

INFORME

MEDIR LA CALIDAD DEMOCRÁTICA DESDE LA SOCIOLOGÍApor **Félix Fernández Castaño**

Grupo de investigación los problemas sociales en Andalucía,

Universidad de Granada

RESUMEN

Existe una tendencia y al mismo tiempo una necesidad de introducir criterios más pertinentes y realistas por parte de la sociología, para examinar a las democracias contemporáneas. Si bien la democracia no hay duda se ha globalizado como tipo de ordenamiento y régimen político y jurídico, no es menos cierto que en determinados países y sociedades sigue siendo muy incipiente en cuanto a su institucionalidad, procedimientos y funcionamiento, y en ese sentido no basta con señalarse que estamos presentes en un régimen considerado como “democrático” sino que se requieren algunas condiciones, variables y requerimientos para poder hablar de un entramado de calidad democrática en el orden cualitativo y cuantitativo.

ABSTRACT

Certainly, we recorded a trend and at the same time a need to introduce more relevant and realistic criteria by sociology, to examine contemporary democracies. While there is no doubt that democracy has globalized as a type of order and political and legal system, the fact remains that in certain countries and societies is still very emerging in their institutions, procedures and operations, and in that sense is not enough with noting that we are present in a regime considered “democratic” but some conditions are required, variables and requirements to discuss a framework of democratic quality in qualitative and quantitative order.

I. INTRODUCCIÓN

Este documento es el resultado de la ponencia presentada en las Jornadas Calidad democrática en la Administración Local y Nuevos Derechos de la Ciudadanía Universidad de Jaén 7 de Mayo de 2015. En ella intentamos dar respuesta a la incapacidad de la política para dar respuestas positivas para los ciudadanos y la movilización social abierta en distintos frentes y territorios, nos sirve de punto de partida para abordar la cuestión de la regeneración de nuestro sistema democrático, que hace aguas por muchos lados y que se demuestra impotente ante las lógicas de la economía, tanto en el caso de nuestro país como en el entorno europeo. Nos hemos centrado en esta temática porque en medio de la crisis política, económica, social, cultural, moral, antropológica, de gobernanza, y de agotamiento del modelo de la transición que se puso en marcha en el año 1978, nos hemos hecho una pregunta clave: Si no podemos medir la calidad democrática entonces ¿Para qué sirve realmente un sociólogo?. Y nos hemos respondido que el bien superior a proteger y potenciar hoy es la convivencia democrática. Sabemos que la democracia se origina y fundamenta en determinadas condiciones de igualdad, y por lo tanto, si no se dan unas bases mínimas de igualdad compartida, esta democracia es, en cierto modo, una fantasía. Por lo tanto, la convivencia democrática a la que nos referimos choca de lleno con los principales problemas que estamos confrontando en este momento. En este sentido, podemos decir que hoy y ahora, proteger y potenciar la convivencia democrática como un bien superior es, o significa como requisito imprescindible y primero, proteger y potenciar los derechos humanos universales en su aplicación a la vida cotidiana de las personas.

Somos conscientes de que hoy, hablar de “calidad democrática” puede parecer a primera vista y para mucha gente, algo así como hablar de un sueño que está lejos de su realidad cotidiana, al haber aumentado a los niveles a los que lo ha hecho la exclusión, la desigualdad y la desconfianza colectivas. Pero a nuestro entender, estamos hablando de que sólo a partir de más y mejor democracia se puede afrontar todo ello.

El punto de partida de todo este pensamiento es un relato alternativo de la crisis al que se estaba presentando y que se había asumido como “el relato oficial”. Se han explicado oficialmente las cosas de una manera que no nos convence en absoluto, y poco a poco, se ha ido instaurando un sistema y una forma de vida cuyo parecido con el Estado de derecho y de justicia por el que llevamos tanto tiempo luchando es cada vez más superficial.

II. COLLIER Y LEVITSKY: UNA DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA

Tal vez en la academia sociológica Política no exista concepto más problemático que el de democracia. Varios autores, de diversas líneas teóricas y políticas, han tratado de abordarla de la mejor manera posible, quisiéramos evidenciar el significado que el concepto de democracia (y de democracia delegativa) tiene como parte de las estrategias metodológicas empleadas por Collier y Levitsky (2000). Si seguimos la Tabla Nº 1, en su primera columna “*definición en base a un mínimo procedimental*” los primeros tres atributos son considerados requisitos básicos de una democracia, por lo tanto, la ausencia de uno de ellos nos coloca ante regímenes no democráticos; siguiendo con la Tabla Nº 1 en su apartado “*Definición en base a un mínimo procedimental expandido*” los primeros cuatro atributos, son los que consideran las definiciones que reconocen a la democracia observando un mínimo procedimental.

Las definiciones que consideran un mínimo procedimental expandido requieren de los primeros cinco atributos. Finalmente, las “*definiciones o concepciones maximalistas*” (o multinivel) de democracia requieren de los seis atributos. Este tipo de definiciones,

también llamadas multidimensionales son propias para caracterizar democracias estables de países industrializados. Si el atributo perdido es el de las libertades civiles, podremos estar ante la presencia de algún subtipo de democracia, como la Democracia Limitada en términos de O'Donnell / Schmitter (1993) o la Democracia Formal según Diamond (2005). Si el atributo perdido es que los gobernantes electos no tienen efectivo poder para gobernar, podrá visualizarse una Democracia Tutelada, Przeworski (1996), o una Democracia Militarizada, Rubin (1997).

Tabla 1: Requisitos para una democracia

Definición en base a un mínimo procedimental	Definición en base a un mínimo procedimental expandido	Definición o concepción maximalista
1. Elecciones libres	1. Elecciones libres	1. Elecciones libres
2. Sufragio universal	2. Sufragio universal	2. Sufragio universal
3. Participación plena	3. Participación plena	3. Participación plena
4. Libertades civiles	4. Libertades civiles	4. Libertades civiles
	5. Los gobernantes electos tienen poder efectivo para gobernar	5. Los gobernantes electos tienen poder efectivo para gobernar
		6. Igualdad socioeconómica y/o altos niveles de participación popular en las instituciones económicas, sociales y políticas; control en los procesos de toma de decisiones y todos los niveles de políticas.

Fuente: elaboración propia

Este documento no está escrito desde el desencanto ni desde una mirada rabiosamente negativa. Creemos en la democracia y somos conscientes de que, a pesar de los aspectos negativos, que saltan a la vista y en los que estamos en un claro proceso de deterioro, sin embargo forman parte ya de nuestra cultura democrática logros ya conseguidos, como la viva percepción que tenemos ahora de la corrupción; la presencia cada vez más fuerte de la sociedad civil, con voz potente, en avances y conquistas sociales y políticas; el crecimiento de la conciencia cívica y social colectivas; el desvelo de lo oscuro en la gestión de lo público; la vivencia de lo intercultural; la descentralización del estado; entre muchos otros.

El porcentaje de insatisfechos con el funcionamiento de la democracia se ha situado en España 17 puntos porcentuales por encima de la media europea. Por ejemplo, en solo un año se concentra el 60% del total del descenso de la calificación de la democracia desde que se inició la consulta a expertos de la Fundación Alternativas (2013).

III. ATRIBUTOS DE LA DEMOCRACIA QUE MIDEN EL NIVEL DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO

En un primer momento la noción de “calidad de la democracia” vino a llenar este vacío y hasta ahora sus promotores intelectuales (Schmitter-Morlino-O'Donnell y otros) han aportado criterios muy útiles y sugerentes para la investigación empírica. Como modelo y categoría estamos en presencia de nuevas tematizaciones, propuestas e incluso datos que permiten avanzar en el perfeccionamiento de la democracia incluso desde el punto de vista empírico y cuantificable el desempeño de las democracias.

Valga señalarse que el concepto de calidad de la democracia adopta originalmente criterios normativos e ideales para evaluar a las democracias existentes; posteriormente veremos enriquecer el concepto y categoría de calidad de la democracia con criterios más reales, operativos y cuantificables (Rivas Leone, 2013). Así, por ejemplo, los innovadores de este concepto a la jerga de la sociología política, académicos tan reconocidos como Leonardo Morlino, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, entre muchos otros, plantean como criterio para evaluar qué tan buena es una democracia establecer si dicha democracia se aproxima o se aleja de los ideales de libertad e igualdad inherentes a la propia democracia, aspecto que es sin dudas relevante. Diamond y Morlino (2004:22) proponen ver a la democracia de calidad como un sistema que:

“[...] concede a sus ciudadanos amplias libertades, igualdad política, y control sobre las políticas públicas y sobre los decisores mediante legítimo y lícito funcionamiento de las instituciones. Este régimen satisfaría expectativas ciudadanas respecto a la gobernanza (calidad de resultados); permitirá a los ciudadanos, asociaciones y comunidades gozar de libertades extensas e igualdad política (calidad de contenido); y proveerá un contexto en el cual toda la ciudadanía podrá juzgar funcionamiento/rendimiento del gobierno mediante instituciones como elecciones, mientras las instituciones del gobierno y los funcionarios están legal y constitucionalmente responsable uno ante el otro (calidad procedimental)”.

Tiene mucho sentido para la sociología política que ha incursionado en el tema de la calidad de la democracia partir de una nueva definición de democracia, distinta de la que ha prevalecido durante décadas en el seno de la disciplina, más preocupada en los procedimientos electorales que aseguran la circulación de las élites políticas que en aspectos relativos a la afirmación de los ciudadanos en todos sus derechos y obligaciones, y no sólo en lo referente al sufragio. Un aspecto singular actual es que hay una enorme coincidencia en el seno de los autores de que la calidad de la democracia se presenta como un nuevo parámetro o índice para caracterizar, cuantificar y medir a la democracia como ideal de vida y como tipo de régimen político. El Estado de derecho es fundamental para asegurar todas las dimensiones de la calidad democrática. Para tener una buena calidad en este aspecto, las leyes deben ser claras, conocidas, universales, estables y justas.

Establezcamos pues esta medición, siguiendo la Tabla Nº 2 podemos constatar que los atributos 1, 2 y 3 miden el desempeño del régimen democrático. Los atributos 4 y 5 miden desempeño del sistema democrático. El atributo 6 mide los fines socialmente consensuados que dan sentido a la democracia. Creemos que la medición de estos atributos servirá para determinar el nivel de desarrollo democrático tanto del régimen, como del sistema, del cumplimiento de sus fines de cara a la sociedad. El desafío de la construcción de un Índice de Desarrollo Democrático (IDD).

Por otro lado, los seis atributos enunciados permiten hacer un seguimiento tanto de aquello que es propio de las instituciones como de las actividades gubernamentales.

- a) **ELECCIONES LIBRES:** se considera “libre” una elección cuando existe una razonable competición política y ausencia de fraude electoral.
- b) **SUFRAGIO UNIVERSAL:** este derecho no puede ser negado a una minoría y/o sector de la sociedad, es decir, se amplía la posibilidad de participación política a todo el electorado.
- c) **PARTICIPACIÓN PLENA:** no deben presentarse proscripciones o prohibiciones de candidatos o partidos. Se considera la competición política que sólo se practica en elecciones libres.

Estos tres primeros atributos constituyen una “condición de entorno básico” para la democracia formal, y afectan directamente el comportamiento de los indicadores de la democracia real.

d) **RESPECTO A LAS LIBERTADES CIVILES Y LOS DERECHOS POLÍTICOS:** el respeto a las libertades civiles básicas involucra la libertad de expresión, asamblea y asociación; el respeto a los derechos políticos alcanza también los derechos humanos y de las personas. Se alienta la competición de la ciudadanía en cuanto defensora del ejercicio de sus derechos civiles en tanto “ciudadanos” y no sólo en tanto “electores”.

e) **EFICIENCIA POLÍTICA Y CALIDAD INSTITUCIONAL:** se establece cuál es el desempeño de las instituciones en cuanto a la calidad de la burocracia estatal, la transparencia en los actos de la administración y la posibilidad de rendición de cuentas. Importa también evaluar la fortaleza de las instituciones ante las distintas expresiones de preferencias de todos los grupos sociales, incluyendo los más extremos.

f) **EJERCICIO DE PODER EFECTIVO PARA GOBERNAR (POR PARTE DE LOS GOBERNANTES ELECTOS):** en un proceso de “transición democrática” importa medir el control de autoridades civiles sobre los militares; en procesos de “consolidación democrática” y en “democracias estables” importa la gobernabilidad y los outcomes de la administración, entendidos como las políticas que tienden a asegurar bienestar y equidad social, como así también políticas que aseguren eficiencia económica. Esta última mide indirectamente la interacción con el contexto internacional.

Tabla 2: Atributos que miden el desempeño del régimen democrático.

Atributos de la Democracia Formal (Institucionalidad del régimen)	Atributos de la Democracia Real
1. ELECCIONES LIBRES 2. SUFRAGIO UNIVERSAL 3. PARTICIPACIÓN PLENA	4. RESPETO A LAS LIBERTADES CIVILES Y LOS DERECHOS POLÍTICOS 5. EFICIENCIA POLÍTICA Y CALIDAD INSTITUCIONAL 6. EJERCICIO DE PODER EFECTIVO PARA GOBERNAR: Capacidad para generar políticas que aseguren Bienestar (equidad social). Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

Fuente: elaboración propia

IV. LIJPHART: INDICADORES DE CALIDAD DEMOCRÁTICA

Conviene tener presente que la experiencia democrática del pasado puede resultar negativa para la aparición de la democracia o para su estabilidad, dado que “si un país tuvo un régimen democrático (...), es veterano no sólo de la democracia sino también de su subversión exitosa” (Przeworski, et al. 1996:96). Es decir, las fuerzas antide-mocráticas pueden haber aprendido de las experiencias subversivas. Una posición similar es la de Smith (2004), si bien su análisis empírico confirma la importancia de la experiencia previa para la estabilidad democrática. De acuerdo con Mainwaring y

Scully (1995), la institucionalización de un sistema de partidos puede conceptualizarse a través de cuatro dimensiones:

- i) Estabilidad en las pautas y la naturaleza de la competencia entre partidos.
- ii) Los partidos tienen raíces relativamente estables
- iii) Los principales actores políticos asignan legitimidad a los partidos
- iv) Las organizaciones partidistas no están subordinadas a los intereses de líderes ambiciosos, sino que adquieren un estatus independiente y valor propio.

Una forma de resumir la cuestión es que, si hay competencia política, también hay democracia, pero no necesariamente ocurre lo mismo si invertimos los términos; en algunos contextos puede haber democracia sin competencia, como en los casos que Lijphart (1999) denomina democracias “consensuales” o “consociativas”, como opuestas a las democracias mayoritarias. De este modo Lijphart presenta los siguientes indicadores de calidad democrática:

1. Representación de las mujeres (representación parlamentaria femenina, representación femenina en el gabinete). Lijphart considera que “estas son medidas importantes de la calidad de la representación democrática por derecho propio y también pueden servir como indicadores indirectos de cómo están representadas las minorías en general”.
2. Igualdad política, medida a través de la ausencia de grandes desigualdades económicas (medida por medio de la relación: ricos-pobres). Lijphart coincide con Dahl al reconocer una fuerte asociación entre la distribución como medida indirecta de desigualdad, puede considerarse al grado de alfabetismo, “ya que a mayor porcentaje de población alfabetizada, más ampliamente serán distribuidos en la sociedad los recursos intelectuales básicos”
3. Participación electoral. Según Lijphart “muestra hasta qué punto los ciudadanos están interesados en ser representados”.
4. Satisfacción con la democracia. Sólo puede medirse a través de encuestas que consulten a los ciudadanos si están satisfechos con la forma en que funciona democracia en su país, es decir, si hay más proximidad entre las políticas gubernamentales y los deseos de los votantes.
5. Proximidad (o distancia) gobierno-votante. Se mide la distancia entre la posición del gobierno en la escala izquierda-derecha y la posición del votante mediano.
6. Responsabilidad y Transparencia. Se mide a través del índice de corrupción.
7. Requisito del gobierno de la Mayoría. Lijphart rescata a John Stuart Mill quien reconoce que el gobierno de la mayoría es el requisito fundamental de la democracia. Aquí cuenta que el gabinete sea apoyado por la mayoría de los legisladores o que el ejecutivo nacional esté ocupado por un gobernante elegido por la mayoría del voto popular.

V. CONCLUSIONES

Creemos que en el Siglo XXI, el desafío tanto para los teóricos de la democracia, como para los gobernantes, es resolver la cuestión de la valoración de la democracia como un modo de vida, como un fin o ideal que debe buscarse, entendiéndola como un Sistema Político, con características procedimentales propias, que tiende a fines socialmente consensuados en referencia a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Como vimos, para una adecuada caracterización del tipo de sistema político vigente, no basta con prestar atención a la forma en que son designadas las autoridades. No es suficiente con verificar la realización de elecciones, tampoco con observar la celebración de determinados rituales políticos, sino que debe examinarse también, y con especial cuidado, las condiciones sociales en que tal sistema opera, el grado de inclusividad de la ciudadanía, las actitudes y sentimientos de los sectores populares frente al mundo político y a la democracia y las modalidades concretas que asume el ejercicio del gobierno.

Los actuales sistema representativos occidentales encierran una mezcla de estos tres elementos: existe representación jurídica porque los mandatos que emanan del Parlamento, del Gobierno y de la administración son de obligado cumplimiento para los ciudadanos; existe representación sociológica porque existe la oportunidad de apoyar a aquel representante con el que se estime que se tiene una identidad, al tiempo que la universalidad de las leyes equipara a todos los ciudadanos; y existe representación política porque el sistema de elecciones permite, de no encontrar satisfacción de las expectativas que inclinaron el voto, retirar en un plazo fijado la confianza defraudada.

El consentimiento que otorgan los ciudadanos merced a la existencia de una representación sociológica y política lleva a consentir con la representación jurídica, esto es, lleva a la obediencia voluntaria de los mandatos del poder (el ejercicio desnudo del poder genera sistemas potencialmente inestables) (Monedero, 2009).

Después de lo expresado en estas páginas, podemos concluir que la crisis de las democracias realmente existentes encuentra sus reflejos, entre otras cosas, en una abstención electoral creciente, en un aumento de la apatía, la frustración o desencanto y en considerables déficits de participación político y social. Puede sostenerse que amplios sectores de la población perciben la democracia como una formalidad cada vez más vacía. Para muchos la política es sentida como algo cada vez más lejano de sus vidas cotidianas, lo que agudiza el escepticismo y la apatía reinantes. Si los partidos políticos son cuestionados, si se pone en duda su capacidad de transmisión de demandas, formación de opiniones y articuladores de nuevos horizontes colectivos, cabe preguntarse si la democracia no queda a la deriva. Evidentemente la crisis social lleva al socavamiento de los propios fundamentos del sistema democrático. El espesor social y la legitimidad popular de las democracias realmente existentes se tornan cada vez más débiles, llevando a que sea difícil pensar en su consolidación. Frente a sentimientos de impotencia generalizados, frente a la aparente imposibilidad de cambios y la aparente falta de alternativas, la democracia, por estas latitudes, ve mermada sus posibilidades de desarrollo y expansión.

BIBLIOGRAFÍA

- COLLIER, D.; LEVITSKY, S (2000): “Democracia ‘con adjetivos’: innovaciones conceptuales en estudios comparativos”. Chicago, Working Papers.
- DAHL, R (1989) La Poliarquía. Ed. Tecnos. Madrid (Edic. original: 1971).
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. (2005): “Introduction”. En: L. Diamond y L. Morlino (eds.). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. (2004): *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- LIJPHART, A (2000): *Modelos de Democracia*. Ed. Ariel, Barcelona (Edic. original: 1999).
- MAINWARING, S.; SCULLY, T.R. (1995): “Party Systems in Latin America”, en Scott Mainwaring y Scully, eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press: pp. 1-34.
- MONEDERO, J.C. (2009): “Representación política”, en Román Reyes (dir.), *Diccionario crítico de ciencias sociales. Terminología científico-social*, Madrid-México, Plaza y Valdés.
- O’DONNELL, G (1993): “On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems”. *World Development* 21, nº. 8.
- PRZEWORSKI, A. (1996): “On the design of the state: A principal-agent perspective.” Paper prepared for the Seminar on State Reform in Latin American and the Caribbean, Ministerio da Administracao Federal e Reforma do Estado, Brasilia, May 16-17.
- RIVAS LEONE, J.A. (2013): “El debate en torno a la calidad de la democracia”, *Reflexión Política*, n. 29, vol. 15, Bucaramanga, Instituto de Estudios Políticos-Universidad Autónoma de Bucaramanga, pp. 22-32.
- RUBIN, J.W. (1997): *Decentering the Regime. Ethnicity, Radicalism, and Democracy in Juchitán, Mexico*, (Durham and London, Duke University Press).
- SARTORI, G. (1987): *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial. Madrid.
- SMITH, P.H. (2004): “Los ciclos de democracia electoral en América Latina, 1900-2000”, *Política y Gobierno*, vol. 11, nº 2, pp. 189-228. ■