

Introducción

En los últimos años, el estudio de la política latinoamericana ha experimentado una transformación sustantiva. Una vez que la democracia se ha extendido prácticamente por toda la región, el proceso de cambio de régimen ya no despierta tanto interés académico. La atención se dirige más bien hacia las características y el rendimiento de las nuevas democracias. Uno de los temas de interés es la calidad democrática. Cada vez más trabajos se dedican a examinar el funcionamiento de las democracias y a evaluar su calidad atendiendo a ciertos patrones o estándares. Pero se trata de un tema complejo y controvertido que ha dado pie a conceptualizaciones y aproximaciones empíricas muy dispares.

En este contexto, el presente trabajo pretende realizar una doble contribución al estudio de la calidad de las democracias latinoamericanas. Por un lado, se tratará de poner cierto orden a la diversidad de aproximaciones teóricas y empíricas en torno a este tema, y ofrecer algunos ejes interpretativos que sitúen la investigación desarrollada. Por otro lado, se presentará un estudio empírico que mide la calidad de las democracias de América Latina y trata de aportar algunas claves explicativas de las diferencias detectadas. El análisis no se circunscribe —como ocurre en la mayoría de los trabajos— a la garantía de los derechos (democráticos) de acceso al poder político, sino que incorpora otro aspecto clave para la calidad democrática: el control del poder político. El análisis estadístico en el que se apoya el estudio tiene ciertas limitaciones —sobre todo por el número reducido de observaciones— que afectan particularmente a la parte explicativa. Conviene, pues, subrayar que el análisis de los determinantes de la calidad democrática es más bien exploratorio.

De acuerdo con lo anterior, el trabajo se halla estructurado en cuatro secciones. La primera es de índole conceptual: examina el concepto de calidad democrática y sus dimensiones fundamentales. A continuación, se aborda la operacionalización de este concepto y se presenta un análisis comparado de la calidad de las dieciocho democracias latinoamericanas. La tercera sección explora algunas claves explicativas de los diferentes niveles de calidad democrática. La última sección expone las conclusiones generales.

El concepto de calidad de la democracia

La calidad de la democracia, a pesar de la popularidad que ha ido adquiriendo, es un concepto complejo, que no goza de un consenso elemental respecto a su definición (Munck, 2004; Hagopian, 2005; Alcántara, 2008). Ciertamente, si se desagrega este término en sus dos componentes, se observa que cada uno cuenta con interpretaciones muy dispares. Incluso cuando se parte de una concepción similar de democracia se puede acudir a diferentes parámetros para analizar y evaluar su nivel de calidad.

En estas circunstancias, no resulta extraña la confusión que acompaña a una parte de los estudios, lo que es resultado, sobre todo, de dos factores. El primero es confundir la calidad de una democracia con el nivel de democratización de un régimen político. Sin embargo, los análisis de calidad sólo pueden aplicarse a aquellas sociedades que han asumido un mínimo grado de democratización, esto es, aquellas que cumplen los requisitos elementales de una democracia (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Vargas-

Machuca, 2006; Moruno, 2009). Y es que no parece lógico pretender examinar la calidad de un objeto de cuya existencia, en cierta forma, se duda. Otra fuente de confusión procede de una débil justificación teórica de la idea de democracia y de los parámetros de calidad utilizados. Esto se traduce en problemas como incurrir en un análisis tautológico de la calidad democrática (Ieraci y Paulon, 2008) o usar un instrumental analítico inapropiado.¹

Si bien las aproximaciones conceptuales a la calidad de la democracia son muy diversas, se pueden identificar dos grandes grupos. El primero incluye las aproximaciones basadas en definiciones procedimentales de democracia, inspiradas especialmente en la noción de poliarquía de Dahl (2002). La democracia es concebida como un conjunto específico de procedimientos que regulan el acceso al poder político, esto es, como un tipo de régimen político.² De acuerdo con esto, la calidad de la democracia es "la capacidad de aprovechar el potencial único que la poliarquía ofrece en tanto régimen político" (Corbetta y Pérez-Liñán, 2001, p. 150; Altman y Pérez-Liñán, 2002, p. 86).

Algunos autores han hecho hincapié en la necesidad de incorporar otro aspecto clave de la idea de democracia no suficientemente desarrollado en el concepto de poliarquía: el control del poder político.³ Es cierto que la noción de poliarquía comprende uno de los mecanismos de control político por excelencia en una democracia, las elecciones, pero deja de lado otras instituciones de control, así como la referencia a un marco legal que trate a los ciudadanos como iguales y ponga límites a la acción del gobierno y los políticos (el estado de derecho). En palabras de O'Donnell (2001, p. 27), "la democracia no es tan sólo un régimen democrático, sino también un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de estado de derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas".

El segundo grupo comprende las definiciones que amplían el contenido de la democracia con aspectos sustantivos y finalistas. La democracia no sólo implica ciertos procedimientos para seleccionar y controlar el poder político, sino también objetivos y resultados que se pretenden alcanzar, tales como el desarrollo económico, la justicia social o la igualdad. En el campo de la teoría política normativa se pueden encontrar definiciones sustantivas de democracia muy diversas, vinculadas con diferentes corrientes (liberales, neoliberales, republicanas, etc.). Por ejemplo, desde posiciones democrático-deliberativas se reivindica la garantía de la discusión pública como criterio de calidad de una democracia (Manin, 1987; Velasco, 2006).

Como es sabido, las definiciones procedimentales son mucho más fáciles de operacionalizar y de aplicar al análisis empírico. De hecho, la gran mayoría de los estudios que han examinado y medido la calidad de las democracias lo han hecho a partir de este tipo de definiciones. El trabajo que se presenta sobre América Latina no es una excepción: asume el concepto de poliarquía de Dahl como marco general para analizar la calidad democrática, pero añade también el aspecto del control del poder político, en el sentido apuntado por O'Donnell (2001). Por lo tanto, al examinar las democracias latinoamericanas se atenderá tanto a la calidad de los mecanismos que pautan el acceso al poder político como a la calidad de los mecanismos que controlan el ejercicio del poder político. Hay quienes sostienen que un planteamiento como este modifica el sentido original de democracia y, consecuentemente, de calidad democrática (Mazzuca, 2007). Sin embargo, circunscribir la calidad de la democracia a las cuestiones de régimen supone un análisis parcial y limitado, que no considera

aspectos clave como la corrupción, la arbitrariedad en la toma de decisiones políticas o la impunidad de los agentes públicos. Precisamente, en el caso de América Latina uno de los problemas de calidad democrática que más se destaca es la debilidad de los mecanismos de control del poder político existentes (Mainwaring, 2003). Como se ha indicado, no existe un consenso general respecto a los patrones de análisis de la calidad democrática. En el [cuadro 1](#) se puede apreciar la notable diferencia entre algunos estudios recientes que parten de una concepción más acotada de democracia (como "poliarquía") y otros que lo hacen desde otra concepción más amplia. Obviamente, la lista de criterios es mucho más reducida en el primer caso. Asimismo, si nos fijamos en estudios que parten de definiciones similares de democracia, se encuentran posiciones distintas en relación con la inclusión o no de ciertos estándares de calidad, como ocurre, por ejemplo, con el estado de derecho (presente en los trabajos de Diamond y Moruno, 2004, y Hagopian, 2005, pero excluido en el de Levine y Molina, 2007).

CUADRO 1. Dimensiones de calidad democrática en algunos estudios recientes

Noción de democracia como poliarquía		
Corbetta y Pérez-Liñán (2001)	Altman y Pérez-Liñán (2002)	Mainwaring y Pérez-Liñán (2008)
1. Derechos políticos y libertades civiles	1. Derechos civiles efectivos	1. Derechos políticos y libertades civiles
2. Gobernabilidad	2. Participación efectiva	
3. Representación	3. Competencia efectiva	
4. Participación ciudadana		
Noción de democracia como "algo más" que poliarquía		
Diamond y Morlino (2004)*	Hagopian (2005)	Levine y Molina (2007)
I) Procedimentales:	I) Derechos:	1. Decisión electoral
1. Estado de derecho	1. Derechos políticos y libertades civiles	2. Participación
2. Participación	2. Justicia y estado de derecho	3. <i>Accountability</i> (horizontal, vertical, social)
3. Competencia	3. Igualdad socioeconómica	4. <i>Responsiveness</i>
4. <i>Accountability</i> vertical		5. Soberanía
5. <i>Accountability</i> horizontal	II) Representación:	
	4. <i>Accountability</i> (horizontal y vertical)	
II) Sustantivas:	5. <i>Responsiveness</i>	
6. Libertad (derechos políticos y libertades civiles)	6. Satisfacción ciudadana y participación	
7. Igualdad (política y legal)		
III) Resultados:		
8. <i>Responsiveness</i>		

Fuente: Elaboración propia. *Nota:* para facilitar la comparación se han incluido bajo un mismo término expresiones equivalentes.*En un artículo reciente de Morlino (2009) se simplifica esta clasificación en cinco dimensiones de calidad democrática: *rule of law*, *accountability*, *responsiveness*, libertad e igualdad.

Sobre la base de la concepción de democracia indicada antes, el análisis de la calidad de las democracias latinoamericanas se centrará en cinco dimensiones básicas. Tres de ellas son características elementales del concepto de poliarquía. La primera corresponde al respeto de los *derechos políticos y las libertades civiles*, que es necesaria para que los ciudadanos —como es propio de una democracia— puedan elegir a los gobernantes, formular sus preferencias políticas y trasladarlas a la arena pública. Una segunda dimensión es la *responsiveness*, es decir, la "aptitud —del gobierno— para responder a las preferencias de los ciudadanos" (Dahl, 2002, p. 13). Las elecciones constituyen el principal instrumento que permite a los ciudadanos transmitir qué políticas desean que se lleven a cabo. En tercer lugar, la *participación* es otra importante expresión de salud democrática; una de las razones es que a mayor nivel de participación mayores serán las probabilidades de que el gobierno y sus decisiones representen las preferencias de un extenso número de ciudadanos (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Levine y Molina, 2007).

Las dos últimas dimensiones conciernen a la idea de control del poder político. La primera de ellas es la *rendición de cuentas* (o *accountability*). En una democracia tanto el gobierno como los representantes políticos están sujetos a tres tipos de mecanismos que ponen límites a posibles abusos de poder: *i*) rendición de cuentas vertical: a través de elecciones regulares y justas; *ii*) horizontal: a través de ciertas instituciones estatales; *iii*) social: a través de diferentes grupos de la sociedad civil o incluso individuos (O'Donnell, 2004). La dimensión restante es el *estado de derecho*. La calidad de una democracia también se mide por la existencia de un sistema legal que hace efectivos los derechos políticos, las libertades civiles y los mecanismos de rendición de cuentas. Sin un vigoroso estado de derecho, defendido por un poder judicial independiente, la igualdad y la dignidad de los ciudadanos están en riesgo (O'Donnell, 2001, 2004).

Estas cinco dimensiones frecuentemente se emplean en la investigación sobre calidad de la democracia.⁴ En algunas ocasiones resulta difícil delimitar con precisión las fronteras entre unas dimensiones y otras. Por ejemplo, uno de los tipos de mecanismos de rendición de cuentas, el horizontal, trata de materializar el principio de separación de poderes propio del estado de derecho y, por lo tanto, podría considerarse como parte de este último. En realidad, todas estas dimensiones, tal como la literatura ha señalado, se encuentran interrelacionadas teórica y empíricamente (Levine y Molina, 2007). Y esta relación no siempre opera en un mismo sentido. Así, un gobierno altamente receptivo a las preferencias mayoritarias de los ciudadanos —con un nivel elevado de *responsiveness*— podría estar tentado a descuidar a las minorías o incluso restringir sus derechos —lo que supondría un bajo nivel de garantía de derechos políticos y libertades civiles— (Diamond y Moruno, 2004).

La medición de la calidad democrática en América Latina

Una vez precisado qué es la calidad de la democracia y sus dimensiones básicas, se pasará a examinar cómo puede ser operacionalizado este concepto. A partir de aquí, se realizará un análisis comparado de la calidad de las dieciocho democracias latinoamericanas y de su evolución en los últimos años.

La operacionalización del concepto

La investigación empírica de la calidad democrática en América Latina ha puesto de manifiesto una amplia diversidad de formas de operacionalizar y medir este concepto. De una forma general, se pueden destacar tres. La primera es apoyarse en métodos cualitativos: un ejemplo es la iniciativa de auditoría ciudadana de calidad democrática de Costa Rica (PENDHS, 2001); en ella no se parte de ninguna teoría para establecer los estándares de calidad, sino que se fijan a partir de diversos espacios de consulta y debate ciudadanos; en esos espacios se evalúa también el estado de la democracia en relación con los estándares de calidad acordados. Una segunda forma de medir la calidad democrática es a través de indicadores cuantitativos. Hay dos procedimientos fundamentales: *i)* recurrir a alguno de los indicadores de democracia ya existentes, por ejemplo, la garantía de derechos políticos y libertades civiles de Freedom House (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008); *ii)* construir un indicador agregado, ya sea a través de la elaboración de un índice (Levine y Molina, 2007) o de la aplicación de un análisis factorial de componentes principales (Altmany Pérez-Liñán, 2002). Finalmente, otros estudios parten de una selección de indicadores cuantitativos para examinar, por separado, diferentes dimensiones de calidad democrática. Este análisis lo complementan con información cualitativa —documentación, entrevistas, etc.— (Corbetta y Pérez-Liñán, 2001; Hagopian, 2005; Abente-Brun, 2007).

El estudio comparado que se presenta de las dieciocho democracias latinoamericanas se ha inspirado en el planteamiento del segundo grupo. Así, se ha seleccionado un conjunto de indicadores relativos a las cinco dimensiones de calidad democrática señaladas. Centrar el análisis en un único indicador, como hacen algunos investigadores (por ejemplo, Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008), resulta insuficiente: no permite abordar de forma adecuada una realidad tan amplia y compleja como la de la calidad democrática. A partir de los indicadores seleccionados se ha realizado un análisis factorial de componentes principales. Con esto se pretende descubrir si existe algún factor subyacente que pueda tomarse como indicador agregado de calidad democrática. La aplicación del análisis factorial es muy adecuada para este estudio, habida cuenta de la interrelación teórica y práctica entre las dimensiones expuestas de calidad democrática. Como se mencionaba, la ubicación de los indicadores en una dimensión u otra no siempre resulta clara.

A continuación se presentan los indicadores seleccionados para cada una de las cinco dimensiones de calidad democrática de este estudio. Al momento de elegirlos, se han tenido en cuenta dos criterios fundamentales: *i)* que disfruten de reconocimiento en la literatura especializada; *ii)* que no sean indicadores esporádicos, sino que tengan cierta continuidad temporal.

Para medir la dimensión *derechos políticos y libertades civiles* se acude a los dos indicadores más utilizados en el campo de la calidad democrática: el de garantía de derechos políticos y el de garantía de libertades civiles de Freedom House (FH). Dado que son indicadores conceptualmente cercanos y con el mismo diseño metodológico, se empleará el promedio de ambos, siguiendo la línea de otros trabajos (Levine y Molina, 2007). Con el fin de facilitar la comparación con el resto de los indicadores, se ha invertido la escala original de los valores y de 7 (máxima garantía de derechos y libertades) pasa a ser de 1 (mínima garantía).

El análisis de la dimensión *responsiveness* es complicado⁵ y no se cuenta con indicadores precisos. Aquí se opta por uno de los indicadores más utilizados: el nivel

de satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia (Lijphart, 2000; Hagopian, 2005; Levine y Molina, 2007). En concreto, el indicador recoge las respuestas de "muy" o "parcialmente satisfecho" de las encuestas de Latinobarómetro, que están recopiladas en la base de datos DataGob (elaborada por el Banco Interamericano de Desarrollo).⁶ Es un indicador con limitaciones, sobre todo, porque se corre el riesgo de medir la opinión ciudadana respecto al funcionamiento de varias instituciones más que realmente de la democracia (Powell, 2004) o de medir el nivel de aprobación de los resultados de la gestión del gobierno (Levine y Molina, 2007).

Por lo que se refiere a la *participación* se recurre a un indicador estándar, presente en la mayoría de los trabajos sobre calidad democrática: la proporción de votantes respecto a la población en edad de votar. En concreto, se toman los datos de participación en elecciones presidenciales de Voter Turnout de idea que están recogidos en la base de datos DataGob.

Para analizar la dimensión *estado de derecho* se utiliza, como en otros estudios (Hagopian, 2005), el indicador de estado de derecho del Banco Mundial. Es resultado de agregar indicadores relativos a diferentes cuestiones, como el grado de protección de los derechos de propiedad, la aplicabilidad de contratos, la independencia del poder judicial y la eficacia del sistema legal. Los valores de este indicador oscilan entre -2.5 (mínima garantía del estado de derecho) y 2.5 (máxima garantía).

Por último, la medición de la *rendición de cuentas* se basa en dos indicadores. El primero es un indicador de rendición de cuentas horizontal: el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional (empleado también por Levine y Molina, 2007). Las puntuaciones de este índice se sitúan en una escala de 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto). De nuevo, se ha acudido a los datos recopilados en la base DataGob. El nivel de corrupción está ligado a la eficacia de las instituciones estatales de control, particularmente del poder judicial. Por ello, podría ser considerado también como un indicador de estado de derecho.⁷ El segundo indicador es de rendición de cuentas vertical (más específicamente, social): la garantía de libertad de prensa de FH. En este sentido, podría ser entendido como un indicador de la dimensión de respeto de derechos políticos y libertades civiles.⁸ Se ha invertido la escala original de este indicador y ha quedado así: 100 como máxima garantía de libertad de prensa y 1 como mínima.

Los resultados del análisis

La cobertura temporal de los seis indicadores de calidad democrática seleccionados es bastante dispar: en unos casos la serie se inicia con la llegada de la democracia —o incluso antes— y en otros no ocurre hasta comienzos de la década pasada. Ante esta situación, se ha clasificado la serie de cada indicador en tres periodos (2000-2002, 2003-2005 y 2006-2008) y se ha calculado el valor promedio de cada periodo. De esa forma, el número de observaciones resultante es 54, lo que permitirá realizar un análisis estadístico —con ciertas limitaciones— tanto de la propia medición de la calidad democrática en los países latinoamericanos como de la explicación de la variación entre países. El [anexo 1](#) detalla las puntuaciones de los países en los seis indicadores.

Como se señalaba antes, se presenta un análisis factorial de componentes principales de los seis indicadores seleccionados. Esta técnica puede determinar si hay alguna dimensión latente en todos ellos, de tal forma que pueda utilizarse como un indicador general de calidad democrática. O, por el contrario, puede mostrar que los indicadores son tan independientes entre sí que resulta imposible detectar un factor que los agregue. Los resultados del análisis factorial evidencian lo primero (véase el [cuadro 2](#)). En efecto, el análisis ha puesto de manifiesto un factor subyacente a los seis indicadores, que contribuye a explicar 62.6 por ciento de la varianza total.

CUADRO 2. Matriz factorial del análisis de componentes principales

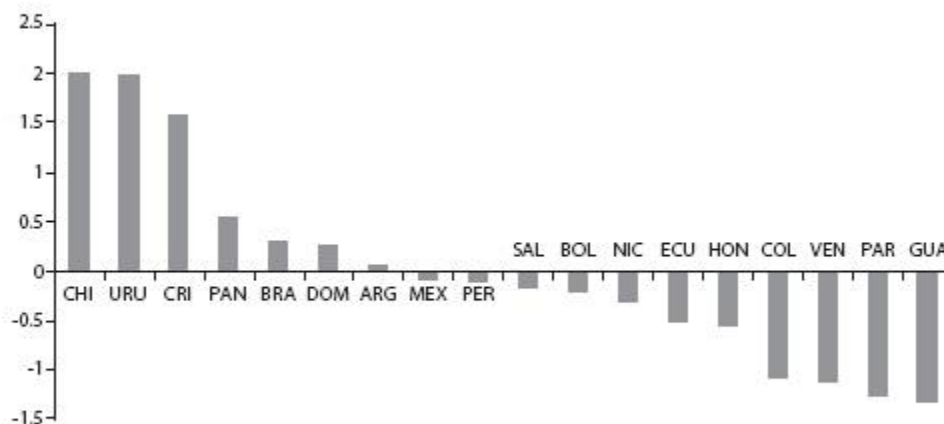
	Factor 1
Estado de derecho	0.941
Derechos políticos y libertades civiles	0.928
Libertad de prensa	0.836
Percepción de corrupción	0.830
Participación electoral	0.595
Satisfacción con la democracia	0.521
% varianza explicada	62.65

Fuente: Elaboración propia.

Los indicadores que se encuentran más asociados con este factor son el de estado de derecho y el de derechos políticos y libertades civiles, mientras que el de participación y el de satisfacción con el funcionamiento de la democracia son los que menos definen el factor.

Estos resultados avalan la decisión adoptada de no circunscribir el análisis de la calidad democrática a las garantías democráticas en el acceso al poder político —frente a lo que sostienen autores como Mazzuca (2007)— y dar entrada también a los mecanismos que ponen límites al ejercicio del poder político. Con el factor extraído del análisis factorial se puede establecer una comparación del nivel de calidad de las dieciocho democracias latinoamericanas. Como puede observarse en la [gráfica 1](#), se aprecian tres grandes grupos. Chile, Uruguay, Costa Rica y Panamá son los países con un nivel de calidad democrática más elevado, especialmente los tres primeros. Por el contrario, Guatemala, Paraguay, Venezuela, Colombia, Honduras y Ecuador conforman el grupo con un nivel más bajo de calidad democrática, con particular énfasis en los cuatro primeros casos. Finalmente, los ocho países restantes se hallan en una posición intermedia. De ellos, Brasil y República Dominicana se sitúan en las posiciones más favorables, mientras que Bolivia y El Salvador en las menos favorables.

GRÁFICA 1. Indicador agregado de calidad democrática por países latinoamericanos

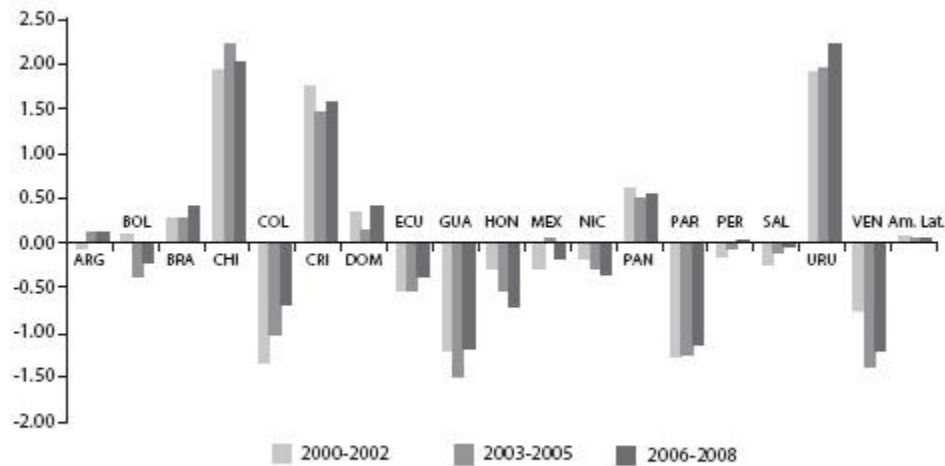


Fuente: Elaboración propia. *Nota:* Los valores (extraídos de un análisis factorial) corresponden al promedio del periodo 2000-2008.

Esta clasificación de los países de América Latina según su grado de calidad democrática se aproxima a otras que han elaborado algunos investigadores (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Levine y Molina, 2007). Las semejanzas conciernen, sobre todo, a los casos extremos: de forma unánime se sitúa a Chile, Costa Rica y Uruguay en el grupo de mayor nivel de calidad democrática, todo lo contrario que a Guatemala.⁹ Esta cercanía a otras clasificaciones no resulta extraña, dada la coincidencia en el uso de algunos indicadores de calidad democrática.

Tras este análisis comparativo, la pregunta que se plantea es si ha habido transformaciones significativas en el nivel de calidad democrática a lo largo del tiempo. Como puede apreciarse en la [gráfica 2](#), la variación del promedio de países latinoamericanos es prácticamente nula. Las únicas variaciones destacables son las de Venezuela y, en menor medida, Bolivia y Colombia. Por lo tanto, la calidad de la democracia ha permanecido, en general, relativamente estable durante este periodo y ha sido capaz de resistir los cambios operados en el entorno político y socioeconómico. Concretamente, la recesión económica que experimentó la región latinoamericana entre 1998 y 2002 —generada por el comportamiento de los mercados financieros internacionales tras la crisis asiática— no ha hecho mella, en general, en el nivel de calidad democrática.

GRÁFICA 2. Evolución de indicador agregado de calidad democrática (2000-2008)*



Fuente: Elaboración propia. *Puntuaciones de los 18 países en indicador de calidad democrática (resultante de un análisis factorial) para tres periodos (2000-2002; 2003-2005; 2006-2008).

En los casos de Venezuela, Bolivia y Colombia las variaciones en los niveles de calidad democrática parecen haber sido resultado de circunstancias y dinámicas específicas de cada país. Así, el bajo nivel de calidad de la democracia venezolana y las oscilaciones experimentadas en el periodo 2000-2008 se explican por la década de gobierno de Chávez, que —como han puesto de manifiesto diversos estudios— ha erosionado considerablemente los fundamentos democráticos del régimen.¹⁰ En el caso de Bolivia, se produce un descenso en el nivel de calidad democrática en los años 2003-2005, que hay que situar en un contexto de fuerte declive económico, aguda conflictividad social e inestabilidad política, que se saldó con la caída de dos gobiernos —el de Sánchez de Lozada y el de Mesa— (Barreda, 2006b). Colombia, si bien es uno de los países con un nivel más bajo de calidad democrática, ha experimentado una progresiva mejoría a lo largo de este periodo. Una de las principales razones es el avance en la seguridad y la pacificación del país, gracias a un conjunto diverso de iniciativas (medidas de represión de la violencia, procesos de negociación y espacios de construcción ciudadana de paz).

La explicación de los diferentes niveles de calidad democrática

Como se acaba de ver, hay importantes diferencias respecto a la calidad de las democracias latinoamericanas. Determinar las causas de estas diferencias es un asunto complejo, que requiere tomar en consideración explicaciones muy diversas. Por eso se realiza, en primer lugar, una revisión de la literatura especializada, que servirá de base para el análisis empírico que después se presentará.

Los principales argumentos barajados en la literatura

Un conjunto heterogéneo de trabajos se ha ocupado de examinar los factores que determinan la calidad de una democracia. La mayoría de los argumentos y datos de que disponemos proceden de estudios centrados en aspectos específicos de la calidad democrática, tales como el desempeño de la administración pública, la configuración del sistema de partidos o el nivel de corrupción. Por lo tanto, no es extraño el número tan diverso de causas que se han barajado. No se pretende aquí realizar un análisis exhaustivo de las posibles causas, sino presentar las más destacadas. En concreto, sobresalen cuatro grandes tipos de factores explicativos: estructurales, la experiencia democrática, institucionales y socioculturales.

Comenzando por los factores estructurales, cabe resaltar especialmente tres. En primer lugar, se ha destacado que el nivel de desarrollo de un país favorece la calidad de su democracia. En particular, se ha subrayado la importancia del nivel de modernidad de la estructura socioeconómica (Aben-te-Brun, 2007) y del nivel de desarrollo económico (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008). Como sabemos por la investigación sobre democracia y desarrollo, las relaciones entre ambas cuestiones son complejas y están sujetas a serios problemas de endogeneidad (Bardham, 1999). En el trabajo de Mainwaring y Pérez-Liñán (2008) se puede ver la influencia positiva del desarrollo económico sobre la calidad democrática, si bien su repercusión es moderada. Otro factor estructural al que se acude con frecuencia es la desigualdad económica. La idea es que una elevada polarización económica es desfavorable para la calidad democrática, entre otras razones porque las élites de sociedades desiguales son muy reacias a medidas de profundización democrática que hagan peligrar su situación privilegiada. Por ejemplo, numerosos estudios han atribuido el fracaso de Brasil en garantizar los derechos ciudadanos y el estado de derecho a una "herencia de desigualdad brutal" (Hagopian, 2005). Finalmente, algunas investigaciones han evidenciado que las sociedades con baja fragmentación étnolingüística cuentan con democracias de mayor calidad —y viceversa— (La Porta *et al.*, 1999; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008). Uno de los argumentos que se aduce es que en las sociedades heterogéneas es común que los grupos que llegan al poder desarrollen políticas para perjudicar a los grupos perdedores, restringir su libertad de oposición y proveer los bienes públicos de tal forma que no se permita beneficiar a los grupos excluidos (La Porta *et al.*, 1999).

Una segunda explicación tiene que ver con la experiencia democrática de un país. Se trata de una idea procedente de la investigación sobre el origen y el mantenimiento de la democracia y que pone el acento en el aprendizaje político de cada país. La tesis es que la probabilidad de que la democracia emerja o perdure es mayor si un país goza de una destacada tradición democrática.¹¹ Diversos estudios han trasladado esta idea al análisis de la calidad de las democracias latinoamericanas y han verificado la influencia positiva del pasado democrático en el nivel de calidad (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008). Al margen de estos factores endógenos, algunos autores han planteado que la calidad de una democracia podría explicarse también por factores exógenos, concretamente por la influencia política de países vecinos (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008). La calidad democrática sería, así, resultado de un proceso de difusión o contagio institucional. No obstante, en su análisis tal influencia no resulta significativa.

Un tercer bloque de explicaciones dirige la atención hacia las instituciones políticas. En especial, se ha resaltado que la presencia de un sistema de partidos con débil nivel de institucionalización tiene consecuencias perjudiciales para la calidad democrática.¹² Los argumentos esgrimidos son muy diversos, pero conviene resaltar dos (Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring y Torcal, 2005). Por un lado, un sistema de partidos

débilmente institucionalizado plantea problemas para la representación electoral, en la medida en que se hace más fácil el acceso al poder de políticos *outsiders* o "antipartidistas" que —como la experiencia ha mostrado en muchos casos— entrañan riesgos para la calidad democrática (por ejemplo, tendencia a ampliar sus poderes y a debilitar los mecanismos de control al gobierno). Por otro lado, el ejercicio del control político a través de las elecciones se ve resentido, ya que en los sistemas poco institucionalizados los ciudadanos deben afrontar mayores costos de información sobre la acción de los partidos y los líderes políticos (al no disponer de suficientes pistas informativas facilitadas por los partidos). En los sistemas de partidos débilmente institucionalizados es común la relevancia del clientelismo. Esta institución informal constituye un obstáculo para la calidad democrática, entre otras razones porque incentiva el particularismo en el trato a los ciudadanos y en la distribución de bienes públicos (Máiz, 2003; Barreda, 2006a). Algunos estudios de caso han revelado cómo el clientelismo crea un marco de incentivos nada propicio para reformas institucionales que pueden mejorar la calidad democrática. Por ejemplo, reformas orientadas a la transparencia y el control de la financiación partidista, el desarrollo de un servicio civil meritocrático o el combate de la corrupción (Abente-Brun, 2007; IIG, 2002).

El último grupo de explicaciones es de índole sociocultural. En ocasiones se atribuye la baja calidad democrática a la supervivencia de rasgos de una cultura autoritaria, pero sin explicar—como señalan Levine y Molina (2007)— de dónde surgen estos rasgos y las razones de su persistencia. Una de las cuestiones socioculturales a las que más se ha acudido en los últimos años es el *cápital social*. Se sostiene que la presencia de relaciones y redes sociales sustentadas en la cooperación y en la confianza interpersonal —es decir, el *cápital social*, en el sentido de Putnam (1993)— favorece la calidad democrática. Una de las razones de esto es que el *cápital social* ayuda a fortalecer la responsabilidad democrática, en la medida en que permite a los ciudadanos informarse y debatir sobre asuntos colectivos (Boix y Posner, 2000). Algunos estudios de caso han mostrado las dificultades que comporta un nivel de *cápital social* débil para el desarrollo de democracias de calidad (Abente-Brun, 2007).

Una exploración de los determinantes de la calidad democrática en América Latina

A pesar de este abanico de factores potencialmente explicativos de la calidad democrática, pocas investigaciones se han ocupado de examinarlos empíricamente y menos aún son las que lo han hecho de una forma amplia, integral. El estudio de Mainwaring y Pérez-Liñán (2008) es el trabajo más completo y rico que se ha realizado hasta la fecha para la región latinoamericana; sin embargo, su variable dependiente plantea algunas limitaciones. Como se ha señalado, se fijan únicamente en un indicador de garantía de derechos democráticos (el de FH), sin considerar otros aspectos cruciales que afectan la calidad de una democracia. A esto hay que añadir que el análisis se inicia con el comienzo de la ola democratizadora (1978), aun cuando muchos países no alcanzaron una mínima consolidación democrática hasta finales de los años ochenta o, incluso, en los noventa. De esta manera se abordan cuestiones de calidad democrática en momentos en los que, en algunos países, la democracia no contaba con expectativas claras de continuidad.

El estudio que se presenta pretende ser una contribución a la explicación de los diferentes niveles de calidad de las democracias latinoamericanas. Parte de una concepción más amplia de calidad que la utilizada por Mainwaring y Pérez-Liñán (2008)

y sitúa el análisis en la última década. La técnica estadística utilizada es un análisis de regresión lineal. Como variable dependiente se emplea el indicador de calidad democrática resultante del análisis de componentes principales efectuado. En cuanto a las variables independientes, se han tenido en cuenta dos criterios para su selección: *i)* que sea un número reducido de variables (dado el número limitado de casos: 54), y *ii)* que estén conectadas con explicaciones teóricas sólidas. A la hora de seleccionar indicadores para las diferentes variables se han priorizado los que tienen una mayor cobertura temporal.¹³ De acuerdo con esto, el análisis se centra en la incidencia de seis variables relativas a los cuatro tipos de factores mencionados (estructurales, experiencia democrática, institucionales y socioculturales).

Como variables estructurales se tienen en cuenta el *desarrollo económico*, la *desigualdad económica* y la *fragmentación etnolingüística*. En el primer caso, se utiliza el indicador de renta nacional bruta per cápita del Banco Mundial, recopilado en *The Quality of Government Dataset*. Para evitar problemas de endogeneidad entre este indicador y el de la variable dependiente, se han tomado los datos de la renta nacional bruta per cápita del año anterior a cada periodo considerado (por ejemplo, renta del año 1999 para el periodo 2000-2003). En el segundo caso, se recurre al indicador de distribución del ingreso nacional en el quintil de población con mayores recursos elaborado por la CEPAL. Por último, se incluye el índice de fragmentación étnica de Easterly *et al.* (2003), del que sólo hay información para un año. No obstante, se trata de un indicador claramente "estructural" y se asumirá como constante durante el periodo 2000-2008.

Para medir la *experiencia democrática* de cada país se acude al indicador de número de años de democracia, que resulta de combinar la información aportada por Smith (2004) —hasta el año 2000— y por FH —para después de 2001.¹⁴

La medición de la variable *institucionalización del sistema de partidos* precisa información muy diversa y de disponibilidad limitada; por ello, se centra la atención en uno de los componentes de este concepto: la volatilidad electoral. El indicador utilizado procede de la base de datos opal de la Universidad de Salamanca. Una alta volatilidad electoral debe interpretarse como un bajo nivel de institucionalización y viceversa.

Dentro de las variables socioculturales, el análisis se centra en el *capital social*, medido a través del indicador de confianza interpersonal del Latino-barómetro. En concreto, se considera la proporción de encuestados que manifiestan que "se puede confiar en la mayoría de la gente".

Junto a estas variables independientes, se introduce el nivel educativo como variable de control, ya que es un factor que influye tanto en la calidad democrática como en algunas de las variables independientes. El nivel educativo incide en la calidad democrática por varias razones; entre otras, porque resulta clave para que los ciudadanos puedan tomar una decisión política informada (Levine y Molina, 2007) y porque desincentiva la corrupción y aumenta las capacidades de supervisión de los recursos públicos (Prats, 2008). A su vez, como es bien conocido, la educación contribuye significativamente al desarrollo económico y a la reducción de la desigualdad. El indicador de nivel educativo que se utiliza es la proporción de población adulta alfabetizada de la UNESCO, recopilado por el PNUD.

Como en el caso de los indicadores utilizados en el análisis factorial, se ha clasificado la serie de cada uno de estos indicadores en tres periodos (2000-2002, 2003-2005 y 2006-2008) y se ha calculado el valor promedio de cada periodo.¹⁵

El [cuadro 3](#) muestra los resultados del análisis de regresión lineal efectuado. Dado que el número de observaciones es reducido (54), conviene alertar sobre las limitaciones de este análisis y subrayar que se trata más bien de un análisis exploratorio. Cuatro variables son estadísticamente significativas: la desigualdad económica, la experiencia democrática, la volatilidad electoral y, en menor medida, la renta per cápita. Si nos fijamos en sus coeficientes tipificados (Beta), se aprecia que la variable que tiene mayor incidencia en la calidad democrática es la experiencia democrática. Los signos de los coeficientes se ajustan a lo esperado. Así, el aumento de la experiencia democrática y la renta per cápita hacen aumentar la calidad de una democracia, mientras que el incremento de la desigualdad y la volatilidad electoral la disminuyen. En un análisis preliminar se tuvo en cuenta la incidencia de la dimensión temporal, a través de variables *dummy*, pero éstas no resultaron significativas. En otras palabras, el factor "tiempo" no influye de forma significativa en la variación del nivel de calidad democrática durante el periodo examinado.

CUADRO 3. Determinantes de la calidad de las democracias latinoamericanas

	B	Beta	t
Renta per cápita	0.000	0.240*	1.820
Desigualdad económica	-0.066	-0.272**	-2.444
Fragmentación étnica	0.659	0.124	0.915
Experiencia democrática	0.032	0.609***	4.582
Volatilidad electoral	-0.032	-0.520***	-3.737
Confianza interpersonal	0.002	0.015	0.139
Alfabetismo	-0.015	-0.146	-1.007
Constante	4.219		1.957
R ² corregida: 0.517			
N: 53			

Fuente: Elaboración propia. *, ** y *** indican niveles de significación de 90, 95 y 99%, respectivamente.

Si se comparan los resultados de este análisis con los argumentos y las evidencias empíricas de la sección anterior, se aprecia un punto de coincidencia y otro de divergencia. En relación con el primero, las variables explicativas identificadas en el análisis son congruentes con las principales explicaciones de la calidad democrática consideradas en la literatura. Ciertamente, los investigadores a la hora de explicar la configuración y el rendimiento de las democracias latinoamericanas han privilegiado los argumentos referidos al desarrollo económico, la desigualdad económica, la institucionalización del sistema de partidos (o más específicamente, las características de los partidos) y la experiencia democrática. En particular, que el pasado democrático sea el factor más determinante de la calidad de una democracia reafirma las conclusiones de un trabajo reciente de Mainwaring y Pérez-Liñán (2008). El predominio

explicativo de la experiencia democrática ha quedado también evidenciado al aplicar un modelo estadístico diferente.¹⁶

El punto de divergencia se refiere a la capacidad explicativa de la fragmentación etnolingüística y del capital social, que aquí no resultan significativos. Es especialmente llamativo que el capital social sea la variable menos explicativa, habida cuenta de todo lo que se ha escrito en la última década sobre su positiva contribución al rendimiento de las instituciones democráticas. Esta cuestión merece, pues, un análisis más detallado. En concreto, conviene tener en cuenta los siguientes datos: *i*) la correlación entre el indicador de capital social utilizado (confianza interpersonal) y el de calidad democrática es muy baja (0.13); *ii*) los únicos países en que se aprecia una relación entre estas variables, en los términos esperados, son Paraguay (bajo nivel de confianza y de calidad) y Uruguay (lo contrario); *ni*) de un análisis de correlaciones de la confianza interpersonal y un set de 14 indicadores sólo en tres casos las correlaciones son significativas: la satisfacción con la democracia (0.34), el apoyo a la democracia (0.31) y la desigualdad (-0.32).¹⁷ De ellos, los dos primeros son, como la confianza, indicadores actitudinales y proceden de la misma fuente. Todos estos datos parecen señalar que la capacidad explicativa del capital social en el sentido apuntado por la teoría no se comprueba empíricamente, al menos utilizando el indicador de confianza interpersonal. Quizá recurriendo a otros indicadores empleados en la literatura sobre capital social (Putnam, 1993; Pharr, 2000) como, por ejemplo, el número de asociaciones o el nivel de participación en ellas, se podrían extraer conclusiones diferentes, pero lamentablemente no se dispone de indicadores de este tipo con información suficiente para un número elevado de países latinoamericanos.

Finalmente, conviene realizar una reflexión respecto al hecho de que la experiencia democrática sea el principal factor explicativo de la calidad de una democracia. Este resultado plantea una pregunta inmediata: ¿sólo aquellos países que han tenido una destacada trayectoria democrática pueden aspirar a democracias de alta calidad? La respuesta es negativa. La experiencia democrática influye, pero no es determinante del nivel de calidad de una democracia. Si fuese así, entonces ¿cómo se explica que dos de los países con mayor tradición democrática, Venezuela y Colombia, se sitúen hoy en el grupo de países con democracias de peor calidad?¹⁸ Como se ha señalado, en ambos casos hay que atender a circunstancias y dinámicas específicas.

Por lo tanto, no puede hablarse de un determinismo institucional o de una lógica *át-path dependence*, en el sentido utilizado por el neoinstitucionalismo (por ejemplo, North, 1990 o Pierson, 2000). El pasado democrático no es determinante, pero sí contribuye a elevar significativamente el nivel de calidad de una democracia (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008). Como mínimo pueden aducirse dos razones; en primer lugar, la existencia previa de democracia posibilita la extensión de valores y actitudes legitimadores del estado de derecho y la democracia entre la ciudadanía, lo que representa un importante activo para la generación de democracias de calidad. Como era frecuente decir durante la transición española, "no es suficiente con construir democracia, es necesario construir también demócratas".¹⁹ En segundo lugar, una destacada trayectoria democrática favorece la creación de diferentes instituciones sociales, políticas y jurídicas que cumplen un importante papel para la calidad de una democracia; instituciones como partidos políticos, poder judicial independiente o medios de comunicación plurales.

A modo de conclusión

La mayor parte de los estudios comparados de calidad democrática en América Latina ha partido de una concepción mínima de democracia y ha centrado la atención en la garantía de un conjunto de derechos democráticos elementales. Como se ha señalado, esto plantea limitaciones importantes a la hora de analizar y evaluar la calidad democrática; por ello, este trabajo ha optado por una aproximación más amplia, que incorpora también el control de la acción del poder político. Sobre la base de esta concepción se han determinado cinco dimensiones de análisis —*derechos políticos y libertades civiles, responsiveness, participación, estado de derecho y rendición de cuentas*— y se ha realizado el estudio de las dieciocho democracias. Los hallazgos más destacados son tres.

En primer lugar, el análisis factorial efectuado respalda la decisión adoptada de no limitar el examen de la calidad democrática a las cuestiones relativas a los derechos democráticos y dar cabida también a las cuestiones que conciernen a la limitación del poder político. Así, no sólo se ha comprobado la existencia de un factor subyacente a unas y otras cuestiones, sino que las relativas al control del poder político contribuyen a definir algo más dicho factor. Por lo tanto, hay suficiente justificación —teórica y empírica— para no circunscribir el análisis de la calidad democrática al examen del nivel de democratización de un régimen.

En segundo lugar, el análisis comparado de las democracias latinoamericanas —a partir del indicador resultante del análisis factorial— ha permitido diferenciar tres grandes grupos: Chile, Uruguay, Costa Rica y Panamá, con el nivel de calidad más elevado; Guatemala, Paraguay, Venezuela, Colombia, Honduras y Ecuador, con el nivel más bajo, y los países restantes situados en una zona intermedia. Esta clasificación resulta bastante coincidente con la de otros estudios. En donde sí aparece un hallazgo es en la comparación diacrónica, cuestión que ha estado bastante desatendida en la literatura; en líneas generales, la variación en el nivel de la calidad democrática a lo largo del periodo considerado ha sido insignificante. Ni siquiera la "media década perdida" (crisis de 1998 a 2002) tuvo una incidencia relevante en la calidad de las democracias. Únicamente en Venezuela y, en menor grado, Bolivia y Colombia se han producido variaciones reseñables y éstas han sido, más bien, producto de circunstancias y dinámicas específicas.

La tercera aportación concierne a la explicación de la variación en el nivel de calidad de unas democracias a otras. La literatura especializada ha puesto de relieve causas muy diversas, pero pocos estudios se han ocupado de examinarlas empíricamente, y menos aún de una forma integral. Este estudio ha pretendido realizar una contribución en esta dirección. Tomando con cierta prudencia los resultados del análisis, conviene destacar que las principales explicaciones apuntadas en la literatura han quedado evidenciadas. En efecto, se ha constatado el poder explicativo de dos variables estructurales (renta per cápita y desigualdad económica) y dos institucionales (volatilidad electoral y experiencia democrática). De ellas, la experiencia democrática es la variable más relevante. Esto no significa, empero, que deba hablarse de un determinismo institucional o de una lógica *de pad dependence* en relación con el pasado democrático. La excepción más importante respecto a los argumentos barajados en la literatura se refiere al capital social: éste no ha resultado explicativo. Como se ha apuntado, sería necesario disponer de otros indicadores de capital social (más allá de la confianza interpersonal) para contrastar este resultado.

Estas últimas observaciones muestran que las aportaciones de este estudio distan de ser definitivas. La pretensión es que sirvan, más bien, de base para trabajos posteriores que refinan la medición de la calidad democrática y, sobre todo, la explicación de la variación entre los países latinoamericanos.