

TRATANDO LA RECEPTIVIDAD: UNA RESPUESTA A SU COMPLEJIDAD

*Comisión de Investigaciones Polital*¹

Lo que más confusión provoca en el espíritu es el uso que se hace de estas palabras: democracia, instituciones democráticas, gobierno democrático. Mientras no se las defina claramente y no se llegue a un entendimiento sobre su definición, se vivirá en una confusión de ideas inextricable, con una gran ventaja para los demagogos y los déspotas. Alexis de Tocqueville, El Antiguo Régimen y la Revolución.

Resumen

El presente artículo es una propuesta de metodología para tratar el concepto de receptividad dentro de la teoría de la *calidad de la democracia*. Una recurrente práctica a la hora de su tratamiento metodológico se apoya en percepciones y sin comparaciones en el tiempo, lo que reduce su alcance connotativo. Se plantea por tanto, a partir de una previa discusión teórica, una mirada más abarcadora y realista dada su importancia comparada con otros componentes que forman parte del corpus teórico de la *calidad de la democracia*. El artículo comienza situando el debate actual en ciencia política y culmina con indicadores de receptividad democrática.

Palabras clave: calidad de la democracia, democracia mínima, receptividad.

¹ La Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Polital está conformada por Noam López, Manuel Figueroa, Milena Gamarra, Silvana Rebaza, Bernardo García, Paolo Sosa y Pamela Loaiza.

Ha sido la necesidad de comprensión y consenso lo que ha llevado a reconceptualizaciones en la historia del análisis político-social. Lo escrito sobre *democracia* a la fecha debe llenar algunas bibliotecas y seguirá ocupando la atención de varios científicos sociales. Su abordaje ha tenido diferentes enfoques analíticos, inclusive con variación entre autores. Desde la ciencia política se ha privilegiado el uso de variables políticas para explicar ya sea su formación, duración, consolidación, quiebre, debilitamiento y demás variantes, dado el lindero que comparte con los autoritarismos. Hace alrededor de una década, algunos politólogos han empezado un tercer debate en la disciplina que ha venido a denominarse *calidad de la democracia*. Los autores con los que compartimos esta edición seguramente nos darán más luces de cómo se ha venido estructurando.

El presente artículo se circunscribe al referido debate en tanto se ocupa de una de sus dimensiones, la receptividad. Concepto exiguamente tratado fuera del mismo y en menor amplitud que los otros componentes por dentro. Aspecto que en un primer momento salta a la vista dada la relevancia que presenta para todo el sistema democrático, pero a su vez acompañado de una variedad de aristas que dificultan su aprehensión. El artículo puede leerse como una propuesta de metodología para el tratamiento de la receptividad.

El artículo se divide en tres secciones. La primera aborda ligeramente las concepciones sobre democracia, la minimalista o procedimental y la maximalista o sustantiva. La segunda aborda teóricamente la receptividad; se acude a la figura de cadena de Bingham Powell. La última parte consta de pautas metodológicas a tomar en cuenta a la hora de incorporar la receptividad en un diseño de investigación explicativo o de medición de la calidad democrática. Finalmente, se presentan conclusiones.

Discusión teórica sobre calidad de la democracia

Concepciones de democracia

Si uno estudia a los pensadores clásicos anteriores al siglo XIX, encontramos, como en el caso de Rousseau, el uso de principios para conceptualizar la democracia antes que la alusión a un tipo de régimen político. Así teníamos que democracia era participación en la comunidad y la igualdad social entre todos los ciudadanos. Rousseau suponía que democracia necesitaba de:

Un Estado muy pequeño, para que se pueda juntar el pueblo sin dificultad, y cada ciudadano pueda conocer fácilmente a los demás [...] una sencillez de costumbres muy grande, a fin de evitar la multitud de cuestiones y las discusiones espinosas [...] mucha igualdad en los rangos y en las fortunas, pues sin esto no puede subsistir por largo tiempo la igualdad en los derechos ni en la autoridad [...] poco o ningún lujo. (Russo, 2008: 49).

Spinoza –quien tuvo una producción literaria marcada por la ética como camino a la felicidad y la libertad– consideraba que tales objetivos no podrían lograrse si no viviéramos en sociedad y no tuviéramos un Estado (Hurtado, 2008: 2). Para él, la democracia, al garantizar el bienestar social y la libertad individual, está ligada al Estado, formando así un Estado democrático. En su *Tratado Político* se percibe una gran influencia de Hobbes y Descartes al considerar el Estado como racional y hacer que este sea fuerte, lo suficiente para encauzar las pasiones y lograr la convivencia a través de un fuerte despliegue de su función educativa (Hurtado, 2008: 3).

Tocqueville, a diferencia de los dos pensadores anteriores, analiza la democracia –de la cual es un firme defensor– con hechos que recopila en su visita a Estados Unidos. En *La democracia en América* tenemos que “el pueblo reina sobre el mundo político como Dios sobre el universo” gracias a una desconcentración del poder político estatal (Tocqueville 2002: 99). Dado que el pueblo es el titular, Tocqueville mira con buenos

ojos la democracia, pero advierte a su vez del peligro potencial que se genera cuando el poder está en todos y termina siendo una tiranía de la mayoría, tal como pensaba John Stuart Mill.

La metodología que propuso para contrarrestar abusos de la democracia tuvo una raigambre en el tradicionalismo francés y de Montesquieu. Tocqueville consideraba que para el funcionamiento de las democracias debía existir un gobierno local fuerte y autónomo, una religiosidad compartida, una red asociativa fuerte, un poder judicial independiente, un gobierno central con división de poderes y una prensa libre y crítica. Caso contrario, estas serían de corta duración y con episodios constantes de violencia, tal como John Adams y James Madison han criticado en sus escritos.

Los clásicos proponían en su mayoría una definición normativa de la democracia, impregnada de un *deber ser* que llegaban a referirse, como en el caso de Rousseau, “a un tipo de sociedad y gobierno sólo existente entre los dioses”. No había alusión alguna al gobierno de la mayoría o el sufragio universal, como es que ahora identificamos a la democracia. El giro copernicano lo podemos encontrar en Schumpeter, quien en *Capitalism, Socialism and Democracy* define la democracia como método. Él establece el criterio: “método democrático es aquel sistema institucional para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto popular” (Ramón, 2002: 13).

Con esta proposición, la democracia supone competencia, responsabiliza a la mayoría de su desenlace, canaliza demandas y responsabiliza a agentes que terminarán tomando decisiones. La democracia mínima se asienta entonces, tal como diría Popper, para evitar un derramamiento de sangre el momento en el que se quiere cambiar de gobernante (McElhenny, 2004: 8). El milagro de la democracia estaría en la existencia de un respeto legítimo de los resultados de la votación, de manera tal que la alternancia

en el poder se manifieste sin cortapisas.

Los tres debates en ciencia política

Desde los clásicos de la democracia en la antigua Grecia, pasando por la teoría liberal inglesa, la ilustración francesa y el marxismo, hasta las concepciones propias del siglo XX con los trabajos de Schumpeter y el revisionismo democrático, se ha entret Tejido una compleja red de referentes democráticos que en el lenguaje del presente podemos clasificar en formales y sustantivos. ¿Es la democracia un ensamblaje de reglas formales expresadas en leyes, constituciones y formas de organización estatal, o es un sistema político que también atiende la justicia y la igualdad en diversas esferas de la vida? Esta es la pregunta central para la definición de *democracia*, y, por tanto, de una transición a ella.

Hoy el primer debate sobre las ventajas y desventajas entre el autoritarismo y la democracia ha concluido y han predominado, en gran medida, las tesis de Dahl y Schumpeter. El enfoque institucional posibilita distinguir la democracia de otros sistemas contemporáneos, a saber, el sistema totalitario y el sistema autoritario.

Las dimensiones claves para compararlos con la democracia serían tres: la forma en que se eligen los líderes a través de elecciones competitivas u otros medios, el alcance y la naturaleza de la participación ciudadana en el gobierno y el alcance y la naturaleza del control de la sociedad, en especial el control de la economía por parte del gobierno (Huntington, 1989: 15).

Huntington elaboró distinciones entre estos tres sistemas. En resumen, la democracia es competitiva, mientras que los sistemas autoritarios y totalitarios son no competitivos; los sistemas democráticos y totalitarios son participativos (el primero con participación autónoma y el segundo con participación movilizadora), en tanto que los sistemas autoritarios son no participativos. Además, los sistemas totalitarios ejercen un control amplio o total sobre la sociedad y la economía,

mientras que los sistemas democráticos y autoritarios ejercen solamente un control limitado o moderado (Huntington, 1989: 16).

La continuidad de formas autoritarias durante el siglo XX explica que el concepto de “*transición a la democracia*” mantuviera poca importancia en el análisis sociopolítico. Las interrogantes acerca de cómo y cuándo ocurren las transiciones adquirieron mayor relevancia a partir de mediados de los años setenta. El colapso de los regímenes autoritarios en Europa del Sur (Portugal, España, Grecia) en los años setenta, en América Latina en los años ochenta, y posteriormente en Asia, África y Europa Oriental, motivó un interés especial en el estudio de los procesos de transición.²

La motivación más simple y fundamental para promover la democracia en otros países radica en el propósito de hacer extensivos a los extranjeros los beneficios de un sistema propio que se valora. Los ciudadanos de las democracias liberales arraigadas creen sin más en la superioridad, práctica y moral, de su régimen de gobierno, y a la mayoría le sería difícil dudar de que el mundo en su conjunto sería un lugar más seguro y feliz si ese tipo de régimen político se generalizase (Whitehead, 1998: 26). Una transición democrática no asegura la futura consolidación democrática. En este sentido, el concepto de “*transición a la democracia*” retiene la incertidumbre del proceso democrático en el largo plazo. Pero asume lo siguiente: primero, que existía una situación previa que no podía calificarse de democrática (es decir, existía algún tipo de *autoritarismo*) y, segundo, que el proceso de cambio se dirigía hacia la inclusión de prácticas políticas e instituciones democráticas.³

Hace treinta años, la “tercera ola” de democratización de América Latina comenzó en República Dominicana. En ese momento, la Unión Soviética recién había colapsado.

Muchos países de América Latina, la región postsoviética y África estaban experimentando liberalización política, y en varios de ellos se registraban procesos de transición hacia la democracia. Estas transiciones y cambios de régimen produjeron optimismo en relación con las perspectivas futuras de la democracia, como se expresa, por ejemplo, en el libro de Francis Fukuyama publicado en 1992 bajo el título *El fin de la historia y el último hombre*, donde se proclama el triunfo mundial del ideal de democracia liberal (Mainwaring y Scully, 2009: 30).

En los últimos años, el estudio de la política latinoamericana ha experimentado una transformación sustantiva. Una vez que la democracia se ha extendido prácticamente por toda la región, el proceso de cambio de régimen ya no despierta tanto interés académico. La atención se dirige más bien hacia las características y el rendimiento de las nuevas democracias. Uno de los nuevos temas de interés es la calidad democrática. Cada vez más trabajos se dedican a examinar el funcionamiento de las democracias y evaluar su calidad atendiendo a ciertos patrones o estándares normativos (Barreda, 2009: 2).

En estas circunstancias, no resulta extraña la confusión que acompaña parte de los estudios, lo que es resultado, sobre todo, de dos factores. El primero es confundir la calidad de una democracia con el nivel de democratización de un régimen político. Los análisis de calidad sólo pueden aplicarse a aquellas sociedades que han asumido un mínimo grado de democratización, esto es, aquellas que cumplen los requisitos elementales de una democracia (Altman, 2002; Vargas-Machuca, 2006; Morlino, 2009). Otra fuente de confusión procede de una débil justificación teórica de la idea de democracia y de los parámetros de calidad utilizados. Esto se traduce en problemas como incurrir en un análisis tautológico de la calidad democrática

² Espinal, Rosario. “Transición a la democracia”. Disponible en: www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/transicion%20a%20la%20democracia.htm.

³ Ídem.

(Ieraci y Paulo, 2008) o usar un instrumental analítico inapropiado (Barreda, 2009: 3).

Calidad de la democracia

Hablar de *calidad de la democracia* supone trabajar con la definición contemporánea y mínima de democracia: sufragio universal de los adultos, elecciones justas, competitivas, libres y recurrentes, más de un partido político serio y fuentes alternativas de información. Una democracia, por tanto, excluiría los regímenes híbridos o autoritarismos electorales y sería de baja calidad si estuviéramos ante *democracias liberales o democracias delegativas*. Hablar de *calidad* también implica tratar a la democracia como procedimiento, como contenido o como resultado (Morlino, 2005). Este acercamiento ampliamente desarrollado por Leonardo Morlino es el que va a servir de soporte para el debate actual, ya que las dimensiones que se discutan tratarán de encajar en función a estas tres acepciones.

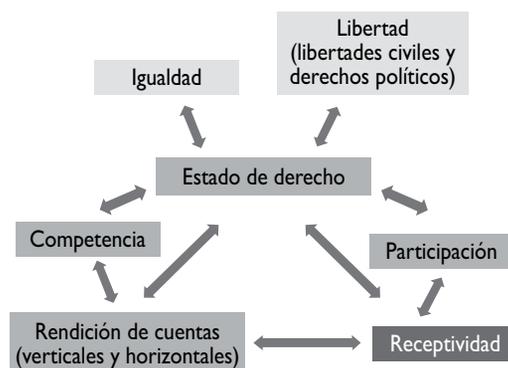
Estaríamos ante una democracia de calidad cuando esta “provee a sus ciudadanos un alto grado de libertad, equidad política y control popular sobre las políticas públicas y diseñadores de políticas a través de un funcionamiento legítimo y legal de las instituciones estables” (Morlino y Diamond, 2005: XI). Morlino y Diamond identifican ocho dimensiones sobre las que las democracias varían en su calidad: procedimentales, como el *Estado de derecho*, la *participación*, la *competencia* y los *controles horizontal y vertical*; sustantivas, como el *respeto por las libertades civiles y políticas y la igualdad*; y una de resultados, la *receptividad* (Morlino y Diamond, 2005: XII).

Las dimensiones se encuentran recíprocamente conectadas: el *Estado de derecho* posibilita el ejercicio concreto de la *rendición de cuentas*; mientras que una efectiva *rendición de cuentas* permite mejorar y asegurar el cumplimiento del sistema legal; asimismo, el *Estado de derecho* es una premisa esencial para la *reciprocidad*, y esta, a su vez, un presupuesto importante para analizar la *rendición de cuentas*. Se configura, en síntesis, una suerte de triángulo con lados de diversos pesos

y significados (Morlino, 2008: 14). Gráfico 1. Actualmente, los autores partícipes de este debate han enfatizado unos componentes de medición de la calidad de la democracia más que otros, algunos manejando una propuesta diferente. Entre los trabajos de un primer grupo de corte más minimalista, siguiendo la clasificación de Mikel Barreda, localizamos a Corbeta y Pérez-Liñán (2001), Altman y Pérez-Liñán (2002) y Mainwaring y Pérez-Liñán (2008). Estos autores se alinean a la noción de poliarquía de Dahl y tratan la democracia como un conjunto de procedimientos que regulan el acceso al poder (Barreda, 2009: 3).

Nosotros nos situamos entre quienes exploran la calidad democrática como “algo más que poliarquía”. En este grupo encontramos principalmente a Diamond y Morlino (2004), Hagopian (2005) y Levine y Molina (2007). Nos situamos aquí porque reconocemos que aspectos normativos como el Estado de derecho, dimensión no recogida en el grupo anterior, es clave para entender el funcionamiento de una democracia. Sin él no habría garantía de que los ciudadanos sean tratados por igual, que la constitución sea debidamente respetada o que el poder judicial se mantenga neutral e independiente, ajeno a

Gráfico 1. Componentes de calidad de la democracia



Adaptación propia de Morlino (2008).

El modelo diagramado representa la fuerte relación entre un componente y otro. Se pueden plantear otros modelos que enfaticen otras vinculaciones más complejas.

cualquier injerencia política. Otro factor por el que nos situamos en este grupo es porque creemos que con estos ocho componentes sugeridos por Morlino y Diamond corremos al medio en el continuo minimalismo-sustantivismo, dos enfoques que son debates en sí mismos.

Consideramos a su vez que la calidad de la democracia debe ser vista desde una mirada sistémica, “en el que mejoras en uno de sus componentes involucra beneficios difusos para los otros y viceversa”. De la misma forma, un sistema que “contempla compensaciones (*trade-offs*) que hacen que sea improbable que se logre el grado más alto de cada uno de estos de manera simultánea” (Morlino y Diamond, 2005: 2). Ambos aspectos complejizan más lo que entendemos por una democracia de calidad y nos obligan a mantener una visión conjunta de las dimensiones en cuestión. Si bien este artículo se concentra en la receptividad, esta necesita del control vertical y horizontal así como del Estado de derecho para su funcionamiento.

Cada dimensión merece un acercamiento conceptual y de medición particular y también de interacción con sus pares si queremos contribuir de una manera realista a la calidad democrática. Tratarlos de manera homogénea, reduccionista, en base a percepciones y en un momento en el tiempo es lo que consideramos como crítica metodológica a los tan conocidos índices sobre el tema de organizaciones como *Freedom House*, *The Economist* y *Polity IV*. Se necesita un mayor esfuerzo para asir mejor los conceptos, y esto pasa por definirlos más operativamente para luego empezar a plantear diseños explicativos.

Críticas al concepto de calidad de la democracia

La primera crítica que se le suele hacer al concepto de calidad de democracia (como identifican Diamond y Morlino, 2004) es la de preguntarse quién determina qué constituye una buena democracia y en qué medida este concepto de calidad es universalizable a otros países. En ese sentido, uno de los sesgos más concurridos es la creencia de que existe un

sendero democrático para una democracia de calidad. Luego de ver los resultados de Costa Rica, Uruguay y Chile como los países mejor puntuados para América Latina se puede pensar que los países con menores puntuaciones deben implementar políticas y reformas constitucionales para parecerse lo más posible a estos. No se debe creer tampoco que estos tres países sean en todo similares. Una de las más importantes diferencias es el nivel de representación de las mujeres, donde Costa Rica aparece como el segundo país mejor puntuado y Chile se sitúa último (Barreda, 2009: 10).

La segunda crítica se sitúa en torno a la correcta diferenciación entre la democracia, entendida como el tipo de *acceso al poder y el ejercicio del poder* (que puede ser patrimonial o burocrático). Como acceso, se basa en procedimientos mínimos que volvemos a repetir: sufragio universal, elecciones recurrentes, libres, competitivas y justas, más de un partido político serio y fuentes de información alternativas.

Las características procedimentales señaladas son lo que constituye para Sebastián Mazzuca (2002) la manera de “acceso al poder político”, ya que esta es la característica básica que la constituye como régimen y la diferencia de otros. Considera que el estudio de la calidad de la democracia confunde el acceso al poder con el ejercicio del poder. Es decir, los problemas observados en países que recientemente han vivido una transición a la democracia (problemas de corrupción, clientelismo o desigualdad económica) se deben no a la democracia en sí, sino al ejercicio del poder vinculado a décadas y regímenes anteriores. Mazzuca nos dice que hay dos historias de los regímenes políticos en América Latina: la del acceso inestable en casi todos los países y la referida al ejercicio, que es mucho más estable aunque patrimonialista en Argentina, Bolivia, Brasil, México y Perú y burocrático en Costa Rica, Chile y Uruguay. Mazzuca sugiere que en lugar de estudiar la democratización como causante de los problemas que se buscan solucionar, los estudios deberían

centrarse en la problemática del ejercicio del poder, ya que serían mejor identificados.

La tercera crítica es al método de aproximación: los índices. Esta metodología, por ser varias veces una agregación aritmética sin una adecuada ponderación, puede invisibilizar las diferencias al interior de los distintos componentes que integran la calidad de la democracia. De manera que un país puede presentar paradojas internas, como la convivencia de niveles altos de *accountability* con niveles bajos de tolerancia a comunidades inmigrantes, evidenciado en Francia (Russo, 2008: 45), y estar en primeros lugares de los rankings. Sin embargo, los índices son útiles para encontrar patrones y establecer escenarios comparativos.⁴ Mainwaring y Perez-Liñan (2008), al tomar como ejemplo nuevamente el caso de Uruguay, Chile y Costa Rica, esta vez en base a los estudios hechos por *Freedom House*, señalan que estas no son democracias perfectas. Sin embargo, observan que hay una asociación entre estos países con calificaciones altas (en un largo periodo) y la continuidad de su régimen democrático; mientras que en los países con calificaciones agregadas más bajas se han presentado regímenes distintos a la democracia, ya sean regímenes híbridos o democracias iliberales, entre ellos Perú, Venezuela y Nicaragua.

Existe luego una práctica recurrente en la literatura señalada de usar los indicadores y establecer agrupaciones en base a un criterio de posición. Así se empieza a hablar de que hay tres grupos claramente definidos. Nosotros agrupamos los siete indicadores usados en Barreda (2009) para el periodo 2006-2008 según un método de conglomeración jerárquica con probabilidades remuestradas.⁵ Nuestra pregunta

era si las puntuaciones permitían formar grupos con mejor calidad democrática que otros y si estos eran lo suficientemente consistentes. Por lo obtenido podemos afirmar que el método sugiere tres grupos, pero solo dos (enmarcados en gris) pasan una prueba de significancia. Ver gráfico 2.

La receptividad en la calidad de la democracia

¿Por qué receptividad?

Existe un relativo acuerdo entre las concepciones usadas por la mayoría de los autores en torno a la receptividad. Sin embargo, se percibe una vaga delimitación y precisión de lo que esta abarca. Así también su operacionalización ha tenido variaciones. Para Frances Hagopian (2005), la receptividad o “el tener un gobierno responsivo” significa adoptar políticas que los ciudadanos señalan como preferidas, sea en las encuestas públicas, mediante la acción política directa o al votar por plataformas particulares.

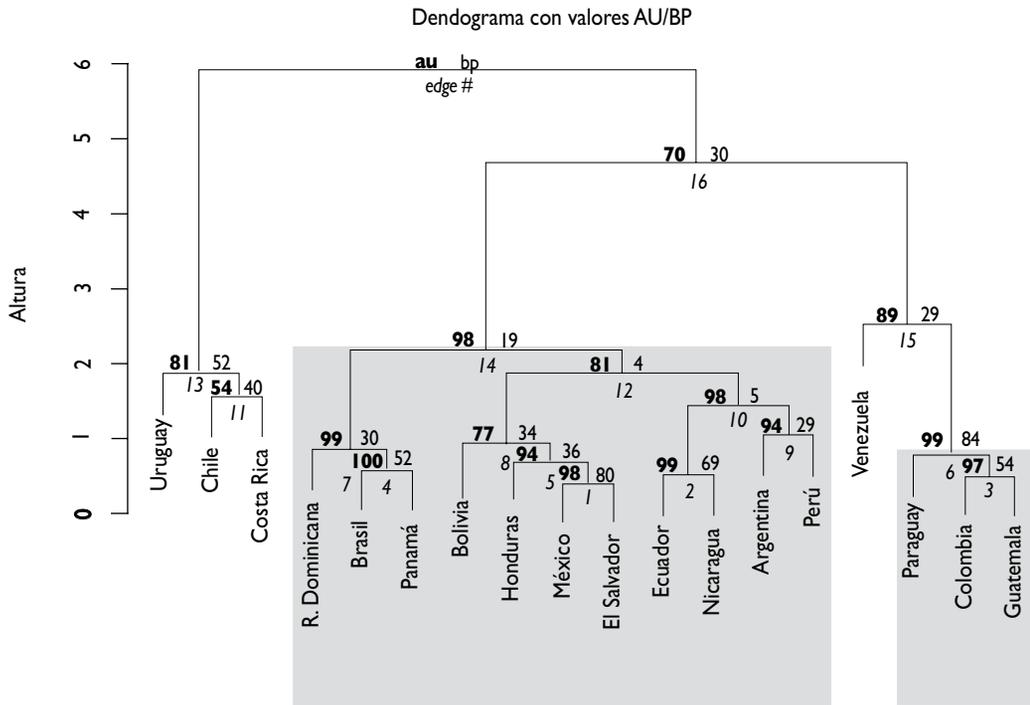
Mónica Duhem (2006), en “La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia”, aborda el término con una denominación distinta: reciprocidad. Para ella, un gobierno es recíproco cuando sus políticas responden a lo que los ciudadanos esperan. Las condiciones relacionadas con la reciprocidad son parecidas a la de rendición de cuentas vertical, y para su correcto funcionamiento necesita de una desarrollada sociedad civil, así como de un sistema de partidos funcional.

Levine y Molina tratan la receptividad como la respuesta a la voluntad popular y se refieren a ella como “el grado en el que los gobernantes, los políticos y los líderes actúan de acuerdo con

⁴ Para una revisión de los índices de calidad de la democracia como el elaborado por *Freedom House*, la Fundación Konrad Adenauer, *The Economist Intelligence Unit* (EIU) y el elaborado por Levine y Molina (2007), revisar Manuel Alcántara (2008).

⁵ Los indicadores de la data construida por Barreda (2009) son: derechos y libertades, representación de mujeres en el parlamento, Estado de derecho, percepción de corrupción, libertad de prensa, participación electoral y satisfacción con la democracia.

Gráfico 2. Calidad de las democracias en América Latina según conglomeración jerárquica con probabilidades remuestradas*



Fuente: elaboración propia. Datos usados de Barreda (2009).

Para detalles del paquete “pvclust” implementado por Suzuka y Shimodaira (2011) para R utilizado, ver <http://cran.r-project.org/web/packages/pvclust/pvclust.pdf> y <http://www.is.titech.ac.jp/~shimo/prog/pvclust/>.

* Traducción de *Hierarchical Clustering with Bootstrapped p values*. El método utilizado fue el de Ward y se remuestró mil veces para saber cuán fuertes son los conglomerados a una probabilidad de 95%. El dendrograma sólo aprecia dos grupos fuertes.

** Los valores AU (*Approximately Unbiased*) y BP (*Bootstrap Probability*) son dos tipos de remuestreo y llevan p-valores o significancias.

las preferencias de los ciudadanos” (Levine y Molina, 2007: 27). Mikel Barreda, siguiendo esta lógica, define el concepto a partir de Dahl como “la aptitud del gobierno para responder a las preferencias de los ciudadanos” (Dahl, 2002: 13; citado por Barreda, 2009: 6), siendo las elecciones el principal instrumento que nos permite transmitir qué políticas deseamos que se lleven a cabo.

Escogemos receptividad por tres motivos. Primero, porque creemos que es una dimensión clave dentro de la *calidad de la democracia*, ya que es la única que toma en cuenta cómo el régimen político procesa las demandas de la ciudadanía. Segundo, porque además de ser procedimental y sustantiva (Alcántara, 2008) tiene un enfoque

orientado a los resultados del funcionamiento de la democracia. Tercero, porque, en comparación con los otros componentes, la receptividad ha sido tratada en menor medida y su conceptualización es básicamente la misma. Creemos que la receptividad es un componente que recoge todo el circuito democrático: desde que existen demandas por los ciudadanos, pasando por su agregación, la formulación de políticas –en tanto instrumentos para satisfacer estas demandas– y la aceptación de estas en la población dirigida.

Centrando el concepto

El autor que ha logrado desarrollar en mayor medida el concepto de receptividad es Bingham

Powell en “*The chain of responsiveness*”. Se distancia de los autores anteriores porque tiene una mirada abarcadora de lo que significa que el proceso democrático “induzca al gobierno a formar e implementar políticas que los ciudadanos demanden” (Powell, 2005: 63). Powell facilita el acercamiento al concepto en la figura de una cadena para así mostrar que son cuatro estadios: la preferencia de los ciudadanos, la conducta de los ciudadanos al votar, la selección de los diseñadores de políticas y los resultados de las políticas públicas, conectados a su vez en tres enlaces como: la estructuración de preferencias, la agregación institucional y el desarrollo de las políticas.⁶

Como bien resalta Powell, no podemos saber si el gobierno responde a lo que los ciudadanos demandan si es que este no dilucida qué es lo que verdaderamente quieren (o necesitan). Aquí entramos en un debate en el que subyace la idea de que los ciudadanos se encuentran informados, educados y políticamente comprometidos con la política democrática. Este supuesto en las democracias latinoamericanas producto de la tercera ola democrática tiene poco asidero cuando sabemos que arrastran un débil proceso de implementación educativa (Russo, 2008). Pero aun sí se cumpliera este supuesto, gracias en parte a que el sistema de *accountability* de las democracias permite las múltiples fuentes de información, los teóricos de la elección social como Kenneth Arrow o William Riker nos advierten que es imposible conocer una regla de elección social que transforme los órdenes de preferencia individuales en un orden de preferencia social.⁷ O que las resultas de las elecciones terminen siendo “inexactas o amalgamamientos sin significado” (Powell, 2005: 66).

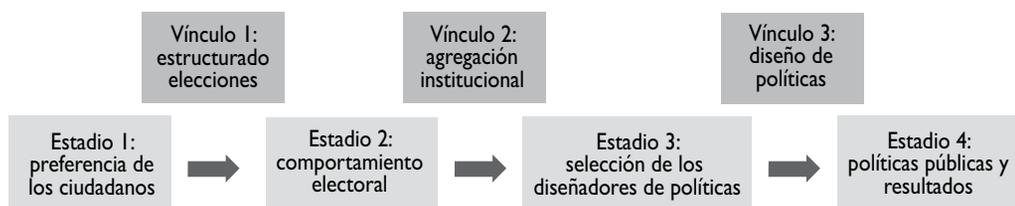
En esta parte de la cadena también se presentan percances si los partidos y el sistema de partidos no ayudan a agregar estas preferencias.

El segundo enlace se encuentra entre el resultado de las elecciones y la selección de diseñadores de políticas que estarán encargados de hacer lo que los ciudadanos quieren. Aquí se pasa a una discusión motivada por los trabajos de Juan Linz, quién en su momento destacó los méritos del sistema proporcional sobre el presidencial evidenciando que las democracias con más larga duración tienen sistemas parlamentarios. Más adelante en el tiempo se ha mostrado que, bajo ciertas condiciones y con un diseño que contemple un poder legislativo limitado, fomenta disciplina y evite la fragmentación partidaria, el presidencialismo termina siendo más efectivo (Mainwaring y Shugart, 1994: 417). Últimamente se han relativizado las ventajas de una sobre otra y se ha incorporado la participación de las instituciones informales.

El último y tercer enlace está referido a la capacidad de formulación e implementación de políticas públicas. A diferencia de los estadios anteriores, esta es quizás la parte en la que la receptividad se aleja de la concepción de democracia como solamente régimen y encuentra en la maquinaria estatal lo que necesita para su formulación. No nos podemos imaginar cómo obtener receptividad si no existe una planificación con criterios para la ejecución de los recursos, menos si no existe una organización o una burocracia detrás. Cabe indicar por tanto las limitaciones endógenas y variables exógenas que interfieren en todo proceso de política pública, pues, por más que tengamos diseñadores políticamente receptivos, los resultados no sólo dependen de variantes agenciales.

⁶ Cuarenta años atrás, Andreas Schedler en “*Democracy without Election: The Menu of Manipulation*” ya había trabajado la estructuración de la elección democrática bajo la misma figura de cadena. Powell trabaja sobre los conceptos de Schedler en lo que concierne al primero y segundo estadio.

⁷ El Teorema de la Imposibilidad de Arrow dice que si el conjunto social que toma decisiones tiene al menos dos integrantes y tres alternativas es imposible diseñar una regla de elección social que satisfaga las condiciones de no imposición, ausencia de dictadura, dominio no restringido o universalidad, independencia de alternativas irrelevantes y asociación positiva de los valores individuales.

Gráfico 3. Receptividad democrática: estadios y vínculos

Fuente: Powell (2005).

Una limitación muy fuerte está referida a las limitaciones presupuestales, incluso en las economías con mejor desempeño. En este caso se es poco receptivo con las poblaciones con bajo presupuesto. A su vez, cada gobierno lleva consigo un criterio para decidir a qué se destina mayor parte del presupuesto. En teoría, el gobierno debería ceñirse al programa del partido por el que algunos votaron en la elección, pero no siempre este es el caso (a veces el vínculo con el partido no es programático, sino personalista o clientelar). La influencia externa también es un limitante. En una época en que se configura la figura del “*Estado red*” promovido en gran medida por el proceso de globalización, los gobiernos trabajan también en función de cómo se encuentra el mapa económico y político global.

Los casos de corrupción y de lobby desproporcionado por parte de élites económicas (también de carácter ilícito) en el ciclo de políticas son también limitantes para que la receptividad se llegue a concretar. Por último, creemos que la dificultad intrínseca a los problemas públicos con los que los diseñadores y gestores tienen que lidiar (por ejemplo, pobreza, desigualdad, desempleo, narcotráfico y crimen organizado, etcétera) es también un tipo de limitante. Más aún cuando la teoría actual de políticas públicas recomienda no copiar modelos de política aplicados en otros contextos y en otros momentos.

La figura de cadena planteada es bien didáctica para entender el componente de receptividad y estudiarlo en cualquier democracia. Powell considera que su medición debería “seguir toda

la cadena causal, desde las preferencias de los ciudadanos, pasando por las elecciones y la selección de diseñadores de políticas hasta la implementación de políticas públicas” (Powell, 2005: 72). Basta que se encuentre una ruptura en algún eslabón de la cadena para que se argumente la existencia de un déficit de receptividad. Motivados por esta idea de medición es que proponemos un enfoque de metodología que desarrollamos en la siguiente sección.

Propuesta de metodología

Clarificado lo que entendemos por receptividad, revisamos la metodología usada por los autores. Hemos agrupado según el tipo de diseño de investigación y el tipo de datos recogidos. De esa manera generamos un cuadro de doble entrada en el que se visualizan dos tendencias muy claras. La mayoría de autores ha adoptado un diseño de corte transversal y, por tanto, sólo de información sobre un gobierno o sobre las políticas implementadas en una gestión determinada. Como veremos, esta metodología no está exenta de la interacción de otras variables que modifican los resultados.

La otra tendencia tiene que ver con que la mayoría de los autores trabaja en base a la subjetividad de los entrevistados, subjetividad recogida a través de encuestas. No se aprecia un análisis del presupuesto destinado a determinados sectores, de las capacidades para diseñar políticas públicas o el impacto que estas tuvieron, elementos que, como hemos visto, son de vital importancia a la hora de tratar receptividad. Ver cuadro 1.

Cuadro 1. Tipos de diseño de investigación sobre receptividad democrática

	Un momento	Más de un momento
Percepciones	Barreda (2009) Hagopian (2005) Roberts (2005) Pérez-Liñán y Altman (2002) Taagepera (1986) King (1995) Bingham Powell (2005)	Levine y Molina (2007)
Hechos	IDEA Internacional (2010)	

Fuente: elaboración propia.

A pesar del relativo acuerdo sobre el término, las distintas operacionalizaciones (especificaciones de procedimientos a realizar para obtener indicadores empíricos de una característica o propiedad de un fenómeno) han llevado a distintos tipos de recolección de datos. Como hemos visto en los autores que forman parte de nuestro cuadro, la mayoría operacionaliza el concepto como “respuesta a la voluntad popular” (Levine y Molina, 2007: 27); “capacidad del gobierno democrático de satisfacción de las demandas de la comunidad política” (Russo, 2008: 40); “un gobierno es receptivo si adopta las políticas que están señaladas como preferidas por los ciudadanos” (Przworski, Maninn y Stokes Roberts, 1999; citado en Roberts, 2005: 359); y como el que “mide la extensión en que las políticas públicas –incluyendo leyes, instituciones y gastos– corresponden a las demandas de los ciudadanos agregadas a través del proceso político” (Diamond y Morlino, 2004: 5).

Los acercamientos son válidos, pero no incorporan la presencia de los cuatro estadios de Powell. Quede claro que no estamos argumentando en contra del tipo de metodología que los autores usaron. Es un consenso que ninguna

es superior porque, mientras en la metodología cualitativa ganamos en detalle y tratamos pocos casos, en la metodología cuantitativa ganamos en representatividad y tratamos con más casos. La metodología está en función del nivel de abstracción que tiene un concepto o lo que es la relación inversa entre connotación y denotación. Mientras que la primera es el conjunto de características o de un concepto, la segunda se refiere al tipo de objetos al cual se aplica (Sartori, 1984:79).

Ambas metodologías tienen beneficios y pueden ser usadas conjuntamente para darle mayor fuerza explicativa a la hora de probar una hipótesis, en el caso de que se planteara un modelo explicativo. Por el momento estamos en el paso previo de construcción del concepto. Creemos que la receptividad merece un acercamiento longitudinal y no transversal, puesto que, en tanto la veamos como cadena, necesita de mediciones en sus tres enlaces. Ir del discernimiento de demandas de los ciudadanos hasta los resultados de las políticas consta de un enorme proceso –que bien puede ser visto como todo el proceso democrático–, pero que es débilmente recogido con una medición o con un análisis de receptividad electoral como hacen Taagepera (1986) y King (1990), respectivamente.

En ciencias sociales, es difícil que con una sola variable se pueda corresponder a lo operacionalizado y así pasar a la construcción de un indicador. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el PNUD se asemeja a nuestro caso. Este es un intento por medir lo que consideramos como desarrollo de la calidad de vida, asegurando primordialmente las necesidades básicas, y está compuesto por vida larga y saludable (medido con la esperanza de vida al nacer), educación (medido con la tasa de

⁸ Esta forma de medición responde a una concepción del desarrollo distinta de otras, como la del enfoque de libertades y capacidades básicas (Sen y Nausbaum). Algunos podrían argumentar que al PBI per cápita le faltaría una medición de los derechos laborales. Lo mismo para el índice de Densidad del Estado (IDE), alguien podría criticar que la dimensión de salud abarca mucho más que solo el déficit de médicos por cada cien habitantes.

Cuadro 2. Indicadores para los tipos de vínculo en la cadena de receptividad			
	Estructurando elecciones	Agregación institucional	Diseño de políticas
Subversiones	Control de la información: casos de corrupción en medios. Limitaciones de elección: número de partidos. Incoherencia partidaria: nivel de coherencia ideológica del partido y/o por bancada en el legislativo.	Distorsión del voto-escaño: nivel de desproporción de votos-escaños. Distorsión del voto-ejecutivo: porcentaje con el que se gana las elecciones presidenciales. Transfuguismo: cantidad de tráfugas por cada legislatura en el parlamento.	“Bait and switch” (truco comercial): tasa de cumplimiento de lo ofrecido en la campaña electoral. Limitaciones: presupuesto por nivel de gobierno, nivel de capacitación de los funcionarios y capacidad de gasto. Corrupción: número de casos de corrupción, nivel de victimización por corrupción.
Condiciones facilitantes	Educación: nivel educativo de la población. Competencia estable de partidos: volatilidad electoral. Discurso nacional: proyectos de ley nacionales por bancada en el legislativo.	Coherencia partidaria: ejecución de promesas del plan de gobierno. Diseño de políticas inclusivas: tasa de población pobre beneficiada por programas de ucha contra la pobreza.	Control partidario: nivel de involucramiento de los partidos en el ciclo de políticas. Control horizontal: independencia de los organismos de control. Capacidad burocrática: Índice de Densidad del Estado (IDE), indicadores de calidad de la descentralización.

Fuente: adaptación de Powell (2005).

alfabetización de adultos, tasa de matrícula y los años de duración de la educación obligatoria) y nivel de vida digno (medido con el PBI per cápita).⁸

Habría que señalar que los indicadores resumen realidades multidimensionales y sirven de gran apoyo para tomar decisiones. Por su presentación, son más fáciles de interpretar que analizar variables por separado, tal es el caso de los índices de IDH y de IDE. Facilitan también la comunicación entre muchos en el tema y no expertos, promoviendo así el debate. Sus desventajas afloran cuando están mal diseñados metodológicamente o cuando existe cierta intencionalidad para darle un mayor peso a una variable o a otra en su diseño.

Dado que proponemos una metodología con un diseño longitudinal y basado en hechos, se presentan posibles indicadores de medición para cada vínculo (siguiendo la conceptualización de Powell sobre subversiones y condiciones facilitantes de la cadena). Para la elección de indicadores se debe tener en

cuenta la institucionalidad política particular, ya que existen supuestos como la existencia de ciudadanos bien educados, partidos fuertes y sistema de partidos estable que no se cumplen en todos los casos. Estudiar la democracia en países andinos, por ejemplo, necesita reconocer que existen más organizaciones electorales que partidos y que la votación sigue ampliamente vínculos clientelares o personalistas. Cuadro 2.

Un diseño longitudinal basado en hechos recoge mejor un componente que conceptualiza sobre las necesidades y/o demandas por cada sector de la población, su nivel de agregación y su plasmación en políticas acorde a estas. Creemos que es reduccionista sacar un indicador de receptividad con las solas respuestas a la pregunta sobre la satisfacción de los ciudadanos con el nivel de democracia. El encuestado puede responder teniendo en mente más el segundo estadio que el tercero, si es que no hay una previa delimitación, o abstraer los tres. A su vez, es difícil confiar en esta información puesto que existen variables que afectan su respuesta: una campaña de marketing

a favor o en contra del actual gobierno a nivel de medios o recientes encuestas sobre el nivel de aprobación al desempeño político.

Luego, dado que no hay una medición posterior, o los diseños no lo contemplan, no hay lugar a comprobación si esta receptividad sólo fue coyuntural y no en base a necesidades primordiales de larga data. La receptividad a un gobierno democrático debe analizarse antes de que ingrese al poder, durante y después, pero en forma de cadena. La evaluación de los gobiernos en cuanto al primer enlace debería analizarse antes y durante sus gobiernos. Los gobernantes deberían tener bien en claro el contexto de demandas en el que reciben sus cargos. La agregación institucional debería medirse de manera frecuente, aunque su desempeño se verifica mejor en elecciones. Los partidos, el sistema de partidos y el sistema electoral están interrelacionados y también afectan la estabilidad del régimen. El último enlace debe enfatizarse durante y después de sus gobiernos. Los resultados de las políticas muy pocas veces son inmediatos, más aún si contamos todas las limitaciones que se presentan por más que se tenga un buen diseño.

Conclusiones

Este tercer debate en ciencia política tiene la característica de plantear bien qué componentes del régimen están en juego y cuál es la relación entre estos. Los autores citados tratan de establecer variables explicativas de cómo varía cada uno o los analizan en casos específicos. Sin embargo, el componente de receptividad ha sido poco tratado y se ha pasado por encima argumentando su complejidad para ser abordado. Aquí hemos intentando conceptualizarlo y proponer su tratamiento metodológico en base a lo trabajado por Bingham Powell, quien parece ser el único que lo ha tratado de manera detallada.

Se argumentó en torno a las ventajas que conlleva abordar el componente de receptividad de manera longitudinal y con una medición

basada en hechos. No argumentamos en contra de los indicadores de percepción, pero los consideramos con mayor vulnerabilidad a ser influenciados por otras variables, en su mayoría contextuales y/o mediáticas. Los indicadores planteados por cada vínculo también son parte de la propuesta. Una rápida inspección por los repositorios de las páginas web estatales sugiere que se puede armar bases de datos en los tres vínculos tanto por las subversiones como por las condiciones facilitantes.

Por último, quisiéramos plantear que la *receptividad*, si bien es casi un tema de discusión vasto en sí mismo, no debe entenderse fuera de la teoría de calidad de la democracia. Si no establecemos primero que el régimen preserva un Estado de derecho o permite el funcionamiento a los sistemas de control horizontal y vertical, de por sí no existiría garantía de receptividad alguna en cualquiera de sus vínculos. De manera inversa, sin receptividad la discusión de la calidad democrática se “desciudadanizaría” sólo a elecciones o control vertical.

Bibliografía

ALCÁNTARA, Manuel

2008 “Luces y sombras de la calidad de la democracia de América Latina”. En: *Revista de Derecho Electoral*. N° 6, Segundo Semestre.

ALTMAN, David, Aníbal Pérez-Liñán

2002 “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries”. En: *Democratization*. Vol. 9, N° 2.

BARREDA, Mikel

2009 “La calidad de la democracia en América Latina: medición y claves explicativas”. En: *Actas del Congreso de AECPA*. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/39031277/Barreda-Calidad-de-La-Democracia>.

DAHL, Robert

2002 *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

DIAMOND, Larry y Leonardo Morlino (eds.)

2005 *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

ESPINAL, Rosario

"Transición a la democracia. Instituto Interamericano de Derechos Humanos". Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/transicion%20a%20la%20democracia.htm.

HAGOPIAN, Frances

2005 "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile". En: *Política y gobierno*. Vol. 12, N° 1.

HUNTINGTON, Samuel

1989 "El sobrio significado de la democracia". En: *Revista de Estudios Públicos*. N° 33. Santiago.

HURTADO, Ricardo

2008 "Tres visiones sobre la democracia: Spinoza, Rousseau y Tocqueville". En: *A Parte Rei. Revista de Filosofía*. N° 56, marzo. Disponible en: <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/simo56.pdf>.

LEVINE, Daniel H., José E. Molina

2007 "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". En: *América Latina Hoy*. N° 45.

KING, Gary

1990 "Electoral Responsiveness and Partisan Bias in Multiparty Democracies". En: *Legislative Studies Quarterly*. N° 15.

MCELHENNY, Shaun

2004 "Minimalist Conception of Democracy: A Normative Analysis". Disponible en: http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/undergrad/research/mcelhenny_thesis.pdf.

MAINWARING, Scott y Matthew Shugart

1994 "Juan Linz, Presidencialismo, y Democracia: una revisión crítica". En: *Desarrollo Económico* 34. N° 135.

MAINWARING, Scott y Timothy Scully

2009 "América Latina: ocho lecciones de gobernabilidad". En: *Journal of democracy en español*. Vol I, julio.

MAZZUCA, Sebastián

2002 "¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina". En: *Araucaria* 4, N° 7.

MORLINO, Leonardo

2008 *Calidad democrática entre líderes y partidos*. Florencia: Instituto Italiano di Scienze Humane.

POWELL, Bingham

2005 "The Chain of Responsiveness". En: Morlino y Diamond (eds.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

RAMÓN, José

2002 *Concepciones de la democracia y justicia electoral*. México: Instituto Federal Electoral.

ROBERTS, Andrew

2005 "Review: The Quality of Democracy". En: *Comparative Politics*. Vol. 37, N° 3.

RUSSO, Juan

2008 "Capital social y calidad democrática: puentes y fronteras". En: *Revista Electrónica Nova Scientia*. N° 1(1).

SCHEDLER, Andreas

2002 "The Menu of Manipulation". En: *Journal of Democracy*. Vol. 13, N° 2.

TAAGEPERA, Rein

1996 "Reformulating the Cube Law for Proportional Representation Elections". En: *American Political Science Review*. 80.

TOCQUEVILLE, Alexis de

1982 *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid: Alianza, 2 vols.

2002 *La Democracia en América*. Madrid: Alianza.

VARGAS-MACHUCA, Ramón

2006 "La calidad de la democracia". En: *Claves de razón práctica*. N° 165.

WHITEHEAD, Laurence

1998 "Aspectos Internacionales de la democratización". En: O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter, Laurence Whitehead (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.