

ESTADO DE MÉXICO Y DEMOCRACIA
EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

ESTADO DE MÉXICO Y DEMOCRACIA EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

COORDINADORES

Francisco Lizcano Fernández

Ruperto Retana Ramírez



**Estado de México y democracia
en los albores del siglo XXI**

Francisco Lizcano Fernández
Ruperto Retana Ramírez
COORDINADORES

Serie: Investigaciones jurídicas y político-electorales

Primera edición, marzo de 2010

© 2010

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO
Paseo Tolloca no. 944, col. Santa Ana Tlapaltitlán,
C. P. 50160, Toluca, México
www.ieem.org.mx

© 2010

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN: 978-607-9028-00-8

Los juicios y afirmaciones expresados en este documento
son responsabilidad de los autores.

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita

Índice

Presentación	7
Conceptos de <i>democracia y calidad de la democracia</i> <i>Francisco Lizcano Fernández</i> <i>Ruperto Retana Ramírez</i> <i>Juan José Monroy García</i>	9
Una visión panorámica sobre la calidad de la democracia en el Estado de México <i>Francisco Lizcano Fernández</i> <i>Ruperto Retana Ramírez</i>	49
Tendencias electorales y sistema de partidos en el Estado de México (1981-2006) <i>Javier Arzuaga Magnoni</i>	71
De elecciones y partidos <i>Álvaro Arreola Ayala</i>	103

Participación ciudadana institucionalizada y calidad de la democracia en el Estado de México <i>José María Aranda Sánchez</i> <i>Flor Gómez Hernández</i>	123
Análisis de la bibliografía sobre la democracia en y desde el Estado de México <i>Francisco Lizcano Fernández</i> <i>Juan José Monroy García</i>	145
Anexo I. Encuesta sobre la calidad de la democracia, Estado de México	177
Anexo II. Bibliografía sobre la democracia en y desde el Estado de México <i>Piedad Liliana Rivera Cuevas</i> <i>Nancy Jiménez Hernández</i> <i>Ana Fernanda García Sevilla</i> <i>José Alberto Jasso Arriaga</i> <i>Claudia Susana Vázquez de Lira</i>	199

Presentación

De acuerdo con su título, este libro, compuesto por seis capítulos y dos anexos, reúne textos relativos a la democracia y al Estado de México, una de las principales entidades federativas de la República Mexicana. La importancia del Estado de México en el contexto nacional es indiscutible: de las 32 entidades que integran el país, es la que tiene más habitantes y electores (el segundo y el tercer lugares en ambos sentidos son ocupados, respectivamente, por el Distrito Federal y Veracruz), en tanto que está en el segundo lugar por el tamaño de su economía (en el primero se ubica el Distrito Federal y en el tercero, Nuevo León).

El primer capítulo es de naturaleza conceptual, por lo que no se refiere a ningún territorio concreto. Los otros cinco capítulos, así como los dos anexos, aluden a manifestaciones dispares de la democracia en el Estado de México. El primer capítulo compara algunas de las principales concepciones de *democracia* (clasificadas en tres tipos: electoral, sustantiva y de ciudadanía) y de *calidad de la democracia*. Todas ellas tienen en común poner en el centro de sus planteamientos una serie de aspectos políticos, los cuales se podrían aglutinar en tres dimensiones: libertades civiles o personales, derechos políticos y estado de derecho. En este sentido, la diferencia más importante radica en que una de las tres concepciones de democracia estudiadas, la denominada *democracia de ciudadanía*, añade a las mencionadas dimensiones políticas otra de carácter socioeconómico. En cuanto a la calidad de la democracia, más allá de que incorpore dimensiones diferentes a las señaladas (como la rendición de cuentas de los gobernantes, la participación ciudadana y la cultura cívica), tiene como elemento distintivo el énfasis que hace en la percepción de los propios ciudadanos. Mientras que los estudios tradicionales sobre la democracia prescindían a

menudo de este punto de vista, los estudios sobre la calidad de la democracia lo ponen en el centro de sus preocupaciones.

Es esta percepción de los ciudadanos la que se estudia, precisamente, en el segundo capítulo, basado, en lo fundamental, en una encuesta realizada *ex profeso* para el proyecto de investigación que dio origen a este libro. Los resultados completos de la encuesta y los datos del proyecto de investigación aparecen en el primer anexo. A partir de la información obtenida en este trabajo de campo, no sólo se pone de manifiesto, entre otros asuntos, la capacidad de los mexiquenses para organizarse, sus tendencias ideológicas y sus orientaciones partidistas, sino que también se analiza su valoración acerca de los principales actores e instituciones políticas (y sociales, en general), e incluso sobre temas abstractos como la “democracia ideal” y la “democracia real”.

Los tres capítulos siguientes se refieren a aspectos cruciales para la comprensión y valoración de la democracia mexiquense en la actualidad. El tercero y el cuarto enfrentan, desde puntos de vista distintos, las elecciones (los acontecimientos más importantes en el régimen político democrático) y los partidos políticos (los actores más relevantes en el tipo de régimen mencionado) en el Estado de México. El quinto analiza el contexto institucional de la participación ciudadana en esta misma entidad. El sexto y último capítulo del libro analiza cómo ha evolucionado, a lo largo de las últimas décadas, el interés por el tema de la democracia entre los científicos sociales y las instituciones del Estado de México. La “materia prima” de esta parte del trabajo se encuentra en su segundo anexo.

Este texto es fruto del trabajo conjunto de siete investigadores, todos profesores de la Universidad Autónoma del Estado de México, excepto Álvaro Arreola, que trabaja en la Universidad Nacional Autónoma de México, y cinco ayudantes de investigación. Asimismo, este libro no se hubiera podido realizar sin los apoyos del Instituto Electoral del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México, la que, a través de su Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados, aportó el financiamiento necesario para llevar a buen puerto el proyecto del que surgió el presente texto colectivo.

Los coordinadores

Conceptos de *democracia* y *calidad de la democracia*

Francisco Lizcano Fernández
Ruperto Retana Ramírez
Juan José Monroy García

En este capítulo, que se divide en tres apartados principales, se presenta un marco conceptual que, pensamos, tiene importancia en sí mismo, aunque también ha tenido la utilidad práctica de orientar la elaboración e interpretación de la encuesta sobre la calidad de la democracia en el Estado de México que se incluye en este mismo libro. El primer apartado se dedica a distinguir y relacionar dos perspectivas distintas desde las cuales se puede enfrentar el tema de la democracia: la normativa y la descriptiva. En el segundo se exponen algunos de los principales conceptos de *democracia* vigentes en la actualidad (en su vertiente descriptiva, que es la más utilizada hoy), los cuales son clasificados en tres tipos: democracia electoral, democracia sustantiva y democracia de ciudadanía. Al concepto *calidad de la democracia* se reserva el tercer apartado. En todos los casos se destacan los elementos utilizados en las definiciones de los conceptos analizados. Al inicio de cada uno de los apartados, se indican las conclusiones principales que desprendemos de ellos. Toca ahora relacionar los tres apartados y hacer las comparaciones oportunas.

Las definiciones de *democracia* se clasifican de acuerdo con dos criterios: el lapso enfatizado y los elementos considerados. El concepto *electoral* de democracia se ciñe a los periodos electorales y los elementos políticos (libertades civiles o personales, derechos políticos y estado de derecho). El

concepto *sustantivo* también se ciñe a estos elementos, pero los considera tanto en los periodos electorales como en los periodos transcurridos entre las elecciones. El concepto *democracia de ciudadanía*, como el anterior, alude tanto a los periodos electorales como a los no electorales, pero, a diferencia de él, añade aspectos socioeconómicos a los políticos. En cuanto al concepto *calidad de la democracia*, considera tanto la perspectiva descriptiva como la normativa, pues una parte fundamental de este concepto es servir para medir el grado de democracia a partir de las opiniones de la población, las cuales, necesariamente, dependen de su percepción de cómo debe ser la democracia. Los planteamientos teóricos analizados sobre la calidad de la democracia, así como el concepto *democracia de ciudadanía*, concede notable importancia a aspectos socioeconómicos, además, obviamente, de dársela a los políticos, que siempre están en el centro de todos los planteamientos analizados en este texto tanto sobre la democracia como sobre la calidad de la democracia. Sin embargo, en el estudio más completo sobre la calidad de la democracia hecho en América Latina (uno realizado en Costa Rica), la importancia concedida a lo socioeconómico es muy escasa.

Democracia normativa y democracia descriptiva

Es usual distinguir dos perspectivas del concepto *democracia*: la normativa y la descriptiva. La perspectiva normativa está interesada por lo que debe ser la democracia, en tanto que la perspectiva descriptiva se interesa por cómo se ha manifestado ésta. De acuerdo con Sartori (1997b: 4-5, 9), la teoría de la democracia debe atender ambas perspectivas, pero la distinción entre una y otra es fundamental para desenmascarar los malentendidos y las trampas que aquejan a este concepto y a las experiencias históricas a las que se refiere. Es necesario distinguir con precisión ambos planos para no mezclarlos sin previo aviso creando confusión en donde debe imperar la claridad.

Esta distinción entre ambas perspectivas de la democracia, así como sus íntimas relaciones, también ha sido defendida por organizaciones internacionales.

La democracia es tanto un ideal que se ha de tratar de alcanzar como un modo de gobierno que se ha de aplicar conforme a modalidades que reflejan la diversidad de experiencias y de particularidades culturales, sin derogar principios, normas

y reglas internacionalmente admitidos. Así pues, es un estado o una condición constantemente perfeccionado y siempre mejorable, cuya evolución depende de diversos factores políticos, sociales, económicos y culturales (UI, 1997).

En este texto nos interesa principalmente la perspectiva descriptiva. Por tanto, empleamos el término *democracia* como sinónimo de democracia descriptiva. Cuando aludamos a la otra perspectiva siempre calificaremos al término *democracia* con los adjetivos *normativa* o *ideal*. Con ello no nos alejamos del proceder normal entre politólogos y filósofos de la política, pues es común utilizar la misma palabra para referirse a ambas perspectivas. Dahl ha pretendido terminar con este equívoco reservando el vocablo *democracia* para referirse a la democracia ideal y denominando *poliarquía* a la democracia en sentido descriptivo, pero su proceder no se ha generalizado.

La relación que Dahl establece entre ambas perspectivas es la de que una, la democracia ideal, sirve de guía a la otra, la existente en la realidad y la llena de contenido. “...Es importante mantener la distinción entre la democracia, como sistema ideal, y los convenios institucionales, que deben verse como una especie de aproximación imperfecta al ideal” (Dahl, 1989: 19). En un texto posterior, después de corroborar que la democracia “se refiere tanto a un ideal como a una realidad” (Dahl, 1999: 35), afirma que la democracia ideal persigue fines ideales y da respuesta a dos preguntas: ¿qué es la democracia? y ¿por qué la democracia? Por su parte, la democracia real, la que se manifiesta en gobiernos reales, permite responder a otras dos interrogantes: qué instituciones requiere la democracia y qué condiciones favorecen a la democracia (Dahl, 1999: 38). La democracia ideal sería aquella en la que todos los miembros de una asociación fueran “políticamente iguales”; es decir, que todos ellos fueran tratados “como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación” (Dahl, 1999: 47). Para que ello se pudiera producir, se tendrían que satisfacer, por lo menos, cinco “criterios”: participación efectiva, igualdad de voto, comprensión ilustrada, control de la agenda e inclusión de los adultos (Dahl, 1999: 47-48).

Ninguno de nosotros, supongo, piensa que podamos realmente alcanzar un sistema perfectamente democrático, dada la cantidad de limitaciones que se nos imponen en el mundo real. Aun así, los criterios nos dotan de estándares frente a

los cuales podemos comparar los logros y las imperfecciones que todavía perduran en los sistemas políticos efectivos y en sus instituciones, y pueden guiarnos para alcanzar soluciones que nos acerquen al ideal (Dahl, 1999: 38).

Como se verá, esta visión de la relación entre la democracia ideal y la democracia real está presente en la percepción de la calidad de la democracia.

Por su parte, Sartori, en diálogo con Dahl, establece una relación más íntima entre ambas perspectivas, al involucrar los ideales democráticos en el surgimiento y el funcionamiento de la democracia real. Por un lado, afirma Sartori, “un sistema democrático se establece como resultado de presiones deontológicas”; es decir, de deberes y valores (Sartori, 1997a, vol. I: 26). Por otro, sostiene el mismo autor: “...las poliarquías de Dahl son lo que son porque encarnan ideales”, pues “la democracia debe su misma existencia a sus valores” (Sartori, 1997a, vol. I: 27). En síntesis, “la democracia resulta de, y es conformada por, las interacciones entre sus ideales y su realidad, el empuje del *deber* y la resistencia del *es*” (Sartori, 1997a, vol. I: 27). Con todo, Sartori afirma la pertinencia de distinguir entre ambas perspectivas: “el ideal democrático no define la realidad democrática y, viceversa, una democracia real no es ni puede ser una democracia ideal” (Sartori, 1997a, vol. I: 27).

Incluso si se está de acuerdo con la íntima vinculación que Sartori propone entre ambas perspectivas, se debe reconocer que su distinción, ineludible según el propio autor italiano, aparece planteada con más claridad por Dahl, quien, además, es más preciso a la hora de caracterizar a la democracia real. Quizá por ello su definición de democracia real es la que cuenta en la actualidad con más seguidores.

Por otra parte, en el examen que se hace a continuación sobre el concepto *democracia descriptiva* nos interesan especialmente las características concretas (e incluso medibles) que se le han adjudicado (no los principios que la rigen), pues son éstas las que se pueden comparar más nítidamente con el concepto *calidad de la democracia*, debido a que este último, como se verá, ha surgido con el objetivo de establecer (medir) el grado de democracia alcanzado por entidades político administrativas concretas. Con todo, el concepto *calidad de la democracia* también implica el de *democracia normativa*, pues, entre otras cuestiones, pretende establecer en qué medida la democracia existente en tales entidades se adecua a las aspiraciones (inevitablemente permeadas por la *democracia ideal*) de su población.

Tres concepciones de democracia

Los conceptos de democracia más utilizados hoy pueden dividirse en tres tipos de acuerdo con los aspectos de la realidad que involucran: el restringido, parcial o electoral, que reduce la democracia a una forma de acceder al poder; el sustantivo, que añade a lo anterior lo relativo al ejercicio del poder; y el amplio, que suma a lo anterior factores sociales ligados a lo político. Como se puede observar, hemos ordenado estos tres tipos de conceptos según la cantidad de aspectos involucrados. El segundo y el tercero incorporan los elementos considerados, respectivamente, en el primero y en el segundo.

La comparación entre estos tres tipos arroja cuatro conclusiones principales. En primer lugar, los tres aluden a los que, por tanto, se pueden considerar como los criterios fundamentales para caracterizar la democracia: los derechos civiles, los derechos políticos y el estado de derecho. Dado que el estado de derecho incluye necesariamente el respeto a los derechos civiles, pero no el respeto a los derechos políticos, los dos criterios que se acaban de mencionar se pueden sintetizar en dos: los derechos políticos y el estado de derecho. En segundo lugar, las diferencias principales entre los dos tipos primeros de conceptos de democracia (electoral y sustantiva o como régimen político) no se refieren tanto al número de aspectos considerados cuanto a los *momentos* que se toman en cuenta: en el primer caso sólo a los procesos electorales y en el segundo a todos los momentos, es decir, tanto a los procesos electorales como a los lapsos intermedios entre ellos. En tercer lugar, el tercer tipo (democracia de ciudadanía) añade a los aspectos considerados por los otros dos una dimensión más: los derechos sociales. El concepto de democracia de ciudadanía es similar al segundo (y distinto del primero) en cuanto que concede importancia a los lapsos electorales y a los interelectorales. Por último, en algunas concepciones sustantivas de la democracia se añade a las características básicas de la democracia ya mencionadas la de la transparencia estatal ante la ciudadanía.

Democracia electoral

A continuación, exponemos el concepto de democracia electoral, que percibe la democracia como una determinada forma de acceder al poder, a partir de algunos de sus más connotados exponentes: Joseph Schumpeter, Raymond

Aron (en un texto de inicios de la década de 1950), Norberto Bobbio y Samuel Phillips Huntington.

El concepto de *democracia*, como procedimiento mediante el cual se elige a los gobernantes, tiene sus orígenes en Schumpeter, quien en plena Segunda Guerra Mundial, en 1942, la define como un método político para decidir quién o quiénes asumen el gobierno. Según este autor, el sistema democrático es aquél mediante el cual las élites políticas compiten para asumir el gobierno de acuerdo con la voluntad de los electores expresada libremente a través del voto.

La democracia es un método político, es decir, un cierto tipo de concierto institucional para llegar a las decisiones políticas —legislativas y administrativas—, y por ello no puede constituir un fin en sí misma, independientemente de las decisiones a que dé lugar en condiciones históricas dadas. Y este debe ser el punto de partida para todo intento de definirla (Schumpeter, 1983, vol. II: 311-312).

Esta cita contiene, sintéticamente y de manera más o menos explícita, los cuatro aspectos que nos interesa rescatar de la visión de Schumpeter sobre la democracia: su crítica de la teoría clásica, las características de la democracia, su carácter estrictamente procedimental (se refiere a procedimientos para elegir a gobernantes, pero no a los tipos de políticas que éstos puedan poner en práctica) y su naturaleza elitista.

La concepción de Schumpeter de democracia parte de la crítica de la que denomina “teoría clásica de la democracia”, la cual ubica en el siglo XVIII y caracteriza a través de un método democrático cuyo fin es la realización del “bien común” a través de la voluntad general:

La filosofía de la democracia del siglo XVIII puede ser comprendida en la siguiente definición: el método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad (Schumpeter, 1983, vol. II: 321).

Son estos dos supuestos básicos de la “teoría clásica”, el bien común y la voluntad general, los que critica Schumpeter. Para este autor “no hay bien común, unívocamente determinado, en el que todo el mundo pueda estar de acuerdo o pueda hacerse estar de acuerdo en virtud de una argumentación racional” (Schumpeter, 1983, vol. II: 322), no sólo por el hecho de que algunos miembros

de la sociedad puedan querer cosas distintas, sino porque para individuos y grupos significa necesariamente cosas distintas. Más aún, en el caso de que todos aceptasen un bien común claramente definido, como la máxima satisfacción económica de los utilitaristas, ello no implicaría respuestas iguales para los problemas singulares. Por ejemplo, las mejoras en la economía y en el sistema de salud, que pudieran ser considerados bienes deseados por todos, pueden ser enfrentados a través tanto del capitalismo como del socialismo, lo que demuestra la posibilidad de discrepancias en cuanto a los medios para lograr el bien común.

Como consecuencia de esta misma argumentación, Schumpeter considera que la voluntad del pueblo o la *volunté générale* se desvanece, ya que este concepto “presupone la existencia de un bien común claramente determinado y discernible para todos” (Schumpeter, 1983, vol. II: 323). Aunque pudiera decirse que existe una especie de voluntad común o de opinión pública involucrada en el proceso democrático, el resultado carecería no sólo de unidad racional, sino también de una sanción racional que se acomodara a un “bien común”. Todavía más, aun cuando fuesen las opiniones y deseos de los individuos datos definidos e independientes y se actuase respecto de ellos con racionalidad y rapidez ideales, ello no implicaría que esto pudiese denominarse voluntad general. Es muy probable que las decisiones políticas a que se llegara mediante ese proceso, sobre todo cuando existe una voluntad muy dividida, no concuerden con lo que el pueblo quiere realmente (Schumpeter, 1983, vol. II: 326).

Schumpeter sostiene que su propia propuesta tiene mayor verosimilitud en sus supuestos y en sus proposiciones que la teoría clásica, debido a diversas razones. Entre ellas están las siguientes: proporciona un criterio razonablemente eficiente, mediante el cual se distinguen de los demás a los gobiernos democráticos; la piedra de toque es un *modus procedendi*, cuya existencia o cuya ausencia es fácil de comprobar en la mayoría de los casos; reconoce el hecho vital del caudillaje, ya que el método democrático constituye la “competencia por caudillaje político”; finalmente, la competencia política puede compararse con la competencia en la esfera económica, aunque no sin ciertas dificultades, por lo que, para simplificar la cuestión, considera como una especie de competencia, comparable con la económica, el caso de la libre competencia por el voto (Schumpeter, 1983, vol. II: 344-346).

La democracia para Schumpeter es el procedimiento electoral para que los ciudadanos elijan de entre las élites que disputan el poder a la que habrá

de asumirlo en tanto obtenga el mayor número de votos, en condiciones tales que existan libertades fundamentales como la de prensa. Ésta va a ser la base de lo que autores posteriores van a considerar como “definición mínima” de la democracia.

También aclara la relación que existe entre la democracia y la libertad individual, ya que si, en principio al menos, todos los ciudadanos son libres de entrar en competencia por el caudillaje político, esta facultad se traducirá en la mayoría de los casos, aunque no en todos, en una considerable cantidad de libertad de discusión *para todos*, y especialmente, en los casos normales, en una cantidad considerable de libertad de prensa.

La democracia no constituye un fin en sí misma, sino que es el procedimiento para decidir quién gobierna, independientemente de las decisiones que tome el gobernante. Esta distinción es fundamental, porque para Schumpeter, el hecho de que el voto decida cuál de las élites políticas va a gobernar, no implica decidir el contenido del gobierno. Lo que significa, por cierto, reducir al mínimo el control ciudadano sobre el gobernante. Esta idea de democracia es compatible con el capitalismo, pero también lo puede ser con el socialismo, si en determinado momento introduce el método democrático.

Entre el socialismo, tal como lo hemos definido, y la democracia, tal como la hemos definido, no hay una relación necesaria: el uno puede existir sin la otra. Al mismo tiempo tampoco hay incompatibilidad: en situaciones apropiadas del medio social el sistema socialista puede funcionar según los principios democráticos (Schumpeter, 1983, vol. II: 361).

De Raymond Aron hemos querido rescatar sus planteamientos iniciales, expresados en un texto elaborado para un curso que impartió en 1952 en la Escuela Nacional de Administración de París. Sin embargo, la primera edición de este texto, en francés, no se hizo sino hasta 1997. En este texto Aron afirma que “la democracia puede ser definida, sociológicamente [con este término expresa que se refiere a la perspectiva que antes hemos denominado descriptiva], como la organización de la competencia pacífica con miras al ejercicio del poder” (Aron, 1999: 42). En la misma definición insiste reiteradamente a lo largo del libro. Por ejemplo, al preguntarse por lo que Montesquieu llamó el “principio de la democracia” afirma contundentemente: “No busquemos en las nubes las virtudes sublimes de la democracia, sino en la realidad: la esencia de la democracia es la aceptación de la competencia pacífica” (Aron, 1999: 61).

Como otros autores que han definido la democracia como una forma de acceder al poder, Aron defiende que la democracia, aunque tendencialmente contribuye al mayor poder de los “grupos populares” es compatible con distintas estructuras e intereses sociales. “Puede haber entonces democracia —en el sentido en que solemos tomar esta palabra— sin que exista de ningún modo igualdad social. La competencia electoral no implica otra cosa que la aceptación, por aquellos que gobiernan, de las reglas fijadas para la selección de los electos y de los que detentan las funciones públicas” (Aron, 1999: 54).

Aron aglutina los “atributos” de la democracia en tres “puntos” planteados como interrogaciones: “¿cómo se organiza la competencia?”, “¿quién es admitido para participar en la competencia?” y “¿en qué consiste la organización de la competencia?”. Al referirse al primer punto, pone en evidencia cuatro atributos de la democracia, indispensables para que en realidad las elecciones puedan calificarse de competidas: la libertad política, la libertad personal, la existencia de varios partidos políticos y el respeto a las minorías o a la oposición (Aron, 1999: 43-45). Con respecto al segundo punto, sólo trata el tema expresado en la interrogación correspondiente. Después de poner de manifiesto que lo más común a lo largo de la historia de la democracia ha sido excluir de la competencia a grandes porciones de la sociedad (como sucedió en la Grecia clásica o en los inicios de la competencia electoral en Francia y como seguía sucediendo en Sudáfrica cuando escribió este texto), Aron afirma que la tendencia actual, impulsada por los mismos principios que han guiado la introducción de la competencia electoral (como el de la igualdad y la idea de que los hombres pueden elegir por sí mismos su gobierno), es la de dar “a todos los miembros de la comunidad el derecho de participar en la lucha electoral como electores y elegidos a la vez” (Aron, 1999: 50). El tercer punto se refiere a la existencia de reglas constitucionales “según las cuales los ciudadanos eligen a sus representantes, y según las cuales, a continuación, los representantes eligen, a su vez, a quienes ejercerán las funciones que les han sido encomendadas” (Aron, 1999: 50).

Norberto Bobbio es uno de los pensadores que mayor influencia ha tenido en la concepción de democracia en nuestro país y, a través de éste, en Latinoamérica. Su obra comenzó a publicarse desde 1941 por la principal editorial mexicana, el Fondo de Cultura Económica, que después de la casa editora de Bobbio, la italiana Einaudi, es la que mayor cantidad de obras le ha publicado (Filippi y Lafer, 2006: 62).

Para Bobbio la democracia es fundamentalmente un conjunto de reglas procesales. Sigue en este punto la línea de explicación iniciada por Joseph Schumpeter en 1942. Según el autor italiano, una definición *mínima* de democracia (en el sentido de que si no se ajusta a ella un régimen político no puede ser calificado de democrático) es la que la considera como “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*” (Bobbio, 1986: 14). Esto es así porque para este autor las decisiones de los individuos en sociedad requieren ser tomadas con base en reglas; una de las cuales es la que establece *quiénes* son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias del grupo y con qué procedimientos. Un régimen democrático se caracteriza entonces porque los sujetos llamados a tomar las decisiones colectivas —autorizadas por la ley fundamental, lo que las vuelve un derecho— corresponde a un número muy elevado de los miembros de la sociedad, no a todos porque entonces se constituiría en una “omnicracia” y en la sociedad no todos tienen derecho al voto. Por lo que respecta a la toma de decisiones, la regla procedimental más importante es la de la mayoría, por la cual se consideran obligatorias las decisiones colectivas.

En el artículo “democracia”, escrito por él mismo, de un *Diccionario de política* que coordinó junto con otros dos autores italianos, Bobbio indica que en la tradición democrático-liberal contemporánea las definiciones de democracia tienden a resolverse y agotarse en un elenco más o menos amplio de reglas del juego democrático. A saber:

1. El máximo órgano político, a quien está asignada la función legislativa, debe estar compuesto por miembros elegidos, directa o indirectamente, por el pueblo.
2. Junto al supremo órgano legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes elegidos, como los entes de la organización local o el jefe del estado (como sucede en las repúblicas).
3. Los electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado mayoría de edad, sin distinción de raza, de religión, de ingresos, y posiblemente también de sexo.
4. Todos los electores deben tener igual voto.
5. Todos los electores deben ser libres de votar según su propia opinión formada lo más libremente posible, es decir, en una libre con-

tienda de grupos políticos que compiten por formar la representación nacional.

6. Deben ser libres también en el sentido de tener alternativas reales, lo cual niega el carácter democrático a cualquier elección con lista única y bloqueada.
7. Tanto para las elecciones de los representantes como para las decisiones del supremo órgano político vale el principio de mayoría numérica, aun cuando pueden ser establecidas diversas formas de mayoría.
8. Ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de las minorías, de manera particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría.
9. El órgano de gobierno debe gozar de la confianza del parlamento o bien del jefe de poder ejecutivo a su vez elegido por el pueblo.

A pesar del carácter eminentemente descriptivo de esta lista de “universales de procedimiento”, el autor italiano aclara que ningún régimen histórico los ha aplicado completamente y por eso es lícito hablar de regímenes más o menos democráticos. Además, de manera similar a Schumpeter, anota que “todas estas reglas establecen cómo se debe llegar a la decisión política y no qué se debe decidir” (Bobbio, 2002, vol. I: 449-450).

Las alternativas reales entre las cuales elegir, así como la posibilidad de que quienes eligen estén en condiciones de seleccionar de entre esas alternativas, exigen ciertas garantías de derechos fundamentales como los de opinión, expresión, reunión y asociación. Esto requiere un estado de derecho en el cual el poder se ejerza dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los denominados derechos “inviolables” de los individuos. Estos derechos “son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentales procesales que caracterizan el régimen democrático” (Bobbio, 1986: 15).

De este modo, para Bobbio una definición mínima de democracia considera cuatro aspectos: 1) el derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas de un mayor número de ciudadanos; 2) la existencia de reglas procesales como la de la mayoría; 3) que quienes estén llamados a decidir se planteen alternativas reales y estén en condiciones de optar entre ellas; 4) para que se pueda optar entre las alternativas es condición

necesaria la existencia de las libertades fundamentales de reunión, asociación, expresión, etcétera.

Es pertinente tener en cuenta para una mejor comprensión de la democracia en este autor las consideraciones de que la democracia es eminentemente representativa y que si hay un desarrollo de la misma es hacia una participación del ciudadano en la sociedad civil, más que hacia una democracia directa (Bobbio, 2006: 218-219). Por otra parte, Bobbio defiende que los ideales democráticos de los modernos no se han cumplido plenamente en la realidad democrática contemporánea, en los siguientes aspectos. En primer lugar, la sociedad democrática es pluralista en oposición al ideal moderno de una sociedad “centrípeta” o monista. En segundo lugar, la democracia moderna, en oposición a la antigua griega, surge como democracia representativa, “que es la única forma de democracia existente y practicable” (Bobbio, 2006: 20); más allá de que en esta representación política persista el poder oligárquico, conformado por élites, lo que, concordando con Shumpeter, le hace sostener que un gobierno democrático no es la ausencia de élites sino la presencia de muchas élites que compiten entre ellas por el voto popular. En tercer lugar, como derivación de lo anterior percibe que la democracia no ha logrado ocupar todos los espacios en donde se ejerce el poder. Una vez que se logró el sufragio universal, si se puede hablar de la ampliación del proceso de democratización, sería a partir del tránsito de la democracia representativa a la democracia social, no tanto a la democracia directa que, como se indicaba, según este autor es imposible de realizar en las sociedades complejas modernas. En este sentido, la pregunta relevante en la actualidad no sería *¿quién vota?*, sino *¿dónde vota?*, pues su respuesta pondría de manifiesto cuáles son los espacios dónde se puede ejercer el derecho al voto y, por tanto, la amplitud de la participación en los distintos ámbitos de la sociedad civil. En cuarto lugar, la democracia no ha eliminado el poder invisible. En quinto lugar, no se ha logrado un ciudadano virtuoso, educado para la democracia, sino apatía política. Junto a estas falsas promesas considera el escaso rendimiento de la democracia y su consecuente ingobernabilidad (Bobbio, 2006: 22-28).

En *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Samuel Phillips Huntington, autor asimismo de *El choque de civilizaciones*, siguiendo explícitamente lo que considera “la tradición schumpeteriana”, afirma que un sistema político es democrático “siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, hones-

tas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar” (Huntington, 1994: 20).

Retomando a Dahl, dice que la democracia abarca dos dimensiones: la competencia y la participación, lo que implica la existencia de libertades civiles y políticas, como las que aluden a expresarse, publicar, reunirse y organizar lo necesario para el debate político y conducción de campañas electorales. La definición de la democracia basada en procedimientos permite, según Huntington, agrupar las variables en las dos dimensiones mencionadas de Dahl, que son empleadas para juzgar, mediante la comparación, hasta qué punto los sistemas políticos son democráticos o no los son, al tiempo que posibilitan evaluar si tales sistemas se vuelven más o menos democráticos.

De esta manera, para Huntington las elecciones no sólo son la esencia de la democracia sino que también permiten definir la transición de un régimen político autoritario a uno democrático: “Si la elección popular de los que toman las decisiones en la cúpula es la esencia de la democracia, entonces el punto crítico en el proceso de democratización está en el reemplazo de un gobierno que no fue elegido de esta manera por uno que lo haya sido en unas elecciones limpias, libres y abiertas” (Huntington, 1994: 22).

Huntington agrega cinco comentarios para acotar su definición de democracia. “En primer lugar, la definición de democracia en términos de elecciones es una definición mínima” (Huntington, 1994: 22). Podría considerarse, como lo hacen otros autores, que la democracia significa libertad, igualdad y fraternidad; un efectivo control de los ciudadanos sobre las políticas; gobierno responsable; honestidad y deliberación informada y racional, etcétera. Sin embargo, al definir así a la democracia aparecen las deficiencias que han puesto en entredicho las definiciones de democracia por la fuente o por los objetivos (recuérdese la crítica de Schumpeter a la voluntad general y al bien común). Por ello Huntington insiste en la validez de su visión electoral de la democracia: “Elecciones, apertura, libertad y juego limpio son la esencia de la democracia, el inexcusable *sine qua non*” (Huntington, 1994: 22).

En segundo lugar, afirma que, aunque se hayan elegido a los líderes a través de mecanismos democráticos, si éstos se convierten en una fachada para que los grupos no elegidos democráticamente ejerzan mucho más poder, entonces el sistema político resulta claramente no democrático (Huntington, 1994: 23). En tercer lugar, incorpora el concepto de *estabilidad* o *institucio-*

nalización al análisis sobre la democracia, que es el grado en que se puede esperar que perdure un sistema político. Hay sistemas democráticos o no democráticos que pueden durar o no, por lo que termina por reconocer que la estabilidad de un sistema defiere de la naturaleza de dicho sistema (Huntington, 1994: 24). Sin embargo, este concepto permite enfrentar el problema de la permanencia del sistema democrático.

En un cuarto punto, se pronuncia por tratar a la democracia y a la no democracia como una dicotomía, más que como una variable continua que pueda ser utilizada para medir el grado de democracia al comparar los sistemas políticos de distintos países a través de una serie de indicadores. En quinto lugar, define los sistemas no democráticos como aquéllos que no tienen competencia electoral o amplia participación por medio del voto, lo que se traduce en que se niega la participación por medio del voto a una parte de la sociedad (negros, mujeres, etc.), no se permite oposición en las elecciones, la oposición es presionada o censurada para que no haga lo que pretende, los diarios de oposición son censurados o clausurados, los votos son manipulados o mal contados (Huntington, 1994: 21).

Democracia sustantiva

En este apartado se analizan las concepciones de Robert Alan Dahl y Freedom House, así como una resolución de la Organización de las Naciones Unidas. Todos ellos consideran como paradigma de la democracia a los Estados benefactores con economía de mercado y sufragio universal.

En un trabajo cuya publicación original data de 1956, Robert Alan Dahl propone una “definición mínima” de democracia: “me parece que, por lo menos, la teoría democrática se relaciona con los procesos por medio de los cuales los ciudadanos comunes ejercen un grado relativo de control sobre los dirigentes” (Dahl, 1988: 11).

A partir de esta consideración, Dahl plantea que en la democracia real, la *poliarquía* según su propia nomenclatura, existen ocho condiciones que se dan en un grado relativamente importante en cuatro periodos: el de la votación, el anterior a la votación, el posterior a la votación y el que transcurre entre las elecciones.

- Durante el periodo de la votación se dan las tres condiciones siguientes: cada miembro de la organización manifiesta su preferencia por alguna de las alternativas, o sea, vota; al tabular dichas expresiones (votos), el valor asignado a la elección de cada individuo es idéntico; y se declara vencedora a la alternativa con el mayor número de votos.
- Durante el periodo anterior a la votación se presentan dos condiciones: cualquier miembro que perciba un conjunto de alternativas, de las que por lo menos una considere preferible a cualquiera de las alternativas que están programadas, puede incluir su alternativa entre las que están programadas para la votación; y todos los individuos poseen información idéntica sobre las alternativas.
- Durante el periodo posterior a la votación se evidencian otras dos condiciones: las alternativas (dirigentes o políticas) con el mayor número de votos desplazan a las demás alternativas (dirigentes o políticas) con menor número de votos; y se ejecutan las órdenes de los funcionarios elegidos.
- Durante la etapa entre las elecciones se presenta una sola condición que se refiere a la relación entre las decisiones que se toman en ella y las propuestas electorales (Dahl, 1988: 91-111).

Interesa rescatar este planteamiento por tres razones. Por un lado, Dahl propone estos factores al preguntarse sobre las condiciones necesarias y suficientes para maximizar la democracia en el mundo real. Por tanto, considera estas condiciones como “límites contra los que realmente puede medirse el funcionamiento de la realidad” (Dahl, 1988: 95), lo que lo hace particularmente útil para quienes posteriormente se ocuparon de la calidad de la democracia. De esto se deriva que cada una de estas ocho condiciones puede plantearse como una regla o como una norma, por ejemplo, de la primera puede derivarse que “cada miembro debe tener la oportunidad de expresar sus preferencias” (Dahl, 1988: 100). Por último, este planteamiento explicita una visión de la democracia que trasciende lo electoral.

En su libro quizá más citado, Dahl parte de la siguiente definición de democracia (independientemente de que se pueda constatar en la realidad): sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos sin distinciones po-

líticas (Dahl, 1989: 13-14). Para que ello se produzca deben manifestarse, por lo menos, tres condiciones: que todos los ciudadanos tengan “igualdad de oportunidades para

1. Formular sus preferencias.
2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente.
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias en la ponderación de las preferencias” (Dahl, 1989: 13-14).

Dahl establece que para que se den estas condiciones “entre el gran número de habitantes de que constan la mayoría de los Estados-naciones actuales”, las instituciones sociales de estos países deben garantizar, cuando menos, ocho cláusulas o requisitos:

1. Libertad de asociación.
2. Libertad de expresión.
3. Libertad de voto.
4. Elegibilidad para el servicio público.
5. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo.
6. Diversidad de fuentes de información.
7. Elecciones libres e imparciales.
8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (Dahl, 1989: 15).

El último planteamiento de Dahl que nos interesa rescatar, que es similar al anterior, es aquél en donde especifica las instituciones (entendidas como prácticas consolidadas a través de generaciones) requeridas por una democracia a gran escala:

1. Cargos públicos electos.
2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes.

3. Libertad de expresión.
4. Fuentes alternativas de información.
5. Autonomía de las asociaciones.
6. Ciudadanía inclusiva, la cual implica los derechos de sufragar, postularse para cargos de elección, y formar y participar en organizaciones políticas (Dahl, 1999: 99-101).

Aunque las definiciones de Dahl sobre la democracia se ciñen estrictamente a los aspectos políticos, este autor ha estudiado con sumo detenimiento las relaciones entre este sistema político y factores diversos que los pueden favorecer u obstaculizar. Éste es, precisamente, el tema básico de *La poliarquía. Participación y oposición*. Al respecto nos interesa rescatar algunos de sus planteamientos sobre las relaciones entre el desarrollo económico y el nivel de este desarrollo con la poliarquía. En este sentido sostiene que tales relaciones son complejas y no hay una respuesta unívoca que indique que a mayor nivel de desarrollo existe mayor democracia y que, a la inversa, un bajo nivel de desarrollo implique necesariamente la ausencia de poliarquía. No obstante, encuentra que el desarrollo económico favorece la democracia y que la desigualdad extrema desempeña un papel negativo tanto en la transición a la democracia como en su consolidación (Dahl, 1989: 79-81, 100).

Freedom House, según el nivel de democracia que han logrado, clasifica a los países del mundo de manera tripartita: libres, parcialmente libres y no libres. Con tal finalidad, esta institución, famosa por establecer desde 1972 (aunque desde la década de 1950 hace evaluaciones en este sentido) el grado de democracia en el mundo, viene midiendo éste a través de dos categorías: derechos políticos y libertades civiles. La situación de cada una de ellas es evaluada con una escala numérica que abarca del 1, que indica el grado de libertad más alto, al 7, el de menor grado de libertad. Esta evaluación se calcula a través de la medición de las 10 variables contempladas en la categoría de derechos políticos y de las 15 variables correspondientes a las libertades civiles (Freedom House, 2006). Por ejemplo, cuando Freedom House, en cuanto a los derechos políticos (lo mismo podría decirse respecto a las libertades civiles), otorga una calificación de “1” a un país, significa que en él estos derechos no sólo se respetan, sino que se hace en un grado cercano al ideal, en tanto que una calificación de “7” manifiesta la ausencia de tales derechos. Es importante

anotar que las calificaciones otorgadas por esta institución no sólo están determinadas por el comportamiento gubernamental sino que también pueden reflejar restricciones a la libertad causadas por agentes no gubernamentales.

Freedom House define la libertad como “la oportunidad de actuar espontáneamente en una variedad de campos fuera del control del gobierno y de otros centros de dominación potencial”. Esta institución mide la libertad a través de dos categorías amplias: los derechos políticos y las libertades civiles. “Las derechos políticos permiten a la gente participar libremente en el proceso político, incluyendo el derecho de votar, competir por cargos públicos y elegir a representantes que tienen un impacto decisivo en políticas públicas y son responsables ante el electorado. Las libertades civiles permiten la libertad de expresión y de creencia, los derechos de reunión y de organización, la supremacía de la ley, y la autonomía personal sin interferencia del Estado”. Esta concepción de Freedom House, así como la metodología que de ella se deriva, se basan explícitamente en la “Declaración universal de los derechos humanos” de la ONU (Freedom House, 2006).

Esta institución establece el grado de vigencia de los derechos políticos a través de tres conjuntos de preguntas. El primero pretende detectar si los procesos electorales son libres, justos y competidos a través de tres preguntas relacionadas con el carácter electoral del poder legislativo y de las principales autoridades del poder ejecutivo, así como con la legislación electoral. El segundo contempla cuatro preguntas relativas al pluralismo político y la participación política libre: competencia entre distintas agrupaciones políticas y posibilidad de alternancia de las mismas en el poder; posibilidad realista de que la oposición aumente su poder en las elecciones; libertad política de las personas ante grupos poderosos como los militares, los extranjeros, los partidos totalitarios, las jerarquías religiosas y las oligarquías económicas; y autonomía (o participación en procesos de toma de decisiones) de grupos minoritarios de carácter cultural, étnico o religioso. El tercero alude al funcionamiento del gobierno en tres sentidos: que los representantes libremente elegidos determinen en la realidad las políticas del gobierno; que éste esté libre de corrupción generalizada; y que el mismo gobierno sea responsable ante el electorado entre las elecciones, al actuar con apertura y transparencia (Freedom House, 2006).

Por su parte, Freedom House divide las libertades civiles en cuatro conjuntos. El primero alude a las libertades de expresión y de creencia, las cuales

se miden a través de cuatro preguntas acerca de la libertad, independencia y pluralidad de los medios de comunicación; la libertad privada y pública de las expresiones religiosas; la libertad de cátedra y la ausencia de “adoctrinamiento político extenso” en el sistema educativo; y la libertad de la discusión privada abierta. El segundo conjunto se refiere a los derechos de reunión y asociación, cuyo nivel se establece a partir de las respuestas a tres preguntas que se interesan por: la libertad de reunión y discusión pública abierta; la libertad de organización política o cuasi-política; y la libertad de organizaciones como las de obreros, campesinos y profesionales. El tercer conjunto se refiere al imperio de la ley, que se determina a partir de cuatro preguntas sobre: la independencia de la judicatura; la aplicación de la ley en materia civil y penal, así como el control civil de la policía; la protección contra terror policiaco, el encarcelamiento injustificado, el exilio o la tortura, causados tanto por grupos que apoyan o se oponen al sistema como por guerras e insurrecciones; y trato igualitario de la población ante la ley. El cuarto conjunto se refiere a la autonomía personal y a los derechos individuales, los cuales se perciben a través de cuatro preguntas sobre: la autonomía personal, la ausencia de control estatal sobre el tránsito, la residencia y el empleo, y la ausencia de adoctrinamiento y de dependencia excesiva del Estado; la libertad de la empresa privada sin interferencias indebidas del gobierno, las fuerzas de seguridad o el crimen organizado; las libertades sociales y personales como las relativas a la igualdad de género, y las libertades de elegir el cónyuge y el tamaño de la familia; e igualdad de oportunidades y ausencia de explotación económica (Freedom House, 2006).

Para cerrar este apartado examinamos la resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU denominada “Promoción del derecho a la democracia”, la cual fue aprobada por 51 votos a favor, dos abstenciones y ningún voto en contra.

La parte medular de esta resolución son dos “afirmaciones”. En la primera se sostiene que “la democracia promueve la plena realización de todos los derechos humanos, y viceversa”. En la segunda, que reproducimos íntegramente, se ofrece un catálogo bastante completo y acotado de los “derechos a una gestión pública democrática”:

- a. El derecho a la libertad de opinión y de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión, de asociación y de reunión pacíficas.

- b. El derecho a la libertad de investigar y de recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión.
- c. El imperio de la ley, incluida la protección jurídica de los derechos, intereses y seguridad personal de los ciudadanos y la equidad en la administración de la justicia, así como la independencia del poder judicial.
- d. El derecho al sufragio universal e igual, así como a procedimientos libres de votación y a elecciones periódicas libres.
- e. El derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos.
- f. Instituciones de gobierno transparentes y responsables.
- g. El derecho de los ciudadanos a elegir su sistema de gobierno por medios constitucionales u otros medios democráticos.
- h. El derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en el propio país (ONU-CDH, 1999).

Como se puede observar, en este listado se da cuenta con detalle de los derechos civiles, de los derechos políticos, del imperio de la ley y de la transparencia gubernamental. De esta manera, tanto esta resolución de la ONU como Freedom House, enfatizan la importancia de la rendición de cuentas por parte del Estado, cuestión a la que Dahl y las concepciones electorales de la democracia conceden menos relevancia.

Democracia de ciudadanía

El título de este apartado ha sido tomado de *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, el texto sobre la democracia en Latinoamérica de mayor trascendencia en los últimos años. Enseguida exponemos su caracterización de la democracia. Esta obra tiene como idea rectora el concepto *democracia de ciudadanía*. La ciudadanía es entendida como “un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional” (Caputo, 2004: 60). Los derechos de ciudadanía se dividen en tres conjuntos, “cada uno de ellos referido a un área diferente de la sociedad:

civiles, políticos y sociales” (Caputo, 2004: 61). La parte del texto que venimos comentando, dedicada a analizar los “Indicadores de desarrollo de la democracia”, se divide precisamente en estos tres tipos de derechos.

En cuanto a los derechos políticos, que se identifican con el régimen político se enuncian los siguientes, vinculados explícitamente con Dahl (Caputo, 2004: 55):

- Autoridades públicas electas.
- Elecciones libres y limpias.
- Sufragio universal.
- Derecho a competir por los cargos públicos.
- Libertad de expresión.
- Acceso a información alternativa.
- Libertad de asociación.
- Respeto por la extensión de los mandatos, según plazos constitucionalmente establecidos.
- Un territorio que define claramente el *demos votante*.
- La expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido.

En relación con la ciudadanía civil y con la ciudadanía social se distinguen una serie de “dimensiones” vinculadas con determinadas “cuestiones relevantes”.

Las cuatro dimensiones de la ciudadanía civil, con sus correspondientes cuestiones relevantes, son las siguientes (Caputo, 2004: 104):

- Igualdad legal y protección contra la discriminación: tratados internacionales, legislación y aplicación de la legislación relacionados con los derechos generales y la situación de los trabajadores, las mujeres, los indígenas y los menores.
- Derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad: tratados internacionales, legislación y aplicación de legislación relacionados con derechos civiles fundamentales.
- Administración de justicia: recursos financieros destinados al sistema de justicia y medidas orientadas a la defensa de los derechos de los acusados y personas privadas de su libertad.

- Libertad de prensa y el derecho a la información: restricciones legales, políticas y económicas a la libertad de prensa, violencia contra periodistas, acceso a la información pública y *habeas data*.

Las dos dimensiones de la ciudadanía civil, con sus correspondientes cuestiones relevantes, son las siguientes (Caputo, 2004: 118):

- Necesidades básicas: salud y educación.
- Integración social: empleo, pobreza y desigualdad.

Calidad de la democracia

En este apartado se consideran dos autores —Guillermo O’Donnell y Leonardo Morlino— y la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia realizada en Costa Rica (Varios, 2001), que es el estudio más completo de su tipo realizado en América Latina. Los dos autores incorporan aspectos socioeconómicos en el centro de sus planteamientos, en tanto que en la auditoría éstos ocupan un papel muy secundario. En este sentido, se podría afirmar que los dos autores estarían más cercanos al concepto de *democracia de ciudadanía*, en tanto que la auditoría se relaciona en mayor medida al concepto de *democracia sustantiva*. Por otro lado, en el terreno de lo político el concepto *calidad de la democracia* suele incorporar un mayor número de temas que los que están presentes en cualquiera de los tipos de definiciones de democracia que se analizaron en el apartado anterior. A los derechos políticos, los derechos civiles y el estado de derecho, se añaden otras dimensiones como la rendición de cuentas de los gobernantes, la participación libre de la ciudadanía y cultura cívica.

Guillermo O’Donnell es un autor fundamental en la discusión actual sobre la democracia en América Latina, sobre todo por sus reflexiones teóricas al respecto. Él fue, precisamente, el principal responsable del marco teórico de la obra antes mencionada *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, tarea que involucró a un nutrido grupo de especialistas (Caputo, 2004; O’Donnell, 2004a y 2004b). En los párrafos que hemos dedicado a sus planteamientos nos ceñimos a señalar algunos aspectos concretos de sus reflexiones relacionados con los temas que nos incumben.

En un texto ligado a la elaboración de la mencionada auditoría sobre la calidad de la democracia que se realizara en Costa Rica, el autor argentino propone una ampliación de la teoría de la democracia de modo que vaya más allá de los límites que le impone su concepción como régimen político. La concepción del ser humano como agente portador de derechos le permite establecer estrechos vínculos entre la democracia, los derechos humanos y el desarrollo humano. “Reflexionando sobre el factor fundante de la democracia —la concepción del ser humano como un *agente*— llegué a la conclusión que existen estrechas conexiones entre la democracia, el desarrollo humano y los derechos humanos” (O’Donnell, 2003: 29). Como se verá enseguida, en su planteamiento sobre cómo evaluar la calidad de las democracias existentes se alude a estos tres conceptos.

Por régimen democrático, democracia política o poliarquía, tres expresiones que emplea como equivalentes (O’Donnell, 2003: 41), entiende “uno en el que el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son a la vez limpias e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre las elecciones, diversas libertades —habitualmente llamadas ‘políticas’— tales como las de asociación, expresión, movimiento y de disponibilidad de información no monopolizada por el estado o por agentes privados” (O’Donnell, 2003: 36-37).

Pero, desde la perspectiva del autor argentino, la democracia involucra no sólo al régimen político sino también al Estado. En efecto, las cuatro características que distinguen a la democracia de cualquier otro tipo de régimen político se refieren a ambos: elecciones limpias e institucionalizadas; una apuesta inclusiva y (limitadamente) universal; un sistema legal que establece y respalda —por lo menos— los derechos y libertades implicados por un régimen democrático; y un sistema legal que prohíbe que cualquiera sea de *legibus solutus*. De acuerdo con este autor, las dos primeras características corresponden al régimen político, en tanto que las dos últimas, al Estado. “Por lo tanto, las teorías sobre la democracia que se limitan al estudio del régimen sub-especifican erróneamente su tema” (O’Donnell, 2003: 73).

La calidad de la democracia, que permite distinguir diferentes grados de democracia o de democraticidad, se establece a partir de ítems o estándares que deben ser considerados como vectores que mapean diversas dimensiones o aspectos de *democraticidad* (O’Donnell, 2003: 117). No obstante, como se anticipaba, el estudio de la calidad de la democracia no sólo considera los

aspectos mencionados en relación con la democracia, también se debe interesar por otros relativos al desarrollo humano y a los derechos humanos. Sin pretender ser exhaustivo, O'Donnell menciona algunos de los más relevantes. En cuanto al desarrollo humano indica cuatro (O'Donnell, 2003: 117).

- Cantidad, porcentaje, posición social, género, edad y ubicación geográfica de indigentes y/o individuos que no alcanzan niveles mínimos de alimentación, vivienda, abrigo y agua potable.
- *Idem* de individuos afectados por falta de acceso a servicios de salud, por enfermedades prevenibles y por discapacidades, heredadas o adquiridas causadas por cualquiera de las privaciones listadas en estos ítems.
- *Idem* de analfabetos absolutos o funcionales, y de tasas de matriculación y deserción en los diversos niveles educativos.
- *Idem* de individuos desempleados o trabajando en sectores de la economía que no les reconocen derechos civiles y/o laborales básicos.

En relación con los derechos humanos, menciona otros cuatro aspectos (O'Donnell, 2003: 117).

- Número, posición social, género, edad y ubicación geográfica de individuos que son o han sido víctimas de violencia física.
- *Idem* de individuos a los que se les niega de hecho o derecho las garantías de equidad y debido proceso, especial pero no exclusivamente en los tribunales.
- Número y ubicación geográfica de diferentes tipos de delitos, especialmente sexuales, homicidios y robos a mano armada.
- Si los extranjeros gozan de los mismos derechos civiles y sociales que los ciudadanos; si al menos a nivel local pueden participar políticamente; y si son tratados por las instituciones del Estado y por los ciudadanos con la consideración y respeto debidos.

Leonardo Morlino, animador del debate sobre la calidad de la democracia en nuestros días, en un interesante y sugerente artículo intitulado “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, considera que el análisis de la calidad de una democracia es un escrutinio empírico de qué tan “buena” es una

democracia. Su definición de “buena democracia” contempla un conjunto de características con respecto al régimen político, así como el grado de acercamiento o alejamiento ante los ideales democráticos de libertad e igualdad. De este modo Morlino considera, siguiendo a Dahl, que una “definición mínima de democracia” es aquella en la que el régimen político cuenta cuando menos con cuatro características: sufragio universal adulto; elecciones regulares, libres, competitivas y justas; más de un partido político; y más de una fuente de información. A éstas Morlino agrega una más: el que las instituciones democráticas, los derechos existentes y el proceso de toma de decisiones no se encuentren restringidos ni por élites no elegidas ni por poderes externos. El estudio de la democracia con base en estos criterios requiere ser realizado junto con el análisis del grado en que se han conseguido los dos principales objetivos de una democracia ideal: la libertad y la igualdad (Morlino, 2005: 37).

Morlino contrapone la “buena democracia” a las “democracias imperfectas” o “híbridas”, las que se encuentran por debajo del mínimo señalado para ser consideradas como democracias en sentido estricto.¹ En cambio, las “democracias delegativas”, planteadas por O’Donnell, reúnen varios de los criterios de una buena democracia, ya que se basan en un sistema de mayoría y se efectúan elecciones relativamente limpias; al tiempo que en ellas los partidos, el parlamento y la prensa son usualmente libres de expresar sus críticas y la corte es relativamente autónoma. Sin embargo, en este tipo de democracia los ciudadanos, al votar, no sólo delegan en otros la toma de decisiones (como sucede en toda democracia representativa) sino que además, después de las elecciones, ya no existe la posibilidad de evaluar la labor de los gobernantes, ni por parte de los ciudadanos ni, siquiera, por parte de los propios órganos del Estado creados para tal propósito, lo que sí sucede en las democracias representativas más consolidadas en la actualidad. En consecuencia, en las llamadas democracias delegativas el gobierno de la ley sólo se respeta parcial o mínimamente. Por tanto, estas democracias, también llamadas “populis-

1. En la categoría de democracia imperfecta Morlino incluye diversos tipos de democracias: las “democracias excluyentes”, que sólo ofrecen garantías limitadas para los derechos políticos; las democracias “dominadas”, en las que grupos de poder usan su influencia para condicionar y limitar la autonomía de los líderes electos; y las “democracias iliberales” que ofrecen únicamente garantías parciales sobre derechos civiles; además de los “régimenes híbridos” cuyas deficiencias para asegurar una competencia electoral libre y justa, así como un nivel mínimo de derechos civiles, los mantiene por debajo de los límites requeridos para clasificarlos como democracias (Morlino, 2005: 37).

tas”, presentan claras imperfecciones en el aseguramiento de garantías plenas y comprensivas de derechos civiles y políticos (Morlino, 2005: 37-38).

Con respecto a la noción de *calidad*, Morlino ofrece tres significados, con base en los usos del término en los sectores industrial y mercantil. Nos dice que, por los *procesamientos* establecidos, un producto es de “calidad” cuando es resultado de un proceso exacto y controlado llevado a cabo de acuerdo con métodos y tiempos precisos. Por el *contenido* un producto es de calidad por sus características estructurales, diseño, materiales, funcionalidad y otros detalles. Finalmente, un producto es de calidad por *el resultado* o *satisfacción*, expresada por los clientes. Estas nociones le sirven provisionalmente para el análisis empírico de una democracia de calidad, que define como:

[...] aquella que presenta *una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos*. Una buena democracia es por tanto y ante todo un régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a los ciudadanos (*calidad en términos de resultados*) [...]. Segundo, una buena democracia es aquella en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de libertad e igualdad (*calidad en términos de contenido*). Tercero, en una buena democracia los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley [...] (*calidad en términos de procedimiento*) (Morlino, 2005: 38-39).

Una vez establecidas estas bases teóricas sobre la definición de una buena democracia o democracia de calidad, Morlino establece las cinco dimensiones a través de las cuales se debe analizar empíricamente la democracia. Las dos primeras son dimensiones procedimentales, referidas particularmente a las reglas. Estas dimensiones son el *gobierno de la ley* (*rule of law*) y la *rendición de cuentas* (*accountability*). La tercera dimensión corresponde a la *reciprocidad* (*responsiveness*) o correspondencia de las decisiones políticas con los deseos de los ciudadanos y la sociedad civil en general. A las dos últimas dimensiones las considera de naturaleza sustantiva. La primera de ellas se refiere al “respeto pleno de los derechos que se extienden al logro de un espectro de libertades”; la segunda la refiere a “la implementación progresiva de mayor igualdad política, social y económica” (Morlino, 2005: 39). Veamos a continuación cada una de estas dimensiones y sus componentes.

En las dimensiones procedimentales el *gobierno de la ley* se refiere a la supremacía de la ley; la capacidad para hacer que las autoridades respeten las leyes y para tener leyes de dominio público, universales, estables y precisas, no retroactivas. Tiene que ver con la aplicación eficiente de la ley y la justa resolución de laudos en el sistema legal. Al respecto, para una buena democracia se requieren los elementos siguientes (Morlino, 2005: 40-41):

- Igual aplicación de la ley a todos, incluidas las autoridades.
- Que ninguna área esté dominada por el crimen organizado.
- Inexistencia de corrupción en las áreas política, administrativa y judicial.
- Una burocracia que de forma competente, efectiva y universal aplique las leyes y asuma la responsabilidad en caso de error.
- Policía efectiva que respete los derechos individuales y las libertades garantizadas por la ley.
- Acceso igual y sin complicaciones al sistema de justicia.
- Rápida resolución de investigaciones criminales y de demandas civiles y administrativas.
- Independencia de los tribunales de justicia de cualquier influencia política.
- Supremacía de la constitución.

La rendición de cuentas consiste en la obligación de los líderes políticos electos de responder por sus decisiones políticas cuando les es requerido por los ciudadanos electores u otros cuerpos constitucionales. Tiene tres características principales: información, justificación y castigo/recompensa. La rendición de cuentas puede ser vertical y horizontal. La primera se manifiesta en las elecciones, cuando los electores premian o castigan a los candidatos. Para ello las elecciones deben ser competidas y suficientemente justas. La rendición de cuentas horizontal consiste en la responsabilidad que los gobernantes tienen de responder a otras instituciones facultadas para controlar la conducta de los gobernantes. Está sustentada por la ley y demanda estructuras intermedias fuertes y bien establecidas, como, por ejemplo, los partidos políticos, una oposición política responsable y vigilante, medios de comunicación independientes, y redes de organizaciones y asociaciones activas e informadas que comparten valores democráticos (Morlino, 2005: 42-43). Existen muchos

obstáculos en la democracia para una plena rendición de cuentas horizontal, ya que las formas para evitarla son numerosas, como cuando la disciplina partidista presente en los parlamentos se utiliza para apoyar al gobierno sin establecer controles, o cuando la relación entre los líderes políticos se basa en el contubernio más que en la competencia.

El *resultado* (satisfacción y legitimidad) se refiere a la capacidad de los representantes gubernamentales de satisfacer los intereses de los gobernados al ejecutar las políticas que responden a sus demandas. El método más efectivo de medirla es examinar la legitimidad del gobierno, es decir, la percepción de los ciudadanos de la reciprocidad, más que su supuesta realidad. De aquí la importancia de realizar encuestas para conocer y evaluar las percepciones de los ciudadanos respecto a su democracia. “Las condiciones que favorecen la reciprocidad incluyen una sociedad civil bien establecida, independiente, informada y comprometida con la presencia de estructuras intermediarias fuertes y activas” (Morlino, 2005: 46). Esto permite explicar una faceta de la reciprocidad en cuanto a la percepción de las necesidades; en tanto que la otra faceta la constituyen las respuestas del gobierno a sus electores. En este último aspecto los gobiernos, incluso los de los países ricos, se enfrentan con una limitante clave, los recursos disponibles que tiene un gobierno para responder a las necesidades de su sociedad civil y de la población en general.

Las dimensiones sustantivas de la libertad y la igualdad son esenciales para Morlino al establecer una definición normativa de la democracia. Ambas se logran mediante la promoción de derechos en el interior de la democracia. Agrupa los derechos en políticos, civiles y sociales, siguiendo una tradición usual al respecto. Entre los derechos políticos señala los siguientes: derecho al voto, derecho a que los líderes políticos puedan competir por el apoyo electoral y derecho a ser electo para un cargo público. Los principales derechos civiles que considera son: libertad personal, derecho a una defensa legal, derecho a la privacidad, libertad de elegir lugar de residencia, libertad de movimiento, libertad de emigrar, libertad y secreto de correspondencia, libertad de pensamiento y expresión, derecho a la información y prensa libre, libertad de asamblea, asociación y organización, derechos de propiedad privada y empresa, derecho al empleo y a un salario justo. Por último, incluye en los derechos sociales el derecho a la salud o al bienestar físico y mental, derecho a la asistencia y a la seguridad social, derecho al trabajo, derecho a la dignidad humana, derecho a huelga, derecho a la educación, derecho al entorno favo-

rable (protección del medio ambiente) y derecho a la vivienda (Morlino, 2005: 47-48). El mayor problema que encuentra en estos tres tipos de derechos es el costo que los derechos sociales imponen a la comunidad, aunque la aplicación de los derechos sociales es, según este autor, el mejor medio disponible para reducir la desigualdad.

La *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* entiende por calidad de la democracia, citando a Vargas-Cullell (2000), “el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía” (Varios, 2001, vol. I: 26). Enseguida se analiza dicha definición:

Esta definición combina elementos descriptivos, normativos y evaluativos. Los componentes descriptivos son los conceptos de régimen democrático, ciudadanía y convivencia política. El componente normativo es el concepto de aspiración democrática y el evaluativo, la noción de “grado de acercamiento”. Esta combinación es propia del concepto de calidad de la democracia ya que, como la misma expresión lo implica, “calidad” supone al menos dos cosas: una proporción variable de un atributo y una forma de medir esa proporción. Se trata, pues, de verificar el grado de cercanía (o lejanía) entre prácticas políticas (la política real) y aspiraciones democráticas (política ideal) (Varios, 2001, vol. I: 26).

De los elementos mencionados en esta cita, sólo nos detendremos en el relativo al régimen democrático, pues nos permite relacionarlo con lo dicho en el apartado anterior. La definición de régimen democrático de esta Auditoría se basa explícitamente en Sartori y, sobre todo, en lo que Dahl denomina “poliarquía”. En concreto se retoman siete características, aunque se indica que Dahl en algunas ocasiones enlistó ocho, de este autor. Según este planteamiento las instituciones políticas de la democracia garantizan y protegen que (Varios, 2001, vol. I: 27):

- Las decisiones de gobierno sean adoptadas por representantes electos por la ciudadanía.
- Las elecciones sean libres y limpias.
- Los representantes políticos sean electos y removidos por medio de elecciones periódicas.
- Casi todos los adultos tengan derecho a ser elegibles a cargos públicos (con excepciones debidas, por ejemplo, a falta de capacidades mentales comprobada).

- Las personas puedan ejercer la libertad de expresión.
- Las personas puedan ejercer el derecho a la libre organización.
- Las personas puedan ejercer el derecho a la información.

En la Auditoría se introduce una adición a esta noción de poliarquía. Además de los requisitos institucionales anteriormente mencionados, un régimen democrático debe garantizar condiciones mínimas de habilitación ciudadana. Por ello se entiende que las personas (real o potencialmente) ciudadanas tengan las capacidades (políticas y socioeconómicas) indispensables para funcionar como tales. Esto significa por lo menos que:

- Las personas adultas con derecho a la ciudadanía poseen una identificación que los habilita como tales.
- Las y los habitantes tienen una esperanza de vida al nacer similar, sin distingos sociales o étnicos.
- Las y los habitantes tienen acceso a trámites administrativos y judiciales en su lengua materna.
- Las y los habitantes no padecen de desnutrición en segundo y tercer grados.
- Las y los habitantes no experimentan pobreza absoluta (Varios, 2001, vol. I: 27).

A continuación se indican los estándares mínimos sin los cuales no es posible hablar de democracia, así como los estándares propuestos para medir la calidad de la democracia. Esta distinción entre ambos conjuntos de estándares es importante, pues “dentro de un régimen autoritario pueden existir, de manera aislada, prácticas democráticas, por ejemplo, una apertura que permita una mayor libertad de expresión; pero esto no altera la naturaleza del régimen” (Varios, 2001, vol. I: 37). Sin embargo, como se anotará, entre los estándares mínimos se incluyen algunos que no son cumplidos por la mayoría de los regímenes democráticos latinoamericanos. De acuerdo con la International Organization for Standardization (ISO), esta obra entiende por estándar un “acuerdo documentado que contiene especificaciones técnicas u otros criterios específicos para ser empleados de manera consistente como reglas, guías o definiciones de características” que permiten juzgar si una cosa es apropiada para el fin que se persigue. “En el caso de la auditoría

realizada en Costa Rica se trata de acuerdos funcionales empleados por la persona para evaluar el desempeño de la convivencia democrática” (Varios, 2001, vol. I: 26).

En cuanto a los “estándares del umbral mínimo de garantías democráticas”, se enlistan los siguientes (Varios, 2001, vol. I: 32):

1. Cada ciudadano y ciudadana cuenta por un voto.
2. La ciudadanía se organiza libremente en partidos políticos, con el propósito de elegir y ser elegido para cargos públicos.
3. La ciudadanía ejerce sus derechos políticos y civiles sin padecer los efectos extremos de exclusiones sociales, económicas y culturales.
4. Las personas adquieren el status de ciudadano o ciudadana mediante el cumplimiento de prerequisites mínimos e iguales para todos, que involucran procedimientos administrativos accesibles y expeditos, y pierden la ciudadanía solamente por decisión propia.
5. La ciudadanía elige al jefe o jefa de Estado o de gobierno u otra autoridad suprema a través de elecciones libres y justas.
6. La ciudadanía elige a sus representantes en el Poder Legislativo mediante elecciones libres y justas.
7. La ciudadanía elige a las personas que ocupan los cargos de representación política en los gobiernos locales mediante elecciones libres y justas.
8. Los ciudadanos y las ciudadanas pueden optar por cargos de representación popular sin sufrir amenazas o la interposición de obstáculos legales, administrativos y financieros que restrinjan el ejercicio de ese derecho.
9. Organismos electorales independientes emiten y garantizan normas equitativas para la campaña electoral, realizan un conteo justo y honesto de la votación y constituyen medios eficaces y oportunos para corregir cualquier anomalía electoral.
10. Los partidos políticos compiten en elecciones cuyos resultados no están predeterminados.
11. Los medios de comunicación realizan un escrutinio de los asuntos de interés público sin sufrir amenazas a la integridad y los activos de sus propietarios y su personal, ni represalias que afecten su funcionamiento.

12. La ciudadanía otorga a sus representantes libremente electos el poder de formular y ejecutar políticas públicas, y éstos sólo rinden cuentas por sus actos a la ciudadanía y a las instituciones que la Constitución Política establece.
13. Las actuaciones del Poder Judicial están abiertas al escrutinio público.
14. Las instituciones públicas respetan el Estado de derecho.
15. Un poder civil elegido por medios democráticos controla efectivamente a las fuerzas militares u órganos represivos del Estado, los cuales carecen de esferas discrecionales para la toma de decisiones políticas.
16. El poder legislativo tiene facultades para hacer rendir cuentas al Poder Ejecutivo.
17. Las fuerzas de seguridad respetan los derechos y libertades de todos los habitantes del país.
18. Los y las habitantes del país tienen acceso a un sistema de administración de justicia encabezado y dirigido por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado.
19. Los y las habitantes gozan de protección plena frente a situaciones de guerra civil o insurgencia.
20. Los y las habitantes gozan de protección plena frente al terror político, encarcelamiento injustificado, exilio o tortura, sea por parte de grupos que apoyan el sistema político, como de grupos que se oponen a él.
21. Los y las habitantes tienen el derecho a formar organizaciones políticas y de representación social, étnica o de género, para influir en las políticas públicas o en la opinión pública.
22. Los y las habitantes pueden ejercer el derecho de libre reunión y protesta pública.
23. La ciudadanía tiene acceso a fuentes de información relevante, diversas y oportunas sobre las políticas públicas y sus efectos.
24. La ciudadanía tiene derecho de involucrarse en discusiones públicas y abiertas, así como de discutir privadamente sobre asuntos de su interés.

Con respecto a estos estándares considerados como mínimos, conviene hacer dos comentarios. Por un lado, que se refieren casi exclusivamente a los

aspectos políticos considerados en los conceptos manejados de democracia sustantiva, pues de los 24 estándares señalados sólo uno, el número 3, alude a condiciones socioeconómicas. Por otro, que, pese a su calificativo de mínimos, los que se refieren a las condiciones socioeconómicas de la población (el mencionado número 3) y al imperio de la ley (números 14, 15, 17, 19 y, en algunos países, el 20) distan mucho de ser cumplidos a cabalidad en la mayoría de los países latinoamericanos.

La *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* divide los estándares de umbral superior de calidad democrática en 10 “dominios” y 33 aspiraciones o, en el sentido más específico del término, estándares (Varios, 2001, vol. I: 30-31).

1. El dominio de “calidad democrática de la competencia electoral” alude al grado en que el proceso electoral de cargos públicos resulta en un voto libre (sin coacción), informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos del electorado y sus candidatos, e incluye las cuatro aspiraciones siguientes:

- Las y los candidatos a cargos públicos no enfrentan prejuicios sociales y culturales que disminuyen su elegibilidad.
- La ciudadanía tiene información veraz, oportuna y objetiva para evaluar a los y las candidatas a cargos públicos y sus ofertas electorales.
- En las campañas electorales, los y las líderes políticos respetan el Estado de derecho y los derechos civiles y políticos de sus oponentes.
- Los partidos políticos emergentes y los minoritarios ejercen su representación sin enfrentar barreras arbitrarias.

2. El dominio de “calidad democrática de la vida interna de los partidos políticos” se refiere al grado en que el funcionamiento interno de los partidos políticos se basa en una gestión sujeta al control democrático de sus afiliados. Sus estándares son dos:

- El financiamiento de los partidos públicos está permanentemente abierto al examen público.
- Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas.

3. El dominio de “calidad democrática de la administración de justicia” mide el grado en que el acceso y el funcionamiento de la administración de justicia protegen los derechos ciudadanos equitativamente (sin distinciones sociales). Se evalúa a través de cinco aspiraciones.

- La ciudadanía tiene libre acceso a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos.
- Las personas tienen acceso libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de otros poderes del Estado.
- La ciudadanía tiene libre acceso a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública.
- El Poder Judicial y las instituciones de control político y legal imponen, luego de un debido proceso, sanciones expeditas contra los representantes elegidos, funcionarios de confianza y servidores públicos que violan la ley.
- El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de los grupos étnicos y de género.

4. El dominio de “calidad democrática de la formación de leyes” evalúa el grado en que la formación de las políticas públicas está basada en el respeto de las garantías constitucionales.

- Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas, excepto la vigencia de las garantías constitucionales.
- El poder legislativo funciona mediante normas democráticas.
- Los poderes legislativo y ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas, que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales.

5. El dominio de “calidad democrática del trato institucional” se refiere al grado en que el funcionamiento de las instituciones públicas está abierto al escrutinio público.

- Las instituciones públicas seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al examen público.

- Las instituciones públicas no tratan a nadie de una manera considerada como degradante por la población.
- Las personas acceden a los servicios públicos mediante reglas claras y sujetas al control ciudadano.
- Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles.

6. El dominio de “calidad democrática de los gobiernos locales” alude al grado en que los gobiernos locales gobiernan democráticamente a través de una sola aspiración.

- Los gobiernos locales gobiernan democráticamente.

7. El dominio de “calidad democrática de la participación ciudadana” estima el grado en que la libre participación ciudadana (directa o por medio de representantes electos) modifica la ejecución de políticas públicas a partir de tres estándares.

- La ciudadanía dispone de medios abiertos y eficaces de participación en la toma de decisiones sobre la política pública de mayor relevancia para la sociedad.
- La ciudadanía exige, por medios diversos y eficaces, la rendición de cuentas a las autoridades de gobierno, los diputados, los funcionarios en cargos de confianza y los servidores públicos, sin menoscabo de sus derechos y su dignidad.
- La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público.

8. El dominio de “calidad democrática de sociedad civil” calcula el grado en que el funcionamiento de la sociedad civil es independiente del Estado y sujeto al control democrático de la ciudadanía a través de cuatro aspiraciones.

- Las personas ejercen eficazmente su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil.

- Las organizaciones de la sociedad civil con representación de sectores sociales o étnicos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas.
- Ningún grupo de presión de la sociedad civil controla las decisiones de las instituciones públicas.
- Las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil con representación de sectores sociales, grupos étnicos de género y las instituciones públicas están abiertas al escrutinio público.

9. El dominio de “calidad democrática de la opinión pública” establece el grado en que la formación de opinión pública se ejercita mediante una libre oportunidad informada y equitativa expresión de las preferencias ciudadanas en relación con tres aspiraciones.

- Una pluralidad de medio de comunicación, disponiendo de un marco legal adecuado, llevando a cabo un escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos.
- Los y las habitantes expresan libre y oportunamente su opinión sobre los asuntos públicos de su interés.
- Los medios de comunicación son un foro abierto e independiente para la expresión de una opinión pública pluralista.

10. El dominio de “calidad democrática de la cultura cívica” mide el grado en que la cultura cívica de las personas está basada en valores democráticos de pertenencias a una comunidad política nacional a partir de cuatro estándares.

- La ciudadanía tiene una fuerte creencia en la democracia como un valor en sí mismo y como un medio adecuado para mejorar el bienestar público.
- Los y las ciudadanas identifican una unidad cívica nacional y se reconocen como parte de ella.
- La ciudadanía conoce sus deberes y derechos, y los procedimientos para ejercerlos.
- Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás.

En cuanto a estos diez dominios y los 33 estándares correspondientes, sobresale que todos ellos se refieren a cuestiones de carácter político y que las de naturaleza netamente socioeconómica están ausentes de los mismos. En términos generales, los temas presentes en estos dominios y estándares se podrían sintetizar de la siguiente manera: derechos políticos (dominios 1 y 6), transparencia (dominios 2, 5 y 7), participación libre (dominios 2 y 7), estado de derecho (dominios 3, 4, 5 y 9) y cultura cívica (dominio 10). Por tanto, aunque en la definición de régimen político democrático de esta Auditoría se incorporan varios aspectos socioeconómicos, en su “umbral mínimo de garantías democráticas” apenas aparecen mencionados y son ignorados en los dominios y estándares utilizados para establecer el “umbral superior de calidad democrática”. Asimismo, es reseñable que los aspectos políticos contemplados en estos últimos son más numerosos que los contemplados en cualquiera de los tres conceptos de democracia (electoral, sustantiva y de ciudadanía) mencionados en el apartado anterior.

Bibliografía

Aron, Raymond (1999), *Introducción a la filosofía política. Democracia y revolución*, Barcelona, Paidós, 286 pp.

Bobbio, Norberto (2006), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 243 pp.

——— (2002), “Democracia”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 13ª ed., vol. I, pp. 441-453.

——— (1987), *Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política*, Barcelona, Plaza & Janes, 192 pp.

——— (1986), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 138 pp.

Caputo, Dante (dir.) (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2ª ed., 287 pp.

Dahl, Robert Alan (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 246 pp.

——— (1989), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 228 pp.

——— (1988), *Un prefacio a la teoría democrática*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 197 pp.

Filippi, Alberto y Celso Lafer (2006), *El pensamiento de Bobbio en la cultura iberoamericana*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 212 pp.

Freedom House (2006), *Methodology*, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2005>. Consultado el 23 de agosto.

Huntington, Samuel Phillips (1994), *La tercera ola. La democratización a fines del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 329 pp.

Morlino, Leonardo (2005), “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, *Metapolítica*, vol. 8, núm. 39, México, enero-febrero, pp. 37-53.

O’Donnell, Guillermo (2004a), “Notas sobre la democracia en América Latina”, en Dante Caputo (coord.), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2ª ed., pp. 11-82.

——— (2004b), “Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión”, en Dante Caputo (coord.), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pp. 149-191.

——— (2003), “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en Guillermo O’Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Argentina, Homo Sapiens/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pp. 25-147.

ONU-CDH (Organización de Naciones Unidas-Comisión de Derechos Humanos) (1999), “Promoción del derecho a la democracia. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/57”, [http://www.unhchr/huridocda.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.1999.57.Sp?Opendocument](http://www.unhchr/huridocda.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.1999.57.Sp?Opendocument). Consultado el 14 de junio de 2007.

Sartori, Giovanni (1997a), *Teoría de la democracia*, México, Alianza Editorial Mexicana, 5ª reimpr., 2 vols.

——— (1997b), *¿Qué es la democracia?*, México, Nueva Imagen/Tribunal Federal Electoral, 2ª ed., 342 pp.

Schumpeter, Joseph (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 2 vols.

Varios (2001), *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, San José, Costa Rica, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Programa Estado de la Nación, 2 vols.

UI (Unión Interparlamentaria) (1997), “Declaración universal sobre la democracia”, <http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/democracia.htm>. Consultada el 23 de enero de 2006.

Vargas-Cullell, J. (2000), “El concepto de la democracia”, en *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral.