

Calidad de la democracia: entre el debate teórico y el uso laxo. Los casos de la Ciencia Política brasileña y argentina

Martín Carné*

Resumen

La propuesta de trabajo que se eleva a consideración realiza una breve introducción al tema de la *calidad de la democracia* – cómo se la define conceptualmente, en qué contextos ha emergido como campo de estudio (tras las etapas de transición y consolidación de los regímenes democráticos) y cuáles son las principales fuentes de información utilizadas para operacionalizarla empíricamente – para luego explorar cómo la categoría ha sido efectivamente utilizada desde la politología argentina y brasileña, siguiendo la hipótesis de que en gran parte, tal uso suele alejarse de las definiciones teóricas más elaboradas haciendo así de la *calidad de la democracia* una suerte de concepto *catch all* que, al abarcar numerosos objetos (partidos políticos, capacidades estatales, reformas constitucionales, *rule of law*, *accountability*, ejercicio de derechos, por ejemplo) se vuelve vago e impreciso, perdiendo potencial analítico.

Palabras-calve: Calidad de la democracia; Ciencia Política; Argentina; Brasil; Fuentes de información.

Abstract

Quality of Democracy: between the theoretical debate and the lax use. The cases of Argentinean and Brazilian Political Science

After a brief introduction to the topic “quality of democracy” –theoretical approaches, contexts of appearance as a field of studies (beyond debates on democratic transition and democratic consolidation), sources of information that empirically operationalizes the concept– this paper explores how the category has been used by the Argentinian and Brazilian politology, considering the hypothesis that, at least in part, such use is often away from the more elaborate theoretical definitions, making quality of democracy a kind of catch all concept which, by encompassing numerous objects or dimensions (political parties, state capacities, rule of law, accountability, constitutional reforms, rights exercises and so) becomes vague and imprecise, thus losing analytical potential.

Key-words: Quality of Democracy; Political Science; Argentina; Brazil; Information Sources.

* Doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencia Política y RRII, Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Docente e investigador en la Facultad de Ciencia Política y RRII (Universidad Nacional de Rosario) y en la Facultad de Derecho y Ciencia Política (Universidad Católica de Santa Fe). Email: carnetes@hotmail.com.

Introducción

La ausencia de interrupciones autoritarias a gobiernos electos de acuerdo a patrones democráticos por prácticamente tres décadas en los países del Cono Sur, sumada al vigoroso crecimiento económico que, en su mayoría, éstos atravesaron en los últimos años, ha motivado que en el ambiente académico maduren, tomen cuerpo y se difundan – desde tiempo atrás a esta parte – reflexiones e intentos variados por elaborar indicadores que puedan evaluar y dar cuenta de la *calidad* de las democracias efectivamente conformadas e institucionalizadas luego de los años de transición y consolidación, democracias que (calificadas como *delegativas, iliberales, híbridas, elusivas*, según la óptica) son de hecho las que han podido practicarse con cierta rutina hasta la fecha en estas latitudes del orbe.

Como área de estudio que procura afianzarse desde los últimos tres lustros aproximadamente, la *calidad de la democracia* ha venido buscando precisar sus límites al calor de los debates centrados en cómo construir sus indicadores, qué definiciones conceptuales medianamente consensuadas alcanzar sobre *democracia y calidad* y qué metodologías serías las más apropiadas para llevar adelante la medición de las dimensiones que el ejercicio de conceptualización comprende. Como consecuencia del carácter no saldado de tales debates, la categoría se ha prestado con frecuencia a un uso vago, desmedido, impreciso, que lleva aparejado el riesgo de pérdida de capacidad heurística. El presente trabajo aporta evidencia en esta dirección, no con propósitos críticos y/o condenatorios sino por el contrario, con el afán de hacer un balance que destaque avances y aliente a saldar las cuentas aún pendientes en la materia.

En este marco, la opción por explorar cómo fue abordado el tema de la *calidad de la democracia* por la politología argentina y brasileña se justifica en que – más allá de una serie evidente de factores que distinguen a ambos países (escala de sus economías y poblaciones, superficie territorial, heterogeneidad racial, variable gradación en cuanto al respeto por los derechos civiles y sociales, por ejemplo) – tanto Argentina como Brasil compartieron en los años ochenta y noventa complejos

procesos de transición¹ y consolidación democrática y reorganización de la relación Estado–mercado a partir de una herencia autoritaria que claramente afectó las capacidades y rendimientos institucionales para trabar consensos sobre el tratamiento de aquellos procesos, lo que redundó en frecuentes coyunturas de ingobernabilidad (sin desconocer avances no menores que hubo en simultáneo, como por ejemplo el enjuiciamiento civil a las juntas militares en Argentina).

Insurrecciones castrenses y debilidad de las autoridades políticas; insuficiencia de incentivos para la cooperación mutua de corporaciones y partidos políticos – afectados estos últimos por procesos de renovación dirigencial, redefinición identitaria y crisis de representatividad –; agudos vaivenes económicos; *decisionismos* presidenciales y corrupción (sin olvidar acontecimientos de violencia social como la crisis de “diciembre de 2001” en Argentina), son puntos de contacto que habilitan un repaso de usos, discusiones y problematizaciones a los que se ha prestado la categoría en cuestión en la politología de ambos países.

La estructura del trabajo presenta en el primer acápite el espíritu de época en el que la democracia comenzó a ser pensada como objeto *de calidad* así como los principales abordajes conceptuales que han nutrido la bibliografía disponible y que han contribuido a definir el área de estudios. En un segundo momento se exploran las aproximaciones metodológicas y las fuentes de información que diversas instituciones y académicos han elaborado en distintos lugares del mundo y a las que usualmente recurren en procura de medir la calidad de la que goza una democracia. Por último, se revisan algunos de los nodos o ejes de debate que la politología de Brasil y Argentina remiten al campo de la *calidad de la democracia* así como el tratamiento que se les confiere desde ambos países, procurando poner en evidencia la brecha y/o distancia que parecería existir entre los términos en que tal tratamiento está planteado y los términos que la *calidad de la democracia* asume en el plano más conceptual.

¹ Ambas transiciones tuvieron sus propias particularidades: mientras la brasileña se prolongó más en el tiempo (madurando a lo largo de un período de diez años) y adquirió un carácter de tipo *transaccional* (Share y Mainwaring, 1986), la argentina tuvo una más rápida precipitación debido principalmente al desenlace del conflicto armado de 1982 en las Islas Malvinas.

1. Calidad de la democracia: precisiones (y posiciones) teóricas

La aparición de la *calidad de la democracia* como objeto de estudio en la Ciencia Política de la región puede rastrearse hacia mediados–fines de los años noventa, momento en el que, superado un período de *transición* (Diamond y Morlino, 2004), la *consolidación* de regímenes políticos democráticos se presentaba como un fenómeno al que asistía – con matices y no exento de obstáculos – una gran parte de los países de América Latina. De ese modo, al no observarse mayores cambios en esa variable dependiente, fueron argumentándose y reconociéndose condiciones para que los académicos afines a la temática (politólogos y sociólogos comparatistas básicamente) alumbraran investigaciones que acompañasen tales cambios percibidos en la realidad y actualizasen en simultáneo sus agendas de trabajo. Esto permitió que se estructurase y tomara forma la pregunta acerca de cómo evaluar un régimen político cuya estabilidad ya no parecía amenazada pero con el que, paradójicamente, importantes segmentos de la ciudadanía solían expresar recurrentes señales de insatisfacción y desilusión (crecimiento del voto “en blanco”, inasistencia a comicios, desafiliación de partidos políticos). Así y todo, los diagnósticos sobre el estado de la cuestión en la materia parecerían coincidir en que es largo el camino que resta recorrer para hacer de la *calidad de la democracia* un “robusto programa de investigación comparada” (Vargas Cullel, 2011, p.67). En efecto, más allá de los avances en cuanto al número de producciones disponibles, la etiqueta todavía reúne un prolífico corpus de estudios en el que coexisten diferencias conceptuales sobre las ideas mismas de *calidad*, de *democracia*, de las dimensiones e indicadores de análisis, sus herramientas de medición y su aplicabilidad a cierto número de países para los estudios comparados. En este sentido, algunos investigadores suelen todavía confundir cuestiones de democratización con aquellas que harían a la calidad de una democracia, no recordando que las primeras refieren al tránsito que media desde una situación autoritaria a otra democrática, mientras que las segundas suponen que ciertas condiciones previas de democratización ya hayan sido alcanzadas (Altman y Pérez Liñán, 2002; Coppedge, 2005). Asimismo, la no separación entre el análisis de los aspectos procedimentales propios del régimen (para elegir y controlar gobernantes,

por ejemplo) con *buen gobierno*, es decir, con la efectividad que éstos pueden luego mostrar para solucionar problemas, es otra de las precauciones en oportunidades obviada.

Delimitar qué se entiende generalmente por *calidad de la democracia* supone en consecuencia la previa y nada sencilla misión de acordar definiciones sobre los significados de ambos términos. Sobre democracia, opciones minimalistas o procedimentalistas como las de Schumpeter (1984) o Dahl (1992) (formación de gobiernos *accountables* por medio del sufragio universal, en elecciones libres – carentes de coerción –, recurrentes, igualitarias – igual consideración del voto con independencia de la posición social que el elector ocupe – y competitivas – entre al menos dos partidos políticos que buscan cargos públicos –, en un medio de libertad de asociación y de expresión) suelen ser las más utilizadas, si bien hay otras que imputan a la conceptualización del fenómeno los resultados positivos de las políticas públicas del gobierno o incluyen aspectos axiológicos tales como la capacidad de provocar una participación efectiva, estimular debates e incrementar la equidad social.

Por su parte, el empleo que se hace de la noción de *calidad* a) la asocia y/o asimila –al igual que en procesos de elaboración de un bien o un servicio – con el resultado de respetar una metodología o protocolo de rutinas y procedimientos estandarizados y predeterminados para producir algo; b) la emparenta también con las características o propiedades estructurales que exhiba el producto final resultante de esas rutinas y c) la vincula con la satisfacción experimentada por un consumidor, satisfacción que seguramente se manifestará al renovar a futuro la elección de ese mismo producto (Diamond y Morlino, 2004). En este orden, Morlino (2007) entiende que será de *calidad* aquel régimen político cuyas instituciones, legítimas para la sociedad civil y por ello mismo estables (calidad de resultados), tiendan a concretar los valores por excelencia de la democracia – igualdad y libertad ciudadana (calidad de contenidos) – por encima de cierto umbral mínimo y en un marco de control y evaluación hacia el gobierno de sus decisiones (calidad procedimental). Llevado al plano de su operacionalización empírica, las cinco dimensiones apuntadas para el

concepto son: a) imperio de la ley; b) rendición de cuentas horizontal y vertical; c) la capacidad de responder satisfactoriamente las demandas sociales; d) respeto por los derechos civiles, y e) mayor igualdad política, económica y social.

Inscripta en similar perspectiva, Frances Hagopian considera que la *calidad de la democracia*:

“no sólo implica la protección de las libertades, de los derechos básicos, de la supremacía del Estado de Derecho y de una igualdad básica, sino también gobiernos que rindan cuentas (*accountable*) ante otros agentes del Estado y ante los ciudadanos, que sean receptivos (*responsive*) a las preferencias de éstos, que haya una competencia significativa por el poder y que los ciudadanos, satisfechos [con lo anterior] participen de la vida política. En otras palabras, que también se tengan en cuenta la participación, la competencia, la receptividad (*responsiveness*, esto es, la respuesta a la voluntad de los ciudadanos) y la rendición de cuentas (*accountability*) o, simplemente, la representación política” (Hagopian, 2005:43).

La concepción de *calidad de la democracia* con la que Altman y Pérez Liñán (2002) se suman a la discusión apunta a: 1) el grado en que una poliarquía garantiza a sus ciudadanos el derecho a votar; 2) la participación política efectiva (que condiciones de pobreza, falta de educación o apatía no priven de derechos); 3) competencia real entre partidos políticos (que partidos de oposición puedan acceder a las legislaturas, participar balanceadamente en la confección de políticas públicas). Para estos autores, si bien toda poliarquía es condición necesaria para una democracia de calidad, ella sola no es condición suficiente.

A su turno, Levine y Molina (2007) desagregan y evalúan la *calidad de la democracia* en base al nivel alcanzado en las dimensiones de participación electoral informada y respuesta responsable de los gobernantes a la voluntad popular soberana y no a poderes fácticos o corporativos. Estos autores procuran distinguir *calidad de la democracia* por una parte y efectividad de gobierno o *buen gobierno* por otra, para así no imputarle a la primera (la cual refiere a los procesos de participación de la ciudadanía para la selección y control de sus gobernantes) cuestiones que en realidad se vinculan a cuán resolutivo es un gobierno para tramitar los problemas ingresados en su agenda. Para esta perspectiva, dicha participación – como condición para la elección de gobernantes y de que éstos a su vez gobiernen en un marco de consentimiento ciudadano – estructura el grado de calidad del que goza un régimen democrático (énfasis en la garantía de derechos políticos efectivos) del mismo modo en que lo hace

el examen de los requisitos sociales que tal participación demanda: recursos materiales y simbólicos que hagan posible un diálogo amplio entre la ciudadanía (umbrales mínimos de escolaridad y de autonomía económica, producción y distribución de información comprensible que ensanche los límites del debate público). El aporte de Levine y Molina es quizás uno de los más sustantivos en cuanto a considerar los condicionantes rasgos del contexto social en que el régimen político se desempeña. De este modo, la calidad de una democracia mejorará cuando a la igualdad formal “un hombre = un voto”, pueda adicionársele una mayor igualdad de recursos cognitivos, lo cual implicaría en esencia mayor igualdad económica y social.

Una consideración crítica con respecto a la noción de *calidad de la democracia* es la aportada por César Cansino (2005), quien recuerda que su funcionamiento como tipo ideal weberiano – para alentar correcciones y soluciones a las urgencias de una realidad latinoamericana siempre imperfecta y contradictoria – implica un corrimiento de la Ciencia Política hacia la filosofía política y el Derecho dados los ribetes valorativos y normativos que la categoría encierra. Para aquél, la *calidad de la democracia* como tema emergente en la agenda de la disciplina da cuenta del agotamiento de la disciplina misma. Sin haber sido capaz de ofrecer una definición medianamente consensuada de democracia, la politología – para Cansino – ha llegado al punto de pretender evaluar la calidad de ella como podría evaluarse la calidad de cualquier mercancía.

2. Evaluación de los regímenes políticos: principales fuentes de información y metodologías de medición

En muchos casos, las precisiones conceptuales antes señaladas en torno a la *calidad de la democracia* de un país descansan en el manejo de grandes bases de datos producidas por instituciones públicas y privadas – no necesariamente de la región – que cuentan con el respaldo económico para recabarlos a gran escala, en distintos países y por medio de diferentes técnicas (encuestas, entrevistas, análisis de fuentes primarias, grupos focales). La confiabilidad en la construcción objetiva de estos datos

es materia de discusión ya que en oportunidades pueden detectarse sesgos en la selección de informantes clave y en los medios de comunicación consultados² así como encontrar financistas económicos con intereses políticos definidos³. Además, no todos los países ofrecen condiciones para una rigurosa replicabilidad de criterios y estrategias metodológicas, lo que restringe la labor comparativa. Tales datos también limitan al investigador que se dispone a utilizarlos desde el momento en que no siempre reflejan adecuadamente las conceptualizaciones a las que luego sirven de apoyo.

A continuación se pasa revista por algunas de las fuentes de información comúnmente consultadas desde Argentina y Brasil para dar sustento a las teorizaciones sobre *calidad de la democracia*, fuentes que suelen establecer una gradación o ranking entre los países objetos de medición. Las mismas son *Freedom House*, *The Polity 4 Project*, *The Economist Intelligence Unit' Democracy Index (EIU)*, *Índice de Desarrollo Democrático* (Latinoamérica) y el abordaje de Daniel Levine y José Enrique Molina.

2.1 Freedom House

Fundado – entre otros – por Eleanor Roosevelt y financiado con fondos del gobierno estadounidense, *Freedom House* es un *think tank* con sede en Washington. Desde 1972 realiza anualmente la encuesta *Freedom in the World* para evaluar comparativamente la práctica de derechos políticos y libertades civiles en ciento noventa y cinco países y catorce territorios en disputa, prácticas calificadas en una escala de "1" (máxima libertad) a "7" (mínima libertad). De acuerdo a su sitio web (www.freedomhouse.org), entiende por *libertad* las oportunidades de actuar espontáneamente en distintos campos más allá del control del gobierno y otros centros de potencial dominio. La encuesta no evalúa la performance de los gobiernos sino los derechos y libertades disfrutados por los ciudadanos. Reportes periodísticos

² *Freedom House* no ofrece información acerca de cuáles son sus fuentes de información.

³ De acuerdo a la edición online de fecha 06/05/2012 del periódico ecuatoriano *El Telégrafo*, *Freedom House* es parcialmente financiada por el gobierno de Estados Unidos a través de la *National Endowment for Democracy*, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Departamento de Estado. Disponible en: www.telegrafo.com.ec. Fecha de consulta: 02/03/2014.

locales, documentos académicos, de organizaciones no gubernamentales, de *think tanks* e informes de contactos profesionales individuales, son las fuentes de información utilizadas, las que no necesariamente garantizan, como se dijo antes, adecuados estándares de imparcialidad (en Brasil las dos únicas fuentes consultadas son *O Globo* y *O Estado do São Paulo*) en la interpretación de los hechos, poniendo entre paréntesis la conveniencia de su utilización. A modo de ejemplo, en los años 2002 y 2003 Argentina fue clasificado como país *parcialmente libre* dada la ausencia de un presidente electo por voto popular, desconociendo con esto la vigencia de la ley de acefalía, la cual permitió en aquella oportunidad regular institucionalmente la sucesión presidencial tras la renuncia de De la Rúa.

Los ítems que refieren a derechos se agrupan en tres subcategorías: 1) proceso electoral, 2) participación y pluralismo político, y 3) funcionamiento del gobierno. Las cuatro subcategorías que contienen las quince preguntas referidas a libertades civiles son: a) libertad de expresión y creencias, b) derechos de asociación y organización, c) imperio de la ley, y d) autonomía personal y derechos individuales. Cada ítem es puntuado con valores que van del “0” (*prácticas no satisfactorias*) al “4” (*todas/la mayoría de las prácticas son buenas y les corresponden buenas leyes*⁴).

Desde la perspectiva de *Freedom House*, Argentina y Brasil fueron en 2013 países *libres*, calificados con nota 2, lo cual significa que los derechos políticos son un poco más débiles que en los países evaluados con nota 1 por causa de factores tales como corrupción política y límites en el funcionamiento de los partidos políticos y grupos de oposición causados por el gobierno. Con respecto a las libertades civiles, ellas no son plenas por las interferencias a la independencia de los medios de comunicación (tema discutible en Argentina ya que la reciente Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual fue ampliamente votada por el Poder Legislativo), las restricciones a las actividades de los sindicatos (también discutible en Brasil, donde las reivindicaciones vinculadas a salarios y condiciones de trabajo son acordadas con la administración de la presidenta Dilma Rousseff). Son democracias *liberales* y

⁴ Ver www.freedomhouse.org. Fecha de consulta: 16/01/2014.

electorales, esto último por disponer de un sistema político multipartidario competitivo, voto universal para todos sus ciudadanos en elecciones secretas y libres (cuyos resultados representan la voluntad popular) y por el acceso de los partidos políticos al electorado a través de la prensa.

2.2 *The Polity 4 Project*

Apoyado por la *Political Instability Task Force*⁵, la *Societal Systems Research Inc.* y el *Center for Systemic Peace*⁶, esta iniciativa radicada en Estados Unidos examina cualidades democráticas y autocráticas concomitantes a cualquier autoridad institucional de gobierno, sea democrática o no, relevando dimensiones tales como competencia política, reclutamiento y restricciones que pueden enfrentar las autoridades ejecutivas del gobierno central. Provee información para aproximadamente ciento setenta países a lo largo de un período de tiempo que se inicia en el año 1800. De acuerdo al *Índice de Fragilidad Estatal* que *The Polity 4 Project* elabora, Argentina y Brasil calificaron en 2011 (año de la última medición) como *democracias* mas no como *democracias plenas*, condición en la que sí accedieron por ejemplo Uruguay y Chile (por citar países de la región). Esto se debe a problemas que *The Polity 4 Project* considera de legitimidad política (Brasil) y económica (Argentina y Brasil) redundantes en una fragilidad que, si bien "baja" (*low*), afecta las puntuaciones de los indicadores y del índice. Trabaja principalmente con fuentes de información secundaria: el *Reporte* y el *Índice de Desarrollo Humano* diseñados por la Organización de las Naciones Unidas, los *Indicadores del Desarrollo Mundial* del Banco Mundial y también, por ejemplo, para dar cuenta de dimensiones como las de *efectividad política*, *legitimidad política*, *efectividad económica* y *legitimidad económica*, remite a trabajos de autores editados por el mismo *Center for Systemic Peace*.

⁵ Iniciativa de la administración Clinton en 1994, este grupo reúne entre diez y quince académicos de diferentes universidades de Estados Unidos que asesoran en la elaboración de políticas públicas y en la comprensión de la vulnerabilidad de diferentes Estados a la inestabilidad política. Para más información consultar www.globalpolicy.gmu.edu. Fecha de consulta: 16/01/2014.

⁶ Según informa su sitio web (www.systemicpeace.org), este centro fue fundado en 1997 y se compromete con investigaciones innovadoras en materia de violencia global. Fecha de consulta: 16/01/2014.

2.3 *The Economist Intelligence Unit' Democracy Index (EIU)*

Esta publicación – unidad de negocios del semanario inglés *The Economist* – reproduce informes sobre la situación política de distintos países del mundo. Las categorías que indexa son: 1) pluralismo y procesos electorales, 2) libertades civiles, 3) funcionamiento gubernamental (capacidad del gobierno para aplicar políticas públicas), 4) participación política (electoral, la cual demostraría la legitimidad del régimen), y 5) cultura política. Cada una de ellas reúne doce indicadores, totalizando sesenta.

Para 2012, Argentina (rankeada en el puesto 52 a nivel mundial con una puntuación de 6,84) y Brasil (44 y 7,12 respectivamente) eran consideradas *democracias defectuosas* (índices cuyos valores se ubican entre 6,01 y 8), a mitad de camino entre *plenas* (valores de 8,01 a 10) e *híbridas* (valores de 4,01 a 6; los regímenes *autoritarios* adoptan por su parte valores inferiores a 4). Las democracias *defectuosas* tienen elecciones libres y las libertades civiles son respetadas, mas los aspectos débiles pasan por la *cultura política subdesarrollada*⁷, los bajos niveles de participación y los problemas de *governance*.

Además de las evaluaciones realizadas por expertos (lo que le da al índice un sesgo cuanto menos tecnocrático), *EIU* también apela a fuentes como *World Values Survey*, *Eurobarómetro*, encuestas de *Gallup*, *Latinobarómetro* (todas encuestas de percepción con conclusiones sesgadas) y diversas encuestas nacionales.

2.4 *Índice de Desarrollo Democrático (Latinoamérica)*

Elaborado desde 2001 por la *Fundación Konrad Adenauer*, este índice cubre dieciocho países de la región con excepción de Cuba por ser considerado una excepción a los requisitos de una democracia formal (elecciones competitivas, sufragio

⁷ En este ítem, *World Values Survey* aporta la información y *EIU* asigna a cada indicador de las categorías del índice los valores 0, 0,5 y 1 según corresponda. Una *cultura política subdesarrollada* es aquella en la que por ejemplo la democracia goza de bajo consenso para mantener el orden y la población prefiere (en alto porcentaje) líderes fuertes que no tengan que lidiar con Parlamentos ni elecciones y un poder militar fuerte.

universal, participación⁸) y Haití (dada la carencia de relevamientos regulares). Obtiene sus datos de oficinas estatales, organismos internacionales (*Organización de Estados Americanos, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización Mundial de la Salud, Fondo Monetario Internacional, Comisión Económica para América Latina y el Caribe*) y de periódicos de los países observados. Los datos de percepción provienen de encuestas y entrevistas a expertos realizadas por *Freedom House, Heritage Foundation, Amnistía Internacional*, entre otros. Las dimensiones consideradas para dar cuenta de los avances democráticos de la región son: 1) legalidad del régimen democrático, 2) respeto de los derechos políticos y libertades civiles (*Democracia de los Ciudadanos*), 3) calidad institucional (*Democracia de las Instituciones*) y 4) eficiencia política y poder efectivo para gobernar (dividido en dos subcategorías: capacidad de diseñar políticas de bienestar y capacidad de diseñar políticas tendientes a la eficiencia económica).

Argentina y Brasil presentaron en 2013 un *desarrollo democrático medio* (5.355 y 5.053 respectivamente) en comparación con los niveles *altos* de Uruguay (10.000), Costa Rica (9.288) y Chile (9.039).

2.5 La propuesta de Daniel Levine y José Enrique Molina (2007)

Las dimensiones interrelacionadas que escogen estos autores para medir la calidad de una democracia son: 1) decisión electoral (más allá del mínimo considerado para hablar de democracia, evaluar también el voto de los nativos en el extranjero y de los extranjeros en el país en caso de estadías prolongadas; corta duración de los mandatos para una mayor fiscalización; candidaturas de independientes más allá de candidaturas partidarias), 2) participación (no sólo el porcentaje que acude a votar sino las oportunidades de votación a lo largo de un período de tiempo y la participación en partidos políticos y organizaciones sociales), 3) *responsiveness* o receptividad a la voluntad popular (disponibilidad e intensidad de uso de iniciativas populares, revocatorias de mandatos, referendos, presupuestos participativos), 4) *accountability* (horizontal – entre poderes –, vertical – calidad de las elecciones,

⁸ Ver www.idd-lat.org. Fecha de consulta: 20/02/2014.

posibilidad o no de reelección – y social – su vigencia puede observarse en el ejercicio de los derechos de asociación y petición –), 5) soberanía (en las decisiones de política económica, que pueden verse condicionadas por el pago de deuda externa y las exigencias de los acreedores, y en decisiones del poder civil, no interferido por el poder militar). Algunos de los criterios de esta propuesta para medir la *calidad de la democracia* pueden presentarse discutibles. Así por ejemplo, debería repensarse en qué medida supone mayor democracia el hecho de que los extranjeros voten en el país de residencia, o que permanecer menos tiempo en un cargo estatal sea más *accountable*. Incluso permitir que candidatos extrapartidarios puedan postularse a elecciones podría atentar contra el tan anhelado fortalecimiento de los partidos políticos.

Las fuentes de información a las que recurren son, entre otros, el índice de *Freedom House* y el *Índice de Percepción de Corrupción* (hecho por *Transparency International*), a los que buscan complementar con otras evaluaciones de expertos, encuestas de opinión pública y estadísticas agregadas, reapareciendo el ya problemático tema de cuan replicable puede ser el uso de estas fuentes para dar cuenta de situaciones diferentes en países diferentes.

Cada uno de los modelos metodológicos revisados (que por supuesto no agotan la oferta disponible) tiene sus ventajas y sus desventajas para medir la *calidad de la democracia*, ya sea por variaciones en los conceptos operacionalizados o por el uso de diferentes estrategias en la recolección de datos, siendo común el cruce entre ellos o bien su complementación con tipologías aportadas por otros investigadores (por ejemplo, el índice de institucionalización de partidos políticos elaborado por Mainwaring y Scully, 1995).

3. El efectivo tratamiento de la categoría en la politología argentina y brasileña

Definidas las principales líneas que buscan precisar teóricamente al concepto y descriptas las fuentes de información más consultadas para caracterizar los referentes

empíricos, el momento de explorar la producción académica hecha por investigadores de Brasil y Argentina referida a la *calidad de la democracia* puede resultar una tarea apasionante y abrumadora a la vez. Como se verá a continuación, no sólo se observa en algunos autores cierta discontinuidad en cuanto a la frecuencia con que han abordado y profundizado los alcances de la categoría; también se constata que su uso (y abuso) la ha vuelto un *paraguas* de numerosos objetos cuyo tratamiento termina guardando poca relación con las referencias conceptuales.

3.1 El desempeño económico como dimensión de la calidad de la democracia

El argentino Guillermo O'Donnell fue uno de los principales contribuyentes a instalar en la agenda politológica de la región el tema de la *calidad* y consecuente medición de la democracia. En Argentina particularmente, la réplica hacia 2006 del Programa Auditoría Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios impulsado por Jorge Vargas Cullel en Costa Rica, fue una iniciativa de amplio alcance por parte del Estado nacional tendiente a promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales (Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo, 2009). Esta experiencia contó con el sustento teórico que representó la obra *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía* (O'Donnell, Vargas Cullel y Iazzetta, 2003), en la cual se dejaba constancia que el interrogante por la *calidad de la democracia*

"no desconoce la centralidad que tiene un régimen político para la democracia ni los desafíos que, en esta materia, están pendientes en América Latina. Sin embargo, sugiere que, incluso para actuar sobre estos retos, es necesario *pensar acerca de los complejos espacios de la democracia que exceden el ámbito acotado de la elección de gobernantes* en un marco de libertades públicas. Por ello, ligada a estas reflexiones, el libro introduce la consideración sobre la calidad de la democracia" (O'Donnell et al., 2003,p.13, cursivas nuestras).

Aceptado así un umbral en el que, aún con claroscuros, los derechos políticos y civiles podían ser ejercidos sin mayores amenazas, la categoría invitaba a desplazar la mirada y posarla en los frutos materiales que la democracia realmente ofrecía a sus ciudadanos. Al fin y al cabo, la vieja aserción del ex presidente argentino Alfonsín

según la cual la democracia alimenta, cura y educa, demostró hace tiempo sus limitaciones.

La politología brasileña recogió esta preocupación. En base a la encuesta que el PNUD (2004) realizara conjuntamente con *Latinobarómetro*, María Celina D'Araujo (2008a) ha alertado sobre el bajo apoyo y legitimidad que la democracia y sus valores despiertan en Brasil⁹, uno de los países con mayor desigualdad social en el mundo pese a su nivel de Producto Interno Bruto (superior al de los países de la región) y a la reducción de los niveles de pobreza experimentada en los últimos años. La autora abordó este déficit centrándose en las prácticas de los partidos políticos y en la misma presencia de *elites* sociales. Ella da cuenta de cómo el abierto reconocimiento de que en la sociedad brasileña existen y operan diversos grupos con privilegios asociados al poder económico, político, militar, educativo o racial indica que no todos los ciudadanos gozan de una efectiva igualdad ante la ley, no todos pueden participar de la misma manera de la vida política (y desde ya de la económica) para hacer oír su voz y defender sus derechos. Cuestiones de carácter racial, de género, de orientación sexual, de posición socioeconómica y de educación, establecen diferencias y asimetrías en oportunidades infranqueables para el ejercicio de derechos constitucionalmente reconocidos a todos los ciudadanos por igual. Ejemplo de ello es la necesidad de crear cuotas (discriminación positiva) para la representación de género en coyunturas electorales o para el acceso de población negra a la educación universitaria. Por el lado de los partidos políticos, D'Araujo señala que el sistema diseñado tras el retorno democrático ha procurado que sea indispensable la formación de alianzas para ocupar alguno de los poderes del Estado, para así promover la construcción de condiciones de gobernabilidad. Sin embargo, la actual multiplicidad de partidos ha permitido prácticas de compraventa de candidaturas seguidas de ulteriores deserciones y traspasos de partidos. Justamente para desincentivar la recurrencia de este fenómeno luego de cada elección, en 2007, el Tribunal Superior Electoral, en un dictamen sobre *fidelidad*

⁹ Sobre un total de dieciocho países evaluados en América Latina a partir de dicha encuesta, Brasil ocupa para el período 1995-2013 el puesto número diecisiete en cuanto a apoyo a la democracia (Corporación Latinobarómetro, 2013:23).

partidaria, atribuyó el mandato electoral al partido y no al candidato. D'Araujo concluye que, como consecuencia de lo anterior, la cultura política democrática es precaria en Brasil (este aspecto se retomará más adelante), predominando la desconfianza hacia una dirigencia política sospechada de corrupta. Según la autora, "en la percepción del elector, la política y la democracia electoral no están asociadas a buen gobierno y sí a excesos personales, riqueza ilícita e impunidad" (2008b, traducción del autor). Su trabajo adolece de definiciones conceptuales precisas sobre qué entender por *calidad de la democracia* y carece por ende de mediciones y posteriores comparaciones, motivo por el cual es difícil –si no imposible– determinar la posición de la democracia brasileña en una escala de medición.

Por el lado argentino, no hay trabajos que expresamente problematiquen la *calidad de la democracia* con las condiciones materiales de vida de la ciudadanía. Quizás Dante Avaro (2012), tangencialmente, ha sido de los pocos en cargar las tintas a favor de que este recorte de la reflexión académica no olvide considerar los *resultados* socioeconómicos de las políticas públicas democráticas. Sí argumenta el autor que serán justamente esos rendimientos de los cuales dependerá la misma continuidad democrática, dado que sería impensable que rutinas formales (elecciones, prácticas legislativas) disociadas de resultados evaluados satisfactoriamente por los ciudadanos puedan sostenerse sin más en el tiempo. Avaro señala que la noción de *calidad democrática* tensiona, enriquece y complejiza las definiciones procedimentales de democracia, incorporando nuevas dimensiones que se prestan para una más densa medición empírica, tarea en la que, no obstante, no incursiona.

La problematización de estas cuestiones guarda cercanía con los prerequisites sociales (recursos económicos disponibles, información aprehensible para el entendimiento medio de los ciudadanos, entre otros) que a criterio de Levine y Molina (2007) deben ser atendidos para que pueda hablarse de una democracia de calidad en la que los ciudadanos pueden participar sin mayores constreñimientos.

3.2 Calidad de la democracia, relación entre los poderes del Estado y eficacia de la decisión

Rendición de cuentas (*accountability*) y controles y balances (*check and balances*) intra e inter poderes del Estado componen buena parte de la literatura centrada en analizar los regímenes políticos, rasgo del que no escapa la Ciencia Política argentina y brasileña.

En este orden, Marcus André Melo (2006; 2011) ha expuesto en Brasil los riesgos que conlleva para una democracia de calidad la división de poderes y el *check and balance* asociado que procuran ciertos diseños institucionales proporcionales y *accountables* (bicameralismo, control judicial de leyes y decretos, capacidad de veto del Poder Ejecutivo, federalismo), dado que tal división opaca paradójicamente la mirada ciudadana sobre a quién controlar e imputar la responsabilidad ante una determinada decisión. Esta misma preocupación por la dimensión de responsabilidad – y los vetos entre poderes previstos para evitar riesgos autoritarios – puede dejar en un cono de sombras los aspectos que hacen a la eficiencia y a la eficacia de toda decisión¹⁰. En tal dirección señala a Brasil y a Argentina como casos extremos de sistemas políticos fragmentados dada la multiplicidad de *puntos de veto* (Cox y McCubbins, 2001) que (incluso en el seno de coaliciones partidarias) amenazan bloquear permanentemente el desempeño institucional afectando con ello la calidad democrática. Tanto el acuerdo como el mantenimiento de decisiones quedan comprometidos por un *trade-off* entre representatividad y gobernabilidad ya que la fijación de menores umbrales electorales implica mayor presencia partidaria en las cámaras legislativas y mayores costos de transacción por ende. Así, identificar responsables del bloqueo es algo que se torna dificultoso. Lo anterior a su vez se complejiza en sociedades que, como las latinoamericanas (la brasileña en particular), son poco homogéneas y que, en casos, ocupan grandes territorios a representar

¹⁰ Valga señalar en este punto cómo este debate parecería marcar un giro con respecto a décadas pasadas, cuando una de las principales preocupaciones de la politología de la región pasaba por el exacerbado *decisionismo* (Bosoer, 2000) de las figuras presidenciales.

legislativamente, rasgos que inciden negativamente sobre la eficiencia de sus sistemas políticos.

A diferencia de lo anterior, en Argentina la preocupación parecería haber girado – al menos en parte – en torno al excesivo *decisionismo* presidencial que la reforma del texto constitucional habría convalidado (aunque no originado), dando condiciones para la aparición de verdaderos *pilotos de tormenta* (Novaro, 1994). Para Santiago Leiras (2003) las prácticas presidenciales afectaron – particularmente durante los años noventa – las instituciones democráticas, sea por imponer una férrea disciplina partidaria o por apelar a sobornos y fraudes en el Poder Legislativo, por reducir el margen de maniobra de los gobernadores vía acceso a recursos del Tesoro Nacional o por subordinar y obtener la aquiescencia del Poder Judicial. De este modo, tales prácticas afectaron la *calidad de la democracia* pero ello no se debió a las nuevas potestades otorgadas a los Ejecutivos tras los procesos de adecuación de normas constitucionales sino al manejo discrecional de instrumentos ya contemplados en el texto ordenador (decretos de necesidad y urgencia, vetos, reasignación de partidas presupuestarias). La reforma constitucional de 1994 habría sido más bien una actualización del Derecho a una realidad previamente formateada con diversos mecanismos legales e ilegales. Ella consolidó dicho *decisionismo* al hacer realidad la reelección presidencial, aún cuando introdujo – para matizar la concentración de poder en el presidente – la figura del jefe de gabinete y corrigió la composición de la Cámara de Senadores al incorporar un tercer senador en representación de la minoría, ámbito que en oportunidades sí pudo constituirse en *punto de veto*¹¹. El interés por disponer de recursos con los que procurar eficacia y gobernabilidad, sumado a la preeminente trayectoria bipartidista de Argentina habría dejado en un segundo plano cuestiones vinculadas a la representatividad legislativa¹² y a la calidad democrática en general (Leiras, 2005).

¹¹ El reciente sobreseimiento del ex presidente De la Rúa en la causa judicial que investiga el pago de sobornos a ex senadores a cambio del voto favorable al proyecto de flexibilización laboral impulsado por el Poder Ejecutivo en 1999 es un ejemplo de prácticas con las que sortear puntos de veto.

¹² Cuestiones que en todo caso deberían abordar, por ejemplo, la relación entre el número de representantes que cada Provincia (Argentina) o Estado (Brasil) envía al Parlamento en función de la población del distrito para procurar corregir problemas de sub/sobre-representación.

Los análisis de los diseños institucionales y de su eventual promoción de *puntos de veto* y de *decisionismos* hechos por Melo y Leiras, si bien abordan de lleno ejes medulares de la literatura centrada en torno a la *calidad de la democracia*, metodológicamente siguen decisiones diferentes a las seguidas por los autores comentados anteriormente, decisiones poco orientadas a medir grados de calidad democrática y sí por ejemplo a presentar y/o entablar debates teóricos con otros autores.

3.3 Capacidades estatales y calidad de la democracia

Podría afirmarse que sin un Estado con capacidades de “conectividad externa” (Evans, 2007) y burocrático-administrativas con las que intervenir y enraizar eficazmente en la sociedad para alcanzar determinadas metas, la *calidad de la democracia* no sería más que un mero rótulo o declaración de buenas intenciones.

Desde Argentina, en los tempranos momentos en que la categoría comenzaba a delinearse y difundirse, Carlos Acuña (1999) observó esto y asoció la *calidad de la democracia* con las condiciones materiales de vida que dispone una población, alertando por entonces cómo “la democracia está mucho más sólida pero a la vez [la argentina] es una sociedad que parece haber aceptado que la exclusión social es un elemento más dentro de la democracia”. Acuña ya señalaba cuán importante era poder recomponer la capacidad de gestión pública estatal a partir de cuadros burocráticos profesionalizados para revertir los indicadores de dualización social. Años después, cuando la economía de Argentina mostraba síntomas de recuperación tras el abandono del modelo de Convertibilidad, Acuña (2005) reforzó la prédica a favor de un Estado que, aunque fiscalmente recompuesto (y a causa de ello), no debía dejar de reconstruir sus capacidades para diseñar e implementar políticas sociales, capacidades que habían sido afectadas por los sucesivos cambios en las lógicas y estrategias de intervención estatal (descentralización/centralización y privatizaciones/reestatizaciones).

Próximo a esta línea, Osvaldo Iazzetta (2003) también enfocó su reflexión en torno al lugar del Estado (sus capacidades y recursos económicos) como instancia necesaria para el cumplimiento de los derechos que el régimen democrático reconoce a los ciudadanos, sumándose a los trabajos que han vuelto la mirada hacia un Leviatán que, tras décadas de autoritarismos, sobredimensionamientos, "intervencionismos asfixiantes" y desguaces, había quedado relegado en la rica historia del pensamiento politológico latinoamericano. Para este autor, el fortalecimiento de las capacidades estatales (con su impacto sobre la *calidad de la democracia*) debe evitar

“recaer en fórmulas que aseguraron el desarrollo económico sacrificando libertades civiles y políticas (desarrollismo autoritario) o promovieron una ampliación de la ciudadanía e inclusión social mostrando escaso apego a la institucionalidad democrática y serias dificultades para aceptar el disenso y el pluralismo (populismo)” (Iazzetta, 2007:101).

El tratamiento que tanto Acuña¹³ como Iazzetta dan a la categoría de *calidad de la democracia* carece de una precisa definición teórica, prescinde de las fuentes de información más consultadas en esta área (por ejemplo *Freedom House*, *Índice de Desarrollo Democrático* o *The Economist Intelligence Unit' Democracy Index*) y tampoco sigue las principales dimensiones que, con matices, trabajan los consultados Altman y Pérez Liñán, Hagopian, Levine y Molina y Diamand y Morlino. Lo que este conjunto de autores en algún punto parece dar por descontado en cuanto a los prerequisites estatales del régimen político es justamente aquello sobre lo que Acuña y Iazzetta buscan llamar la atención: sin un Estado burocrático y políticamente eficiente (no la antinomia *chico* o *grande*), las reglas de juego corren riesgo de no verse respetadas. Este punto se resignifica si se considera verosímil que en los últimos años tanto en Brasil como en Argentina hubo cierto robustecimiento del Estado (logrado vía negociaciones de desendeudamiento externo, saldos comerciales superavitarios, ordenamiento de cuentas fiscales, re-estatización de empresas clave y por qué no también gracias a la continuidad temporal de los proyectos políticos electos), el cual todavía parecería ser insuficiente y quedar rezagado ante viejos y conocidos desafíos y situaciones problemáticas: lograr el imperio de la ley frente a presiones corporativas,

¹³ Los trabajos de este autor anteceden la aparición de algunas de las fuentes de información presentadas.

garantizar el ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales que permitan a la ciudadanía no quedar excluida de las decisiones políticas, articular intervenciones territoriales con las Provincias/Estados de forma eficaz.

Por el lado de la politología brasileña, no obstante disponer de trabajos clásicos como los de Draibe (1992) y Sikkink (1993), el estudio de las capacidades estatales no ha sido suficientemente abordado por quienes tratan allí el tema de la *calidad de la democracia*.

3.4 Cultura política y calidad de la democracia

Una de las ópticas desde las cuales ha sido tematizada la *calidad de la democracia* es la de la *cultura política*. Marcello Baquero y Bianca de Freitas Linhares (2011) han buceado en estas aguas buscando claves de comprensión a cierta postura anti partidos políticos de la población brasileña. Para estos autores, *cultura política* alude a las creencias, los valores, las actitudes (orgullo nacional, respeto por la ley, participación e interés por la política, por nombrar algunas variables) que regulan normativamente la relación de los individuos con la vida pública. La indiferencia que dicha población (o al menos una parte de ella) expresa hacia la democracia –algo ya señalada por D’Araujo– se vincularía con sus magros resultados para revertir déficits materiales pero *fundamentalmente* con la pérdida de capacidad de los partidos políticos de crear sentidos e identidades colectivas debido a prácticas de corrupción y enriquecimiento privado de sus miembros, las que contribuyen a reducir estas estructuras a un mero conjunto de slogans vacíos, coyunturales y electoralistas, pensados para la publicidad televisiva. En este sentido, Baquero y de Freitas Linhares argumentan que el sistema de partidos políticos no está plenamente institucionalizado en Brasil, por lo que la *calidad de la democracia* allí es baja. Para estos autores, la cultura política brasileña descansa en una herencia colonial de poder personalizado, de caudillismo y patrimonialismo que, en ausencia de un Estado burocrático, ha configurado las relaciones sociales y políticas de un modo clientelista. El espacio público reproduciría las relaciones propias del mundo privado doméstico: relaciones

asimétricas, de amenazas y recompensas, de uso discrecional de bienes, marco en el cual las reglas asociadas a las instituciones formales pierden efectividad para orientar la conducta de los ciudadanos. De este modo, la deteriorada salud de los partidos políticos alentaría la emergencia de prácticas colectivas alternativas, más focalizadas y directas, menos demandantes de tiempo para los actores involucrados; no obstante, esto sería más bien una tendencia inercial que no necesariamente implica la presencia de una sociedad civil fuerte ni ciudadanos más y mejor socializados.

El *Estudo Eleitoral Brasileiro* del Centro de Estudios de Opinião Pública de la Universidade de Campinas y encuestas como *Latin American Public Opinion Project* (Lapop)¹⁴, *Latinobarómetro*, *World Values Survey*, Encuesta Panamericana y las del Núcleo de Pesquisas sobre América Latina de la Universidade Federal de Rio Grande do Sul son las fuentes usadas por ambos académicos.

Con respecto a la fortaleza de la sociedad civil, el mismo Baquero mostró en trabajos anteriores cómo la percepción negativa que ella tiene con respecto a la calidad de las instituciones formales obstaculiza la producción de capital social (lazos interpersonales de cooperación y confianza). Este déficit produce en dicha sociedad civil "una cultura política pasiva, silenciosa y fragmentada" (Baquero, 2003, p.166) que refuerza la baja calidad institucional.

En una línea argumental similar a la anterior, Moisés (2006, 2013) ha abordado la cuestión de la *calidad democrática* centrando su análisis en el *path dependence*, en cómo ha influido el período autoritario sobre la consolidación del régimen (en términos de resabios de actitudes autoritarias) y en el peso que han tenido las experiencias de los ciudadanos en las instituciones democráticas sobre sus propias actitudes y orientaciones políticas (en términos de satisfacción y confianza con dichas instituciones). Cultura política (entendido por Moisés como *software*) y desempeño institucional (instituciones entendidas como *hardware*) son las perspectivas con las que este académico ha procurado testear el tipo de relación ciudadanía-régimen político, con la hipótesis de que una baja *performance* de las instituciones (*hardware*)

¹⁴ Radicado en la *Vanderbilt University* de Estados Unidos, *Latin American Public Opinion Project* desarrolla, implementa y analiza encuestas de opinión pública desde 1970, en particular, sobre temas de democracia y ciudadanía.

reforzaría la cultura política (*software*) de la ciudadanía brasileña, la cual deslegitima tanto a los partidos políticos como al juego parlamentario. Esta cultura, adquirida en los procesos de socialización, cambia a lo largo de las generaciones, en función de las distintas posiciones económicas, e incide sobre la estabilidad o cambio de régimen, así como también cambia por los propios efectos de las instituciones. Los valores inciden en la elección de instituciones aunque éstas, dado su mejor o peor desempeño, repercuten sobre tales valores en un juego de retroalimentación. Las conclusiones que ofrece Moisés señalan que las experiencias de los ciudadanos con las instituciones democráticas impactan negativamente sobre la cultura política que desarrollan: el no respeto del derecho al debido proceso judicial, la discriminación a la población negra y una representación parlamentaria desproporcional generan en ellos desconfianza e insatisfacción. Similares resultados en cuanto al malestar de parte de la población con la democracia y su opinión favorable a la eventual prescindencia de partidos políticos y del Poder Legislativo se desprenden del trabajo que este autor realizara en el año 2013, el cual se apoyó en la realización de una encuesta a una muestra de dos mil habitantes de distintas ciudades de Brasil.

Este autor también trabajó con las encuestas de *Latinobarómetro*, entrando a la arena de la *calidad de la democracia* por el flanco de la parcial igualdad ante la ley que se da en Brasil. Por su parte, Baquero y de Freitas Linhares han hecho lo propio por el lado del clientelismo y de cómo el mismo afecta la autonomía de la participación política.

Por el lado de Argentina, el par *calidad de la democracia*–cultura política prácticamente no cuenta con líneas de desarrollo en la Ciencia Política como disciplina.

4. Comentarios de cierre

Luego del recorrido realizado, pueden ensayarse algunos avances preliminares. En primer lugar, el tema de la *calidad de la democracia* reúne distintos abordajes todavía no del todo homogéneos en lo referido a precisar conceptualmente el fenómeno que se pretende estudiar. Si bien los aspectos procedimentales del régimen

político hacen de base para un acuerdo extendido, este acuerdo se hace precario, gana matices y discrepancias a medida que esos mismos aspectos son evaluados desde la perspectiva de los resultados que producen en términos de mayor libertad, igualdad y participación ciudadana. En otras palabras, la democracia formal sería condición necesaria mas no suficiente para que pueda hablarse de calidad democrática. Parecería que la literatura aquí revisada, dado el relativo mejor acceso a condiciones materiales por parte de la población de los países de la región en los últimos años, prestase ahora un mayor interés a cómo se ejercen concretamente los derechos y garantías que las poliarquías le reconocen a esa misma población.

En segundo lugar, para dar cuenta empíricamente de las posiciones teóricas sostenidas, puede observarse que el grupo de investigadores interesado en debatir y precisar a nivel conceptual la categoría (Altman y Pérez Liñán, Hagopian, Levine y Molina, entre otros) recurren a fuentes de información secundarias, generalmente basadas en encuestas, entrevistas y análisis de documentos producidos por diferentes unidades académicas y organizaciones no gubernamentales. Algunas de esas fuentes responden a instituciones (estadounidenses –tales los casos de *Freedom House*, *Transparency International* y *Latin American Public Opinion Project*–, inglesas –*The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*– o alemanas –*Índice de Desarrollo Democrático*–) cuya imparcialidad a la hora de producir información bien valdría al menos ser interrogada y no dar por descontada. Más allá de las ventajas de disponer recursos indispensables para cubrir amplios relevamientos en un gran número de países, estas *trincheras* contribuyen a definir los términos con los que en la región se piensa y se discute el tema a partir de las etiquetas y categorías que proponen (democracias *electorales*, *defectuosas*, *iliberales*), estableciendo con ellos estándares normativos acerca de qué es y qué no es una democracia, descalificando y/o condenando experiencias que no por diferentes deben necesariamente ser menos democráticas. Ejemplo de esto lo constituye la vigencia del uso –vago, impreciso, peyorativo a veces– de la categoría *populismo* (la cual goza de un notable desarrollo teórico autóctono en la región), uso que reproduce la anacrónica idea de líderes demagogos y pasivas masas fácilmente manipulables.

Este escenario se hace más complejo dado que los politólogos que desde Brasil y Argentina utilizan la categoría *calidad de la democracia* lo hacen de un modo bastante *sui generis*, sin partir por lo general de una conceptualización precisa y por ende, sin pretender operacionalizar y medir empíricamente con rigor variable alguna. Así, son pocos los puntos de apoyo que la Ciencia Política argentina y brasileña encuentra con los enfoques de tinte más analítico–conceptual. Los documentos revisados suelen referir a la *calidad de la democracia* como una suerte de tipo ideal normativo, pulcro y políticamente correcto, punto de llegada o reactivo con el cual poner en contraste luces y sombras del régimen político.

Vale destacar que en este marco, los trabajos brasileños consultados muestran una mayor propensión a emplear fuentes como las antes mencionadas (tipo *Freedom House*, *Índice de Desarrollo Democrático*) en procura de evidencia con la que apoyar la argumentación, mientras que los ensayos argentinos guardan más afinidad con la especulación teórica y con cierto plano del *deber ser*. En términos generales, ambos adolecen de datos producidos *de primera mano*, generados directamente por los propios investigadores y equipos de investigación, lo que representa un hecho no menor.

El panorama reseñado indica cuán conveniente resulta para esta área el fortalecimiento de núcleos de pesquisa nutridos de académicos de ambos países abocados a una agenda de problemas de la que surjan modelos que orienten, hagan proliferar y profundicen la investigación¹⁵ en un lenguaje más compartido y articulado. Lo expuesto en las páginas precedentes muestra que la politología de Argentina y Brasil en algunos casos atiende preocupaciones similares y en otros, cuestiones propias del derrotero histórico seguido por cada país. Los tópicos comunes pasan en primer término por la deslegitimación que afecta a los partidos políticos dadas la corrupción dirigencial y las dificultades de la sociedad de reconocer en ellos actores

¹⁵ En esta propuesta se inscribe por ejemplo el Programa de Asociación para el Fortalecimiento de Posgrados del Mercosur, del cual forman parte tanto la Secretaría de Políticas Universitarias (Ministerio de Educación, Argentina) y la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES, Brasil).

con una previsible línea de comportamiento, hechos que se traducen tanto en una baja predisposición a participar de sus estructuras como en desconfianza y descrédito en cuanto a su representatividad. También son compartidos los alertas acerca del amplio poder del que disponen las figuras ejecutivas, el cual expondría a riesgos aún no conjurados de *híper presidencialismo*. Al respecto, algunas de las producciones brasileñas son más proclives que las argentinas a rastrear en los antecedentes históricos coloniales y herencias ibéricas este marcado sesgo personalista de la cultura política y son también las que más han puesto la mirada en los desafíos asociados a una excesiva representación partidaria (ligada a vetos, sobornos, pérdida de eficacia de las decisiones) a diferencia de algunos politólogos argentinos más propensos a reflexionar sobre las condiciones que requiere la gobernabilidad del escenario político.

La pregunta por el estado del Estado nutrió principalmente en Argentina el pensamiento centrado en los recursos y las capacidades de las burocracias estatales para velar por el *rule of law* y el cumplimiento de garantías individuales. La maquinaria estatal claramente debe contar con los medios –en calidad y cantidad– que aseguren la prestación de las funciones para las que fue creada, máxime en años que, como los recientes, la recuperación económica permitió oxigenar las arcas estatales y con ello sus intervenciones sociales, requisito para la mejor expresión de los derechos ciudadanos.

Recordando que estas páginas han constituido una primera aproximación –a ampliar a futuro– al campo de estudios de la *calidad de la democracia* y su desarrollo en la politología argentina y brasileña, sirva finalizar estas líneas evocando situaciones de inestabilidad como las que recientemente atravesaron Honduras (2009), Ecuador (2010) y Paraguay (2012). Ellas recuerdan lo inconveniente y peligroso de dar por naturalizado la vigencia y continuidad democrática y en simultáneo recomiendan mesura y precaución a los discursos de la *calidad*.

Referencias

Acuña, Carlos. 1999. "Nuestro problema es ahora la calidad de la democracia". Nota publicada en Diario *Clarín* en fecha 23 de mayo. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/1999/05/23/i-02210d.htm> [Consultado el 30 de octubre de 2013].

Acuña, Carlos. 2005. “Notas sobre la metodología para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina”. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 18-21 de octubre. Santiago, Chile. Disponible en: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/notas%20sobre%20la%20metodolog%C3%ADa.pdf> [Consultado el 01 de agosto de 2014].

Alcántara Sáenz, Manuel. 2008. “Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina”, Revista Quórum, N° 22. pp. 169-181.

Altman, David y Pérez Liñán, Aníbal. 2002. “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries”, Democratization, Vol. 9, N°2, pp. 85-100.

Avaro, Dante. 2012. “¿Calidad de la democracia: urdimbre o abigarramiento conceptual?”, en Carlos Moreira y Dante Avaro (coords.), América Latina hoy. Sociedad y política, Buenos Aires, Teseo, Universidad Autónoma de Baja California, CPES, FEyRI, pp. 315-350.

Baquero, Marcello y De Freitas Linhares, Bianca. 2011. “Por qué os brasileiros não confiam nos partidos? Bases para compreender a cultura política (anti) partidaria e possíveis saídas”, Revista Debates, Vol. 5, N° 1, pp. 89-114.

Baquero, Marcello. 2003. “Capital social y cultura política en Brasil: posibilidades y límites”, América Latina Hoy, N° 33, pp. 157-177.

Bosoer, Fabián. 2000. “Maquiavelo, Schmitt, Gramsci y el ‘decisionismo’ de los años ‘90: viejos y nuevos príncipes”, en Tomás Várnagy (ed.), Virtud y Fortuna en la República democrática. Ensayos sobre Maquiavelo, Buenos Aires, CLACSO, pp. 115-126.

Cansino, César. 2005. “Calidad de la democracia: consideraciones críticas”. Coloquio Internacional Calidad de la Democracia. Paradojas y contradicciones, 25 y 26 de abril, Guadalajara, México. Disponible en: http://www.la.fnst-freiheit.org/uploads/1198/Ponencias_Guadalajara_2005.pdf [Consultado el 30 de julio de 2013].

Center for Global Policy. s/d. “Political Instability Task Force”. Disponible en: <http://globalpolicy.gmu.edu/political-instability-task-force-home> [Consultado el 16 de enero de 2014].

Center for Systemic Peace. s/d. “The Polity Project”. Disponible en: <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html> [Consultado el 16 de enero de 2014].

Coppedge, Michael. 2005. “Defining and Measuring Democracy”, en Andreas Schedler (ed.), Political Concepts, México DF, Committee on Concepts and Methods, International Political Science Association, pp. 1-55.

Corporación Latinobarómetro. 2013. “Informe 2013”. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf [Consultado el 20 de enero de 2014].

Cox, Gary y McCubbins, Mathew. 2001. "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", en Stephan Haggard y Mathew McCubbins, *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 27-89.

D'Araujo, María Celina. 2008a. "Sobre partidos e qualidade da democracia no Brasil". Seminario Internacional *Partidos políticos y calidad de la democracia*. Instituto Federal Electoral de México. 26-28 de noviembre, México DF. Disponible en: http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/media/Desigualdade5_Celina.pdf [Consultado el 20 de agosto de 2013].

D'Araujo, María Celina. 2008b. "Democracia, partidos e valores democráticos no Brasil". Seminario Internacional *Partidos políticos y calidad de la democracia*. Instituto Federal Electoral de México, 26-28 de noviembre, México DF. Disponible en: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CDD/CDD-EventosForosAcademicos/EventosForos-2008/PPs-CalidadDemocracia/PPs-CalidadDemocracia-docs/Mesa2-MariaCelinaDAraujo.pdf> [Consultado el 01 de agosto de 2014].

Dahl, Robert, 2004. "La democracia", POSTData, N° 10, pp. 11-55.

Dahl, Robert. 1992. *La democracia y sus críticos*. Barcelona, Paidós.

Diamond, Larry y Morlino, Leonardo. 2004. *The Quality of Democracy*. Stanford, Center on Democracy, Development, and The Rule of Law, Stanford Institute of International Studies, Stanford University.

Draibe, Sonia, 1992. "La reforma del Estado en América Latina. Observaciones para el caso brasileño", *Perfiles Latinoamericanos*, N° 1, pp. 55-83.

El Telégrafo. 2012. "Freedom House es financiada por Usaid y por grupos de derecha". Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/freedom-house-es-financiada-por-usaid-y-por-grupos-de-derecha.html> [Consultado el 15 de enero de 2014].

Evans, Peter. 2007. "El Estado como problema y como solución", en Carlos Acuña (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, pp. 17-54.

Freedom House. s/d. "Argentina". Disponible en <http://www.freedomhouse.org/country/argentina> [Consultado el 24 de julio de 2013].

Freedom House. s/d. "Brazil". Disponible en <http://www.freedomhouse.org/country/brazil> [Consultado el 24 de julio de 2013].

Hagopian, Frances. 2005. "Derechos, representación y creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile", *Revista Política y gobierno*, Vol. 12, N° 1, pp. 41-90.

Iazzetta, Osvaldo. 2003. "La democracia y los vaivenes de lo público-estatal", *Revista SAAP*, Vol. 1, N° 2, pp. 377-408.

Iazzetta, Osvaldo. 2007. *Democracias en busca de Estados. Ensayos sobre América Latina*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

Konrad Adenauer Stiftung. 2013. “Índice de Desarrollo Democrático de América Latina”. Disponible en http://www.kas.de/wf/doc/kas_28989-1522-4-30.pdf?111005105720 [Consultado el 20 de febrero de 2014].

Leiras, Santiago. 2003. “Calidad democrática y reforma institucional en América Latina durante los años ‘90. Los casos de Carlos Menem en Argentina y Hugo Chávez Frías en Venezuela”. 6to. Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad de Análisis Político. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/02/leiras.pdf> [Consultado el 5 de septiembre de 2013].

Leiras, Santiago. 2005. “Carlos Menem y Fernando Collor de Mello ¿Arquitectos del Mercosur? Algunas reflexiones sobre calidad democrática e integración regional”. Congreso “Ao sul da America do Sul: diálogos além y aquém de Prata”. Universidad de Caxias do Sul. Caxias do Sul. Brasil. 6 de octubre. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01406.pdf> [Consultado el 30 de julio de 2014].

Levine, Daniel y Molina, José. 2007. “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada”, América Latina Hoy, Nº 45, pp. 17-46.

Mainwaring, Scott y Scully, Timothy. 1995. “Introduction: Party Systems in Latin America”. En Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.), Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America, Stanford, Stanford University Press, pp. 1-34.

Melo, Marcus André. 2006. “O viés majoritário na política comparada. Responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática”, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Nº 63, 11-29.

Melo, Marcus André. 2011. “Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia”, Revista Latinoamericana de Política Comparada, Nº 5, 125-154.

Moisés, José Álvaro. 2006. “Cultura política, instituições e democracia. Lições da experiência brasileira”, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 23, Nº 66, pp. 11-43.

Moisés, José Álvaro. 2013. “Ciudadanía, Confianza Política e Instituições Democráticas”. En José Álvaro Moisés y Rachel Meneguello (orgs.), A Desconfiança Política e seus impactos na Qualidade da Democracia, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, pp. 27-50.

Morlino, Leonardo. 2007. “Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?”, Revista de Ciencia Política, Vol. 27, Nº 2, pp. 3-22.

Novaro, Marcos. 1994. *Pilotos de tormentas: crisis de representación y personalización de la política argentina*. Buenos Aires, Ediciones Buena Letra.

O'Donnell, Guillermo, Vargas Cullel, Jorge y Iazzetta, Osvaldo. 2003. *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

Palermo, Vicente. 1998. “Mares agitados: interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos. Brasil y Argentina en perspectiva comparada”. XXI Congreso Internacional de la *Latin American Studies Association*. Chicago. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Palermo.pdf> [Consultado el 5 de septiembre de 2013].

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. 2004. "La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos". Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf> [Consultado el 2 de agosto de 2013].

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. 2009. "Frutos de la Democracia: Manual de implementación del Programa Auditoría Ciudadana, Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios". Disponible en: http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/frutos_democracia.pdf [Consultado el 3 de septiembre de 2013].

Schumpeter, Joseph. 1984. Capitalismo, socialismo, democracia. Barcelona, Ediciones Folio.

Share, Donald y Mainwaring, Scott. 1986. "Transiciones vía transacción: la democratización en Brasil y en España", en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Nº 49, pp. 87-135.

Skink, Kathryn. 1993. "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista", Desarrollo Económico, Buenos Aires, Vol. 32, Nº 128, pp. 121-148.

The Economist Intelligence Unit. 2011. "Democracy Index". Disponible en <http://www.economist.com/node/12499352?zid=292&ah=165a5788db0726c01b1274d8e1ea285> [Consultado el 20 de julio de 2013].

Vargas Cullel, Jorge. 2011. "La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización", Revista Latinoamericana de Política Comparada, Nº 5, pp. 67-94.

Zakaria, Fareed. 1997. "The rise of the illiberal democracies", Revista Foreign Affairs, Vol. 76, Nº 6, pp. 22-43.

Tramitação do artigo na revista
Submetido: 12/03/2014
Revisões requeridas: 23/04/2014
Versão revista: 03/08/2014
Aceito: 21/08/2014