

**CEU**

*Instituto Universitario  
de Estudios Europeos*

*Universidad San Pablo*



Documento de Trabajo

**Serie CECOD**

Número 8 / 2009

**De la reforma política  
en nuevas democracias:  
aspectos sistémicos e institucionales  
y calidad de la democracia**

---

**Manuel Alcántara Sáez**

**Fátima García Díez**

*CEU Ediciones*

**Documento de Trabajo**

**Serie CECOD**

Número 8 / 2009

**De la reforma política en nuevas  
democracias: aspectos sistémicos  
e institucionales y calidad de la  
democracia**

---

**Manuel Alcántara Sáez**

**Fátima García Díez**

*CEU Ediciones*

El Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD) está formado por dos instituciones: la FUNDACIÓN CODESPA y el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo. El CECOD cuenta con el patrocinio de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación de la Comunidad de Madrid.

El CECOD es un centro de referencia en materia de cooperación internacional para el desarrollo, que tiene como objetivo fomentar el debate y contribuir al conocimiento e investigación en estos temas. Su actividad se basa en un modelo de colaboración entre diversas esferas de actuación social, como son la comunidad universitaria, la administración pública, las ONGD y el ámbito empresarial.

Serie CECOD de Documentos de Trabajo del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo

**De la reforma política en nuevas democracias: aspectos sistémicos e institucionales y calidad de la democracia**

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© 2009, Manuel Alcántara Sáez y Fátima García Díez

© 2009, Fundación Universitaria San Pablo CEU

*CEU Ediciones*

Julián Romea 18, 28003 Madrid

[www.ceu.es](http://www.ceu.es)

Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

[www.cecod.net](http://www.cecod.net)

ISBN: 978-84-92456-82-6

Depósito legal: M-39685-2009

Maquetación: Servicios Gráficos Kenaf s.l.

Impresión: Gráficas Imedisa

# Índice

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>2. LA CONCEPCIÓN SISTÉMICA DE LA POLÍTICA</b> .....	6
2.1. Características de la concepción sistémica de la política .....	7
2.2. Elementos de un sistema político sistémico .....	8
<b>3. LA NECESIDAD DE LAS INSTITUCIONES</b> .....	10
<b>4. EL ESQUEMA DE DIAGNÓSTICO SOBRE EL RENDIMIENTO DE LA DEMOCRACIA: ASPECTOS METODOLÓGICOS Y FUENTES EN TORNO A SU CALIDAD</b> .....	12
4.1. La necesidad de la precisión conceptual: de poliarquías y consolidación democrática .....	12
4.2. De la calidad de la política: su medición y operacionalización .....	15
<b>5. CONSIDERACIONES E HIPÓTESIS FINALES SOBRE LA POLÍTICA DE REFORMA INSTITUCIONAL</b> .....	19
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	23



# 1. Introducción

El papel de las instituciones democráticas a la hora de afianzar los procesos de desarrollo económico ha venido cobrando fuerza en los últimos tres lustros a medida que el neoinstitucionalismo fue ampliando su vigor heurístico. El trabajo de Haggard y Kaufman (1995) supuso un hito que tuvo su continuidad en numerosos esfuerzos intelectuales. Entre ellos, y para el caso de América Latina, Payne et al (2003) contribuyeron a iluminar el escenario de la política en la región gracias a una minuciosa descripción del papel desempeñado por las instituciones a la hora de entender el complejo proceso de hechura de las políticas públicas. Si el desarrollo era uno de los objetivos a perseguir el diseño de las instituciones era un asunto sustantivo. La oleada del paradigma neoinstitucional aún hoy<sup>1</sup> continúa alimentando la reflexión reclamando el papel crucial de un sistema efectivo de pesos y contrapesos, tanto en el plano formal como en el informal, a la hora de construir instituciones democráticas duraderas.

El presente trabajo desea centrarse precisamente en el papel que desempeñan las instituciones en el ámbito de las democracias contemporáneas que alcanzaron el estadio democrático en la última gran ola democratizadora y que conviven con situaciones de desarrollo precario. Más concretamente, pretende centrarse en cuestiones fundamentales de la democracia representativa desde una perspectiva teórica que la enlace con la presente literatura que aborda el tema de la calidad de la democracia con el objetivo de presentar un diagnóstico de su estado actual. La maleabilidad de las instituciones ha estado en la base del acicate que la política en América Latina ha tenido en las dos últimas décadas para llevar a cabo procesos de diferente intensidad y magnitud de reforma que han dominado la agenda. Si en un número importante de ocasiones el motivo ocultaba intereses personales de líderes buscando beneficios inmediatos (de corte reeleccionista) en otras se pretendía sintonizar con las líneas que dibujaban el consenso de Washington.

Dada entonces la centralidad de la reforma política en este documento se aborda:

1. En primer lugar, una definición de la política como sistema.
2. Para dar paso seguidamente al papel que en el marco sistémico desempeñan las instituciones.
3. En tercer lugar se avanza analizando los factores que inciden en el desarrollo de la democracia y en aspectos que contribuyen a la medición de la calidad de la misma.
4. Se concluye con unas consideraciones sobre la política de la reforma institucional aplicadas a aspectos centrales de la democracia representativa.

---

<sup>1</sup> Kapstein y Converse (2008).

## 2. La concepción sistémica de la política

Desde hace al menos medio siglo se conoce en el dominio de la Ciencia Política que la complejidad de la arena política obliga necesariamente a tener presente una concepción sistémica de la misma<sup>2</sup>. Esta concepción tiene implicaciones fundamentales de cara a objetivos que tengan que ver tanto con la elaboración del diagnóstico político de un país, como con la definición de problemas, intervención y valoración de procesos de reforma política. Se trata de un escenario que obliga a tener constantemente presente el carácter interactivo de los componentes del sistema político. El proceso para la elaboración del diagnóstico y el diseño de políticas de reforma requiere de una doble tarea: de un lado, demanda un proceso de descomposición del sistema político en sus distintos elementos que facilite la realización de la tarea objeto de análisis y, de otro, requiere de un nuevo proceso de reagregación que conduzca a una adecuada valoración de la relación de interacción que existe entre estos elementos.

Una de las razones fundamentales por las que la labor de recopilar y producir nuevos y mejores datos sobre el funcionamiento de las democracias se vuelve controvertida reside en las enormes dificultades de operacionalización, medición y agregación de procesos que conlleva. La identificación de los atributos esenciales que caracterizan una democracia no es sencilla por que, entre otras cosas, requiere la adecuación entre los fines teóricos y la realidad empírica.

La elección metodológica sobre la medición se entiende y justifica mejor en función de los marcos teóricos y los fines del diagnóstico sobre el propio rendimiento de la democracia. Si se trata, por ejemplo, de un diagnóstico que pretende situarse en perspectiva comparada, requiere de la homogeneización de las mediciones para todos los casos. Para la realización del análisis comparado de las democracias, la utilización de un enfoque que permita el establecimiento de diferencias de grado es probablemente más fructífero. Las preguntas relacionadas con los cambios producidos y la dirección e intensidad de los mismos requieren también de la introducción de la dimensión temporal en el diagnóstico y, por tanto, de la introducción de mediciones homogéneas sucesivas en distintos momentos del tiempo. El diagnóstico político debe ser en este sentido sensible al “proceso” y a la ocurrencia de cambios discretos en el tiempo que permitan capturar dinámicas y secuencias.

El tipo de problemas mencionados en relación a la medición surgen tanto en los enfoques cuantitativos como cualitativos, que es un segundo eje sobre el que se requiere de la toma de decisiones. La clasificación de regímenes políticos en relación a la calidad de la democracia, implica necesariamente en ocasiones la realización de juicios subjetivos, aunque informados, que completen las mediciones objetivas<sup>3</sup>. La estrategia óptima para el diagnóstico puede ser una estrategia multimétodo que permita la combinación de los enfoques cualitativo y cuantitativo.

En definitiva, esta postura pragmática para la toma de este tipo de decisiones metodológicas considera que, para determinado tipo de conceptos, no es plausible y hasta puede ser contraproducente, asumir que la acumulación de conocimiento requiere que los estudiosos adopten significados estandarizados. Por el contrario, para esos conceptos puede ser más realista buscar la acumulación de conocimientos basada en la comprensión mutua entre investigadores que reconocen sus decisiones conceptuales como elecciones reales. Sus elecciones entre el rango de alternativas, aunque se justifica a la luz de determina-

---

<sup>2</sup> Easton (1953 y 1965).

<sup>3</sup> Mainwaring et. al. (2001:31).

dos criterios de tenores específicos, puede seguir permitiendo reconocer la validez de otras decisiones en otros contextos<sup>4</sup>.

Una vez identificadas las preguntas, por tanto, la decisión sobre las estrategias de medición y recopilación de los datos de las respuestas cobra una relevancia fundamental. Las decisiones relacionadas con la medición de cada uno de los indicadores tienen implicaciones importantes sobre la organización del diagnóstico político de un país dado, sobre cómo recoger y analizar los datos y la información recopilada, así como sobre las diferentes causas y consecuencias de los problemas identificados.

Las relaciones sistémicas se definen, por su composición, a partir de distintos elementos en interacción; la intervención sobre cualquiera de ellos tiene un impacto sobre los restantes y el resultado global de la misma no depende aisladamente del componente sobre el que se realiza la reforma sino del impacto agregado de la interacción de todos los componentes del sistema político.

La política tiene que ver con el ejercicio del poder en un espacio público. Su desempeño está constreñido por reglas en torno a relaciones de poder que son concebidas como instituciones, por la actuación, en el citado marco público, de agentes individuales o colectivos que han venido denominándose como actores sociales, por el legado acumulado desde el pasado de su propio devenir y por su interacción con otros esquemas de poder. Estos cuatro tipos de elementos y dimensiones, junto con las razones que justifican el poder y los productos del mismo, componen un sistema político<sup>5</sup>.

La consideración de este carácter sistémico de la política hace más efectiva la identificación de programas-objetivo y evita la aparición de consecuencias no esperadas o no deseadas de las reformas. Asimismo, la elaboración de marcos teóricos para el diseño de la reforma debe ser obligadamente contingente a la realidad histórico-política del país objeto de análisis; las mismas instituciones pueden producir efectos muy diferentes en contextos políticos variables.

Al tomar como centro de interés la política, ámbito en el que se van a dar acciones de cooperación<sup>6</sup> para alcanzar su mejora a través de procesos de reforma, hay que ser conscientes del grado de complejidad que ello conlleva. En este sentido, y como formulación introductoria, debe llevarse a cabo una mínima exploración sobre el propio concepto de política y su significado último desde una perspectiva sencilla y que, a la vez, enuncie indicadores constitutivos claros de dicho término. Es fundamental abordar el concepto de sistema político y sus principales implicaciones antes de proceder a la consideración de sus componentes en aras de la claridad conceptual. Si el objeto de estudio es el sistema político es fundamental que tanto el concepto como sus componentes sean claramente definidos e identificados.

## 2.1. Características de la concepción sistémica de la política

La complejidad, la interdependencia, la retroalimentación y la complementariedad son las principales características que acompañan a las clásicas visiones sistémicas de la política desarrolladas a partir de la década de 1950. Aquéllas hacían referencia a la búsqueda del equilibrio que daba cabida a las ideas de que los ele-

---

<sup>4</sup> Collier y Adcock (1999).

<sup>5</sup> Argumentos ya esgrimidos por Alcántara (1995)

<sup>6</sup> No se pretende ignorar la existencia del conflicto, pero la naturaleza del texto en la perspectiva de un proceso de reforma política parte de la base de la existencia de un consenso mínimo cooperativo.

mentos del sistema político eran funcionalmente interdependientes y que tendían a actuar hasta alcanzar cierto nivel de estabilidad<sup>7</sup>, y también al papel desempeñado por conceptos como *outputs*, o productos, en tanto que “colocación autorizada de valores” e *inputs*, o insumos, en la forma de demandas y apoyos<sup>8</sup>, al significado de la retroalimentación como capacidad de recibir información de las consecuencias de los *outputs* y a la importancia de definir correctamente sus límites en la medida en que desempeña un papel vital la idea de intercambios entre el sistema y su entorno. Todo ello fue complementado con la enunciación de un esquema funcional que recogía seis ejes propios de la actividad de todo sistema político, se trataba de la articulación y de la agregación de intereses, la hechura de la acción del gobierno, la aplicación y adjudicación de la misma y la comunicación<sup>9</sup>.

## 2.2. Elementos de un sistema político sistémico

1. El primer conjunto de elementos que componen un sistema político se refiere, por tanto, a **las reglas** que definen los procesos de poder que definen la competencia entre individuos a la hora de regular la relación con su entorno y con ellos mismos. El carácter competitivo de la situación es crucial por cuanto que alude a dos circunstancias permanentemente presentes en la historia de la humanidad: la existencia de recursos escasos y la tendencia de individuos aislados o integrando grupos a querer imponer su voluntad sobre otros.

Las medidas regulatorias hacen, pues, alusión a los títulos de propiedad y a la convivencia. Para la mayoría de los sistemas políticos occidentales y progresivamente a partir de finales del siglo XVIII estas reglas se han recogido en los textos constitucionales y en el ordenamiento jurídico que los desarrolla donde se dan cabida, en su caso, los grandes códigos, la legislación orgánica y la legislación ordinaria de carácter político y económico. Estas instituciones formalmente reconocidas definen el régimen político. A su lado se yerguen otras de carácter informal que hacen alusión a prácticas habituales reales del manejo de la política y que se superponen sobre las primeras influyendo o tergiversando su sentido e incluso anulando sus prescripciones. Fenómenos como el clientelismo, el amiguismo, el caudillismo, el sexismo, el racismo, entre otros, que invaden la cotidianeidad y que tienen profundas raíces en el comportamiento de los individuos deben ser tenidos en cuenta en su dimensión de presencia real en la política. Su carácter institucional es asumido al aceptar una definición de las instituciones como lo que regula la interacción humana para evitar la incertidumbre<sup>10</sup>. Las instituciones formales interactúan con las informales de manera constante requiriendo una visión analítica cuidadosa para no realizar interpretaciones sesgadas de la realidad sobre la base de tener únicamente en cuenta el mundo de lo escrito o de despreciarlo completamente por su carácter “formal”.

2. El segundo conjunto de elementos que integra un sistema político hace referencia a **los individuos** en tanto que agentes, definidos, en unos casos, por las instituciones con derechos y deberes, que actúan bajo relaciones de poder en el marco público definido por éstas. Pero, en otras circunstancias, los individuos establecen pautas de interrelación propias que adquieren un sesgo institucional. El carácter de este conjunto de elementos, por tanto, vuelve a ser doble en virtud de que se dé una adscripción formal o informal. Los primeros vienen a estar definidos con precisión por las instituciones formales como es el caso, en un primer término, de la ciudadanía y después, entre los más conocidos, se encuentran los partidos políticos, los

---

<sup>7</sup> Easton (1953: 268).

<sup>8</sup> Easton (1965: 112-117).

<sup>9</sup> Almond y Powell (1966: 29).

<sup>10</sup> North (1990: 3-6).

sindicatos, las organizaciones empresariales y, eventualmente, las Fuerzas Armadas. Los segundos aparecen bien con carácter secreto como serían ciertas sectas, las mafias, células de grupos terroristas o de fundamentalistas religiosos, o con carácter público y actuar espontáneo informal dando expresión explícita a formas variopintas de acción colectiva que van desde los denominados nuevos movimientos sociales basados en visiones postmaterialistas a los comités cívicos que encabezan movimientos de protesta o huelgas generales. Estos agentes, de un tipo u otro, interactúan asimismo con las instituciones. La acción de los agentes las modifica en la medida de su presión y de la permeabilidad de éstas y, a su vez, las instituciones condicionan la actuación de aquéllos que ven en las mismas exigencias para su reconversión e incentivos de mayor o menor calado para la obtención de sus objetivos.

3. Todo sistema político está dotado de una **dimensión temporal** según la cual los momentos de su pasado que tuvieron especial significado en su devenir se han ido sedimentando. La congelación de determinados hechos de la historia, fundamentalmente de naturaleza conflictiva, modificándose con el paso del tiempo por distintos agentes que normalmente alcanzan posiciones de poder, termina por crear mitos. Los mitos, tanto de carácter individual como colectivo, ayudan a estructurar instituciones básicas para el funcionamiento del sistema político como son, entre otros, el nacionalismo, el republicanismo, el laicismo y sus opuestos, y contribuyen a dotar a los agentes de identidad grupal haciéndoles adquirir un sentir y una forma de actuar colectiva. La proyección de estos mitos y de las identidades colectivas en el presente ayuda a constituir la cultura política de un determinado sistema político. En este concreto sentido, la cultura política proyecta imágenes colectivas de los individuos, así como su orientación psicológica, en tanto que conjunto con referencia a un espacio preciso relativa a evaluaciones, cogniciones y afectos de actos y situaciones políticas<sup>11</sup>. El universo de valores en torno a lo político así conformado se vincula con el carácter de las instituciones y con la forma de actuar de los individuos. Las instituciones responden en mayor o menor medida en su diseño a ciertos valores<sup>12</sup> así como la actuación de los individuos<sup>13</sup>, lo cual permite establecer el grado de presencia en ambas instancias de una determinada cultura política. Instituciones, agentes y cultura política vuelven entonces a interactuar sistémicamente. Los dos primeros modifican lenta y gradualmente a la cultura política, especialmente en su dimensión de “alfabetización cívica”<sup>14</sup> al igual que en el accionar de los actores cuyos resultados van sedimentándose paulatinamente, y ésta determina a aquéllos, fundamentalmente, aunque no sólo, en sus aspectos y comportamientos informales<sup>15</sup>.
4. Finalmente, los sistemas políticos tienen una **dimensión espacial** que les hace ser subsistemas de otro sistema o sistemas con los que vuelven a ser interdependientes. Esta situación principalmente viene a referirse al carácter internacional de la política según el cual existen sistemas cuya influencia en las pautas internas de otros es evidente y cuyo rango va desde ámbitos de vecindad<sup>16</sup>, a la pertenencia a esquemas

---

<sup>11</sup> Almond y Verba (1963).

<sup>12</sup> La democracia, por ejemplo, viene a ser una “lógica de funcionamiento” que no siempre está presente en muchas instituciones. Puede no estarlo en el funcionamiento de la familia, de las empresas, de las universidades, pero también en el seno de las Fuerzas Armadas, del Poder Judicial o del Banco Central y, sin embargo, darse una cultura política democrática en amplios sectores de la población que gocen de un sentimiento generalizado de revalorización de comportamientos y sentimientos democráticos en otros ámbitos como pudiera ser el municipal.

<sup>13</sup> Siguiendo con el mismo ejemplo de la nota anterior, los valores democráticos pueden imperar en la actuación de los individuos en un ámbito preciso que se refiera al proceso electoral, pero no estar presentes a la hora de la toma de ciertas decisiones que pueden llevarse a cabo autoritariamente. Un mismo individuo puede no aceptar la existencia de autoridad alguna que no surja de las urnas, pero a la vez asumir una decisión arbitraria de esa autoridad tomada sin consenso y sin el menor respeto a intereses legítimos de amplios sectores de la colectividad.

<sup>14</sup> Por alfabetización cívica, de acuerdo con Milner (2002: 1), se entiende “la capacidad de conocimiento y de habilidad de los ciudadanos para dar sentido a su mundo político”, algo que pueden promover con relativa facilidad las instituciones y las políticas públicas estableciendo un círculo virtuoso para potenciar la participación política informada.

<sup>15</sup> En esta relación se produce una confrontación que ilustra uno de los principales conflictos que viven buena parte de las sociedades contemporáneas al enfrentarse instituciones cívicas, en el ámbito de lo que serían derechos expresamente formalizados, con identidades colectivas alzadas sobre fuertes componentes emocionales de carácter étnico, lingüístico o religioso.

<sup>16</sup> El sistema político de Estados Unidos y el de Cuba, por ejemplo. La política de ambos países no puede entenderse (más allá del segundo) sin considerar las relaciones entre ambos definidas en primer lugar por su proximidad geográfica.

de integración regional<sup>17</sup> o a otros de ámbito multilateral<sup>18</sup>. Pero no solamente debe considerarse este carácter, también debe reconocerse el sentido subsistémico en las relaciones establecidas entre sistemas políticos nacionales y otros de ámbito estadual, regional o incluso municipal. De nuevo aquí vuelven a recogerse relaciones sistémicas con los otros elementos constitutivos de un sistema político. La naturaleza de esta dimensión tiene repercusiones en las instituciones que se adaptan a los requisitos del sistema “mayor”<sup>19</sup> así como los agentes<sup>20</sup>; de la misma manera, una determinada posición en el entramado internacional ayuda a configurar diferentes pautas de la cultura política<sup>21</sup>. Pero en el sentido contrario también es posible identificar influencias con lo que la interacción queda de manifiesto.

Los dos conjuntos de elementos y las dos dimensiones citadas contribuyen decisivamente a definir a un sistema político. El carácter de **complejidad, complementariedad e interdependencia** presiden las relaciones que culminan dotando a cada sistema de individualidad entre el conjunto de sistemas y a lo largo del tiempo, fruto del propio dinamismo de la política y de su carácter “procesal”. No hay dos sistemas políticos iguales, bien sean de orden estatal, provincial o local, pero tampoco el mismo sistema es igual entre un momento *t1* del tiempo y un momento *t2*.

Ahora bien, como ya se dijo anteriormente, el sistema político tiene que ver con el ejercicio del poder. Éste requiere de una justificación de su ejercicio y el mismo comporta consecuencias. Lo primero se conoce como la **legitimidad** del sistema mientras que lo segundo son los productos del sistema. La legitimidad<sup>22</sup> se refiere a los títulos en que se basa el ejercicio del poder adecuados a las normas morales o a los principios operativos de la sociedad con lo cual vuelve a interrelacionarse tanto con los elementos institucionales que definen reglas inspiradas en unos u otros principios como con la dimensión temporal del sistema político. Los productos del sistema son las políticas públicas que son las decisiones resultado de una específica actividad gubernamental<sup>23</sup> con probable intervención de agentes sociales en busca de sus intereses y que conllevan relocalización de recursos en una dirección acorde con propósitos o estrategias determinadas por una concreta estructura de oportunidades. En la definición de esta estructura se dan cita los anteriores elementos y dimensiones constitutivas del sistema político.

### 3. La necesidad de las instituciones

“El estudio de las instituciones políticas es parte integrante del estudio de la democratización porque las instituciones constituyen y sostienen las democracias. Así, construir democracias es construir institucio-

---

<sup>17</sup> Es el caso del sistema político español y el de la Unión Europea, por ejemplo. Buena parte de la política española no puede entenderse sin lo que sucede en Bruselas.

<sup>18</sup> Piénsese en la condicionalidad de numerosas políticas de la gran mayoría de los países latinoamericanos con respecto al Fondo Monetario Internacional; aquéllos, individualmente considerados, son subsistemas de éste, que, a su vez, lo es de Estados Unidos.

<sup>19</sup> Las Constituciones de países miembros de esquemas de integración regional terminan adaptándose a exigencias de los mismos, pero también las expresiones informales. Una estructura de Estado federal interactúa de manera diferente que otra de Estado unitario con diversos actores y con la mayor o menor especificidad de subculturas regionales.

<sup>20</sup> Hay partidos políticos que buscan reafirmar un determinado perfil ideológico adscribiéndose a grupos parlamentarios en instancias supranacionales, lo mismo sucede con los sindicatos. En el ámbito informal sucede algo similar como puede comprobarse en la Masonería o en redes de terrorismo internacional.

<sup>21</sup> En el rechazo a equipararse a Centroamérica radica una de las constantes clásicas de la cultura política de Costa Rica y su excepcionalismo.

<sup>22</sup> Una definición clásica de legitimidad es la de Lipset (1960: 77) quien se refiere a ella en los términos siguientes: “La legitimidad envuelve la capacidad del sistema en engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad... la legitimidad es valorativa. Los grupos contemplan a un sistema político como legítimo o ilegítimo de acuerdo con la manera en que sus valores corresponden con los suyos”.

<sup>23</sup> Existe cierto consenso en la literatura para señalar la existencia de cuatro componentes comunes: “a) institucional, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante; b) decisorio, la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades; c) comportamental, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular; d) causal, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social”. Ver Aguilar Villanueva (1992: 23-24).

nes”<sup>24</sup>. Las instituciones importan. Desde que March y Olsen (1984) reivindicaran más autonomía para el papel de las instituciones como objeto académico de estudio, la mayoría de los politólogos en la actualidad no dudan de la relevancia de la elección institucional para las perspectivas a largo plazo de la consolidación y perdurabilidad de las democracias<sup>25</sup>. La afirmación de que las instituciones importan se ha convertido en el *slogan* fundamental de todas las corrientes del denominado nuevo institucionalismo, marco de referencia teórico en el que se inserta buena parte de la literatura que aborda los procesos de reforma política.

Así, el conjunto de instituciones democráticas que adopta un país es esencial para su desarrollo a largo plazo, porque éstas estructuran las reglas del juego de la competición política dando coherencia a la misma. Las instituciones resuelven problemas de acción colectiva, restringen las opciones de cambio a futuro y estructuran el ejercicio del poder, las preferencias y las elecciones políticas<sup>26</sup>. Como quedó dicho en el punto anterior, las reglas son el primer elemento de todo sistema político.

En los procesos de cambio político en los que se produce una modificación significativa en los patrones de legitimidad, la elección, definición y establecimiento de estas reglas adquiere un valor decisivo. Más aún cuando el cambio se articula en torno a los principios de la poliarquía, donde la claridad y la transparencia de los procesos es una nota distintiva.

La tarea de la democratización pasa así por construir y reformar instituciones. Las instituciones no sólo distinguen tipos de democracias, sino que proporcionan a los gobiernos distintas capacidades para manejar el conflicto. La estabilidad y la supervivencia de las nuevas democracias bajo condiciones adversas pasa por estos arreglos institucionales que las diferencian; la efectividad en la canalización y resolución de conflictos vía negociación y acomodación mutua está íntimamente relacionada con la capacidad del sistema institucional para incorporar a los diferentes actores a las principales arenas de debate y toma de decisiones. Más aún, en situaciones en las que la proscripción, marginación, e incluso persecución de distintos actores dominaron el pasado inmediato<sup>27</sup>, la centralidad del concepto de inclusión y los mecanismos para su consecución cobran especial relevancia.

En ocasiones, las transiciones a la democracia han venido acompañadas por incrementos en los niveles de conflicto interno; en su mayoría, los conflictos violentos contemporáneos no son tanto guerras entre estados como en el pasado, sino que éstos tienen lugar al interior de las fronteras de los estados existentes<sup>28</sup>. Hasta muy recientemente, la problemática en torno a la cuestión de si la democracia podría o no<sup>29</sup> sobrevivir en sociedades divididas o fragmentadas y cómo podría hacerlo, se resolvía identificando estos contextos como mucho más proclives a la quiebra que a la supervivencia de las democracias. La observación de estos fenómenos solo es posible bajo una óptica que considere a las sociedades como sistemas en conflicto en grado diverso y a la democracia como un sistema para el procesamiento y la canalización del conflicto cuyo fin no es tanto el consenso como la acomodación mutua. Cambios institucionales podrían resultar así en el establecimiento de canales más efectivos para la formulación, expresión y manejo del conflicto en sociedades divididas.

La reforma institucional en cualquiera de estos sistemas políticos puede hacer mucho por el desarrollo de una política de competencia más centrípeta, inclusiva y socialmente óptima.

---

<sup>24</sup> Reynolds (1999:9).

<sup>25</sup> Reilly (2001:6).

<sup>26</sup> Schiemann y Benoit (1997:1).

<sup>27</sup> Como es el caso de Colombia y El Salvador con respecto a las fuerzas de izquierda.

<sup>28</sup> Reilly (2001:2).

<sup>29</sup> Przeworski (1991).

La adopción de arreglos institucionales que faciliten la comunicación, la negociación y la interdependencia entre representantes rivales y los colectivos a los que representan puede ejercer un impacto sustancial sobre la capacidad de inclusión del sistema, su moderación y, lo que es más importante, sobre la mejora en la calidad y el funcionamiento efectivo de la práctica política en democracia<sup>30</sup>.

Las instituciones políticas formales, por tanto, sientan las reglas del juego, crean incentivos que estructuran el comportamiento de los actores en democracia, conforman las elecciones disponibles y afectan la elaboración de políticas públicas, estructurando la elección política y determinando el funcionamiento democrático. Las instituciones políticas afectan cuestiones tan importantes como el número de actores, cuántos partidos obtienen representación, qué grupos tienen acceso privilegiado al poder, quiénes son los actores legítimos, la secuencia y ordenación de la acción política, la información de que dispone cada actor político sobre las intenciones de sus homólogos, cuánto de estables son los gobiernos e incluso el rendimiento de éstos. Se sobreentiende aquí por tanto, que la definición de institución política adoptada se refiere únicamente y a efectos de esta propuesta teórica, a las reglas explícitamente formalizadas.

No obstante, el énfasis de esta propuesta en la relevancia de las instituciones no pretende anular el papel de las variables culturales, sociales, económicas e internacionales sobre los procesos políticos. Sólo desea señalar la enorme variación en el tiempo y en el espacio en las especificidades de los arreglos institucionales y procesos de decisión que conforman los sistemas democráticos, así como subrayar la tarea sustancial de la Ciencia Política en explicar el contenido de esas variaciones y su papel sobre el comportamiento, la distribución y el ejercicio del poder político. En último término, la preocupación fundamental que guían estas páginas es en qué medida las instituciones en situaciones determinadas pueden favorecer a lo largo del tiempo mejoras cualitativas en la dinámica del gobierno democrático y, por ende, en el desarrollo económico<sup>31</sup>. Ello implica, separar perfectamente lo que es una poliarquía de lo que es una situación de consolidación democrática e, inmediatamente, articular alguna fórmula para medir el rendimiento democrático de un sistema político

## 4. El esquema de diagnóstico sobre el rendimiento de la democracia: aspectos metodológicos y fuentes en torno a su calidad

### 4.1. La necesidad de la precisión conceptual: de poliarquías y consolidación democrática

El diagnóstico que se presenta se ve conectado a marcos teóricos relevantes dentro del paraguas del nuevo institucionalismo, como es propio del quehacer en Ciencia Política en este tipo de trabajos. Como ya ha quedado dicho, una aproximación simplificada a la compleja red de relaciones que tienen lugar en el interior de cualquier sistema político viene de la mano del binomio sistémico existente entre actores e instituciones. Este binomio puede ser evaluado a su vez en dos dimensiones: en primer lugar, el rendimiento efectivo de las

---

<sup>30</sup> Bunce (2002:13).

<sup>31</sup> Rothstein (1999:135).

actuaciones y el funcionamiento de las instituciones y, en segundo lugar, las percepciones y actitudes de los actores políticos fundamentales sobre estos mismos aspectos.

Si bien instituciones y actores son dos componentes de un sistema político claramente diferenciados, ambos se encuentran en permanente interacción y se determinan mutuamente. La acción y el comportamiento político están enormemente condicionados por la estructura de oportunidades políticas que el entramado institucional ofrece para la participación. Simultáneamente, las instituciones políticas son asimismo endógenas y llevan la impronta de la configuración de actores existentes, el equilibrio de poder entre ellos, sus intereses y preferencias, desde el momento de su diseño y reforma. El sistema de partidos y los cambios en el sistema de partidos son uno de los elementos que reflejan el reparto de poderes de mayor relevancia como determinantes de la apertura de los procesos de reforma institucional. Los cambios en las asimetrías de poder o en la provisión de beneficios distributivos de una institución actúan como desencadenantes críticos del cambio institucional.

La literatura politológica comparada ha ido con el tiempo sustituyendo los enfoques centrados en las condiciones para la estabilidad de la democracia, por los de la distinción conceptual entre las fases de liberalización, democratización y consolidación de la democracia, para llegar a los conceptos de gobernabilidad y de gobernanza que, en la actualidad, son considerados también como confusos en exceso por los más prestigiosos analistas.

La vanguardia y el consenso más generalizado sobre los estudios de democracia hoy, al igual que esta propuesta, apuesta por el concepto de calidad de la democracia. Una de las principales ventajas de la conceptualización en términos de calidad es la multidimensionalidad del concepto, incluyendo la vertiente económica de sus resultados, y la posibilidad de diferenciación en términos de “grado”.

Los estudios sobre la democratización han sido muchos, pero los realizados sobre los procesos, más allá de la introducción de la democracia en los regímenes de reinstauración reciente, son mucho menos frecuentes. Entre las causas principales se encuentran las dificultades en la recopilación de los datos y la problemática de cuestiones teóricas y metodológicas no resueltas. Por ejemplo: los datos electorales de las primeras elecciones son poco precisos, no existen prácticamente encuestas de opinión pública realizadas con rigor, el trabajo en el Poder Legislativo apenas si está documentado, el seguimiento de la actuación del Ejecutivo es deficiente. Los problemas generados en la ubicación de los puntos de corte, necesariamente arbitrarios, para poder hablar de democracia y de consolidación produjeron bloqueos en los avances en esta dirección<sup>32</sup>.

La clasificación dicotómica de regímenes en democracias o no democracias, descansa en la presunción conceptual de que la democracia es una cuestión de “todo o nada”. La mayoría de los enfoques que trabajan en estos términos suelen establecer un umbral mínimo para la clasificación de los sistemas políticos como democracias.

Por ejemplo, Przeworski y otros autores, aplican una serie de reglas de decisión muy simples que les permiten categorizar a los países como democracias: 1) el jefe del Ejecutivo debe ser electo; 2) el Poder Legislativo debe ser electo; 3) debe haber más de un partido y si todo esto se cumple, 4) debe haber habido alternancia significativa en el poder<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Baker, (1999:1).

<sup>33</sup> Przeworski et al. (2000:18-29).

Incluso aplicando este conjunto de criterios de categorías dicotómicas es inevitable la aparición de excepciones, que incrementan la probabilidad de incurrir en el error de clasificar un régimen no democrático como democrático o a la inversa. Podría considerarse, por ejemplo, que en un país determinado no se cumpliera el cuarto requisito, algo relativamente habitual en países que han padecido dilatados procesos autoritarios antes de culminar con éxito su transición a la democracia. Una valoración de estas características podría llevar a la conclusión errónea de que el sistema político en cuestión no es democrático. Lo que suele ocurrir es que finalmente se subestiman el poder de las otras tres categorías a la hora de determinar el número de democracias realmente existentes.

Con la tercera ola de democratización, que arranca con la *revolución de los claveles* en Portugal, el referente empírico democrático se incrementó con una enorme variedad de regímenes políticos, muy diferentes entre ellos y con respecto a Europa Occidental. Ante tanta complejidad, la estrategia de los investigadores se dobló en dos vertientes: de un lado, se buscaba diferenciación analítica y, de otro, la validez conceptual, que evitase un “estiramiento” excesivo del concepto de democracia, como consecuencia del intento de incorporar los numerosos y heterogéneos casos de las democracias emergentes<sup>34</sup>.

Mejorar la descripción y dar con un concepto útil, analítica y políticamente resulta esencial para la consecución del objetivo de comprender las causas y las consecuencias de la democracia. La tarea de la diferenciación analítica entre democracias tan diversas como la de Honduras y la de Suecia, por ejemplo, ha derivado hacia la utilización de adjetivos para las democracias. Se busca de este modo distinguir entre “tipos” y “grados” de democracia. La consecuencia es, por tanto, un descenso en la escala de generalización del abstracto concepto de democracia a las mucho más específicas “democracias con adjetivos<sup>35</sup>”: entre los más conocidos utilizados figuran por ejemplo los de “democracia delegativa”, “democracia liberal” o “democraduras”. Esta proliferación de adjetivos conduce, sin embargo, a otro tipo de problemas igualmente paralizantes, como es el desarrollo de un adjetivo para cada situación específica concreta y las dificultades para la distinción en términos de causa y efecto.

Un notable grupo de investigadores opta por el procedimiento inverso: ascender aún más en la escala de abstracción, con el objetivo de evitar el “estiramiento” conceptual, estableciendo definiciones mínimas, con la menor cantidad posible de atributos, todo con el objetivo de producir un criterio viable de democracia. Los desacuerdos fundamentales se producen en torno a la determinación de los atributos necesarios. La derivación del concepto de democracia al mucho menos ambiguo concepto de poliarquía, que se analiza en el siguiente apartado, es el ejemplo más claro de este tipo de estrategia analítica. Estas definiciones se refieren fundamentalmente a procedimientos y no tanto a las medidas políticas sustantivas o a los resultados que podrían ser calificados de democráticos.

Así, tras la Segunda Guerra Mundial, la preocupación fundamental de la investigación se ha centrado en los requisitos necesarios para el establecimiento y la estabilidad de las democracias, entre cuyos estudios han destacado los que han vinculado desarrollo económico y democracia. Esta línea de trabajo ha dado paso a los estudios sobre los procesos de transición y consolidación, como procesos históricos en los que podían identificarse fases analíticamente bien diferenciadas, si bien empíricamente superpuestas: liberación, transición y consolidación.

La generalización del concepto de consolidación devolvió a los investigadores nuevamente a los problemas de los requisitos, la clasificación y el mal clasificar. ¿Qué condiciones debía satisfacer una democracia para

---

<sup>34</sup> Sartori, (1989).

<sup>35</sup> Collier y Levitsky (1997).

poder ser clasificada como consolidada? Linz y Stepan (1996) hicieron el mejor intento, que no exento de problemas tampoco, de operacionalizar el concepto de consolidación como *the only game in town*, particularmente aquella situación en la que la democracia se asienta como el único juego en tres arenas:

- institucional (las reglas del juego son explícitamente aceptadas por la mayoría);
- de comportamiento (no existen amenazas serias de comportamientos antisistema);
- actitudinal (la democracia es percibida por la mayoría como la mejor forma de gobierno posible).

Los principales problemas con esta popular dicotomía: democracias consolidadas y no consolidadas, vinieron de la mano de la complejidad inherente al intento de incorporar la dimensión temporal al análisis. ¿A partir de qué momento podía decirse que una democracia estaba consolidada? ¿En qué preciso momento temporal?

En la actualidad, por tanto, la cuestión ya no pasa más por si “son o no son” democracias, discusión que no hace sino conducir a un bloqueo sin sentido a todos los preocupados por la naturaleza y las trayectorias de democratización, sino que pasa por el cómo están funcionando desde su emergencia como poliarquías, su grado de calidad, y cuál ha sido el impacto de las instituciones sobre estas trayectorias.

## 4.2. De la calidad de la política: su medición y operacionalización<sup>36</sup>

El concepto de calidad de la democracia no está exento de ambigüedades tampoco y, de alguna manera, su aprovechamiento efectivo, precisamente por tratar de identificar cuestiones de grado, está íntimamente ligado a la comparación implícita o explícita. Decir que un sistema político es de mayor o menor calidad, sólo adquiere pleno sentido si se compara con otro o con observaciones en otros momentos del tiempo. La valoración de cuánto de buena es una democracia requiere, por tanto, de una definición de democracia asumida y del establecimiento de una noción clara de calidad.

Pese a las dificultades y controversias, el carácter multidimensional del concepto de calidad permite la descomposición del sistema político en sus componentes principales para la elaboración del diagnóstico político de un país y la realización de la posterior reagregación de los mismos con el objeto de efectuar una valoración agregada del sistema político en su conjunto.

El análisis de la calidad de la democracia requiere de indicadores o procedimientos de medición y evaluación, que revelen cómo y hasta qué punto cada una de las dimensiones está presente en los procesos políticos de los países objeto de estudio<sup>37</sup>.

La complejidad y la multidimensionalidad del concepto de calidad hace que difícilmente se pueda atender a todos sus componentes; es preciso centrarse en determinados aspectos. Una desagregación útil del concepto es la que revela que el concepto de calidad puede hacer referencia a procedimientos, contenidos o resultados de la democracia, teniendo cada uno de ellos implicaciones importantes para el diagnóstico em-

---

<sup>36</sup> Ver Alcántara (2008: 131-138)

<sup>37</sup> Morlino, (2003:6).

pírico. Dado que el objetivo de este trabajo es el de ofrecer elementos que faciliten la realización de diagnósticos de las reformas políticas y su implicación en el desarrollo de las nuevas democracias, el mismo se centra en la dimensión procedimental de la calidad de la democracia<sup>38</sup>. Dicho de otro modo, las instituciones y los mecanismos de representación son los principales objetos de análisis propuestos para la evaluación de la calidad de la democracia de un sistema político, ámbito en el que queda incorporado el rendimiento del mismo.

El procedimiento de identificación de los rasgos esenciales de una “democracia de calidad” requiere de dos actividades simultáneas<sup>39</sup>: en primer lugar y desde el punto de vista normativo, una clara identificación de normas y valores deseables, y, en segundo término, desde el punto de vista institucional o práctico, un entendimiento comprensivo de qué tipo de arreglos se han mostrado más efectivos en la práctica para la consecución de esas normas y dónde residen los problemas cuando se diagnostica un mal funcionamiento.

La principal cuestión conceptual de controversia que surge ante cualquier intento de diagnóstico en torno al funcionamiento de la democracia en un sistema reside en el propio concepto de democracia a adoptar y, particularmente, en torno a la adopción de una **definición “minimalista” o “maximalista”**. Las definiciones minimalistas tienden a centrarse en procedimientos, concediendo, por ejemplo, un papel crucial a las elecciones y a la calidad en la conducción de las mismas. ¿Se celebran elecciones? ¿Existe sufragio universal e inclusión de la mayoría de la población en edad de votar? El problema de este tipo de definiciones es que están en una lucha permanente por reconciliar la provisión de derechos políticos con la habilidad de sacar partido de ellos<sup>40</sup>.

En lugar de contribuir a la proliferación de definiciones *ad hoc* de democracia, para llevar a cabo cualquier análisis sobre la reforma política es funcional optar por la adopción del concepto de “poliarquía” de Robert Dahl (1989). Esta es una visión que cuenta con un consenso generalizado entre los especialistas por su simplicidad y parsimonia ya que se articula en torno a dos dimensiones fundamentales: participación y competitividad. La enumeración de estos requisitos puede resumirse fácilmente como el conjunto de arreglos institucionales que permite oposición pública y establece el derecho a la participación en la política<sup>41</sup>.

La definición mínima de Dahl sugiere que un régimen democrático tiene que tener al menos sufragio universal, elecciones periódicas, competitivas y justas, más de un partido político y más de una fuente de información. En concreto Dahl plantea la existencia de seis atributos de la poliarquía<sup>42</sup>: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo (a luchar por los votos), diversidad de fuentes de información, elecciones libres, imparciales y periódicas, e instituciones que garanticen que la política del gobierno no dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

A todo ello, Schmitter y Karl (1993:45-46) añaden además que las instituciones democráticas, los derechos existentes y el proceso de toma de decisiones no deben en ningún caso estar restringidos por elites no elegidas o poderes externos. Esto es, proponen una definición procedimental mínima, expandida a la capacidad de gobierno efectiva.

---

<sup>38</sup> Morlino, (2003:2).

<sup>39</sup> Morlino (2003).

<sup>40</sup> Baker y Koesel (2001).

<sup>41</sup> Coppedge y Reinicke (1990: 51).

<sup>42</sup> Dahl (1989:15).

La enunciación de estos atributos, tomados como indicadores, puede servir, además, para verificar el estado de la democracia en distintos sistemas políticos, generando clasificaciones que poseen un nada desdeñable valor descriptivo de la situación y de su evolución, facilitando la comparación diacrónica y entre distintos casos nacionales. En último término, las definiciones procedimentales mínimas de democracia se basan, simplemente, en múltiples fuentes de información y elecciones competitivas entre aquellos que dominan el proceso político<sup>43</sup>.

El término de calidad de la política o, más popularmente, de calidad de la democracia, que comienza a abrirse paso hace apenas una década<sup>44</sup>, tiene un carácter complejo al estar vinculado tanto a significados diferentes para el término de calidad de acuerdo con los sectores industriales y de mercadotecnia, como a visiones dispares del concepto de democracia. En efecto, la calidad puede estar vinculada a un procedimiento por el que un producto de calidad es el resultado de un proceso riguroso de acuerdo con un protocolo preciso, pero también lo está al contenido, es decir es inherente a las características estructurales de un producto, y finalmente tiene que ver con el resultado medido por el grado de satisfacción del usuario<sup>45</sup>. Así mismo hay una visión de la democracia donde se enfatiza más su capacidad de provocar la participación de la ciudadanía, de estimular debates y deliberación sobre las opciones que enfrenta un país o una comunidad, de proteger los derechos de los individuos y grupos marginales frente a los grupos de poder, de promover la justicia social<sup>46</sup>. Esta perspectiva es diferente a la de una democracia configurada sobre los valores de libertad, igualdad política y el control sobre las políticas públicas y sus hacedores a través del funcionamiento legítimo y legal de instituciones estables. Esta segunda versión, próxima a la conceptualización de Dahl, puede medirse en términos de su calidad si se satisfacen ocho dimensiones. Cinco de ellas tienen carácter procedimental, son: el imperio de la ley, la participación, la competición, la responsabilidad vertical y la responsabilidad horizontal. Dos tienen carácter sustantivo: respecto a las libertades civiles y políticas y la implementación progresiva de mayor igualdad política (y subsiguientemente social y económica). Por último se encuentra la dimensión “*responsiveness*” que enlaza las dimensiones procedimentales con las substantivas proveyendo una base para medir cuántas más o menos políticas públicas (incluyendo leyes, instituciones y gastos) corresponden con las demandas de los ciudadanos según han sido apegadas a través del proceso político<sup>47</sup>.

Empíricamente pueden considerarse varios índices<sup>48</sup> que con metodologías diferentes, pero con aproximaciones teóricas muy parecidas, abordan aspectos relativos al desempeño de la política intentando medir esos distintos grados de calidad de la democracia. Como a continuación se va a constatar todos estos análisis, cuya similitud en cuanto a sus resultados es altamente significativa, han puesto sobradamente de manifiesto las grandes diferencias que se dan entre los países de América Latina. Se trata de los índices de *Freedom House*, el más antiguo de ellos, *IDD-Polilat* (Fundación Konrad Adenauer), *The Economist Intelligence Unit* (EIU), el elaborado por Levine y Molina (2007) y el *Bertelsmann Transformation Index*.

---

<sup>43</sup> Powell (2003).

<sup>44</sup> Sobre diferentes medidas de calidad democrática en la región latinoamericana puede consultarse Altman y Pérez-Liñán (2002). Una aproximación teórica y empírica puede verse en O'Donnell, Vargas Cullell e Iazzetta (2004); también en diferentes trabajos en *Journal of Democracy*, Vol. 15, nº 4, 2004 y más ampliado en Diamond y Morlino (2005). Para América Latina puede igualmente consultarse el nº 45 de *América Latina Hoy* (Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Salamanca), abril de 2007.

<sup>45</sup> Ver Diamond y Morlino (2004: 21).

<sup>46</sup> Ver Amaral y Stokes (2005: 11).

<sup>47</sup> Ver Diamond y Morlino (2004: 22).

<sup>48</sup> También podría hacerse una aproximación mediante otras fuentes que se pueden apoyar fundamentalmente en cinco grupos con alto componente empírico: i) La realización de entrevistas en profundidad a representantes de los actores colectivos institucionalizados más relevantes del sistema político en los ámbitos político, judicial, municipal, universidades y educación, medios de comunicación, Organizaciones No Gubernamentales y organizaciones de desarrollo social. ii) Bases de datos de opinión pública. iii) Bases de datos de opinión de miembros de la Asamblea Legislativa o de otro tipo de elites políticas. iv) Datos de rendimiento efectivo de algunas de las instituciones más relevantes.

El índice de *Freedom House*<sup>49</sup> se establece anualmente sobre la base de opiniones subjetivas de expertos que evalúan el estado de la libertad global según la experimentan los individuos. Por consiguiente no se trata de una evaluación del rendimiento de los gobiernos per se sino de los derechos y de las libertades que gozan las personas. El índice cuyo propósito es evaluar el grado de libertad, entendida como oportunidad para actuar espontáneamente en una variedad de terrenos fuera del control del gobierno y de otros centros de dominio potencial, se traduce en una escala de 1 a 7 con dos apartados bien diferenciados para los derechos políticos y las libertades civiles. Los derechos políticos capacitan a la gente para participar libremente en el proceso político, incluyendo el derecho a votar libremente por distintas alternativas en elecciones legítimas, competir por cargos públicos, incorporarse a partidos políticos y a organizaciones y elegir representantes que tengan un impacto decisivo sobre las políticas públicas y que sean responsables ante el electorado. Las libertades civiles tienen que ver con las libertades de expresión y de creencia, los derechos de asociación, el estado de derecho y la autonomía personal sin interferencias desde el Estado.

El índice de desarrollo democrático (*IDD*) está compuesto por indicadores que miden los atributos de la democracia formal sobre la base de elecciones libres, sufragio universal y participación plena (dimensión I) y otros de la democracia real articulados en tres dimensiones: el respeto de los derechos políticos y libertades civiles (dimensión II), la calidad institucional y la eficiencia política (dimensión III) y el ejercicio de poder efectivo para gobernar (dimensión IV), escindida esta última en la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y, en segundo término, eficiencia económica. Son, por tanto, indicadores procedentes de percepciones subjetivas pero también de rendimientos empíricamente cuantificables, lo cual le da una composición diferente al elaborado por *Freedom House*, siendo, por consiguiente, más sensible a cambios coyunturales producidos por ineficacias del sistema productivo reflejo de rendimientos deficientes. El *IDD* descarta a Cuba por su carácter no democrático y permite establecer clasificaciones más finas en la medida en que la horquilla numérica se amplía.

El tercer índice considerado es el de democracia de EIU<sup>50</sup> es resultado de la integración de cinco variables que son: los procesos electorales y el pluralismo; el funcionamiento del gobierno; la participación política; la cultura política y las libertades civiles. La principal diferencia con los anteriores radica en la incorporación de la variable cultura política. El índice clasifica y agrupa en cuatro categorías a 167 países, tiene, por tanto, una característica muy relevante y es la de contextualizar a los países latinoamericanos en el panorama mundial. El primer grupo de los considerados en el índice, de democracias plenas apenas si representan el diecisiete por ciento del total; el segundo grupo de democracias devaluadas son el treinta y dos por ciento; los regímenes híbridos que constituyen el tercer grupo son el dieciocho por ciento; y finalmente se encuentran los regímenes autoritarios que suponen el treinta y tres por ciento. Es decir, *grosso modo*, la mitad de los países del mundo considerados no tienen el carácter de democráticos según esta clasificación y un tercio son directamente autoritarios.

El índice de Levine y Molina (1970) parte de una definición de la calidad de la democracia como la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; y exigen responsabilidad a los gobernantes, y por la medida en que éstos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular. Esta definición identifica cinco dimensiones de la calidad de la democracia que son consideradas individualmente y que se agregan conformando el propio índice, se trata de la decisión electoral, la participación, la responsabilidad (*accountability*), la respuesta a la voluntad popular (*responsiveness*) y la soberanía, que representa una dimensión novedosa en comparación con los otros tres índices.

<sup>49</sup> <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=365&year=2007>

<sup>50</sup> The Economist Intelligence Unit's index of democracy. The World in 2007. Londres. [http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf)

Finalmente el índice de transformación de Bertelsmann<sup>51</sup> realizado con la intervención de expertos considera diecisiete criterios que afectan a la transformación política, económica y a la calidad de la gestión política. Cinco son los criterios que se recogen directamente con respecto a la situación de la transformación política que, a su vez, son descompuestos en indicadores, se trata de: estatismo (monopolio del uso de la fuerza, identidad estatal, ausencia de dogmas religiosos y administración básica), participación política (elecciones libres y honestas, poder efectivo para gobernar, derechos de asociación y de asamblea, y libertad de expresión), estado de derecho (separación de poderes, independencia del J udicial, persecución de abuso oficial y aseguramiento de derechos civiles), estabilidad de las instituciones democráticas (rendimiento de la democracia y aceptación de la democracia) y, por último, integración política y social (sistema de partidos, grupos de interés, consentimiento de las normas democráticas y capital social). Los siete criterios que rigen la transformación económica se refieren a: nivel de desarrollo socioeconómico, organización del mercado y de la competencia, estabilidad monetaria y de precios, propiedad privada, régimen de bienestar, rendimiento económico y sostenibilidad. Finalmente, los cinco criterios que definen la calidad de la gestión política tienen que ver con la capacidad de liderazgo ejecutivo, la eficiencia de recursos, la construcción de consenso, la cooperación internacional y el nivel de dificultad que evalúa las condiciones estructurales que influyen en el alcance de la acción política.

No obstante, la evidencia de competición política y participación generalizada, son condiciones necesarias, que no suficientes, para permitir una valoración de la *salud*, la calidad y la estabilidad de estas políticas. Una vez establecidos los procedimientos, se hace necesaria la valoración del rendimiento y la interacción entre instituciones poliárquicas. A estos efectos, la utilización del concepto de calidad de la democracia puede servir de puente para abordar estos interrogantes.

## 5. Consideraciones e hipótesis finales sobre la política de reforma institucional

Como se ha puesto de manifiesto hasta este momento, el diagnóstico político y la valoración de la calidad de la democracia en un país hacen referencia necesariamente a cuestiones cuyo contenido puede escaparse de cuestiones directamente vinculadas con visiones neoinstitucionales y que, desde una perspectiva más sistémica, puede lindar en gran medida con aspectos de la cultura política. De esta manera, **las posibilidades de una reforma política son muy limitadas**. En este último apartado se llevan a cabo unas reflexiones precisamente sobre la restricción del imperativo que supone la pulsión de la reforma política. Se pretende con su formulación abrir hipótesis de trabajo para posteriores trabajos sobre este tema.

La reforma política sólo puede actuar sobre aquellos indicadores que tienen determinantes institucionales, como por ejemplo las leyes electorales, las leyes de partidos, los reglamentos de funcionamiento de los poderes legislativos y la estructura territorial del Estado, entre otros. Sin embargo, los procesos de cambio de la cultura política responden a ciclos de tiempo del largo plazo y no son tan sensibles a las posibilidades de la ingeniería institucional.

Retornando a la definición de sistema político es fundamental considerar el contexto en el que operan las variables identificadas. Cualquier proyecto de reforma política debe tomar en consideración el carácter

---

<sup>51</sup> Ver [www.bertelsmann-transformation-index.de](http://www.bertelsmann-transformation-index.de)

sistémico de la política. El funcionamiento de cada uno de los componentes de un sistema político y la intervención sobre alguno de ellos no es independiente de los demás; el impacto final es fruto del conjunto de las interacciones de todos esos elementos. Debe tenerse en cuenta que existe una configuración causal específica en contextos espacial y temporalmente diferenciados. Instituciones funcionales en un momento de clara separación entre el campo y la ciudad con un peso de la población agraria muy relevante no pueden desempeñar igual papel en una situación dominada por la expansión urbana. De la misma manera las instituciones viajan mal entre países. Los intentos de trasladar el sistema de Comunidades Autónomas diseñado para España a partir de 1978 a Bolivia o Ecuador son forzosamente cuestionables. Las propuestas de reforma deben ser específicas. No hay instituciones ni buenas ni malas, depende del contexto. No hay fórmulas mágicas. En este sentido, la necesidad de contar con información y diagnósticos contingentes a la realidad histórico-política del país es un imperativo insoslayable previo a la puesta en marcha de cualquier proceso de reforma. El impacto de las instituciones políticas está mediatizado por el contexto sociopolítico en el que se inserta. A veces los impactos institucionales previstos para democracias avanzadas no se produjeron en los mismos términos en contextos diferentes. Las consecuencias potenciales de cualquier cambio en las reglas no pueden entenderse si no se entiende en el contexto del sistema político en el que se inserta. El denominado fetichismo de la reforma, la ignorancia de otros aspectos de raigambre histórica y cultural que fueron despreciados sin tener en cuenta su peso latente es un fenómeno recurrente.

Las instituciones rara vez se “diseñan”, en un sentido creacionista *de novo*, sino que constituyen una suerte de compromiso, en torno al rediseño, si se toma en consideración cómo las instituciones o *statu quo* vigente constriñen las acciones presentes y las actividades futuras, entre fuerzas políticas en competición por el poder político, en torno al cual surge una coalición que debe perdurar el tiempo suficiente como para llevar a cabo la reforma. Las formas que adoptan las transiciones dejan una serie de legados sobre el nuevo régimen. Las reglas del juego que rigen el funcionamiento de la democracia son deudoras de la correlación de fuerzas y de prioridades políticas entonces existentes. Las instituciones no se crean sobre una tábula rasa, son “instituciones sucesoras”. A modo de reflejo de la tradición política, las experiencias históricas con instituciones políticas concretas son importantes; las opciones para el cambio se encuentran generalmente limitadas por el principio de representación existente y su perseverancia histórica.

Existe poca disputa en la cuestión de que las instituciones importan, pero hay mucha más disputa sobre la cuestión de hasta qué punto se puede hacer ingeniería política a través de la elección de estructuras institucionales. Los procesos de reforma electoral rara vez son objeto de diseño sino que constituyen más bien procesos de negociación en la arena política que ponen en juego intereses de poder. Típicamente además, no hay un único diseño o diseñador sino varios intentos localizados de diseño parcial que se entrecruzan, a modo de “parcheo” de compromisos en ocasiones incongruentes.

Pero en las instituciones los actores desempeñan papeles sobresalientes. En su intervención las modifican y llevan a cabo juegos de naturaleza muy diferente. Una aproximación así al estudio de los procesos de reforma política lleva implícita una concepción del cambio institucional como intervención intencional, esto es, el cambio institucional entendido como producto de las interacciones deliberadas de agentes que tienen un propósito, que persiguen una o varias metas. El rediseño institucional es una actividad intencional. La historia política de las reformas es una historia de intenciones e interacciones entre intenciones. No obstante, los cambios pueden o no resultar en lo que inicialmente se pretendía, pueden beneficiar a algunos, a todos, o a ninguno de los agentes intencionales. Se trata, por tanto, de procesos muy sensibles a las asimetrías de poder y a las relaciones de negociación. Por ello, no siempre las reformas políticamente deseables son políticamente viables, en el sentido de contar con el consenso político necesario para poder ser llevadas a cabo de manera efectiva.

Es muy difícil encontrar un punto de equilibrio que satisfaga plenamente a todos los actores implicados, desde el momento en que existen demandas irreconciliables. Al igual que en otros procesos de elaboración de políticas públicas, en los procesos de reforma política los consensos son difíciles de obtener, ya que incorporan conflictos entre actores en competición y resulta difícil identificar un conjunto completo de alternativas y soluciones posibles a los problemas, en buena parte por las limitaciones en la obtención de información, pero también por la dificultad asociada a alcanzar una definición satisfactoria del problema.

Por ejemplo, las reformas políticas no afectan ni se producen igual en sistemas de partidos estables que en sistemas de partidos fluidos. Cuando los sistemas de partidos no son estables, es mucho más difícil predecir si los actores o sus partidos formarán parte de los partidos grandes o pequeños y puede incrementar la probabilidad de giros rápidos o errores estratégicos. Entre otras cosas, la incertidumbre es mucho mayor para los partidos a la hora de hacer sus cálculos costo-beneficio electoral de la reforma, lo que paradójicamente no los ha hecho más conservadores o adversos a las reformas. La incertidumbre obliga a los reformadores en cierto modo a colocarse en la piel de todo el mundo.

En cuanto a la valoración de la calidad y al diagnóstico del rendimiento político de un país tiene que aceptarse que no es sólo una cuestión empírica sino normativa. Si bien la definición del problema puede basarse en los hechos observados, es necesario reconocer que la elección general de puntos de intervención y cómo conceptualizarlos, tiene un componente normativo. Del mismo modo, este componente aparece cuando se trata de emitir valoraciones sobre los cambios y la dirección e intensidad de los mismos. Estos principios u objetivos de las reformas pueden presentarse en la forma de *trade-offs*, esto es, pueden no ser todos ellos compatibles entre sí. Por ejemplo, estudios recientes sobre la influencia de los sistemas de partidos en la calidad de la representación política ponen de manifiesto que altos poderes partidistas podrían ser sinónimo de niveles de calidad de representación reducidos y viceversa.

Esquemas de evaluación como los que se han propuesto en páginas anteriores pretenden evaluar la calidad de la democracia, y no tanto si una situación u otra es más deseable desde un punto de vista normativo. Por ejemplo, sistemas de partidos fragmentados y polarizados pueden no ser deseables de cara a la persecución de los objetivos de orden político y eficacia en el proceso de elaboración de políticas públicas y sin embargo ser simultáneamente un buen indicador de calidad de la representación política. Cuando existen dos partidos o coaliciones balanceadas en su tamaño es más probable que se produzca una reforma significativamente distante del *status quo*, debido a que al tener un acceso paritario al poder, ninguno de los dos actores se verá significativamente amenazado por el efecto del cambio<sup>52</sup>.

En términos de los estándares internacionales de buen funcionamiento de la democracia establecidos para la determinación del nivel de calidad hay también que ser cuidadoso. Es importante poner atención a la hora de considerar a las democracias occidentales como modelo a seguir. Y mucho más con asumir la no cuestionada presunción de que todas o casi todas las nuevas democracias son inferiores en calidad. Muchas de ellas están funcionando mejor de lo que se presupone y algunas de las viejas democracias no tan bien como cabría esperar. La primera falacia es el anacronismo, porque a muchas de las democracias occidentales les ha llevado décadas alcanzar los estándares que tratan de imponerse a las de más reciente creación. En este sentido sería más adecuado juzgar el funcionamiento de las nuevas democracias en relación a estándares “normales” de funcionamiento mejor que a los de “excelencia”. La segunda falacia potencial es el idealismo. Los estándares normativos se sitúan a un nivel que no hay democracia existente que los satisfaga. Finalmente,

---

<sup>52</sup> El impacto de esta bipolaridad es indirecto y mediatizado por la polarización ideológica del sistema del siguiente modo: en condiciones de equilibrio bipolar, a medida que se incrementa la polarización ideológica del sistema de partidos disminuye la probabilidad del acuerdo sobre una reforma institucional significativamente distante del *status quo* y mayores son las posibilidades de *impasse* en la reforma.

la consolidación de la democracia no es garantía para la calidad de la democracia. Como ya se vio anteriormente, consolidar una democracia es un problema y mejorar su calidad es otro diferente; pueden consolidarse reglas e instituciones que producen baja, media o alta calidad de la democracia.

Todo esto implica que podría ser preferible consolidar primero procedimientos e instituciones (cualquiera que sea su calidad) y después intentar mejorar la calidad. Puede incluso llegar a ser contraproducente tratar de producir demasiada calidad de la democracia en el momento de la transición porque puede ser que reformas así de radicales generen resistencia entre los grupos más amenazados por las reformas. Por ello es importante distinguir entre los aspectos del funcionamiento de la democracia que se pueden alcanzar al corto y los que requieren del largo plazo. E igualmente, cualquier proyecto de reforma política debe tener muy presentes los costes económicos de las mismas.

Las democracias pueden tener rendimientos muy positivos en unas dimensiones y pueden no serlo tanto en otras. La combinación de distintos tipos de calidades en distintas dimensiones puede hablar de distintos modelos de democracia, por ejemplo, democracias más efectivas o democracias más receptivas a las preferencias de los ciudadanos en su proceso de elaboración de políticas públicas.

Otra de las limitaciones importantes de este tipo de consideraciones es que la identificación de indicadores observables para cada uno de los indicadores, puede provocar que el diagnóstico se centre en las características más observables de las instituciones y el comportamiento, dejando de lado otros factores más profundos y no fácilmente observables. Por ejemplo es muy habitual tomar el indicador de la participación electoral para medir la desafección política y de ahí llegar a plantear una crisis de legitimidad del sistema democrático

La democratización requiere necesariamente de un proceso político honesto y de una pluralidad de centros de poder. A veces las mejoras no pasan tanto por introducir nuevas instituciones como por rediseñar, enfocar y generar las condiciones para la gobernanza efectiva allí donde ha sido mucho tiempo objeto de manipulación y abuso, que han sido de este modo tradicionalmente vistas con cinismo. También cabe destacar, en relación a la frecuencia y a la intensidad de las reformas institucionales, que cierta estabilidad institucional es fundamental para la observación de sus consecuencias a medio-largo plazo, así como para permitir la calidad en el acceso a la participación y competición por el poder en los procesos cívicos.

# Bibliografía

Alcántara, Manuel (1995): *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México. Fondo de Cultura Económica.

Alcántara, Manuel (2008): "La democracia en América Latina: calidad y rendimiento". *Sistema*, 203-204. Madrid. Págs.: 125-147.

Almond, G. y Verba, S. (1963): *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.

Almond, G. y Powell, G. (1966): *Política comparada*. Buenos Aires: Paidós.

Altman, David y Aníbal Pérez-Liñan (2002): "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in Eighteen Latin American Countries". *Democratization*, vol. 9, nº 2, pp 85-100

Amaral, Samuel y Susan C. Stokes (2005): "La democracia local y la calidad de la democracia". En Samuel Amaral y Susan C. Stokes (comp.). *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*. Buenos Aires. Eduntref.

Baker, G. (1999): "The Taming of the Idea of Civil Society". *Democratization* 6: 1-29.

Baker, Peter J. Koesel, Karrie J. (2001): "Measuring 'Polyarchy Plus': Tracking the Quality of Democratization in Eastern Europe". Ponencia presentada en el *Annual Meeting of the American Political Science Association*, 30 de agosto – 2 septiembre, San Francisco.

Bunce, Valérie. (2002): "Designing Multinational Democracies", en *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) y Gorbachev Foundation of North America (GF). Conferencia sobre Transición y Consolidación democráticas. Papers of the experts*. Madrid: octubre, 2001. Madrid: Siddarth Mehta Ediciones.

Collier, David y Robert Addock. (1999): "Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts", *Annual Review of Political Science*. Vol. 2:537-65 (Palo Alto, CA: Annual Reviews).

Collier, David y Steve Levitsky (1997): "Democracy with 'Adjectives'. Conceptual innovation in comparative research", *World Politics* 49:3:430-451.

Coppedge, Michael y Wolfgang Reinicke, (1990): "Measuring Polyarchy", *Studies in Comparative International Development* 25:1, pp. 51-72.

Dahl, Robert. (1989): *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.

Diamond, Larry y Leonardo Morlino (2004): "The Quality of Democracy. An Overview". *Journal of Democracy*. Vol. 15, nº 4, pp. 20-31.

Diamond, Larry y Leonardo Morlino (eds.) (2005): *Assesing the Quality of Democracy*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press.

Haggard, Stephan y Robert Kaufman (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton. Princeton University Press.

Kapstein, Ethan B. y Nathan Converse (2008): "Why Democracias Fail". *Journal of Democracy*. Vol 19, nº 4, pp. 57-68.

Levine, Daniel H. y José Enrique Molina (2007): Notas sobre la calidad de la democracia en *América Latina: índice específico y evaluación comparada de los países*. Ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association celebrado en Montreal, septiembre de 2007.

Linz, Juan J. y Alfred Stepan (1996): *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lipset, Seymour Martin. (1960): *The Political Man. The Social Basis of Politics*. Baltimore.

Mainwaring et al. (2001): "Classifying Political Regimes in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, núm. 1, pp. 37-65.

March, J.G. y Olsen, J.P. (1984): "The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, nº.78, pp.734-49.

Morlino, Leonardo (2003): "The quality of Democracy: Improvement or Subversion?" Ponencia introductoria del Symposium sobre "La calidad de la democracia" celebrado en el Instituto de Estudios Internacionales de Stanford.

Milner, H. (2002): *Civic Literacy. How Informed Citizens Make Democracy Work*. Hanover. University Press of New England.

North, Douglas C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge. Cambridge University Press

O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Culler y Osvaldo M. Iazzetta (eds.) (2004): *The quality of democracy. Theory and applications*. Notre Dame. University of Notre Dame Press.

Payne, J. Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand (2003): *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo.

Powell, G. Bingham, Jr. (2000): *Elections as instruments of democracy*. New Haven y Londres: Yale University Press.

Przeworski, Adam. (1991): *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.

Preworski, Adam, Michael Alvarez, José Antônio Cheibub y Fernando Limongi (2000): *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

Reilly, Benjamin. (2001): *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge: Cambridge University Press.

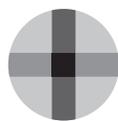
Reynolds, Andrew. (1999): *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa*. Oxford: Oxford University Press.

Rothstein, Bo. (1996): "Political Institutions: An Overview", en Gooding, Robert E. y Klingemann, Hans-Dieter (eds.): *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, pp.133-166.

Sartori, Giovanni (1989): *Teoría de la Democracia*. México: Alianza Universidad.

Schiemann, John W. y Benoit, K. (1997): "The Origins of Hungary's 1989 Electoral Law." *Center for International Affairs Working Paper* No. 97-5, Harvard University.





**CEU**

*Instituto Universitario  
de Estudios Europeos*

*Universidad San Pablo*



## Boletín de Suscripción

Deseo recibir los próximos números de los Documentos de Trabajo del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD):

Nombre y Apellidos .....

.....

Dirección .....

Población ..... C.P. .... País .....

Teléfono ..... Correo electrónico .....

Usted tiene derecho a acceder a la información que le concierne, recopilada en nuestro fichero de clientes, y cancelarla o rectificarla en el caso de ser errónea. A través del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD) podrá recibir información de su interés. Si no desea recibirla, le rogamos que nos lo haga saber mediante comunicación escrita con todos sus datos.

Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

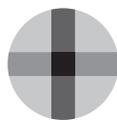
Teléfono: 91 514 04 22 / Fax: 91 514 04 28

info@cecod.net

www.cecod.net

www.cecod-fi.net





**CEU**

*Instituto Universitario  
de Estudios Europeos*

*Universidad San Pablo*



## Boletín de Solicitud de números atrasados

Deseo recibir los próximos números de los Documentos de Trabajo de la Serie "CECOD" del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo:

Nombre y Apellidos .....

.....

Dirección .....

Población ..... C.P. .... País .....

Teléfono ..... Correo electrónico .....

Nº                      Título

.....

.....

.....

.....

Usted tiene derecho a acceder a la información que le concierne, recopilada en nuestro fichero de clientes, y cancelarla o rectificarla en el caso de ser errónea. A través del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD) podrá recibir información de su interés. Si no desea recibirla, le rogamos que nos lo haga saber mediante comunicación escrita con todos sus datos.

Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

Teléfono: 91 514 04 22 / Fax: 91 514 04 28

info@cecod.net

www.cecod.net

www.cecod-fi.net



# Números Publicados

## Serie Unión Europea

- Nº 1 / 2000** “La política monetaria única de la Unión Europea”  
Rafael Pampillón Olmedo
- Nº 2 / 2000** “Nacionalismo e integración”  
Leonardo Caruana de las Cagigas y Eduardo González Calleja
- Nº 1 / 2001** “Standard and Harmonize: Tax Arbitrage”  
Nohemi Boal Velasco y Mariano González Sánchez
- Nº 2 / 2001** “Alemania y la ampliación al este: convergencias y divergencias”  
José María Beneyto Pérez
- Nº 3 / 2001** “Towards a common European diplomacy? Analysis of the European Parliament resolution on establishing a common diplomacy (A5-0210/2000)”  
Belén Becerril Atienza y Gerardo Galeote Quecedo
- Nº 4 / 2001** “La Política de Inmigración en la Unión Europea”  
Patricia Argerey Vilar
- Nº 1 / 2002** “ALCA: Adiós al modelo de integración europea?”  
Mario Jaramillo Contreras
- Nº 2 / 2002** “La crisis de Oriente Medio: Palestina”  
Leonardo Caruana de las Cagigas
- Nº 3 / 2002** “El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”  
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 4 / 2002** “La sociedad anónima europea”  
Manuel García Riestra
- Nº 5 / 2002** “Jerarquía y tipología normativa, procesos legislativos y separación de poderes en la Unión Europea: hacia un modelo más claro y transparente”  
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 6 / 2002** “Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las Regiones en el ámbito de la UE. Especial atención al Comité de las Regiones”  
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 7 / 2002** “Die Festlegung einer genaueren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten”  
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 1 / 2003** “Un español en Europa. Una aproximación a Juan Luis Vives”  
José Peña González
- Nº 2 / 2003** “El mercado del arte y los obstáculos fiscales ¿Una asignatura pendiente en la Unión Europea?”  
Pablo Siegrist Ridruejo

- Nº 1 / 2004** “Evolución en el ámbito del pensamiento de las relaciones España-Europa”  
José Peña González
- Nº 2 / 2004** “La sociedad europea: un régimen fragmentario con intención armonizadora”  
Alfonso Martínez Echevarría y García de Dueñas
- Nº 3 / 2004** “Tres operaciones PESD: Bosnia i Herzegovina, Macedonia y República Democrática de Congo”  
Berta Carrión Ramírez
- Nº 4 / 2004** “Turquía: El largo camino hacia Europa”  
Delia Contreras
- Nº 5 / 2004** “En el horizonte de la tutela judicial efectiva, el TJCE supera la interpretación restrictiva de la legitimación activa mediante el uso de la cuestión prejudicial y la excepción de ilegalidad”  
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 1 / 2005** “The Biret cases: what effects do WTO dispute settlement rulings have in EU law?”  
Adrian Emch
- Nº 2 / 2005** “Las ofertas públicas de adquisición de títulos desde la perspectiva comunitaria en el marco de la creación de un espacio financiero integrado”  
José María Beneyto y José Puente
- Nº 3 / 2005** “Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas. Canarias como ejemplo”  
Carlota González Láynez
- Nº 24 / 2006** “El Imperio Otomano: ¿por tercera vez a las puertas de Viena?”  
Alejandra Arana
- Nº 25 / 2006** “Bioterrorismo: la amenaza latente”  
Ignacio Ibáñez Ferrándiz
- Nº 26 / 2006** “Inmigración y redefinición de la identidad europea”  
Diego Acosta Arcarazo
- Nº 27 / 2007** “Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones”  
Raquel Turienzo Carracedo
- Nº 28 / 2007** “El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea”  
Gaspar Atienza Becerril
- Nº 29 / 2008** “Iraqi Kurdistan: Past, Present and Future. A look at the history, the contemporary situation and the future for the Kurdish parts of Iraq”  
Egil Thorsås
- Nº 30 / 2008** “Los desafíos de la creciente presencia de China en el continente africano”  
Marisa Caroço Amaro
- Nº 31 / 2009** “La cooperación al desarrollo: un traje a medida para cada contexto. Las prioridades para la promoción de la buena gobernanza en terceros países: la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas”  
Anne Van Nistelrooij

**Nº 32 / 2009** “Desafíos y oportunidades en las relaciones entre la Unión Europea y Turquía”  
Manuela Gambino



## Serie Política de la Competencia

- Nº 1 / 2001** “El control de concentraciones en España: un nuevo marco legislativo para las empresas”  
José María Beneyto
- Nº 2 / 2001** “Análisis de los efectos económicos y sobre la competencia de la concentración Endesa-Iberdrola”  
Luis Atienza, Javier de Quinto y Richard Watt
- Nº 3 / 2001** “Empresas en Participación concentrativas y artículo 81 del Tratado CE: Dos años de aplicación del artículo 2(4) del Reglamento CE de control de las operaciones de concentración”  
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 1 / 2002** “Cinco años de aplicación de la Comunicación de 1996 relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en los asuntos relacionados con los acuerdos entre empresas”  
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 2 / 2002** “Leniency: la política de exoneración del pago de multas en derecho de la competencia”  
Santiago Illundaín Fontoya
- Nº 3 / 2002** “Dominancia vs. disminución sustancial de la competencia ¿cuál es el criterio más apropiado?: aspectos jurídicos”  
Mercedes García Pérez
- Nº 4 / 2002** “Test de dominancia vs. test de reducción de la competencia: aspectos económicos”  
Juan Briones Alonso
- Nº 5 / 2002** “Telecomunicaciones en España: situación actual y perspectivas”  
Bernardo Pérez de León Ponce
- Nº 6 / 2002** “El nuevo marco regulatorio europeo de las telecomunicaciones”  
Jerónimo González González y Beatriz Sanz Fernández-Vega
- Nº 1 / 2003** “Some Simple Graphical Interpretations of the Herfindahl-Hirshman Index and their Implications”  
Richard Watt y Javier De Quinto
- Nº 2 / 2003** “La Acción de Oro o las privatizaciones en un Mercado Único”  
Pablo Siegrist Ridruejo, Jesús Lavalle Merchán, Emilia Gargallo González
- Nº 3 / 2003** “El control comunitario de concentraciones de empresas y la invocación de intereses nacionales. Crítica del artículo 21.3 del Reglamento 4064/89”  
Pablo Berenguer O’Shea y Vanessa Pérez Lamas
- Nº 1 / 2004** “Los puntos de conexión en la Ley 1/2002 de 21 de febrero de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia”  
Lucana Estévez Mendoza
- Nº 2 / 2004** “Los impuestos autonómicos sobre los grandes establecimientos comerciales como ayuda de Estado ilícita ex art. 87 TCE”  
Francisco Marcos
- Nº 1 / 2005** “Servicios de Interés General y Artículo 86 del Tratado CE: Una Visión Evolutiva”  
Jerónimo Maíllo González-Orús

- Nº 2 / 2005** “La evaluación de los registros de morosos por el Tribunal de Defensa de la Competencia”  
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 3 / 2005** “El código de conducta en materia de fiscalidad de las empresas y su relación con el régimen comunitario de ayudas de Estado”  
Alfonso Lamadrid de Pablo
- Nº 18 / 2006** “Régimen sancionador y clemencia: comentarios al título quinto del anteproyecto de la ley de defensa de la competencia”  
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 19 / 2006** “Un nuevo marco institucional en la defensa de la competencia en España”  
Carlos Padrós Reig
- Nº 20 / 2006** “Las ayudas públicas y la actividad normativa de los poderes públicos en el anteproyecto de ley de defensa de la competencia de 2006”  
Juan Arpio Santacruz
- Nº 21 / 2006** “La intervención del Gobierno en el control de concentraciones económicas”  
Albert Sánchez Graells
- Nº 22 / 2006** “La descentralización administrativa de la aplicación del Derecho de la competencia en España”  
José Antonio Rodríguez Míguez
- Nº 23 / 2007** “Aplicación por los jueces nacionales de la legislación en materia de competencia en el Proyecto de Ley”  
Juan Manuel Fernández López
- Nº 24 / 2007** “El tratamiento de las restricciones públicas a la competencia”  
Francisco Marcos Fernández
- Nº 25 / 2008** “Merger Control in the Pharmaceutical Sector and the Innovation Market Assessment. European Analysis in Practice and differences with the American Approach”  
Teresa Lorca Morales
- Nº 26 / 2008** “Separación de actividades en el sector eléctrico”  
Joaquín M<sup>a</sup> Nebreda Pérez
- Nº 27 / 2008** “Arbitraje y Defensa de la Competencia”  
Antonio Creus Carreras y Josep Maria Julià Insenser
- Nº 28 / 2008** “El procedimiento de control de concentraciones y la supervisión por organismos reguladores de las Ofertas Públicas de Adquisición”  
Francisco Marcos Fernández
- Nº 29 / 2009** “Intervención pública en momentos de crisis: el derecho de ayudas de Estado aplicado a la intervención pública directa en las empresas”  
Pedro Callol y Jorge Manzarbeitia

## **Serie Economía Europea**

- Nº 1 / 2001** “Impacto económico de la inmigración de los Países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea”  
M<sup>a</sup> del Mar Herrador Morales
- Nº 1 / 2002** “Análisis de la financiación de los Fondos Estructurales en el ámbito de la política regional de la Unión Europea durante el período 1994-1999”  
Cristina Isabel Dopacio
- Nº 2 / 2002** “On capital structure in the small and medium enterprises: the spanish case”  
Francisco Sogorb Mira
- Nº 3 / 2002** “European Union foreign direct investment flows to Mercosur economies: an analysis of the country-of-origin determinants”  
Martha Carro Fernández
- Nº 1 / 2004** “¿Es necesario reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento?”  
Ana Cristina Mingorance
- Nº 2 / 2004** “Perspectivas financieras 2007-2013: las nuevas prioridades de la Unión Europea y sus implicaciones en la política regional”  
Cristina Serrano Leal, Begoña Montoro de Zulueta y Enrique Viguera Rubio
- Nº 3 / 2004** “Stabilisation Policy in EMU: The Case for More Active Fiscal Policy”  
María Jesús Arroyo Fernández y Jorge Uxó González
- Nº 1 / 2005** “La negociación de las perspectivas financieras 2007-2013: Una historia de encuentros y desencuentros”  
Cristina Serrano Leal
- Nº 9 / 2006** “La cuestión agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales”  
Ana Fernández-Ardavín Martínez y M<sup>a</sup> Ángeles Rodríguez Santos
- Nº 10 / 2007** “El modelo de desarrollo finlandés y su posible adaptación a los países del Este”  
Zane Butina
- Nº 11 / 2008** “La estrategia de Lisboa como respuesta de la UE a los retos de la globalización y al envejecimiento de su población”  
Miguel Moltó Calvo



## **Serie del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo**

- Nº 1 / 2003** “Papel de la UE en las recientes cumbres internacionales”  
Mónica Goded Salto
- Nº 1 / 2004** “La asociación Euro-Mediterránea: Un instrumento al servicio de la paz y la prosperidad”  
Jesús Antonio Núñez Villaverde
- Nº 2 / 2004** “La retroalimentación en los sistemas de evaluación. Experiencias en la cooperación al desarrollo”  
José María Larrú Ramos
- Nº 3 / 2004** “Migraciones y desarrollo: propuestas institucionales y experiencias prácticas”  
Carlos Giménez, Alberto Acosta, Jaime Atienza, Gemma Aubarell, Xabier Aragall
- Nº 4 / 2004** “Responsabilidad social corporativa y PYMES”  
Amparo Merino de Diego
- Nº 1 / 2005** “La relación ONG-Empresa en el marco de la responsabilidad social de la empresa”  
Carmen Valor y Amparo Merino
- Nº 1 / 2008** “Dos modalidades de evaluación: evaluaciones de impacto aleatorias y evaluaciones participativas”  
José María Larrú Ramos y Jorge Lugrís Llerandi
- Nº 2 / 2008** “A system not fit for purpose?”  
Sven Grimm
- Nº 3 / 2008** “El fortalecimiento institucional de la sociedad civil: principal desafío de la cooperación internacional”  
Ramón E. Daubón
- Nº 4 / 2009** “La relación entre las instituciones y el desarrollo económico de las naciones”  
Pablo Bandeira
- Nº 5 / 2009** “El desarrollo institucional en el contexto de la ineficacia de la ayuda oficial: valoración crítica y propuestas de acción”  
Pablo Bandeira
- Nº 6 / 2009** “El fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo desde las bases: la experiencia de la RedEAmérica”  
Rodrigo Villar
- Nº 7 / 2009** “Mind the gap: Addressing the “Delivery Challenge” in EC Development Cooperation”  
Jean Bossuyt



## **Serie Arbitraje Internacional y Resolución Alternativa de Controversias**

- Nº 1 / 2007** “Towards a new paradigm in international arbitration. The Town Elder model revisited”  
David W. Rivkin
- Nº 2 / 2008** “Los árbitros y el poder para dictar condenas no pecuniarias”  
David Ramos Muñoz
- Nº 3 / 2008** “La lucha contra las prerrogativas estatales en el arbitraje comercial internacional”  
José Fernando Merino Merchán
- Nº 4 / 2009** “Due process and public policy in the international enforcement of class arbitration awards”  
Stacie I. Strong
- Nº 5 / 2009** “The permanent court of arbitration and the uncitral arbitration rules: current interaction and future prospectives”  
Sarah Grimmer

**Resumen:** El presente trabajo se centra en el papel que desempeñan las instituciones en el ámbito de las democracias contemporáneas que alcanzaron el estadio democrático en la última gran ola democratizadora y que conviven con situaciones de desarrollo precario. Aborda cuestiones fundamentales de la democracia representativa desde una perspectiva teórica que la enlace con la presente literatura sobre calidad de la democracia con el objetivo de presentar un diagnóstico de su estado actual.

**Palabras clave:** sistema político, democracia representativa, calidad de la democracia, neoinstitucionalismo, desarrollo.

**Abstract:** This paper focuses on the role played by institutions within those contemporary democracies that underwent processes of transition in the last main democratic wave and which are currently experiencing difficult processes of development. It approaches fundamental questions of representative democracy from the quality of democracy theoretical perspective, with the aim of offering a diagnosis of the current situation.

**Keywords:** political system, representative democracy, quality of democracy, neoinstitutionalism, development.

Patrocina:



Colabora:



Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)  
Avda. del Valle 21, 28003 Madrid  
Teléfono: 91 514 04 22 / Fax: 91 514 04 28  
info@cecod.net  
www.cecod.net  
www.cecod-fi.net

ISBN: 978-84-92456-82-6

