

# La poliarquía y las formas de medir la democracia

Joan Oriol Prats Cabrera

PID\_00239698

---

Tiempo de lectura y comprensión: **4 horas**





Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 España de Creative Commons. Podéis copiarlos, distribuirlos y transmitirlos públicamente siempre que citéis el autor y la fuente (FUOC. Fundación para la Universitat Oberta de Catalunya), no hagáis de ellos un uso comercial y ni obra derivada. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

# Índice

|   |    |
|---|----|
| <b>Introducción</b> .....   | 5  |
| <b>Objetivos</b> .....  | 7  |
| <b>1. El concepto de poliarquía de Dahl</b> .....   | 9  |
| 1.1. La definición de poliarquía: condiciones necesarias y<br>suficientes .....                               | 9  |
| 1.2. ¿De qué depende la poliarquía? La poliarquía como variable<br>dependiente de la instrucción social ..... | 14 |
| <b>2. El camino hacia la poliarquía</b> .....   | 18 |
| 2.1. Las dos dimensiones básicas de la poliarquía: debate público<br>y participación .....                    | 18 |
| 2.2. La evolución hacia sistemas democráticos: de la hegemonía<br>cerrada a la poliarquía .....               | 20 |
| <b>3. ¿Por qué la poliarquía?</b> .....   | 24 |
| 3.1. Las ventajas de los procedimientos democráticos .....  | 24 |
| 3.2. Las instituciones básicas de la democracia .....   | 27 |
| 3.3. Relación entre democracia y economía de mercado .....  | 29 |
| <b>4. Formas de medir la democracia</b> .....   | 32 |
| 4.1. La importancia de la poliarquía para medir la democracia .....   | 32 |
| 4.1.1. Conceptualización .....  | 33 |
| 4.1.2. Medición .....   | 34 |
| 4.1.3. Agregación de valores .....  | 35 |
| 4.2. Hacia un índice de calidad de la democracia: el caso de<br>Freedom House .....                           | 37 |
| 4.2.1. La calidad de la democracia .....  | 37 |
| 4.2.2. La propuesta de Freedom House .....  | 41 |
| 4.3. Una clasificación de las democracias sobre la base de<br>indicadores: Arendt Lijphart .....              | 43 |
| 4.3.1. La dimensión de ejecutivo-partidos .....   | 45 |
| 4.3.2. La dimensión federal-unitaria .....  | 46 |
| 4.3.3. La relación entre la sistematización de Lijphart y la<br>calidad de la democracia .....                | 49 |
| <b>Resumen</b> .....  | 52 |
| <b>Glosario</b> .....   | 55 |

**Bibliografía.....** 56

## Introducción

En este módulo queremos encontrar una definición de democracia que nos permita lo siguiente:

- 1) Establecer criterios básicos para diferenciar entre democracias y no democracias.
- 2) Operacionalizar y medir estos criterios.
- 3) Establecer escalas o grados de democracias.

Si analizamos las diversas teorías formuladas durante las últimas décadas, tenemos que reconocer la idoneidad de la teoría de la poliarquía de Robert Dahl con respecto a nuestras intenciones. Efectivamente, esta teoría no sólo aborda los elementos que nos interesan, sino que es una de las teorías más reconocidas en la actualidad. Como veremos, no se trata de una teoría definitiva sobre la democracia sino de un primer y firme avance hacia la construcción de una definición de democracia. En este sentido, la noción de poliarquía tiene una doble razón de ser: en primer lugar, define aquellos sistemas políticos que más se acercan a unos límites máximos (nunca alcanzados en su totalidad) y cumplen unos mínimos establecidos por Dahl y, en segundo lugar, caracteriza unos nuevos sistemas políticos que incorporan ciertos atributos (como el verdadero sufragio universal, determinados derechos civiles, etc.) que no definían la mayoría de las llamadas *democracias representativas* hasta la mitad del siglo xx.

Con la finalidad de introducir al estudiante en el pensamiento de Robert Dahl, en primer lugar, se describen las ocho condiciones que definen la democracia en un sentido ideal, es decir, ocho condiciones que hay que concebir como los límites máximos que puede alcanzar una democracia. Estas condiciones se derivan de la maximización de las dos características que para Dahl resultan inherentes a toda organización política que quiera ser democrática: la soberanía popular y la igualdad política. Así, siguiendo una lógica formal, el autor estadounidense establecerá las condiciones necesarias y suficientes para garantizar que las decisiones políticas son expresión de la voluntad de todos los ciudadanos (soberanía popular) que participan de una manera efectiva y en igualdad de condiciones en la vida política (igualdad política). Como Dahl mismo nos indica, hay que ver estos requerimientos como ideales todavía no alcanzados por ninguna organización política moderna y, por lo tanto, conviene concebir los sistemas políticos que más se acercan a estos límites más como poliarquías que como democracias. Finalmente, se presentan nueve hipótesis que, a modo de factores determinantes de la calidad o el grado de poliarquía, explican su avance.

En segundo lugar, a partir del concepto de poliarquía se estudiarán las transiciones a la democracia. De esta manera, se distinguirá entre democracias o no democracias (que Dahl concibe como poliarquías y hegemonías cerradas) y se reducirán a dos dimensiones básicas las ocho condiciones ideales establecidas previamente. Estas dos dimensiones son: la participación y el debate público (también referido como competencia política). De este modo, el tipo de transición a la democracia estará definido por los cambios observables en estas dos dimensiones de la democracia y por ciertas condiciones socioeconómicas que actúan como frenos o motores del proceso.

En tercer lugar, se examinarán las condiciones mínimas establecidas por Dahl que permiten definir un sistema político como poliarquía. Estas condiciones actuarán como frontera entre los sistemas democráticos y no democráticos y se expresarán en instituciones políticas como los partidos, los legislativos, los sistemas electorales o las constituciones. Y también condiciones permitirán definir nuestros sistemas políticos actuales como democracias; es decir, se preocuparán por las condiciones reales y no ideales que tienen que cumplir las naciones para ser definidas como democracias.

Este punto nos llevará al cuarto y último apartado en el que se presentará cómo el funcionamiento y los diferentes tipos de instituciones pueden ser convertidos en variables cuantitativas y cualitativas que permiten el tratamiento empírico y comparativo de la democracia. De esta manera, se pueden establecer tipos de democracia y niveles y escalas de democracia. Estas tipologías y medidas cualitativas se presentarán de la mano de los trabajos elaborados por Arend Lijphart, Gerardo Munk, Freedom House y otros autores e instituciones que trabajan en este campo tan pionero como es el de medir, sistematizar y explicar el funcionamiento y la calidad de la democracia.

## Objetivos

Los objetivos que se persiguen en este módulo son:

- 1.** Entender el concepto de poliarquía y cuáles son sus elementos fundamentales.
- 2.** Conocer los elementos que definen una democracia.
- 3.** Conocer la importancia de las instituciones en una democracia y saber cuáles son las básicas.
- 4.** Introducirse en las formas y las metodologías de análisis empírico de la democracia.





## 1. El concepto de poliarquía de Dahl

*Poliarquía* significa en griego “regla de la mayoría”, entendiendo que la regla decisional es la voluntad de la “mayoría de los ciudadanos”. Por lo tanto, en una poliarquía las decisiones colectivas son tomadas por todos los ciudadanos en igualdad de condiciones: todos los votos valen lo mismo (condición necesaria) y todo el mundo tiene las mismas oportunidades para expresar su voto (condición suficiente). Así, una poliarquía será sinónimo de democracia y estará definida por aquellas condiciones que garantizan el máximo de representatividad de los ciudadanos en las decisiones colectivas y el máximo de igualdad de oportunidades para participar en estas decisiones: las poliarquías serán los sistemas políticos que más se acerquen a estos máximos, entendidos como condiciones ideales bajo las cuales se puede asegurar que, efectivamente, es la mayoría de los ciudadanos la que gobierna el sistema político.

Desde este punto de vista, el “inventor” de la idea de poliarquía fija unos criterios que se pueden concebir como normas para alcanzar la democracia (Robert Dahl –1956– *Prefacio a la teoría de la democracia.*)

Trabajando desde una dimensión normativa, Dahl desarrolla conceptualmente los límites ideales de la democracia y no tanto un análisis de sus condiciones reales.

Como se destacará, la aproximación de Dahl tiene la virtud de establecer unas condiciones de la democracia que, a pesar de ser ideales, se pueden medir, cosa que permitirá el estudio empírico y la elaboración de escalas. Sin embargo, como veremos en el tercer apartado del módulo, considera que estos límites teóricos de la poliarquía se tienen que complementar con un análisis descriptivo de las instituciones básicas mínimas que permitirá la distinción entre poliarquías y no poliarquías (o democracias y no democracias).

### 1.1. La definición de poliarquía: condiciones necesarias y suficientes

Dahl construye una teoría de la democracia preguntándose cuáles son las condiciones necesarias y suficientes de una democracia y cuáles son los límites ideales que nos permiten calificar un sistema político como democrático. Una vez establecido este límite, interpretará la democracia como aquella organización política que lo maximiza. En concreto, llamará a aquellos sistemas políticos que más se acerquen a estos límites ideales *poliarquías*.

Como veremos, los límites máximos no son alcanzados por ninguna organización política actual, pero están descritos con unos parámetros que tienen la virtud de ser medibles cualitativa o cuantitativamente. Ahora bien, ¿cuál es el objeto que hay que maximizar? O mejor dicho, ¿cuáles son los objetivos de la democracia? En este punto Dahl juzga que la soberanía popular es una condición necesaria para considerar un régimen como democrático; pero no es una condición suficiente porque estos regímenes también necesitan la igualdad política. También cree que la expresión de preferencias de los ciudadanos (como el voto) se tiene que hacer en igualdad de condiciones políticas, por lo que hace falta que se cumplan una serie de condiciones.

Dahl busca las condiciones que permiten maximizar la soberanía popular y la igualdad política.

Empieza su argumento partiendo de la crítica a tres condiciones de la democracia establecidas por lo que llama *populismo*:

- 1) La alternativa preferida por los individuos determina la política que hay que seguir.
- 2) Se tiene que asignar igual valor a cada alternativa.
- 3) La regla de decisión determina que se escoja la alternativa preferida por el número mayor de personas.

Como muestra este autor, para que se pueda cumplir la primera condición se tiene que ignorar el problema de las diferentes intensidades de preferencias de los individuos. Pero si obviamos el hecho de que las intensidades de preferencias pueden ser diferentes, se afirma la segunda condición según la cual todas las alternativas tienen el mismo valor. Como la regla de decisión se puede inferir de los dos criterios anteriores, se podría pensar que sólo examinando la validez de los dos primeros criterios resultaría fácil determinar si la regla de decisión se cumple o no.

No obstante, no es siempre así: podría ser que dentro de la mayoría (o la minoría) que identifica la política que hay que seguir hubiera un dictador que la determinara. La segunda condición (que se refiere a la igualdad política) exige la intercambiabilidad de las personas que votan por una opción y por otra. Es decir, hace falta que el intercambio de un número igual de individuos entre la mayoría y la minoría no afecte al resultado final. Pero la intercambiabilidad sólo se puede comprobar examinando un gran número de casos, ya que, dada la magnitud de los cuerpos electorales, es difícil detectar pocas elecciones a las personas clave que pueden ejercer un poder coactivo.

A causa de la imposibilidad material de comprobar empíricamente la intercambiabilidad, la única prueba operativa de que hay igualdad política es mostrar si se ha cumplido la regla de la mayoría en una serie de casos. Sin embargo, ¿qué se tiene que observar en el mundo real para constatar en qué medida se sigue la regla de la mayoría?

Dahl considera que, actualmente, el momento en el que se produce la expresión máxima de revelación de preferencias de los ciudadanos son las elecciones: son el fenómeno que más nos puede acercar al estudio de la regla. Pero en la etapa previa a las elecciones las desigualdades socioeconómicas pueden crear situaciones que difícilmente consideraríamos democráticas y que influyen en la predisposición de las personas a implicarse en política. Por esta razón, cree conveniente distinguir entre dos etapas: la etapa de elección y la etapa interelectoral.

A la vez, la etapa de elección se puede subdividir en tres subetapas: el periodo de votación, el periodo antes de la votación y el periodo de después de la votación. Durante estos tres periodos se tendrían que cumplir tres condiciones:

- 1) Cada miembro del colectivo puede hacer aquellos actos que consideramos una expresión de preferencias entre las alternativas posibles. Por ejemplo, votar.
- 2) Al contabilizar estas preferencias, se asigna igual peso a la elección de cada individuo.
- 3) La alternativa con un número mayor de preferencias (votos) es declarada la ganadora.

#### **Condiciones necesarias pero no suficientes**

Dahl es consciente de que estas tres condiciones no pueden definir la democracia por ellas mismas: estas condiciones no imposibilitan el caso del voto de un campesino soviético en la Rusia comunista cuyas alternativas sean votar por el partido comunista o pasar unas vacaciones en Siberia o el de una persona sobornada por otra. Las personas tienen que poder votar por la alternativa que prometa más o menos impuestos, proteja unas industrias y no otras o tenga unos valores determinados, pero no tienen que hacerlo coaccionadas.

Estas tres condiciones no pueden definir la democracia por ellas mismas y, para superar este problema, pronuncia una cuarta condición que se tiene que cumplir en el periodo previo a la votación:

- 4) Cualquier individuo con un conjunto de alternativas a su disposición puede añadir su alternativa preferida al conjunto de alternativas sobre las que se votará.

### **No condicionar la votación**

Esta cuarta condición exige que el campesino ruso no sólo pueda escoger entre votar al partido comunista o votar a la oposición bajo el riesgo de la prisión: hace falta que haya una tercera posibilidad (preferida por él) que le permita votar en favor de la oposición sin riesgo. Generalizando, si una persona quiere votar por un determinado partido político, en ningún caso otra persona (con más recursos económicos o con un poder político superior) tendría que poderla condicionar.

Todavía hay otro caso que necesita una quinta condición: está la posibilidad de que una persona monopolice la información sobre las alternativas posibles y manipule, así, la elección (por ejemplo, cuando los medios de comunicación soviéticos no permiten que el campesino ruso conozca las diferentes alternativas políticas). La quinta condición que pronuncia para evitar esta manipulación es la siguiente:

5) Todos los individuos tienen la misma información sobre las diferentes alternativas.

Con esta quinta condición se puede apreciar que Dahl pretende que el conjunto de condiciones expresen los límites ideales de la democracia con los que se puede medir objetivamente qué sucede en el mundo real. Posiblemente esta condición nunca se cumple realmente y por eso considera que las poliarquías son aquellos sistemas políticos que más se acercan a este ideal. El valor de su teoría es que, aunque la cuarta y la quinta condición son menos directamente observables que las tres anteriores, permite pensar métodos cualitativos para medirlas. De esta manera, podemos saber qué sistemas políticos son más democráticos y cuáles menos y observar los avances y retrocesos.

Con todo, estos cinco requisitos no son suficientes para garantizar la aplicación de la regla, ya que podría pasar que en el periodo previo y durante la votación se cumplieran estas condiciones, pero que después los resultados se ignoraran. Por lo tanto, hay que fijar al menos dos condiciones más que hay que cumplir durante el periodo interelectoral, a saber:

6) Las alternativas (políticas o dirigentes) con un número mayor de votos desplazan todas las alternativas (políticas o dirigentes) con menos votos.

7) Las órdenes de los cargos electos se cumplen.

Siguiendo la argumentación desarrollada, Dahl formula una última condición para la etapa interelectoral. Esta última condición se subdivide en tres e identifica el carácter de las decisiones durante esta etapa.

8 a) O bien todas las decisiones interelectorales están subordinadas a las establecidas durante la etapa de la elección (las elecciones controlan las actuaciones posteriores del gobierno).

8 b) O bien las nuevas decisiones del periodo interelectoral están regidas por las siete condiciones precedentes pero actúan en circunstancias bastante diferentes.

8 c) O bien ambas condiciones.

Como Dahl indica, es fácil observar que estas condiciones raramente se cumplen en su totalidad y perfección. Por esta razón hay que verlas como límites de un ideal en el que la soberanía popular y la igualdad política son máximas.

Dahl llama los países que más se acercan a estos límites *poliarquías*. No obstante, hay que tener presente que incluso las poliarquías no alcanzan estos límites.

La condición de más difícil cumplimiento es la cuarta: en colectivos grandes sólo unos cuantos individuos tienen los recursos suficientes para influir en la definición de las alternativas que se votarán. La quinta condición también se viola a menudo: las diferencias de información entre las elites políticas y los ciudadanos es muy importante. Finalmente, la octava condición tampoco se acostumbra a cumplir porque los grupos de presión y otros actores relevantes pueden incidir en las decisiones públicas.

#### **Poca implicación**

Para poner un ejemplo, no podemos pensar que se cumplan las tres primeras condiciones en sociedades en las que sólo la mitad de la población participa en las elecciones y menos del 10% se implica directamente o indirectamente en la política (como en los Estados Unidos o en España).

Lo que es realmente importante de estas ocho condiciones ideales es que son operacionalizables. Pero visto el elevado número de democracias y las diferencias que hay entre ellas, se necesitaría un análisis comparado de dimensiones extraordinarias para intentar contestar a la pregunta de cuáles son las condiciones necesarias para que se implante la poliarquía en el mundo real.

En este punto Dahl cierra el círculo entre el análisis teórico, ideal pero operacionalizable, y el análisis descriptivo, es decir, entre un análisis normativo y un análisis positivo. Para este autor, será posible medir en una escala de ocho valores hasta qué punto un país se acerca al ideal de soberanía popular e igualdad política, a la poliarquía. No obstante, bajo este marco teórico no se puede responder a cuáles son las condiciones que permiten el desarrollo de la poliarquía en un país concreto: en este caso se necesitan análisis descriptivos.

El análisis descriptivo se alimentará de las variables operacionalizables aportadas por Dahl y se centrará en el análisis de las diferencias institucionales que hay entre las poliarquías. En este sentido, en el apartado cuatro de este módulo presentamos el trabajo que ha elaborado Arend Lijphart, autor que

analiza con diferentes indicadores las instituciones de 36 democracias, no con el propósito de establecer las condiciones necesarias y suficientes para que se dé una poliarquía (cosa que incluso Dahl mismo consideraba que no estaba al alcance de la ciencia política actual), sino para avanzar en la sistematización y la comprensión de las diferencias entre las democracias. También se presentará el esfuerzo que instituciones como Freedom House han hecho para traducir en indicadores las condiciones de Dahl y medir el avance o el retroceso democrático.

Las ocho condiciones ideales de Dahl se pueden sintetizar de manera más comprensible en los ocho principios siguientes, principios que a menudo son reconocidos por las constituciones modernas en forma e intensidad diferentes:

- Libertad de asociación.
- Libertad de expresión.
- Libertad de voto.
- Derecho al sufragio pasivo o la capacidad de ser elegido.
- Derecho de los líderes a competir políticamente.
- Diversidad de fuentes de información.
- Elecciones libres e imparciales.
- Instituciones que garanticen que la política del gobierno depende de los votos y otras formas de expresar preferencias.

## **1.2. ¿De qué depende la poliarquía? La poliarquía como variable dependiente de la instrucción social**

Después de pronunciar las ocho condiciones que establecen los límites de la democracia de acuerdo con la maximización de la soberanía popular y la igualdad política, Dahl se pregunta cuáles son las condiciones que permiten avanzar en la persecución de dichas condiciones. Es decir, trata de pensar en los determinantes de la poliarquía.

En primer lugar, Dahl considerará que el acuerdo, que el consenso de la población en torno a las normas afecta positivamente al avance de la poliarquía. Considerando que si todos los miembros de una organización rechazaran las normas que expresan las ocho condiciones anteriores, estas condiciones no existirían, establece las dos hipótesis siguientes:

- 1) Cada una de las condiciones de la poliarquía aumenta al aumentar la amplitud del acuerdo (o consenso) sobre la norma correspondiente.
- 2) Si todas las otras condiciones quedan invariables, la poliarquía es una función del consenso sobre las ocho normas.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el consenso puede tener tres dimensiones: el número de individuos que se ponen de acuerdo, la intensidad de su convicción y el grado en el que el consenso se traduce en acciones reales. Este autor reconoce que estas diferencias en el grado de consenso son muy difíciles de probar empíricamente. A pesar de estos problemas de operacionalización, sigue avanzando y establece tres condiciones más que garantizarían que el consenso se alcanzara en todas sus dimensiones.

3) La amplitud del acuerdo sobre cada una de las ocho normas aumenta con el grado de instrucción social en la norma.

4) El consenso es una función de la instrucción social total en las normas.

De estas dos condiciones se deduce lo siguiente:

5) La poliarquía es una función de la instrucción social total en todas las normas.

Como Dahl reconoce, el concepto de instrucción social es muy complejo: habría tres tipos de instrucción social respecto a la poliarquía: la instrucción favorable (o de refuerzo), la compatible (o neutral) y la negativa. Sin profundizar en este punto, se pregunta por qué algunas organizaciones sociales instruyen más favorablemente sobre la poliarquía que otras. Es lógico pensar que, cuanto menos acuerdo haya sobre las diferentes alternativas políticas, más difícil sea instruir a los ciudadanos sobre las ocho condiciones: si hay muchas diferencias entre las alternativas políticas, muy probablemente las decisiones que benefician a algunas personas empeorarán la situación de otros que pueden llegar a rechazar las reglas decisionales.

Eso se puede reflejar en las cuatro hipótesis formuladas por el autor a manera de proposiciones:

6) La instrucción social sobre las ocho normas aumenta con el nivel de consenso sobre las posibles elecciones entre las alternativas políticas.

7) Con el consenso entre alternativas políticas, las condiciones de la poliarquía aumentan de una o más de una.

8) El nivel de instrucción social en una de las ocho normas aumenta también según el grado de acuerdo que hay sobre aquella.

En este punto Dahl se pregunta por la relación que hay entre diversidad y democracia, y considera que una autonomía de la organización política y un grado de discrepancia elevados entre los objetivos políticos de la poliarquía impiden que una mayoría controle el gobierno. Si se trata de países completamente autónomos, la polarización no comporta problemas, pero cuando se da dentro de una misma comunidad política se puede generar el conflicto y

un aumento de los costes para establecer el consenso. A la vez, cuando este conflicto es máximo (en el caso de una guerra civil fruto de actitudes radicalizadas), el consenso tiene unos costes que el sistema político no puede soportar y se produce la ruptura de la democracia o situaciones que muy difícilmente pueden ser resueltas por el método democrático.

### **Ruptura de la democracia**

El ejemplo siguiente aclarará qué se quiere expresar: supongamos que en un país hay dos agrupaciones políticas (A y B) que sobre una misma cuestión (la esclavitud) tienen visiones diametralmente opuestas. En este caso, claro está que el gobierno de A (que da apoyo a la esclavitud) irá en contra de los intereses de B (que se opone) e incluso lo llegará a someter. El sistema político puede soportar este cuerpo porque las pérdidas que B tiene que asumir son demasiado elevadas y lo pueden llevar, incluso, a la guerra (como pasó en la guerra de Secesión americana).

Paradójicamente, una vez superado un nivel mínimo de consenso, cuanto más disenso haya, será más necesario un funcionamiento correcto de la poliarquía.

Esto se debe al hecho que para canalizar la variedad de opiniones son necesarias fórmulas democráticas más avanzadas que permitan el establecimiento de acuerdos pacíficamente. En este sentido, los multipartidismos requerirían un mejor funcionamiento de las instituciones políticas para poder traducir los diferentes intereses en decisiones que expresen los mínimos comunes denominadores compartidos por todas las partes.

En este punto Dahl introduce la variable del activismo político como expresión de cultura cívica y de un elevado consenso sobre las normas. Como hemos mencionado, superado un nivel mínimo de disenso, se puede considerar que cuanto más instruidas estén las personas sobre las normas básicas por medio del activismo político, mejor poliarquía habrá. A la vez, dado que el activismo político parece estar directamente relacionado con unos ingresos elevados, una buena posición social y una buena educación, se descarta que gobiernen aquellos que Madison consideraba extremistas y no preparados. Parece lógico pensar que, cuantas más personas intervengan regularmente en política, más conocerán las normas y más fácil será que haya un consenso sobre éstas. En este sentido Dahl pronuncia una novena y definitiva hipótesis:

9) La poliarquía es una función de la actividad política de sus miembros.

Este último punto es especialmente importante en la teoría de Dahl que, a diferencia de Madison (para quien la relación entre la mayoría y la minoría se tenía que basar en un sistema de pesos y contrapesos), considera que la igualdad tiene un papel clave. Es evidente que si aceptamos que la poliarquía aumenta con la instrucción social de sus miembros sobre las normas (que a la vez aumenta con la actividad y el interés por la política), entonces tenemos



que pensar que, cuanto más igualdad haya en cuanto a los recursos financieros, el status social y el nivel de estudios entre las personas, más avanzará la poliarquía.

La distribución igualitaria de capacidades para interesarse por la política fomenta la poliarquía en tanto que fomenta el consenso sobre las normas imperantes en una comunidad.

Es importante darse cuenta de que Dahl sitúa la raíz del correcto funcionamiento social de la democracia en su sustrato social y no en la arquitectura político-institucional que la hace posible: el buen funcionamiento y la calidad de la democracia depende más de ciertos requisitos sociales que de un esquema constitucional concreto y, por lo tanto, los politólogos tienen que prestar más atención a las variables sociales que a las institucionales. De esta manera, la naturaleza humana y la estructura social, cuestiones que los legisladores muchas veces han tomado como dadas, determinan las capacidades de éxito de un sistema político y, en concreto, de un sistema político que se quiera calificar como democracia.

En esta línea, muchos autores han tratado el tema de la llamada cultura política, que recoge en parte la idea del activismo político como motor decisivo para la democracia.

### **Cultura política y democracia**

Como afirma L. Diamond en su libro *La cultura política y la democracia en los países en desarrollo*, el concepto de cultura política se empezó a utilizar en la ciencia política en los años cincuenta y sesenta para designar el conjunto de creencias, actitudes, valores, ideales, sentimientos y evaluaciones que predominan entre los ciudadanos con respecto al sistema político de su país. Desde su nacimiento este concepto ha estado fuertemente ligado al de democracia en dos sentidos. En primer lugar, como un elemento que incide significativamente en la estabilidad democrática. Desde el primer gran estudio sobre cultura política, el de Almond y Verba (*La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*), se ha considerado la cultura política como una variable clave para explicar la emergencia y el mantenimiento de una democracia. En segundo lugar, la cultura política se ha entendido como una variable que afecta a la calidad de una democracia. Así, se considera que una ciudadanía interesada e implicada en la vida política es un factor importante para la calidad de la democracia porque afecta positivamente a uno de los ejes institucionales de la democracia: el *accountability*. Si hay ciudadanos "activos" el nivel de *accountability* será mayor, ya que su preocupación por la política hará que pidan más responsabilidades a los gobernantes y que éstos se sientan más presionados a la hora de rendir cuentas ante el electorado.

## 2. El camino hacia la poliarquía

Una vez visto qué hay que entender por poliarquía y sus elementos principales, a continuación describimos la manera como los países pasan a ser poliarquías, es decir, la manera como transitan hacia regímenes democráticos. Con esta finalidad, se seguirá el esquema presentado por Dahl que modela de manera sencilla las posibles estrategias de transición hacia un régimen democrático a partir de las variables que definen un régimen como poliarquía que se han presentado en el apartado anterior. A diferencia de las transiciones a la democracia analizadas en el apartado tres del módulo I, en este punto se estudian las transiciones desde una óptica que tiene en cuenta la misma definición de *democracia* y que agrupa las variables que maximizan la soberanía popular y la igualdad política en dos dimensiones únicas: el debate público y la participación.

Según un país avance a una de estas dos dimensiones se puede decir que adopta una u otra estrategia de transición hacia la democracia. Se mostrará que hay condiciones que favorecen esta transición y que responden a variables socio-económicas como la igualdad de renta, la educación, el desarrollo económico, etc. Desgraciadamente, Dahl no precisa empíricamente hasta qué punto estos factores afectan al grado de calidad democrática de un país ni cuáles son los nexos causales precisos por medio de los cuales una democracia se llega a alcanzar. El autor cree que éstos son temas que tienen que ser más desarrollados por la teoría de la democracia y la ciencia política en general, una disciplina que todavía no dispone de herramientas analíticas suficientemente sofisticadas para analizar de manera tan esmerada estas relaciones. A pesar de significar un primer intento, su obra establece unas bases sólidas sobre las cuales se puede empezar a trabajar en un índice de democracia.

### 2.1. Las dos dimensiones básicas de la poliarquía: debate público y participación

En *La poliarquía. Participación y oposición* (1971), Robert Dahl se pregunta cuáles son las condiciones que favorecen o dificultan la transformación y la consolidación de un sistema democrático, entendido como el sistema político entre las características del cual se encuentra su disposición a satisfacer por completo o casi por completo las demandas de los ciudadanos.

Esta definición o aproximación a la democracia actúa como un verdadero concepto ideal de ésta y sirve como límite máximo o extremo hipotético de la escala democrática con el que se contrastarán los diferentes sistemas políticos. En este punto máximo, todos los ciudadanos deben tener las mismas oportu-

tunidades para hacer lo siguiente: a) formular preferencias, b) manifestarlas públicamente y c) recibir por parte del gobierno un trato igual o no discriminatorio.

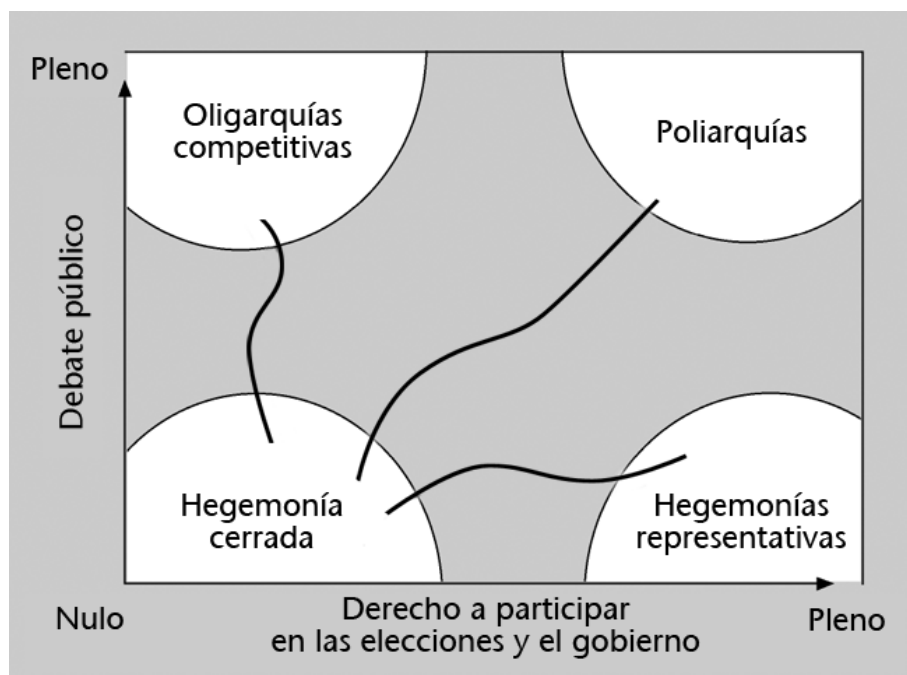
Cada uno de estos requisitos necesita una serie de garantías institucionales para su cumplimiento que quedan expresadas en el cuadro siguiente:

| Algunos requisitos institucionales para la democracia   |   |   |
|---|---|---|
| Formulación de preferencias   | Manifestación de las preferencias   | No discriminación   |
| Libertad de asociación<br>Libertad de expresión<br>Libertad de voto<br>Libertad de competencia política<br>Diversidad en las fuentes de información | Libertad de asociación<br>Libertad de expresión<br>Libertad de voto<br>Derecho al sufragio pasivo o la capacidad de ser elegido<br>Derecho de los líderes a competir políticamente<br>Diversidad de fuentes de información<br>Elecciones libres e imparciales | Libertad de asociación<br>Libertad de expresión<br>Libertad de voto<br>Derecho al sufragio pasivo o la capacidad de ser elegido<br>Derecho de los líderes a competir políticamente<br>Diversidad de fuentes de información<br>Elecciones libres e imparciales<br>Instituciones que garanticen que la política del gobierno depende de los votos u otras formas de expresar preferencias |

Como hemos dicho, Dahl considera dos dimensiones teóricas que caracterizan la democratización: la competencia y la participación política. Por una parte, interpreta la competencia política como la amplitud con la que los diferentes sistemas políticos facilitan la oposición, el debate público o la lucha política. Por otra parte, la participación política expresa la capacidad que tiene el sistema político para representar o dar voz a las preferencias de la mayor parte de los ciudadanos. Ciertamente, estos dos elementos se pueden concentrar en un mismo requisito de los mencionados anteriormente:

Las elecciones libres e imparciales proporcionan capacidad de representación y posibilitan la competencia política entre alternativas políticas.

Dahl utilizará estas dos dimensiones para clasificar los sistemas políticos según el desarrollo que tengan el debate público y la participación. Llamará *hegemonías cerradas* a los sistemas políticos en los que la participación y el debate público sean muy bajos, mientras que las *poliarquías* serán aquellos sistemas políticos que presenten plena participación y debate público. Con todo, el camino hacia la poliarquía puede no ser completamente rectilíneo y se puede ver sesgado por deficiencias en la participación o en el debate público. Como se observa en la figura, calificará el sistema político como *hegemonía representativa* o como *oligarquía competitiva* según falte debate público o participación política.



Las dimensiones teóricas de la democratización.

## 2.2. La evolución hacia sistemas democráticos: de la hegemonía cerrada a la poliarquía

Las evoluciones posibles de un sistema político quedan reflejadas en las trayectorias descritas en la figura anterior. Una hegemonía cerrada puede avanzar hacia un grado mayor de representación o participación en las elecciones y el gobierno sin desarrollar el debate público o la competencia política entre diferentes actores y líderes (*hegemonía representativa*) o, a la inversa, puede evolucionar hacia sistemas políticos con debate público pero sin capacidad de representar todos los intereses o preferencias (*oligarquía competitiva*). Para acabar, también puede evolucionar hacia sistemas políticos en los que haya el debate público y la participación política, es decir, hacia *poliarquías*.

Tal como Dahl mismo reconoce, las dimensiones propuestas no son perfectas ni completas, sino que sirven como tipos ideales para establecer una clasificación. De esta manera, muchos sistemas políticos actuales quedarían situados en la zona en blanco de la figura anterior.

Es importante conocer los supuestos de los que parte Dahl para construir su teoría de la democracia. Considerando que la intensidad del conflicto entre oposición y gobierno juega en contra de la predisposición de éste a otorgar participación efectiva a aquélla, cree que el precio político de la tolerancia mutua entre gobierno y oposición aumenta con el conflicto (entendiendo por precio político de la tolerancia el coste ideológico, en términos de poder o de ganancias y beneficios que comporta para el gobierno esta tolerancia). Así, establece las proposiciones o axiomas siguientes:

**La probabilidad de que un gobierno tolere la oposición aumenta en la medida en la que disminuye el precio político de esta tolerancia.**

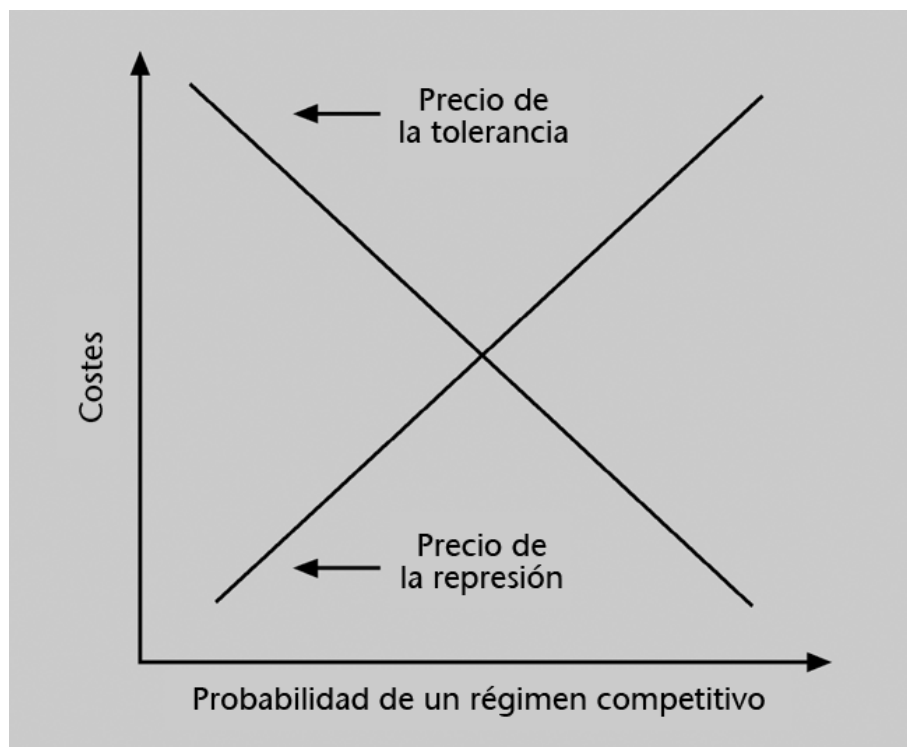
Pero si el gobierno tiene en cuenta los riesgos de suprimir la oposición, entonces:

**La probabilidad de que un gobierno tolere a la oposición crece en la medida que aumenta el precio político de suprimirla.**

Así, siguiendo las dos proposiciones comentadas podemos deducir lo siguiente:

**Si el precio político de la supresión de la oposición supera el precio político de su tolerancia, hay más probabilidades de que un régimen sea competitivo.**

Esta relación se puede observar en la figura siguiente:



Probabilidades de que un régimen sea competitivo.

Tal como la figura indica, si aumenta el precio político de la represión (y el gobierno tiene que dedicar mucho tiempo y recursos a contener a la oposición) la probabilidad de la aparición de un sistema político competitivo con elecciones limpias entre diversos partidos aumenta. De forma parecida, cuanto más bajo es el precio político de la tolerancia, menos cuesta a un gobierno permitir la participación de la oposición en el juego electoral, ya que el conflicto no es tan severo para imposibilitar sus oportunidades de acceso al poder en un juego repetido de elecciones competitivas y limpias.

En referencia a lo que hemos dicho, podemos seguir a Dahl en su mención explícita de las conclusiones sobre los procesos de transición a la democracia:

- 1) El proceso más propicio para el inicio de una poliarquía es el que transforma las estructuras hegemónicas previamente legitimadas en estructuras aptas para la competencia política, con lo cual se evitan divisiones y dudas compartidas por grandes sectores de la población sobre la legitimidad del nuevo régimen.
- 2) La transición hacia la poliarquía tiene más posibilidades si toma forma de evolución pacífica en un estado nación independiente que tiene soberanía política sin la acción de un movimiento revolucionario de independencia.
- 3) El proceso menos propicio para la instauración de la poliarquía es aquel en el que gran parte de la población se opone a la legitimidad de los métodos de acción política competitivos.
- 4) Esta situación se da si la poliarquía se instaura mediante una guerra civil o una revolución que incorpora a los vencidos como ciudadanos del nuevo régimen y éstos son un segmento de la población muy amplio que defiende la legitimidad del antiguo régimen.
- 5) Con el fin de los imperios coloniales y la repetición improbable de las circunstancias que facilitaron la introducción de la poliarquía en los países derrotados por los aliados al final de la Segunda Guerra Mundial, en el futuro las dos únicas vías serán la evolución y la revolución dentro de un estado nación independiente.
- 6) Los modelos de poliarquías y de hegemonías de partido único inciden en el proceso de instauración de los nuevos regímenes, pero con efectos que son inciertos (su presencia puede abrir expectativas para que estos regímenes se transformen rápidamente en una u otra dirección).
- 7) En los países sin experiencia en la práctica de la política competitiva, la transformación de los regímenes hegemónicos en poliarquías implicará un proceso lento.
- 8) La duración del proceso se puede reducir y puede aumentar las perspectivas de una transformación estable si su inicio se acompaña de un sistema interno de seguridad mutua.
- 9) El régimen políticamente competitivo (y, por extensión, la poliarquía) tiene pocas probabilidades de mantenerse sin un orden social pluralista (que integre las diferentes perspectivas presentes en el seno de la comunidad política). Un orden social centralizado (que tiende menos a recoger la pluralidad de puntos de vista) es más favorable a un régimen hegemónico que a un régimen competitivo.

10) En los países donde los militares o la policía tienen por costumbre intervenir en la política, no se puede mantener un régimen competitivo, aunque el orden social sea pluralista y no centralizado.

11) Las sociedades agrarias se polarizan en torno a dos extremos: la sociedad campesina tradicional está asociada característicamente a un régimen político hegemónico; por contra, la sociedad de campesinos independientes se vincula a regímenes competitivos y a una evolución hacia una poliarquía representativa. La dirección que tome la sociedad agraria parece depender de las normas sobre la igualdad, la forma de distribución de la tierra y las técnicas militares.

12) La propiedad privada (independientemente del grado de descentralización de la economía) no es condición ni necesaria ni suficiente para un orden social pluralista ni, por consiguiente, para la poliarquía.

13) El debate público y la participación se pueden dar en un país de economía descentralizada, cualquiera que sea la forma que adopte la propiedad. En cambio, no tienen viabilidad en un país que mantenga una economía muy centralizada sea cual sea la forma de propiedad.

### 3. ¿Por qué la poliarquía?

Después de haber establecido las ocho proposiciones que definen el ideal democrático y haber examinado las vías por las que un país puede transitar hacia la democracia, en este tercer apartado examinaremos una definición minimalista de poliarquía que permita discriminar entre sistemas democráticos y no democráticos.

#### 3.1. Las ventajas de los procedimientos democráticos

¿Cuáles son las razones que nos llevan a preferir la democracia a cualquier otro sistema de gobierno? ¿Por qué es deseable una transición política hacia la poliarquía? ¿Qué elementos normativos y empíricos justifican las transiciones políticas? Aunque hay muchos estados gobernados dictatorial y totalitariamente, la democracia tiene virtudes inherentes que la hacen preferible a cualquier otra forma de organización política.

En primer lugar, hay que señalar la significación de las libertades liberales clásicas (libertad para formar organizaciones políticas, para expresarse libremente sin miedo a represalias del gobierno, el voto secreto en elecciones justas, etc.) que nos aporta la democracia para garantizar la representación política efectiva y la soberanía popular. Si entendemos la poliarquía como participación y debate público, lógicamente tendremos que concluir que fomenta estas libertades. Con estas libertades, las democracias se convierten en más representativas porque integran más pluralidad de concepciones políticas gracias a la universalidad del derecho de voto. Por otra parte, tiene consecuencias sobre el sistema de partidos: se crean nuevos partidos políticos que responden a la necesidad de expresión de las preferencias ciudadanas, unos partidos que se organizan y se estructuran a escala de barrio, secciones, células, etc. para hacer frente a un electorado cada vez más grande.

Las libertades fundamentales forman parte del contenido básico de la participación y del debate público, ya que permiten la oposición, la formación de organizaciones políticas, la expresión libre en materias políticas, el voto secreto en elecciones justas, etc.

En segundo lugar, sólo en una poliarquía la combinación de la participación y la competencia política determina la composición de los organismos de representación política. Al aumentar el número de electores y las alternativas



a su disposición crece la representatividad del sistema (la representación, sin embargo, no es perfecta: todavía hay colectivos –las mujeres, las amas de casa, los obreros o los inmigrantes– subrepresentados en las cámaras legislativas).

La democracia ayuda a prevenir el gobierno de autócratas crueles y viciosos.

Como se ha podido observar durante este siglo (en la Unión Soviética de Stalin o en la Alemania nazi de Hitler), los costes de los despotismos son muy elevados. Consecuencias como los veinte millones de muertos en campos de trabajo por razones políticas durante el régimen de Stalin o los seis millones de judíos muertos en los campos de concentración son comparables a las de la guerra (muchas veces consecuencia también del totalitarismo) o la peor enfermedad. Al garantizar la igualdad de voto, la democracia amplía los derechos de las personas y evita que las minorías sean oprimidas.

La democracia asegura a los ciudadanos un grado mayor de libertad personal que cualquier otra alternativa política.

Este aspecto positivo de la democracia deriva de los derechos básicos que garantiza, pero también es una finalidad propia de la democracia. Desde el momento en el que la libertad de expresión es un valor y un principio defendible por sí mismo porque permite la autonomía y el juicio moral, la democracia no puede existir sin ésta. Permite la comunicación política y el contraste de opiniones necesario para emitir un juicio de valor imparcial y autónomo y para revelar las preferencias sin miedo a represalias.

Así, pues, por su propia necesidad y vocación, se puede decir que la democracia ayuda a las personas a proteger sus intereses individuales.

La autonomía de los individuos se traduce en decisiones tomadas sobre un abanico de oportunidades. Si no está sometida a coacción, la elección hecha reflejará valores, preferencias o compromisos y permitirá que la persona actúe de acuerdo con sus intereses. Sin duda, no se pueden defender los derechos y los intereses individuales si no se participa políticamente: en una democracia los derechos fundamentales permiten a los ciudadanos actuar contra las impunidades del poder o los abusos de terceros y defender así sus intereses.

En el fondo, sólo la democracia proporciona las oportunidades para que las personas ejerzan su libertad de autodeterminación y vivan bajo las normas que han escogido.

Cuando las personas viven en asociación con otras, a veces los intereses son opuestos y hay que resolver las disputas sin violencia. El proceso democrático, al permitir que todas las personas expresen su opinión, discutan sus ideas y decidan por mayoría cuando no hay unanimidad, amplía al máximo esta capacidad de autodeterminación del hombre.

Esta libertad mayor hace que sólo un sistema democrático abra las máximas oportunidades para ejercer la responsabilidad moral.

¿Cómo se puede ser responsable de acciones sobre las cuales no se ejerce ningún control? Cuando se toman decisiones colectivas en una democracia, al poder influir sobre los acontecimientos, se maximizan las oportunidades de vivir bajo las normas más valoradas. Así, a diferencia de las tiranías, la democracia obliga a las personas a ser moralmente responsables con ellas mismas y la comunidad que las rodea.

La democracia fomenta el desarrollo humano más plenamente que cualquier otra alternativa de organización política.

Aunque Dahl reconoce que es una afirmación controvertida, está convencido de que la democracia promueve más los valores del desarrollo humano que la tiranía. La libertad mayor de las personas en una democracia permite que las personas persigan sus intereses, reconozcan a los demás, tomen responsabilidades y se organicen de la mejor manera para tomar decisiones colectivas.

La libertad para tomar decisiones colectivas lleva a considerar que sólo un gobierno democrático puede fomentar un grado relativamente alto de igualdad.

Tal como hemos comentado, la igualdad política es uno de los principios básicos de una democracia porque beneficia a todas las personas por igual, permite la organización y la comunicación social y garantiza la imparcialidad en las decisiones colectivas. A pesar de ser una condición realmente difícil de alcanzar en su totalidad, en las poliarquías se puede observar que hay instituciones que garantizan un mínimo de igualdad política.

Además, hay dos hechos que caracterizan las democracias modernas y contemporáneas. Por una parte, no luchan las unas contra las otras: si bien sistemas democráticos han fomentado y sufrido guerras en el pasado, entre las democracias modernas no se puede decir que haya guerras. Entre las causas posibles de este hecho encontramos los grandes volúmenes comerciales entre los países democráticos y más predisposición de las personas a identificarse y comprometerse con aquellos que siguen sus mismas pautas de comportamiento político y social. Por otra parte, los países con gobiernos democráticos tienden a prosperar más que los países no democráticos. Parece que hay un vínculo entre la economía de mercado y la democracia representativa. Aunque es difícil describir todos los factores que explican esta relación, podemos intuir que la educación, el estado de derecho y la seguridad de las personas influyen positivamente en la conducta del mercado, ya que fomentan el intercambio y la innovación y reducen los riesgos. No obstante, el desarrollo económico y el funcionamiento de los mercados también pueden influir negativamente en la democracia: como se puede observar en la diferente predisposición a votar de las diferentes clases sociales, la desigualdad económica puede reducir la igualdad política.

### Ventajas de la democracia

- Libertades políticas fundamentales
- Evitación de la tiranía
- Derechos individuales
- Protección de los intereses individuales
- Autodeterminación
- Autonomía moral
- Desarrollo humano
- Igualdad política
- Fomento de la paz
- Prosperidad

### 3.2. Las instituciones básicas de la democracia

Una vez mostradas las ventajas de la democracia, Dahl adopta un enfoque minimalista para describir las instituciones básicas que permiten discriminar entre sistemas políticos democráticos y no democráticos. Como hemos comprobado anteriormente, las democracias actuales no cumplen las ocho condiciones de la poliarquía. Estas condiciones habían sido establecidas como límites que maximizaban los ideales de soberanía popular e igualdad política, pero sabemos que las democracias actuales no respetan estos límites ideales: por ejemplo, hemos visto que no todas las personas pueden acceder a las fuentes de información y tampoco presentan la misma predisposición a votar. Así,

#### Lecturas recomendadas

Esto es precisamente lo que Dahl hace en sus libros:

**R. Dahl** (1989). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Ediciones Paidós.

**R. Dahl** (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.

pues, concluía Dahl, hace falta observar las características institucionales de las democracias que hay para establecer cuáles son las condiciones mínimas de una poliarquía.

Para poder analizar y comparar muchos países, hace falta especificar las instituciones mínimas que definen la democracia y escoger algunos rasgos básicos que definen una poliarquía; es decir, los mínimos comunes denominadores de las poliarquías.

En este sentido, según Dahl las instituciones mínimas necesarias (que no suficientes) de una poliarquía son las siguientes:

- 1) elección de los representantes,
- 2) elecciones libres, limpias y frecuentes,
- 3) libertad de expresión,
- 4) fuentes alternativas de información,
- 5) autonomía asociativa y
- 6) ciudadanía inclusiva. Es evidente que todos estos requisitos institucionales están destinados a garantizar alguna de las condiciones que maximizan la democracia.

Resulta obvio que estas seis condiciones institucionales representan los principios ideales establecidos por Dahl que hemos descrito en los apartados anteriores: estas instituciones cumplen alguno de los requisitos ideales que tienen que cumplir las poliarquías. En el cuadro siguiente se justifican las diferentes instituciones según los argumentos que hay detrás de los principios ideales. Según Dahl, las seis instituciones se pueden reducir a tres: las constituciones (establecen el marco formal básico en el que se desarrolla el juego democrático), el sistema electoral (articula la competencia política y permite la elección de representados) y el sistema de partidos (actores clave dentro del juego democrático).

#### **Las diferentes instituciones según los argumentos que hay detrás de los principios ideales**

##### **Las constituciones**

##### **1. Variaciones constitucionales**

## Las diferentes instituciones según los argumentos que hay detrás de los principios ideales

Constituciones escritas y no escritas: una constitución no escrita puede parecer una contradicción, pero hay países donde instituciones y prácticas políticas establecidas forman el sistema constitucional, aunque no estén prescritas en ningún documento. No obstante, la adopción de constituciones escritas se ha convertido en la práctica habitual.

Declaración de derechos: ¿incluye la constitución una declaración de derechos explícita? Una declaración constitucional explícita de derechos es una práctica común hoy en día. Después de la Segunda Guerra Mundial muchas constituciones incluyen derechos sociales y económicos.

Federal o unitaria: en un sistema federal, el gobierno de ciertas unidades territoriales más pequeñas (estados, provincias, regiones) tiene garantizada su permanencia y un ámbito significativo de autoridad, mientras que en los sistemas unitarios, su existencia y autoridad depende de decisiones del gobierno nacional.

Legislatura unicameral o bicameral: si bien predomina el bicameralismo, hay excepciones.

Revisión constitucional: ¿un tribunal supremo o constitucional puede declarar inconstitucionales leyes dictadas por la legislatura nacional? Esta práctica ha sido típica de los países federales para que la constitución nacional prevalezca sobre la legislación emanada por los estados, provincias o regiones. La mayoría de países democráticos no federales tienen alguna forma de revisión constitucional.

Cargo vitalicio de los jueces o por un período limitado: si los miembros del poder judicial federal poseen un cargo vitalicio para asegurarles más independencia ante el poder político, sus sentencias pueden reflejar una ideología que ya no sea querida por las mayorías populares y legislativas y pueden utilizar la revisión judicial para impedir reformas. Con la experiencia americana como punto de referencia, algunos países democráticos que han adoptado explícitamente la revisión constitucional rechazan los cargos vitalicios y optan por mandatos extensos pero limitados.

Referendos: ¿son posibles los referendos nacionales (o incluso obligatorios en los supuestos de reforma constitucional)?

Presidencialismo o parlamentarismo: en un sistema presidencial, el jefe del poder ejecutivo se elige con independencia del legislativo y está dotado de importantes poderes. En un sistema parlamentario, el ejecutivo es elegido y puede ser destituido por el parlamento.

## 2. Influencia de las constituciones

Estabilidad: una constitución tiene que proporcionar estabilidad a las instituciones políticas democráticas básicas y tiene que asegurar los derechos y garantías necesarios que requieran.

Neutralidad: los diseños constitucionales tienen que asegurar que el proceso de creación de las leyes no favorezca ni penalice los intereses de ningún ciudadano o grupo de ciudadanos.

Responsabilidad: la constitución se puede diseñar de manera que los ciudadanos puedan exigir responsabilidades a los líderes políticos por sus decisiones, acciones y conductas.

Consenso informado: una constitución puede contribuir a que los ciudadanos y los líderes consensúen leyes y políticas. Para alcanzar este consenso se tienen que crear oportunidades para que los líderes políticos entren en negociaciones, compromisos y coaliciones que faciliten la conciliación de los diversos intereses.

Gobierno eficaz: por eficacia se entiende la capacidad de un gobierno para actuar según lo que los ciudadanos entienden que son los problemas principales que les afectan. A corto plazo un gobierno no democrático puede satisfacer mejor este criterio que un gobierno democrático, pero a largo plazo es más dudoso.

Transparencia y comprensibilidad: las operaciones del gobierno tienen que estar abiertas al público y ser suficientemente simples para que sus rasgos puedan ser entendidos por los ciudadanos.

Flexibilidad: un sistema constitucional no puede estar tan inmutablemente establecido en el texto o la tradición para no poderse adaptar a las nuevas circunstancias.

Legitimidad: Si se satisfacen los criterios anteriores es posible una constitución con la suficiente legitimidad y lealtad entre los ciudadanos y las elites políticas para asegurar su supervivencia.

## Sistemas electorales y de partidos

Los sistemas electorales presentan grandes variaciones: por lo tanto, si elegimos un sistema, adquirimos unos valores en detrimento de otros. Aquí reducimos todo el conjunto a sólo dos ejemplos.

Representación proporcional (RP): sistemas electorales diseñados para producir una correspondencia entre la proporción de votos atribuidos a un partido y la proporción de escaños que obtiene el partido en la legislatura.

Sistemas mayoritarios o *first-past-the post* (FPTP): sistemas electorales en los que la opción vencedora en número de votos consigue la totalidad de la representación.

Los críticos del FPTP consideran que este sistema no supera la prueba de la representación equitativa. Para sus defensores, la tendencia del FPTP a la hora de ampliar la mayoría legislativa del partido ganador tiene dos consecuencias deseables: (1) implica un obstáculo para terceros partidos y contribuye a establecer un sistema bipartidista. El resultado habitual de la RP es, contrariamente, un sistema multipartidista. (2) Dificulta la posibilidad de que un partido minoritario pueda formar una coalición para prevenir que el partido mayoritario lleve a cabo su programa. Permite a los gobiernos satisfacer el criterio de la eficacia, mientras que la RP puede derivar gran cantidad de partidos en conflicto y hacer difícil la construcción de coaliciones de mayoría: como consecuencia, la eficacia del gobierno se reduce considerablemente.

R. Dahl (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.

### 3.3. Relación entre democracia y economía de mercado

En este apartado sintetizamos las relaciones que Dahl establece entre democracia y economía de mercado en sentido amplio. Es importante tener en cuenta que el desarrollo de la democracia ha ido ligado al desarrollo de las economías

de mercado ya desde sus inicios, tal como pudimos ver a lo largo del módulo “Del nacimiento de la idea a la universalización de la democracia” y, en concreto, durante la emergencia del liberalismo.

Por este motivo a continuación exponemos cinco proposiciones que pretenden presentar de manera sencilla los vínculos que hay entre la democracia y la economía de mercado y que parecen indicarnos que, aunque ésta resulta imprescindible, no siempre tienen un efecto positivo en el funcionamiento de la democracia.

1) La democracia poliárquica sólo ha sobrevivido en países con predominio de una economía de mercado capitalista; nunca lo ha hecho en un país en el que predomina una economía que no fuera de mercado.

2) Esta relación existe porque ciertos rasgos básicos del capitalismo de mercado lo hacen adecuado para las instituciones democráticas. Algunos de los rasgos de una economía que no es de mercado la hacen nociva a efectos democráticos.

3) La democracia y el capitalismo de mercado están cerrados en un conflicto permanente en el que se cambian y limitan de manera mutua.

4) Ya que el capitalismo de mercado inevitablemente genera desigualdad, limita el potencial democrático al crear desigualdades en la distribución de los recursos políticos.

5) El capitalismo de mercado favorece en gran medida el desarrollo de la democracia hasta el nivel de la democracia poliárquica. Sin embargo, observando las circunstancias nocivas que genera respecto de la igualdad política, resulta desfavorable para el desarrollo de la democracia más allá del nivel de la poliarquía.

Parece que Dahl deja entrever que la economía de mercado, a pesar de ser una condición necesaria para la democracia, no siempre tiene un impacto positivo. En primer lugar, hay que pensar que el desarrollo de una economía de mercado se puede producir perfectamente bajo regímenes autoritarios y que, por lo tanto, el desarrollo económico puede provenir tanto de regímenes autocráticos como democráticos. Así, el desarrollo económico por sí mismo no nos asegura el desarrollo democrático, ya que perfectamente se puede dar el caso que se produzca bajo condiciones de una falta clara de libertades.

En segundo lugar, aunque el desarrollo económico se produzca bajo fórmulas de gobierno democráticas, puede llegar a generar injusticias sociales mediante una distribución desigual de sus beneficios. Esto es tan cierto que se puede dar

la situación en la que una economía de mercado no regulada genere desigualdades tan grandes que debilite las instituciones democráticas porque fomenta la captura por parte de los grupos económicos más poderosos.

Esta doble vertiente de la economía de mercado como factor que posibilita y también limita el avance democrático hace pensar en un papel del sistema político como mediador entre las virtudes y los defectos del desarrollo económico. Este papel lo tiene el estado como regulador de las fuerzas positivas (generación de trabajo, de bienes, de rentas, de estímulos a la innovación, etc.) y negativas (injusticias sociales, captura de las decisiones públicas por intereses privados, desigualdades socioeconómicas excesivas, etc.) inherentes al funcionamiento del mercado.

## 4. Formas de medir la democracia

Los elementos presentados hasta ahora permiten diferentes formas de objetivar cuantitativamente la democracia. Como hemos insistido a lo largo del módulo, la virtud principal de la teoría de la democracia presentada por Robert Dahl es que se puede operacionalizar por medio de indicadores con los que se pueden construir índices de democracia. Según estos índices de democracia, es posible lo siguiente:

- 1) Observar la evolución de la democracia en un país en el transcurso del tiempo.
- 2) Comparar la calidad de las democracia entre países.

Para estudiar esta rama incipiente de la ciencia política que pretende traducir la calidad y las formas de democracia en indicadores, seguiremos una doble vía. Tras describir el proceso metodológico de construcción de indicadores, por una parte se describirá la construcción de escalas de democracia llevada a cabo por Freedom House (una de las instituciones que más ha trabajado en el tema) y, por otra parte, se analizará la forma con la que Arendt Lijphart sistematiza los diferentes tipos de democracia que hay.

### 4.1. La importancia de la poliarquía para medir la democracia

El concepto de democracia es cada vez más significativo en los debates sustantivos que se mantienen en el ámbito de la política comparada, de las relaciones internacionales..., de la ciencia política en general. A partir de los noventa muchos académicos han intentado medir la democracia y desarrollar un índice de democracia pero, a pesar de ello, muchos índices de democracia elaborados hasta ahora no han respondido suficientemente a las necesidades conceptuales y de medición que necesita una verdadera teoría de la democracia.

A continuación presentamos el camino que se tendría que seguir para construir un índice de democracia fiable y válido. Un buen índice de democracia tiene muchas ventajas: el estudio sobre el desarrollo económico, el bienestar, la estabilidad política, la educación, etc. necesita indicadores sobre democracia que permitan analizar la manera como la democracia se interrelaciona con cada una de estas variables: por ejemplo, todavía faltan indicios sobre si es la democracia la que fomenta el desarrollo económico o si es éste el que fomenta la democracia.

Los indicadores de democracia tienen sus bases en la bidimensionalidad descubierta por Dahl: la participación y el debate público. Aunque estas dimensiones han sido interpretadas de diversas formas, la participación política y el debate público constituyen el eje de muchos los indicadores y escalas de de-



mocracia actuales. Esto se debe a la simplificación que aporta la sistematización de Dahl, aunque no deja de haber problemas estadísticos que dificultan el tratamiento homogéneo y ordenado de todas las variables que integran el concepto de poliarquía.

Antes de conocer un índice de democracia conviene describir cuál es el proceso mediante el que se crea. En este sentido, a continuación se muestra una pauta metodológica que hay que seguir en la elaboración y construcción de indicadores y escalas de democracia por la que se distinguen tres fases:

- 1) conceptualización
- 2) medición y
- 3) agregación

#### **4.1.1. Conceptualización**

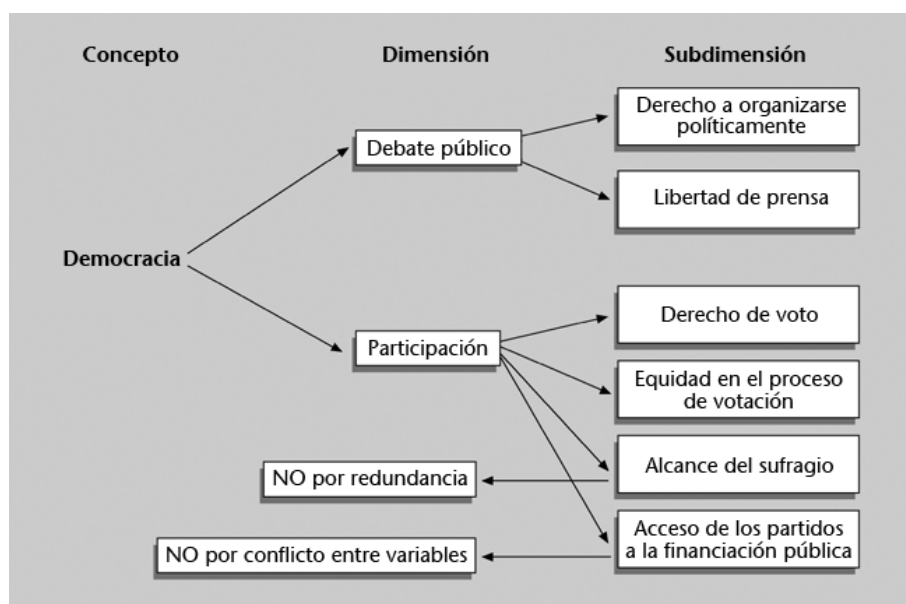
El punto de partida en la construcción de cualquier índice es la identificación de las dimensiones que componen el concepto que se considera. En muchos sentidos esta tarea es la más importante del proceso, ya que proporciona la base sobre la cual se tomarán las decisiones siguientes. No obstante, la definición de muchos conceptos no es objetiva y no hay ninguna regla que permita determinar cuántas, cuáles y cómo se interrelacionan las dimensiones comprendidas en un concepto particular. Es muy difícil determinar qué es una “definición correcta” de un concepto, pero en cualquier caso se tiene que basar en la relación que hay entre la teoría y los datos. Esta relación es, sin duda, flexible y un mismo concepto puede tener definiciones más maximalistas o más minimalistas según incluya más o menos datos.

Hay que evitar, sin embargo, los errores que invalidan un indicador: con conceptos amplios (como la democracia) se puede incurrir en muchos errores. Por ejemplo, por un lado, si la justicia social o el desarrollo económico forman parte del concepto de democracia, se vuelve demasiado amplio (*sobrespecificación*). Por el otro lado, si definimos un concepto de una manera demasiado restringida (*subespecificación*) podemos obviar dimensiones del concepto muy valiosas. Esto pasa cuando, por ejemplo, entendemos sólo por democracia la competencia partidista por el poder y olvidamos las normas que esta competencia requiere.

Una vez se han determinado cuántas y cuáles son las dimensiones que comprende el concepto, hay que observar la manera en la que se interrelacionan entre ellas. Esta fase a menudo es olvidada por muchos analistas, pero tiene una importancia básica: al definir las relaciones entre dimensiones, se piensa en las reglas que sirven para organizarlas lógicamente y así saber después cómo agregarlas. De esta manera, la desagregación inicial del concepto en dimensiones necesita estructurarse de manera que conozcamos cómo están relacionadas las variables. Una mala estructura jerárquica de relaciones entre dimensiones y subdimensiones nos puede llevar a errores de *especificación errónea*.

Este error puede ser provocado de dos maneras. Por una parte, puede pasar que las subdimensiones de las que se compone un concepto se refieran a un mismo atributo: las subdimensiones se sobreponen y se genera un problema de *redundancia*. Por otra parte, también se puede establecer una jerarquía que sea errónea para que alguna de las subdimensiones no pertenezca al concepto sino a otro: no hay una ordenación lógica de las dimensiones o las variables que las expresan.

En el gráfico siguiente (que muestra la estructura de una definición operativa de democracia utilizando al modelo de Dahl) se ejemplifican estos errores:



Estructura de una definición operativa de democracia utilizando el modelo de Dahl.

Podemos observar que la inclusión del alcance del sufragio como subdimensión de la participación se solapa con el derecho de voto de las personas: las variables que explican ambas subdimensiones (nivel de participación en unas elecciones o número de personas que pueden votar) están íntimamente relacionadas. Sin embargo, el acceso de los partidos políticos a la financiación pública no es un componente de la participación, ya que lo que garantiza es que el proceso de competencia política se lleve a cabo desde una lógica de igualdad. De esta manera, sobredimensionaríamos una de las categorías del análisis en contra de la otra.

#### 4.1.2. Medición

El segundo paso en el análisis de un concepto es llevar a cabo mediciones para vincular las dimensiones teóricas con las observaciones, que es el último nivel de desagregación. En un primer momento debemos asegurar la validez, es decir, tenemos que asegurar que medimos lo que queremos. Para alcanzar esta validez hay que seguir una serie de pasos no exentos de barreras.

Primero, tenemos que seleccionar los indicadores que operacionalizarán las dimensiones del concepto. En este punto vuelven a aparecer problemas fruto de la elección de demasiados o pocos indicadores: si bien se pueden necesitar diversos indicadores para caracterizar conceptos complejos (la participación política puede tomar formas diversas, como votaciones, organizaciones civiles, manifestaciones, etc.), si escogemos muchos indicadores, las dificultades estadísticas y los errores pueden invalidar la investigación. Hace falta una relación definida y precisa entre los indicadores con los que podamos saber qué dimensión expresa cada indicador y la manera como estos indicadores están relacionados entre ellos.

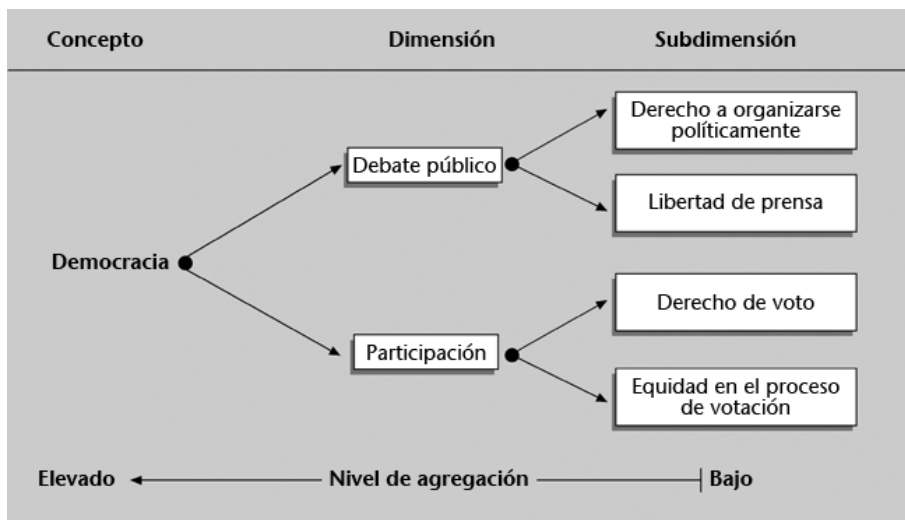
En segundo lugar, hay que seleccionar el nivel de medición. Estos niveles se tienen que adaptar a la disponibilidad de información. En ciencia política las variables no siempre pueden ser cuantitativas (ordinales, nominales o de intervalo) y hace falta ser consciente de que la disponibilidad y las posibilidades actuales son muy escasas. Por lo tanto, para ganar en validez hace falta abrir el abanico de posibilidades y recoger variables cuantitativas y cualitativas diferentes de las utilizadas por las ciencias naturales y por algunas ramas de las ciencias sociales como la economía.

Hay otra restricción que es la fiabilidad. Responde a la necesidad que el mismo proceso de captación y tratamiento de los datos lleve al mismo indicador, que podrá tener diferentes valores.

Para acabar, también hay que tener en cuenta la replicabilidad de la medición. Garantiza que los datos pueden ser reproducidos mediante el proceso con el que se crearon: es importante que los analistas registren y hagan públicas las reglas con las que han estructurado las dimensiones y han obtenido los indicadores, y también el proceso que ha permitido obtener los valores.

#### **4.1.3. Agregación de valores**

Una vez se ha completado el proceso de medición con la asignación de valores a cada una de las subdimensiones del concepto, se tiene que revertir el proceso y agregar los diferentes valores para construir un indicador que dé cuenta del concepto que se quiere estudiar. El primer paso de este proceso es el de seleccionar el nivel de agregación.



Nivel de agregación.

Una vez escogido el nivel de agregación se tiene que seleccionar la regla de agregación. En este proceso, hay que pensar en las relaciones que guardan las dimensiones en la definición del concepto que se quiere estudiar. Las diferentes relaciones responden a los operadores lógicos “y” (AND), “o” (OR) y “no” (NOT), que equivalen, respectivamente, a la suma de dimensiones (cuando aportan por igual rasgos específicos al concepto que describen), a la multiplicación de dimensiones (cuando son condiciones necesarias y pueden multiplicar) y a la elección de la dimensión con el valor más elevado (cuando dos dimensiones son condiciones suficientes y tomando sólo el de valor más alto aseguramos que la dimensión está representada).

A continuación presentamos un esquema reducido de las fases, las tareas y los estándares que hay que evaluar (o errores que hay que considerar) en la elaboración de un indicador.

| Elaboración de un indicador |  |   |
|-----------------------------|--|---|
| Pasos que hay que seguir    | Tareas   | Estándares de evaluación  |
| Conceptualización           | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificación de las dimensiones</li> <li>2. Lógica de la organización de las dimensiones</li> </ol>  | Evitar la sobreespecificación (incluir demasiadas variables).<br>Evitar la especificación equívoca (redundancia y conflicto de fondo).  |
| Medición                    | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Selección de indicadores</li> <li>2. Selección del nivel de medición</li> <li>3. Registro y publicación del proceso de captación de indicadores y de desagregación de datos</li> </ol> | Validez: utilización de múltiples indicadores y establecimiento de un sistema cruzado de equivalencias entre ellos; uso de indicadores que minimicen los errores de medición y que puedan ser testados con diferentes fuentes fiables.<br>Validez: maximizar la homogeneidad de las diferentes medidas.<br>Replicabilidad |

Fuente: G. Munck; J. Verkuilen (2000). “Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indexes”. En: Conferencia Anual de la American Political Science Association (31 de agosto - 3 de septiembre).

| Elaboración de un indicador |   |   |
|-----------------------------|---|---|
| Pasos que hay que seguir    | Tareas  | Estándares de evaluación  |
| Agregación                  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Selección del nivel de agregación</li> <li>2. Selección de la regla de agregación</li> <li>3. Registro y publicación de los procesos de captación de indicadores y de desagregación de datos</li> </ol> | Validez: garantía de que hay correspondencia entre la teoría y las relaciones entre las dimensiones y la regla seleccionada para agregarlas.<br>Robustez de los datos agregados<br>Replicabilidad |

Fuente: G. Munck; J. Verkuilen (2000). "Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indexes". En: Conferencia Anual de la American Political Science Association (31 de agosto - 3 de septiembre).

## 4.2. Hacia un índice de calidad de la democracia: el caso de Freedom House

Como hemos visto en el apartado anterior, la construcción de un índice de democracia es una tarea complicada: es una rama de la ciencia política todavía incipiente, pero que cada vez cobra más importancia. A continuación mostramos una tabla con las instituciones y académicos que se han dedicado a esta cuestión.

### Algunos autores e instituciones dedicados al estudio de los indicadores de democracia

#### Autores

M. Álvarez; J. A. Cheibub; F. Limongji; A. Beworski (1996). "Classifying Political Regimes". *Studies in Comparative International Development* (vol. 31, n.º 2).

Análisis de 141 países (1950-1990) según las dimensiones del debate político y la competencia política por medio del estudio de las elecciones del ejecutivo y del legislativo.

Z. Arat (1991). *Democracy and Human Rights in Development Countries*. Boulder (Colorado): Lynne Rienner Publishers.

Análisis de 142 países según las dimensiones de participación (elección del legislativo y del ejecutivo), efectividad legislativa (número de leyes elaboradas) y competencia política (legitimidad de los partidos y competencia entre los partidos).

M. Coppedge; W. H. Reinecke (1998). "A Scale of Poliararchy". En: R. D. Gastil (ed.). *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties* (pág. 1987-1988). Nueva York: Freedom House.

Análisis de 160 países (1985) según la dimensión de la competencia política (elecciones libres, libertad de organización, libertad de expresión y pluralismo en los medios de comunicación).

T. Vanhanen (1990). *The Process of Democratization. A Comparative Study of 147 States, 1980-1988*. Nueva York: Crane Russak.

Estudio de 147 países (1980-1988) teniendo en cuenta las dimensiones de participación política y competencia política.

#### Instituciones

World Audit. Institución inglesa que tiene en cuenta el derecho político, las libertades civiles, el estado de derecho, la corrupción y los derechos humanos. <http://www.worldaudit.org/democracy.htm>

Polity. Institución que estudia 147 países (1800-1988) incluyendo la competitividad electoral, la regulación de la participación, la facilidad de acceder a puestos de poder y las restricciones sobre el ejecutivo. [www.bsos.umd.edu/cidcm/polity](http://www.bsos.umd.edu/cidcm/polity)

### 4.2.1. La calidad de la democracia

A continuación presentamos la idea que reside en el trasfondo de cualquier indicador que pretenda definir la democracia. No es otra que la calidad de la democracia, la calidad que todo régimen que se quiera definir como democrático tiene que observar.

Por "calidad de la democracia" se entiende el grado en el que una determinada convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía.

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. Finalmente, el componente evaluativo es la noción de grado de acercamiento en el sentido de la manera como las condiciones reales se adecuan a las aspiraciones de la población.

Se trata de verificar el grado de acercamiento (o distancia) entre prácticas políticas (la política real) y aspiraciones democráticas (política ideal). En el sentido de Dahl, se trataría de ver hasta qué punto las condiciones ideales establecidas para maximizar la soberanía popular y la igualdad política se cumplen en las poliarquías del mundo real, concretamente en sus instituciones básicas.

Estas aspiraciones democráticas hacen de puente entre la idea de calidad de la democracia como concepto teórico y la idea de calidad de la democracia como programa de investigación: expresan el deseo de la ciudadanía por ciertas prácticas políticas que serían posibles y que permitirían a personas de distintos grupos sociales, políticos e ideológicos funcionar como parte de un mismo sistema. Se trata, pues, de un consenso operativo y realista. La ciudadanía, a pesar de sus desacuerdos, tiene que llegar a ciertos consensos (formales o informales) que incluyan criterios compartidos sobre “lo que está bien” o “lo que está mal” en democracia. Si las prácticas políticas observadas son parecidas a estas aspiraciones ciudadanas, las personas estarán de acuerdo en que la democracia es de más alta calidad que si no es así.

La calidad de la democracia respondería a lo que vimos en el módulo “Del nacimiento de la idea a la universalización de la democracia” que Rawls llamaba *consenso de consensos* y que expresaba el grado en el que la razón política (los acuerdos que expresan el máximo común denominador de la ciudadanía respecto de sus aspiraciones democráticas) se filtra hacia las instituciones y la práctica política.

### **Encuestas sobre satisfacción con la democracia y las instituciones políticas**

Hay diversas encuestas elaboradas por diferentes instituciones de prestigio que intentan ver la manera como los ciudadanos entienden la democracia. Por ejemplo:

El latinobarómetro es una encuesta de opinión pública que se lleva a cabo todos los años y que representa las opiniones, las actitudes, los comportamientos y los valores de diecisiete países de América Latina. Convendría que se consultara para observar cuál es el grado de aceptación, satisfacción y legitimidad de la democracia en esos países. <http://www.latinobarometro.org/>

Estas encuestas se pueden comparar con las elaboradas por el eurobarómetro, disponible en la página web <http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb.html>.

La construcción de indicadores para medir la calidad de la democracia es, pues, una tarea complicada. Por este motivo son necesarias técnicas más cualitativas (basadas en encuestas a personas o a grupos de expertos) para estudiar el vínculo entre las aspiraciones de la ciudadanía y las condiciones políticas ob-

servables. Estas técnicas cualitativas toman en muchos sentidos la forma de una auditoría porque evalúan el grado de consecución por parte de las instituciones políticas de los objetivos emanados de la ciudadanía.

En este sentido, una aspiración democrática se puede concebir y comparar con un estándar. Según la Organización Internacional para la Estandarización (ISO), un *estándar* es “un acuerdo documentado que contiene especificaciones técnicas u otros criterios específicos para ser utilizado de manera consistente como reglas, guías o definiciones características que permiten juzgar si algo es apropiado al fin que persigue” (www.iso.com).

Relacionado con esto, nos podemos preguntar cómo se puede realizar una evaluación de la democracia siguiendo determinados estándares, cómo se puede llevar a cabo una auditoría de la democracia y cuáles son los rasgos básicos que caracterizan una forma de evaluación mínimamente sólida de la calidad de la democracia en un país determinado. En este punto, seguiremos lo que G. O'Donnell prescribe sobre el valor, el contenido y la forma de una auditoría de la democracia.

La auditoría de la democracia responde a la voluntad de medir hasta qué punto los estándares (o condiciones) se cumplen en un sistema político determinado.

1) La auditoría no es un proyecto académico: no parte de hipótesis para verificar ni de teorías ya formuladas. Se trata de un proyecto descriptivo y de evaluación que se alimenta de contribuciones académicas y que suscita diversas actividades de este tipo sin confundirse.

2) La auditoría es un instrumento de navegación: proporciona a gobiernos y a diversos líderes sociales y políticos una información más profunda y detallada que tienen al alcance habitualmente sobre qué piensa y a qué aspira la ciudadanía.

3) La auditoría es un juego de espejos: devuelve a la ciudadanía una imagen de la manera como ve la democracia (dimensión subjetiva) y proporciona estándares objetivos de evaluación del funcionamiento de la democracia (dimensión objetiva).

4) La auditoría vigoriza a la sociedad civil y el *accountability social* (es decir, la responsabilidad social de las funciones democráticas): facilita la autoconciencia de la sociedad civil, detecta problemas y aspiraciones y posibilita acciones y movimientos de *accountability social*. Así fomenta la democratización “desde la base”.

5) La auditoría es un instrumento en reelaboración permanente. Un producto fundamental de la auditoría son las respuestas que suscita en líderes y en la ciudadanía en general. Estas respuestas redefinen las evaluaciones y aspiraciones sobre la democracia recogidas en el informe de la auditoría y crean un proceso político-social que se convierte en un *input* fundamental para la futura ronda de auditoría.

6) La auditoría es un producto exportable, pero no completamente. Tiene que respetar las características de cada caso nacional. Pero se puede pensar en tres tipos de datos: un tipo integrado por un núcleo duro de datos compartido por los otros casos, otro tipo que recoge especificidades de cada caso y un tercer tipo de datos comparables que no desconocen las especificidades relevantes.

7) La auditoría es un instrumento ideológicamente estratégico y se plantea en momentos en los que hay democracias de baja calidad, semidemocracias o regímenes autoritarios. Como expresión de la tendencia democratizando, la auditoría debe formar parte de los numerosos esfuerzos para reforzar las prácticas democráticas.

8) La auditoría es creíble e imparcial a partir de un sesgo prodemocrático porque tiene un formato institucional, tanto en sus instancias consultivas como técnicas, que garantizan la seriedad e imparcialidad de sus trabajos.

9) La auditoría no sólo es un proceso de aprendizaje cívico, sino que también es un proceso de aprendizaje institucional.

#### **Ejemplo de aprendizaje institucional**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) empieza con objetivos modestos, se mueve en terrenos metodológicamente bien abonados, aprende del proceso y aumenta progresivamente sus ambiciones. Es instructivo ver la manera como, a lo largo del tiempo, el concepto y los indicadores de desarrollo humano se han ido enriqueciendo y han ido ampliando las relaciones con otros conceptos ([www.undp.org](http://www.undp.org)).

10) La auditoría implica una inversión insólita de perspectivas: los organismos de ayuda internacional (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etc.) financian proyectos de estabilización económica, de mejora de la balanza de pagos, etc. para contribuir al crecimiento económico. Mantienen que, en última instancia, el crecimiento beneficiará al conjunto de la población. Estos proyectos empiezan por lo que es *macro* y, sólo después de una serie de mediaciones, llegan a lo que es *micro*, es decir, a las condiciones de vida de la población. En cambio, la auditoría de la democracia empieza el análisis en el nivel *micro* y estudia a la gente y su interés por alcanzar un nivel decente de desarrollo humano y los derechos postulados por la democracia.

11) La auditoría no puede dejar de hacer explícitos los valores que la sustentan y justifican a causa de este punto de partida. Esta transparencia puede tener límites polémicos, por ejemplo, cuando la auditoría explicita a los regímenes autoritarios su sesgo prodemocrático.



### 4.2.2. La propuesta de Freedom House

Entre las propuestas que tratan el tema de la auditoría de la democracia hay que mencionar la de Freedom House (ved <http://www.freedomhouse.org>). Desde su creación en 1970 ha llevado a cabo una evaluación anual del estado de los derechos políticos y las libertades civiles en el mundo. El informe juzga todos los países bajo un mismo patrón y destaca la importancia de la democracia y la libertad. Considerando de manera minimalista que la democracia es un sistema político en el que las personas eligen libremente a sus líderes entre diferentes grupos e individuos en competencia, el informe ordena los diferentes países según el nivel de democracia.

No sólo resultan interesantes los datos sobre las condiciones políticas del país, sino sobre todo el análisis de sus efectos sobre la libertad (vista como la oportunidad de actuar espontáneamente en diversos ámbitos fuera del control del gobierno). Así, una guerra o el terrorismo son negativos en la medida que afectan a la libertad. Freedom House no mantiene una visión de la democracia ligada a aspectos culturales, sino que prevé la posibilidad de diferentes formas de democracia, como por ejemplo, determinados sistemas políticos de África, el Pacífico o Asia que articulan la competencia política por medio de familias o personalidades y no por medio de partidos políticos.

Para llevar a cabo esta prospectiva de la situación de la democracia en todo el mundo, Freedom House utiliza una gama amplia de fuentes de información entre las que destacan las siguientes: las noticias e informes internacionales y nacionales, las publicaciones elaboradas por las organizaciones no gubernamentales, los análisis generados por la academia y los equipos de especialistas (*think tanks*) y los contactos e informes elaborados por investigadores individuales.

#### Categorías utilizadas en el informe

Como se ha mencionado, las diferentes variables utilizadas para elaborar el informe se agrupan en dos grandes categorías: los derechos políticos y las libertades civiles. Los derechos políticos son aquellos que permiten a las personas participar libremente en el proceso político con el que la comunidad elige a las autoridades que tomarán las decisiones en representación de la nación, la región o el municipio. En una sociedad libre significa el derecho de todos los adultos a votar y a competir por los cargos políticos. Las libertades civiles se refieren a la posibilidad de la persona para desarrollar una autonomía personal diferenciada del estado. Teniendo en cuenta esta clasificación, Freedom House asigna un valor a cada una de estas categorías: los valores son ponderados y su media determina el estatus democrático del país (libre, parcialmente libre o no libre).

El derecho político y las libertades civiles se ordenan en una escala que oscila entre uno y siete (donde el uno indica la libertad máxima y el siete, la libertad mínima). La asignación de un valor a un país o territorio se basa en la respuesta de los autores del informe a un cuestionario y a los juicios del equipo de Freedom House. Los autores asignan valores iniciales a cada variable que compone las categorías mencionadas, valores que van de cero a cuatro puntos según el nivel de derechos políticos y de libertades civiles. Como hay ocho subcategorías en el concepto derechos políticos, el máximo de puntos posibles es 32 y el máximo de libertades civiles es de 56, ya que hay catorce subcategorías. Finalmente, los valores obtenidos en cada una de las dos grandes categorías son normalizados porque están comprendidos entre el cero y el siete.

### Los derechos políticos

El cuestionario para analizar los derechos políticos es el siguiente:

1. ¿El jefe de estado es elegido mediante elecciones limpias y libres?
2. ¿Los representantes del legislativo son elegidos por medio de elecciones limpias y libres?
3. ¿Hay leyes electorales justas, igualdad de oportunidades para llevar a cabo campañas electorales, votaciones limpias y un recuento de los votos honesto?
4. ¿Los votantes son capaces de dotar a los representantes libremente elegidos de un verdadero poder real?
5. ¿Las personas tienen el derecho a organizarse en partidos políticos u otras agrupaciones políticas? ¿El sistema está abierto a la entrada y a la salida del poder de estos partidos o agrupaciones políticas?
6. ¿Hay un voto de oposición significativo, un poder de oposición *de facto* y una posibilidad realista de que la oposición incremente su apoyo o gane las elecciones?
7. ¿Las personas están libres de la dominación militar, extranjera, totalitaria, religiosa, económica o de cualquier otro grupo poderoso?
8. ¿Las minorías étnicas, religiosas, culturales o de otro tipo tienen una capacidad razonable de autodeterminación, autogobierno, autonomía o capacidad de participación mediante un consenso informal en el proceso de toma de decisiones?

Además, el informe de Freedom House recoge dos preguntas adicionales que ayudan a ajustar todavía más las clasificaciones hechas.

- a) En las monarquías tradicionales que no tienen partidos políticos o procesos electorales, ¿el sistema autoriza consultas populares, fomenta la discusión de políticas y permite el derecho de petición al legislador?
- b) ¿El gobierno en el poder cambia deliberadamente la composición étnica de un país o un territorio con el fin de destruir su cultura o desequilibrarlo políticamente a favor de su grupo?

### Libertades civiles

Las subcategorías con las que Freedom House divide los derechos civiles están clasificadas según los cuatro conjuntos siguientes:

Libertad de expresión y creencias

1. ¿Hay medios de comunicación libres e independientes y otras formas de expresión cultural?
2. ¿Hay instituciones religiosas libres y libertad de expresión religiosa?

#### Derechos de asociación y organización

3. ¿Hay libertad de asamblea, manifestación y discusión pública?
4. ¿Hay libertad de organización política o cuasipolítica?
5. ¿Hay sindicatos libres y organizaciones campesinas o equivalentes y también una negociación colectiva efectiva? ¿Hay profesionales libres y otras organizaciones privadas?

#### Estado de derecho y derechos humanos

6. ¿Hay un sistema judicial independiente?
7. ¿Prevalece el estado de derecho en las cuestiones civiles y criminales? ¿Se trata a la población como iguales ante la ley?
8. ¿La policía está bajo el control directo de los civiles?
9. ¿Hay control ante el terror político, el encarcelamiento injustificado, el exilio o la tortura, tanto para grupos que apoyan al sistema como para aquellos que se oponen?
10. ¿Hay libertad con respecto a la indiferencia extrema o la corrupción del gobierno?

#### Autonomía personal y derechos económicos

11. ¿Hay discusión abierta y privada?
12. ¿Hay autonomía personal? ¿El estado controla la salida del país y la elección de residencia o trabajo? ¿Hay libertad de adoctrinamiento y una dependencia excesiva en el estado?
13. ¿Los derechos de propiedad son seguros? ¿Los ciudadanos tienen el derecho a establecer negocios privados? ¿Los negocios privados están influidos indebidamente por la política, las fuerzas de seguridad o el crimen organizado?
14. ¿Hay libertades personales y sociales, como igualdad de sexo, elección del matrimonio o tamaño de la familia? ¿Hay igualdad de oportunidades, incluyendo la libertad con respecto a la explotación por parte de los terratenientes, los empleados, los líderes sindicales, los burócratas u otros tipos de obstáculos que impiden compartir los beneficios económicos?

#### **Ved también**

Para más información: para observar la situación de los diferentes países en relación con las variables mencionadas, os podéis dirigir a la página <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2000/tables.htm>, donde se detallan los valores respectivos que cada país obtiene en cada indicador.

### **4.3. Una clasificación de las democracias sobre la base de indicadores: Arendt Lijphart**

Más allá de la creación de índices de democracia, hay autores que sistematizan los diferentes tipos de democracias por medio de indicadores sobre las estructuras institucionales. Vista la gran variedad de formas democráticas que hay, es necesario encontrar una manera de establecer tipologías para saber cuáles son las que obtienen un nivel de calidad de la democracia más elevado: se utiliza el método descriptivo para ordenar las democracias sobre la base de baremos empíricos que permiten su tratamiento estadístico; así se da solidez a las clasificaciones establecidas.

Como hemos visto, hay diversas formas de organizar, sistematizar y clasificar las democracias. A. Lijphart analizó 36 países, considerando diez variables que definen las formas de gobierno y permiten clasificar las democracias en un eje de dos dimensiones: la dimensión ejecutiva-partidos y la dimensión federal-unitaria.

Lo que resulta interesante de su trabajo es que mide cuantitativamente cada una de las variables que caracterizan ambas dimensiones mediante indicadores (muchos de éstos no han sido elaborados directamente por el autor). Así, las correlaciones entre indicadores –como la que hay entre el de nivel de fragmentación del sistema de partidos y el de federalismo– son las que explican la clasificación presentada por el autor.

Hay que entender la clasificación de Lijphart como un intento de modelar la democracia de una manera objetiva en dos dimensiones mediante conceptos traducibles a variables que permitan la comparación y la medición.

Como Lijphart mismo advierte, hay una correlación fuerte entre las variables incluidas en cada dimensión. Esto imposibilita establecer conclusiones precisas sobre los mecanismos que vinculan los diferentes indicadores y, por lo tanto, los diferentes factores que expresan. No obstante, su trabajo muestra una intuición clara y probada sobre los determinantes institucionales de la democracia.

Parte de dos concepciones totalmente diferentes de la democracia para establecer sus diferencias institucionales. Las dos formas consideradas más extremas son, por un lado, la llamada *democracia mayoritaria* y, por el otro lado, la *democracia consensual*. Estos modelos no son modelos empíricos y excluyentes, sino que responden a concepciones extremas que ayudan a entender el gran abanico de diferencias que hay entre las democracias.

A grandes rasgos, podemos decir que la democracia mayoritaria se acerca más al ideal del gobierno del pueblo y por el pueblo: se considera que la mayoría es quien tiene la legitimidad de gobernar (gobierno del pueblo) y, a la vez, que se tiene que gobernar según sus intereses (gobierno por el pueblo). Curiosamente, el modelo mayoritario tiende a concentrar el poder político y a resultar más excluyente y competitivo. Este modelo es bautizado por Lijphart con el nombre de *Westminster* en referencia al sistema político inglés (quizás la democracia que mejor encaja como mayoritaria).

### 4.3.1. La dimensión de ejecutivo-partidos

La dimensión de ejecutivo-partidos considera las instituciones que rigen y determinan la pugna por el poder político. Dentro de esta dimensión encontramos las variables explicativas siguientes:

- 1) organización del poder político,
- 2) relaciones entre el ejecutivo y el legislativo,
- 3) diferenciación entre sistemas bipartidistas y multipartidistas,
- 4) sistemas electorales y
- 5) capacidad y estructura de los grupos de interés.

Las regresiones y correlaciones establecidas por Lijphart muestran que en las democracias mayoritarias hay gabinetes mayoritarios de partido único, el poder ejecutivo predomina sobre el legislativo, el sistema de partidos es bipartidista, los sistemas electorales son mayoritarios y los grupos de interés compiten entre ellos por mayorías relativas.

Por contra, en el modelo consensual, el poder ejecutivo está fragmentado en coaliciones multipartidistas, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo son equilibradas, el sistema de partidos es multipartidista, los sistemas electorales son proporcionales y los grupos de presión están bien coordinados y orientados al compromiso y la concentración.

A continuación se muestran los indicadores que el autor utiliza para medir cada una de estas variables.

| Dimensión ejecutivo-partidos |   |   |   |
|------------------------------|---|---|---|
|                              | Variables e indicadores de cada dimensión   | Democracia mayoritaria  | Democracia consensual   |
| Sistema de partidos          | <i>Indicador</i><br><i>Número efectivo de partidos (N)</i> .<br>Obtenido con la fórmula $N = 1 / \sum (S_i)^2$ , donde $S$ es el porcentaje de escaños de cada partido. | Sistemas bipartidistas (índice igual o inferior a 2) y sistemas de dos partidos y medio (índice entre 2 y 2,6)<br>Ejemplos: el Reino Unido (2,11), el Canadá (2,37) y los Estados Unidos (2,40) | Sistemas multipartidistas con partido dominante (índice entre 2,6 y 4) y sistemas multipartidistas sin partido dominante (índice superior a 4)<br>Ejemplos: Suiza (5,24), Italia (4,91) e Israel (4,55) |

Fuente: Elaboración propia a partir de A. Lijphart (1999). *Modelos de Democracia*. Barcelona: Ariel ("Ciencia Política").

| <b>Dimensión ejecutivo-partidos</b>  |  |  |   |
|--|--|--|---|
|  | <b>Variables e indicadores de cada dimensión</b>   | <b>Democracia mayoritaria</b>  | <b>Democracia consensual</b>  |
| Concentración del poder ejecutivo  | <i>Indicador</i><br>Media de tiempo en la que hay gobiernos ganadores mínimos o gobiernos de minoría de partido único (donde los <i>gobiernos ganadores mínimos</i> son ganadores porque el partido o partidos del gobierno controlan una mayoría de los escaños y mínimos porque no incluyen a ningún partido que no sea necesario para alcanzar la mayoría en el parlamento y los <i>gobiernos de minoría</i> son aquellos que no reciben el apoyo de la mayoría parlamentaria). | Elevada concentración del poder ejecutivo (la media de tiempo en la que ha habido gobiernos ganadores mínimos o gobiernos de minoría es elevada (cuanto más elevada más mayoritarismo)<br>Ejemplos: el Reino Unido (96,7%), Nueva Zelanda (99,7%) y los Estados Unidos (81,2%) | Baja concentración del poder ejecutivo (la media de tiempo en la que ha habido gobiernos ganadores mínimos o gobiernos de minoría es reducida (cuanto más baja, más consensualismo)<br>Ejemplos: Suiza (4,1%), Alemania (36,2%), Dinamarca (30%) y Portugal (40%) |
| Relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Grado de dominio del legislativo o equilibrio de poderes | <i>Indicador:</i><br><i>Índice de dominio del ejecutivo:</i> media geométrica entre la media de vida del gobierno considerando que un gobierno acaba cuando varía su composición partidista y la media de vida del gabinete considerando que éste se acaba cuando: (1) hay un cambio en la composición partidista, (2) cambia el primer ministro, (3) cambia el estatus de la coalición o (4) hay nuevas elecciones  | Índice de dominio del ejecutivo elevado<br>Ejemplo: el Reino Unido (5,4)   | Índice de dominio del ejecutivo bajo<br>Ejemplos: Dinamarca (1,83), Suiza (1) e Israel (1,57)   |
| Índice de desviación proporcional del sistema electoral.   | <i>Indicador:</i><br><i>Índice de desviación proporcional de Michael Gallagher (G):</i> se calcula mediante la fórmula siguiente:<br>$G = \text{raíz cuadrada de la suma de la mitad de la diferencia entre los porcentajes de voto y de escaños elevada al cuadrado.}$  | Índice de desviación proporcional elevado (normalmente en sistemas electorales mayoritarios)<br>Ejemplos: el Reino Unido (10,33), Colombia (11,11) y los Estados Unidos (14,91)  | Índice de desviación proporcional bajo (normalmente en sistemas electorales proporcionales)<br>Ejemplos: los Países Bajos (1,30), Dinamarca (1,83) e Israel (2,27)  |
| Grado de corporativismo  | <i>Indicador:</i><br><i>Índice de pluralismo de Siaroff:</i> basado en ocho variables fundamentales (número de huelgas, grado de centralización de la negociación de los salarios, fuerza de los sindicatos...).   | Alto nivel de pluralismo   | Bajo nivel de pluralismo  |

Fuente: Elaboración propia a partir de A. Lijphart (1999). *Modelos de Democracia*. Barcelona: Ariel ("Ciencia Política").

### 4.3.2. La dimensión federal-unitaria

La dimensión federal-unitaria agrupa las variables referidas al grado de federalización y unidad. Esta dimensión engloba cinco factores:

- 1) grado de centralización,
- 2) concentración del legislativo en una o dos cámaras,
- 3) flexibilidad constitucional,
- 4) nivel de revisión judicial e

### 5) independencia del banco central con respecto al ejecutivo.

En las democracias mayoritarias hay una centralización del gobierno fuerte, una concentración del poder legislativo en una cámara única, una flexibilidad constitucional fuerte, una revisión judicial débil y un nivel bajo de independencia del banco central.

En cambio, en las democracias consensuales se observa un gobierno federal, un bicameralismo simétrico (igualdad fuerte de poderes entre las dos cámaras), una constitución rígida, una revisión judicial fuerte y un grado elevado de independencia del banco central.

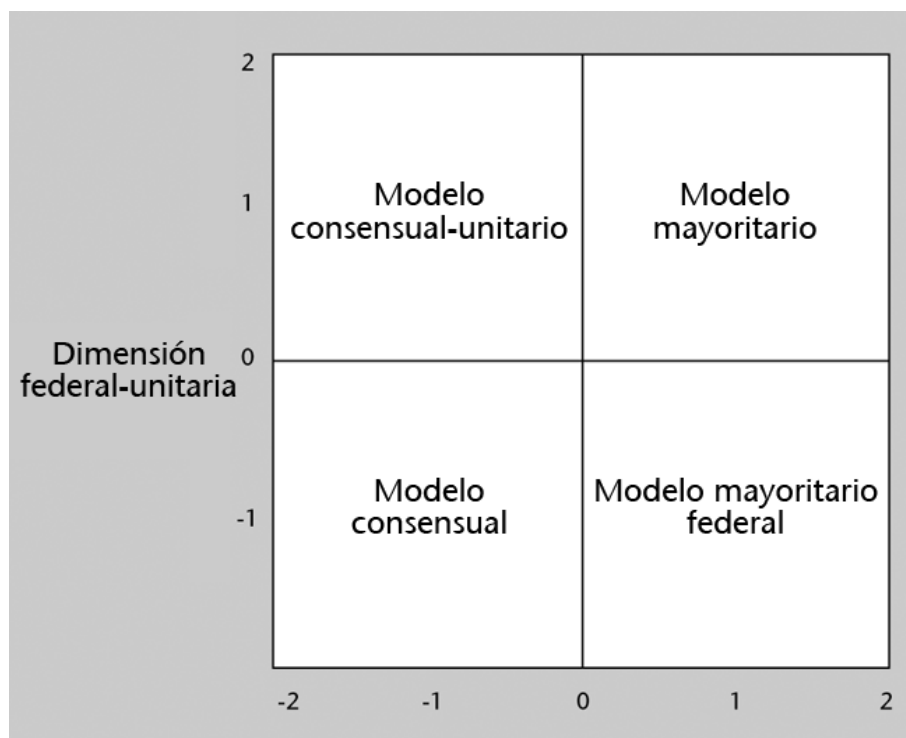
En el cuadro siguiente presentamos las variables que definen cada uno de los factores descritos por Lijphart y la manera como se comportan según el tipo de democracia:

| <b>Dimensión federal-unitaria</b> |   |  |  |
|-----------------------------------|---|--|--|
|                                   | <b>Variables e indicadores de cada dimensión</b>  | <b>Democracia mayoritaria</b>  | <b>Democracia consensual</b>   |
| Centralización del gobierno       | <i>Indicador</i><br>Proporción de los impuestos totales del país en manos del gobierno central  | Centralización elevada (gobierno unitario y centralizado)  | Centralización reducida (gobierno federal y descentralizado)   |
| Centralización del legislativo    | <i>Indicador</i><br><i>Índice compuesto:</i> escala de bicameralismo (0-4 puntos):<br>1.º Unicameralismo<br>2.º Subordinación de la segunda cámara a la primera (bicameralismo débil)<br>3.º Elección de la segunda cámara de manera directa (bicameralismo semifuerte)<br>4.º Sobrerrepresentación de las minorías en la segunda cámara (bicameralismo fuerte)   | Unicameralismo (1 punto)<br>Ejemplos: Costa Rica, Israel y Nueva Zelanda<br>Bicameralismo débil (2 puntos)<br>Ejemplos: Suecia e Irlanda | Bicameralismo semifuerte (3 puntos)<br>Ejemplos: España, Canadá y Francia<br>Bicameralismo fuerte (4 puntos)<br>Ejemplos: Alemania, Suiza y los Estados Unidos |
| Flexibilidad constitucional       | <i>Indicador</i><br><i>Índice compuesto:</i> escala de flexibilidad constitucional (0-4 puntos)<br>1.º Se puede modificar la constitución por mayorías ordinarias<br>2.º Se puede modificar la constitución por mayorías que oscilan entre ordinarias y dos tercios<br>3.º Se puede modificar la constitución por mayorías de tres cuartos o equivalentes<br>4.º Se necesitan mayorías superiores a tres cuartos para modificar la constitución | Flexibilidad elevada (1 o 2 puntos)<br>Ejemplos: Islandia y el Reino Unido (1 punto), Suecia (1,3 puntos) e Irlanda (2 puntos)           | Rigidez constitucional (3 o 4 puntos)<br>Ejemplos: España (3 puntos), Alemania (3,5 puntos), Suiza y los Estados Unidos (4 puntos)                             |

| <b>Dimensión federal-unitaria</b>        |  |   |  |
|--|--|---|--|
|  | <b>Variables e indicadores de cada dimensión</b>   | <b>Democracia mayoritaria</b>   | <b>Democracia consensual</b>   |
| Revisión judicial                        | <p><i>Indicador</i><br/> <i>Índice compuesto:</i> escala de revisión judicial (0-4 puntos)<br/>           1.º El legislativo tiene la última palabra sobre la constitucionalidad de las leyes<br/>           2.º Revisión judicial débil (cauta y moderada)<br/>           3.º Revisión judicial semifuerte (hay algunas decisiones del tribunal constitucional contra los actos del gobierno)<br/>           4.º Revisión judicial fuerte (decisiones constantes del tribunal constitucional)</p>   | <p>Revisión judicial débil (1 o 2 puntos)<br/>           Ejemplos: Israel, Nueva Zelanda, el Reino Unido (1 punto) e Irlanda (2 puntos)</p> | <p>Revisión judicial fuerte (3 o 4 puntos)</p>   |
| Grado de independencia del banco central | <p><i>Indicador</i><br/> <i>Ponderación de tres índices:</i> (1) índice de independencia legal de Cuckierman, Webb y Neyapti, (2) índice de Grilli, Masciandro y Tabellini e (3) índice de rotación de los gobernadores<br/> <i>Índice de Cuckierman, Webb y Neyapti</i> de independencia legal: ponderación de cuatro variables que oscilan entre 0 y 1: (a) nombramiento y mandato del gobernador, (b) capacidad de formulación de políticas, (c) objetivos del banco central y (d) límites sobre los créditos y préstamos<br/> <i>Índice de Grilli, Masciandro y Tabellini:</i> igual que el de Cuckierman, Webb y Neyapti, a excepción de las dos últimas variables<br/> <i>Índice de rotación de los gobernadores:</i> frecuencia con la que cambia al gobernador del banco central (oscila entre 0 y 1).</p> | <p>Nivel de independencia bajo (cerca a cero)<br/>           Ejemplos: España (0,25), Nueva Zelanda (0,16) y el Reino Unido (0,31)</p>      | <p>Nivel de independencia elevado (próximo a la unidad)<br/>           Ejemplos: Alemania (0,69), Suiza (0,56) y los Estados Unidos (0,56)</p> |

A partir de estas diez variables Lijphart establece un mapa conceptual en el que ordena los países democráticos en un eje de dos dimensiones que está representado en el cuadro siguiente:





Mapa conceptual

Este cuadro, que se puede obtener del análisis factorial de los diferentes indicadores comentados anteriormente, sitúa las diferentes democracias que hay en un doble eje que presenta los dos modelos puros (consensuales y mayoritarios). A la vez, muestra formas híbridas que podemos llamar *consensual-unitario* y *mayoritario-federal* que incluyen aquellos países que no encajan en las formas puras de democracia. El cuadro siguiente muestra la clasificación de algunos países según los resultados derivados del test:

| Clasificación de algunos países según los resultados derivados del test    |   |   |   |
|--|---|---|---|
| Mayoritarios   | Mayoritarios federales  | Consensuales unitarios  | Consensuales  |
| Nueva Zelanda<br>Reino Unido<br>Irlanda<br>Luxemburgo<br>Suecia<br>Noruega | Estados Unidos<br>Canadá<br>Alemania<br>Austria<br>Australia<br>Japón | Israel<br>Dinamarca<br>Francia (Cuarta República)<br>Islandia | Suiza<br>Bélgica<br>Países Bajos<br>Italia<br>Francia |

Fuente: R. Dahl (1989). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Ediciones Paidós y A. Lijphart (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven; Londres: Yale University Press.

### 4.3.3. La relación entre la sistematización de Lijphart y la calidad de la democracia

La ordenación de las democracias que hace Lijphart es útil para conocer qué modelos de democracia alcanzan cualidades democráticas más elevadas. En este sentido se trata de relacionar los dos tipos puros que establece (los modelos

mayoritarios y consensuales) con variables como el control de la violencia, la gestión macroeconómica, la participación electoral, la corrupción o el nivel de satisfacción de los ciudadanos con la democracia.

Un primer resultado curioso que obtiene es el siguiente: las democracias consensuales no son peores, sino ligeramente mejores que las mayoritarias en la gestión macroeconómica y la prevención y control de la violencia. Esta conclusión va en contra de la teoría tradicional que consideraba que los sistemas mayoritarios y, sobre todo, los gobiernos monocolors permitían una mejor formulación de políticas económicas, ya que exigían más estabilidad en la acción de gobierno. A pesar de esta teoría, parece que no es así y que los datos empíricos afianzan el argumento de que los gobiernos de coalición son al menos tan buenos como los mayoritarios en la gestión económica y mejores en la prevención de conflictos, ya que articulan el consenso entre las diferentes partes que integran el conflicto.

Una segunda conclusión importante que obtiene es que las democracias consensuales alcanzan un nivel más elevado de calidad democrática que las democracias mayoritarias. Por ejemplo, cuando el índice ponderado de la dimensión ejecutivo-partidos de las democracias consensuales se relaciona (mediante una regresión estadística) con el índice de calidad democrática de Freedom House, el nivel de significación que se obtiene es mucho más elevado que el de las democracias mayoritarias, cosa que demuestra que las democracias consensuales tienen más probabilidades de tener un índice de calidad democrática más elevado.

Aparte de la calidad de la democracia, las democracias consensuales también están más relacionadas significativamente con un grado mayor:

- 1) de satisfacción con la democracia (que se puede obtener de las encuestas ya mencionadas del eurobarómetro o el latinobarómetro),
- 2) de transparencia y responsabilidad política (datos que se pueden obtener por medio de los informes por país elaborados por Transparencia Internacional),
- 3) de participación electoral (datos disponibles en los institutos nacionales de estadística),
- 4) de nivel de representación de las mujeres y
- 5) de igualdad política.

Estos resultados son ciertamente sorprendentes. La explicación es difícil y compleja y todavía quedan muchas causalidades por estudiar para saber con precisión qué explica las conclusiones extraídas de las regresiones hechas por Lijphart. A continuación realizamos algunas partiendo de lo que hemos expuesto durante el transcurso de este módulo.

Hemos visto que Dahl afirma que, una vez alcanzado un nivel mínimo de fragmentación extrema en la que no se puede gobernar, la pluralidad de opiniones y puntos de vista exige regímenes democráticos más adelantados que permitan el establecimiento progresivo de consensos. De esta manera, podríamos explicar intuitivamente que allí donde hay una diversidad de intereses o un sistema electoral proporcional que genera un sistema de partidos multipartidista (junto con otras condiciones que caracterizan las democracias consensuales), la democracia se ve obligada a ser más inclusiva y fomentar más debate público, ya que más partes están integradas y es más difícil que se produzca el efecto de masas típico del bipartidismo en el que muchas personas siguen la corriente dominante para ahorrarse preocupaciones y costes de participación.

En este sentido, la democracia consensual tendería a fomentar mejores poliarquías, ya que permite incrementar sus dos dimensiones básicas: la participación y el debate público.

De esta manera, se confirma la novena hipótesis de Dahl según la cual la poliarquía varía de acuerdo con la actividad política de sus miembros: cuanto más actividad política tengan, más probabilidades hay para que se alcance un consenso derivado del grado de acuerdo que hay sobre las normas que rigen y tendrían que regir la organización y el comportamiento político.

## Resumen

En este módulo se ha presentado una de las teorías sobre la democracia más reconocida en la actualidad por su virtud de ser operacionalizable en indicadores y para permitir una conceptualización sincrónica y diacrónica del concepto de democracia: bajo la teoría de la poliarquía podemos comprender las democracias antiguas y las presentes y también establecer escalas de democracia que permiten su comparación según dos atributos: la participación y el debate público.

Tanto la participación como el debate público pueden ser llevados a indicadores que agrupan otras condiciones necesarias y suficientes para maximizar las dos características básicas de toda democracia: la soberanía popular y la igualdad política. Son formuladas por Dahl en 1956 en forma de ocho exigencias que después agrupa en seis:

- 1) la elección de los representantes,
- 2) las elecciones libres, limpias y frecuentes,
- 3) la libertad de expresión,
- 4) fuentes alternativas de información,
- 5) la autonomía asociativa y
- 6) la ciudadanía inclusiva.

Estas condiciones ideales tienen su máxima expresión en instituciones políticas como las constituciones, el sistema electoral y los partidos políticos, que hacen posible la democracia en el mundo real y observable. No obstante, estas instituciones políticas (que no engloban otras esferas de la realidad no estrictamente políticas, sino también económicas y sociales) toman formas diversas. Estas formas también pueden llevar indicadores que explican la manera como se estructura un sistema político y sus diversos actores. Eso es lo que hace Arend Lijphart, que concluye que hay dos grandes tipos de democracias: la consensual y la mayoritaria.

Aunque muchos países no se pueden enmarcar en ninguno de estos modelos o tipos de democracia, sí podemos decir que constituyen formas ideales que expresan tendencias lógicas y empíricamente contrastables sobre la articulación de las diferentes instituciones políticas. Como hemos visto, el resultado más sorprendente es que la democracia consensual se relaciona más fuertemente con la calidad de la democracia que la democracia mayoritaria.

Como hemos comentado, si bien los indicadores de calidad democrática están en fase de construcción, cada vez son más precisos y exhaustivos, cosa que permite tanto la comparación entre sistemas políticos como el estudio de los posibles determinantes del avance y la calidad de las democracias. En este sen-

tido el estudio de Lijphart es pionero al adelantar las fórmulas institucionales que parecen correlacionarse en un mayor grado con la calidad democrática, lo que, a su vez, proporciona una base empírica a la hipótesis ya adelantada por Dahl en 1956, según la cual la poliarquía es una función del activismo político de sus miembros.

Aunque otros autores como Toqueville o James Stuart Mill habían adelantado la importancia de la opinión pública y de la ciudadanía para la calidad de la democracia, la manera como Dahl formula la importancia del activismo político por medio de su papel como generador de consensos resulta especialmente importante para justificar los resultados obtenidos por Lijphart.

En la actualidad la ciencia política moderna está en este punto y por este motivo la investigación de herramientas y teorías que ayuden a comprender las relaciones entre la forma política, la calidad de la democracia y la satisfacción y aceptación de los ciudadanos del sistema político se hacen especialmente importantes. En el módulo siguiente presentamos una de estas teorías, la de la gobernabilidad, que pretende llegar a comprender de una forma más detallada las interrelaciones que enmarcan el complejo juego político del que depende la democracia.



## Glosario

**auditoría de la democracia** Ejercicio que responde a la voluntad de medir hasta qué punto los estándares (o condiciones básicas de la democracia) se cumplen en un determinado sistema político.

**calidad democrática** Grado en el que una determinada convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía.

**competencia política** Es interpretada por Dahl como el grado con el que los diferentes sistemas políticos facilitan la oposición, el debate público o la lucha política. La competencia política implica la existencia de una confrontación bajo unas reglas que garanticen la igualdad de oportunidades de entrar en el juego político.

**constitución** Conjunto de reglas fundamentales que rigen los procesos políticos del estado, fuente primaria del ordenamiento jurídico y elemento básico de la ideología liberal democrática. Normalmente tienen una parte dogmática (principios fundamentales y garantía de los derechos y las libertades básicas) y una orgánica (en la que se articula la división de poderes). Las constituciones pueden variar según estén escritas o no, proclamen explícitamente más o menos derechos, se declaren unitarias o federales, establezcan un régimen parlamentario o presidencial, etc.

**cultura política** Conjunto de creencias, actitudes, valores, ideales y sentimientos que predominan entre los ciudadanos con respecto al sistema político de su país. La cultura política ha sido un concepto utilizado por la sociología para explicar la estabilidad y la legitimidad política democrática.

**hegemonía cerrada** Concepto utilizado por Dahl para referir aquellos sistemas políticos en los que el grado de participación política y debate público es muy bajo comparado con el de las poliarquías. Según si los procesos de transición hacia la poliarquía presentan deficiencias en el nivel de participación política o de debate público, Dahl habla de oligarquía competitiva y de hegemonía representativa, respectivamente.

**participación política** Según Dahl, la participación política denota la capacidad que tiene el sistema político para representar o dar voz a las preferencias de la mayor parte de los ciudadanos. La articulación formal (en leyes escritas) e informal (en actitudes y valores) de estas preferencias da lugar a sistemas institucionales que (como el electoral) precisamente permiten su expresión.

**poliarquía** Término que significa en griego “regla de la mayoría”, entendiendo que la regla decisoria es la voluntad de la “mayoría de los ciudadanos”. En una poliarquía las decisiones colectivas son tomadas por todos los ciudadanos en igualdad de condiciones: todos los votos valen lo mismo y todo el mundo tiene las mismas oportunidades para expresar su voto y, por lo tanto, se cumplen los principios de soberanía popular e igualdad política. A la vez, estos principios quedan garantizados por condiciones que garantizan tanto su sentido ideal como real, que son las libertades políticas básicas, la competencia política, la diversidad de alternativas de información y, en general, la inclusión necesaria para garantizar el debate público.

**sistema electoral** Conjunto de reglas y prácticas que permiten la transformación de los votos populares en escaños. Tradicionalmente se clasifican en sistemas mayoritarios y sistemas proporcionales. De hecho, los sistemas electorales pueden variar en el grado de proporcionalidad según sea el nivel de equivalencia entre el porcentaje de votos recibidos y el porcentaje de escaños conseguidos por las fuerzas políticas que participan en las elecciones.

## Bibliografía

- Almond, G. A.; Verba, S.** (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Fundación Foessa / Euramérica.
- Dahl, R.** (1956). "La poliarquía". En: A. Batlle (ed.). *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.
- Dahl, R.** (2000). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Dahl, R.** (1989). *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Dahl, R.** (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R.** (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos* (trad. de Fernando Vallespín). Madrid: Taurus
- Diamond, L.** (1994). "Introduction: Political Culture and Democracy". En: L. Diamond (ed.). *Political Culture and Democracy in Developing Countries* (pág. 1-27). Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Lijphart, A.** (1999). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona: Ariel.
- Munck, G.; Verkuilen, J.** (2000). "Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indexes". En: Conferencia Anual de la American Political Science Association (31 de agosto - 3 de septiembre).