



**Partidos Políticos y
Calidad de la Democracia**
SEMINARIO INTERNACIONAL

CONFERENCIAS MAGISTRALES

**Calidad democrática
entre líderes y partidos**
Dr. Leonardo Morlino

**La calidad del liderazgo
político en los países andinos**
Manuel Alcántara Sáez

LEONARDO MORLINO

**Calidad democrática
entre líderes y partidos**

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

**La calidad del liderazgo
político en los países
andinos**

LEONARDO MORLINO

**Calidad democrática
entre líderes y partidos**

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

**La calidad del liderazgo
político en los países
andinos**

COLECCIÓN
TEMAS DE LA DEMOCRACIA

Serie
Conferencias Magistrales 16

Instituto Federal Electoral

Consejero Presidente

Dr. Leonardo Valdés Zurita

Consejeros Electorales

Dra. María Macarita Elizondo Gasperín

Mtro. Virgilio Andrade Martínez

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Lic. Marco Antonio Gómez Alcántar

Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre

Mtro. Alfredo Figueroa Fernández

Dr. Benito Nacif Hernández

Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Hugo Alejandro Concha Cantú

Primera edición,

© 2008, Instituto Federal Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur,

Col. Arenal Tepepan, 14610 México, D.F.

Impreso en México/*Printed in México*

ISBN:

(Distribución gratuita. Prohibida su venta)

Contenido

PRESENTACIÓN	7
Calidad democrática entre líderes y partidos <i>Leonardo Morlino</i>	11
BIBLIOGRAFÍA	51
La calidad del liderazgo político en los países andinos <i>Manuel Alcántara Sáez</i>	59
BIBLIOGRAFÍA	87
Sobre los autores	93

Presentación

La presente colección tiene como propósito fundamental reflexionar y debatir sobre la democracia a partir del análisis de sus diversos elementos y del andamiaje político que la sustenta. En esta edición el Instituto Federal Electoral presenta dos textos que coinciden en el sentido de sus reflexiones: una variable indispensable para evaluar la calidad de toda democracia tiene que ver con la calidad de sus partidos y líderes políticos.

El doctor Leonardo Morlino reflexiona sobre la influencia que los partidos políticos ejercen sobre la calidad de los regímenes democráticos ya que dice: No basta con la legitimidad, en especial, cuando la legitimidad del régimen democrático no es lo suficientemente sólida. Asimismo manifiesta: Que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil también ocupan un papel fundamental en la cualificación de toda democracia, pues ésta se puede medir, en parte, por el grado de respaldo y satisfacción de los ciudadanos que viven en ella, lo cual le otorga una alta estabilidad a las instituciones.

Presentación

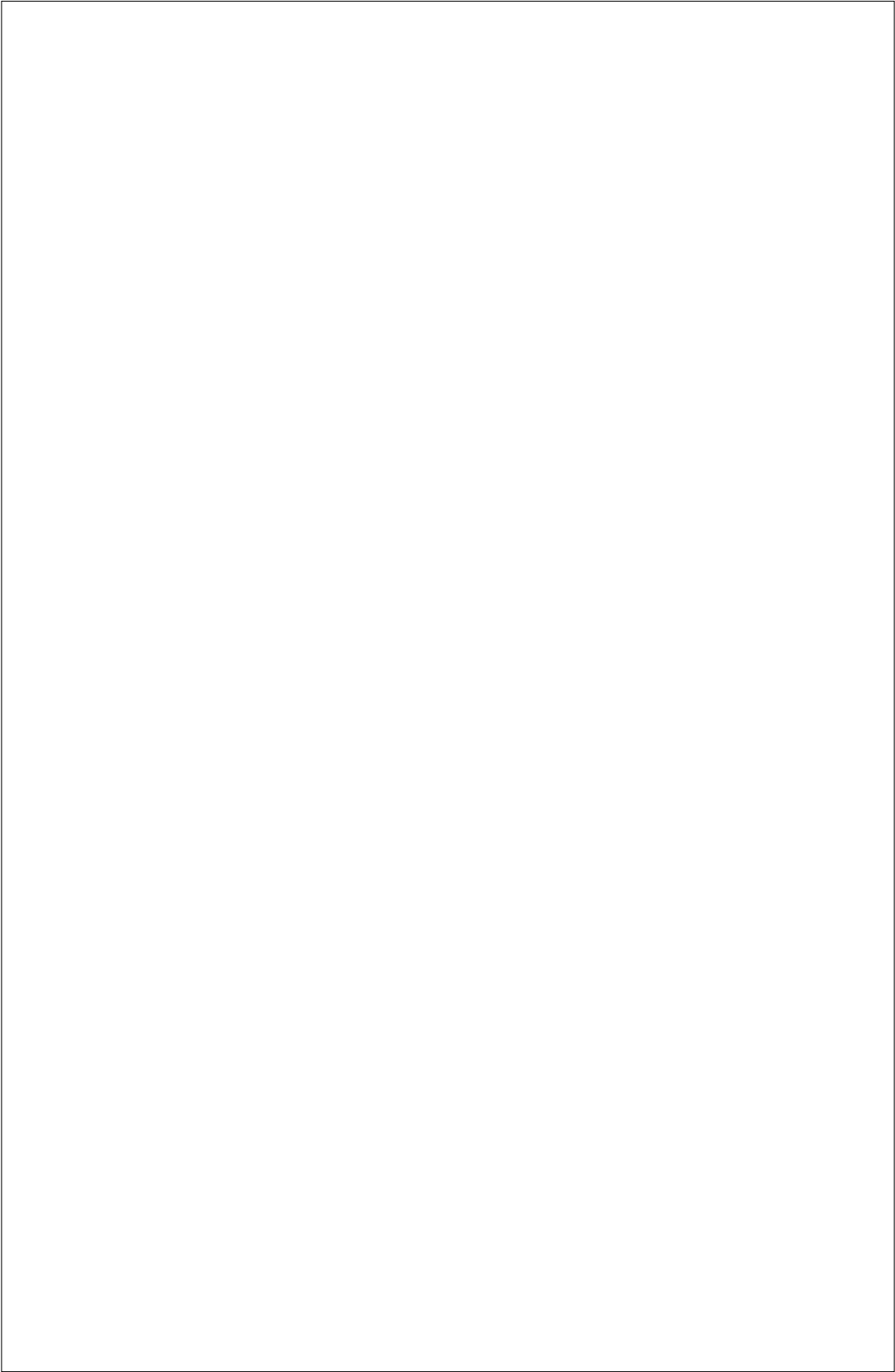
Una buena democracia, en palabras del autor, es aquella que garantiza el ejercicio de la libertad y la igualdad a sus ciudadanos y que se sustenta en un Estado de derecho; en la que los ciudadanos deben poder monitorear la eficiencia de la aplicación de las leyes, de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad política por las decisiones con relación a las demandas expresas de la sociedad civil, y además pueden pedir cuentas a sus gobernantes y éstos a su vez, rendirles cuentas a ellos.

Por su parte, el doctor Manuel Alcántara se centra en el análisis de los políticos para entender el funcionamiento del sistema político y la calidad de la democracia. Toma como punto de partida los resultados de un estudio, los cuales demuestran que dos de las tres democracias consideradas más fuertes y con mayores niveles de calidad en América Latina, como son Chile y Uruguay, se caracterizan por tener también una mayoría de diputados de calidad; y que democracias más débiles en la región andina y/o con puntuaciones de calidad democrática bajas como Ecuador o Bolivia, obtienen, asimismo, puntuaciones bajas en la clasificación de calidad de sus legisladores. Ello ha llevado al autor a reflexionar que la calidad de los políticos es un apartado que requiere de mayor análisis y debe ser considerado como un indicador de la calidad de la democracia.

Para el autor un político de calidad es aquel que puede concebirse como el reflejo del ciudadano ejemplar, pero también como un profesional que hace sus tareas específicas y, por último, como alguien que es capaz de ilusionar a las masas y conducir las hacia una meta deseada, es decir, ser un buen líder.

Ambos autores, Leonardo Morlino y Manuel Alcántara, deliberan y debaten sobre las dimensiones, los actores y las condiciones mínimas que pueden y deben garantizar una democracia de calidad. Los dos coinciden que tanto los partidos políticos como los líderes políticos son pieza clave, y/o en su defecto, un obstáculo para lograr la calidad de la democracia.

Con esta publicación el Instituto Federal Electoral pretende contribuir a la divulgación del debate actual en torno a la calidad de la democracia, aspecto relevante para garantizar su permanencia como régimen político y como sistema de vida que garantice el pleno respeto de los derechos ciudadanos.



LEONARDO MORLINO
**Calidad democrática entre
líderes y partidos**

El presente ensayo intenta desarrollar una reflexión sobre la influencia que los partidos y sus líderes ejercen sobre la calidad de los regímenes democráticos, y sobre la posibilidad de mejorar la participación de la sociedad civil mediante la transformación de los mismos, que se puede generar desde los ámbitos deliberativos, ya sea a nivel centralizado como desde sus propias bases.

1. Algunas definiciones previas

Un análisis de la calidad de la democracia o bien una evaluación de qué tan “buena” sea no puede sino partir de las definiciones de democracia y de calidad. La definición mínima refiere a los regímenes

Calidad democrática entre líderes y partidos

políticos que tienen al menos: sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, recurrentes y correctas; más de un partido; y múltiples fuentes de información. Si los regímenes políticos han cumplido mínimamente estos requisitos, se requerirá verificar empíricamente cuánto se ha logrado de los dos objetivos centrales de una democracia ideal: libertad e igualdad (véase Morlino, 2003, apartado 2.2). Por lo tanto, el objetivo es establecer las dimensiones que delimitan el concepto de “la calidad de la democracia” que nos permitan proyectarnos hacia una democracia ideal.

Si nos remitimos al uso que se hace comúnmente de la expresión “calidad” en el mundo industrial y del marketing, emergen claramente tres formas que se le asocian:

1. La calidad se define por los aspectos procedimentales fijados con cuidado para cada producto, es decir, en el seguimiento preciso de los procesos preestablecidos de acuerdo a determinados tiempos y métodos.

2. La calidad consiste en contar con un producto que tenga ciertas características estructurales, que esté hecho de ciertos materiales, que tenga forma y funcionamiento. Nos estamos refiriendo, entonces, al contenido.

3. La calidad del producto del servicio se deriva indirectamente de la satisfacción expresada por el consumidor, lo cual se manifiesta en demandar nuevamente el producto o el servicio; es decir, que la calidad se dirige al resultado.

Por lo tanto, los tres diversos tipos de calidad se formulan en relación con los *procedimientos*, el *contenido* y el *resultado*. Con estas premisas, el resto del artículo ilustrará las dimensiones relevantes de la calidad democrática y cómo éstas pueden ser asociadas con los líderes y los partidos políticos quienes son los potenciales protagonistas de mejorar o subvertir la calidad de una democracia.

2. Las dimensiones de la calidad

Una buena democracia o bien una democracia de calidad es aquel orden institucional estable que permite la realización de la libertad e igualdad de los ciudadanos a través de instituciones y mecanismos adecuadamente funcionales. Podemos derivar la realización de la calidad de una democracia por el grado de respaldo y satisfacción de los ciudadanos que viven en ella (calidad en relación con el resultado) lo cual le otorga una alta

Calidad democrática entre líderes y partidos

estabilidad de sus instituciones por el apoyo que recibe de la sociedad civil; que permite, hipotéticamente, afirmar un avance en la realización de los valores de la democracia. Sin embargo, si las instituciones son aun poco sólidas, las energías y objetivos serán absorbidos por la necesidad de su consolidación o mantenimiento (véase Morlino, 2003, capítulo 6) y con ello superar tan sólo el umbral mínimo democrático que se convierte en un esfuerzo considerable.

Asimismo, una buena democracia es aquella en que sus ciudadanos y las asociaciones y comunidades que la integran, gozan de una medida superior a los mínimos de libertad e igualdad (*calidad en relación con el contenido*).

En tercer lugar y, por las características que le son propias, los ciudadanos de una buena democracia deben poder controlar y valorar cómo los valores de libertad e igualdad son realizados a través del pleno respeto de las normas vigentes, o sea el denominado *Estado de derecho*. Asimismo, los ciudadanos deben monitorear la eficacia de la aplicación de las leyes, la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad política por las decisiones con relación a las demandas expresas de la sociedad civil (*calidad en relación con el procedimiento*). Es obvio que nos podemos encontrar frente a diversos niveles de calidad, y no sólo a formas diferentes. Entre ambas, la

hipótesis es únicamente la búsqueda empírica que permite encontrar la evolución de niveles de la calidad de una democracia.

En base a la anterior definición, una buena democracia tiene, al menos, ocho dimensiones de variación que deben ser colocadas en el centro del análisis empírico. Las primeras cinco son las *procedimentales*, en cuanto refieren, principalmente, a las reglas y sólo de manera indirecta a los contenidos, a pesar de que éstos son muy relevantes. Éstas son: 1. Estado de derecho (*rule of law*) o respeto a la ley; 2. rendición de cuentas (*accountability*) electoral o bien responsabilidad electoral; 3. rendición de cuentas inter-institucional; 4. participación; 5. competencia (partidaria). La sexta concierne al resultado y refiere a la *reciprocidad* (*responsiveness*), o sea la capacidad de respuesta del gobierno y que repercute en la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil en general. Las otras dos son sustantivas: 1. Respeto pleno de los derechos que pueden ser ampliados en la realización de las diversas libertades; y 2. progresiva realización de una mayor igualdad política, social y económica. En este ensayo vamos a tratar sólo cuatro de estas dimensiones (Estado de derecho, rendición de cuentas electoral, rendición de cuentas inter-institucional y *reciprocidad*), ya que las

consideramos como las más relevantes para nuestro análisis, aun cuando la participación y competencia son también aspectos de fondo del mismo tema.

Como ya se mencionó anteriormente la calidad de una democracia atañe, principalmente, a las instituciones y, en especial, a los mecanismos de representación. Algunos elementos de democracia directa pueden entrar en la valoración de una mayor calidad de la democracia. Pero hacer de la democracia directa la expresión más alta de la calidad democrática e ignorar la experiencia secular de la representativa y las posibilidades concretas de mejoramiento presentes a través de sus actores principales, líderes y partidos, representaría un análisis abstracto y extraño a la posibilidad de mejorar la realidad existente caracterizada por la prevalencia de democracias representativas cualitativamente diversas. Por lo tanto, la *rendición de cuentas electoral*, que hace referencia a la experiencia de la representación democrática, se convierte en una dimensión de verdad central en cuanto permite un control efectivo de las instituciones políticas por parte del ciudadano o bien de la sociedad civil, en un sentido amplio y, por lo tanto, permite atenuar los problemas que, de forma objetiva, se crean cuando se pasa de una democracia directa a una representativa.

Además, libertad e igualdad, como suelen ser entendidas, están, de manera necesaria, ligadas a la responsabilidad y a la *reciprocidad* “*responsiveness*”. Éste es más bien el modo concreto de hacer más probable una mejor realización de libertad e igualdad desde el punto de vista del ciudadano y de las asociaciones, dentro del ámbito de mecanismos representativos. Sin embargo, es también indispensable, para la buena democracia, un respeto eficiente de la ley. El Estado de derecho se encuentra entrelazado con la libertad en cuanto al respeto de todas aquellas leyes que directa o indirectamente sancionan los derechos y su realización concreta. Ninguna libertad o igualdad o incluso responsabilidad pueden realizarse si el respeto a la ley no es efectivo y, desde luego, si las instituciones de gobierno y de la administración no garantizan su eficacia decisional. Más allá de los problemas de decisiones institucionales, decidir y realizar políticas de calidad democrática tienen como supuesto no eludible el Estado de derecho, justamente, cuya ausencia haría inútil el resto.

Los sujetos principales de una democracia como tal son los individuos-ciudadanos, las comunidades territoriales y las diversas asociaciones de bases, con valores, tradiciones y objetivos comunes, entre los que se

encuentran los partidos políticos con sus líderes. En este sentido, una buena democracia es realizable no sólo teniendo como puntos de referencia un cierto territorio y una cierta población controlados por instituciones estatales y de gobierno democrático, si no además si abarcamos esta referencia a los propios actores centrales (partidos y líderes). El punto principal es que los sujetos mencionados sean el centro de una buena democracia, en la cual aquellos procesos que van de abajo hacia arriba sean lo más relevantes y no viceversa. En por ende, es necesario pasar al análisis de las dimensiones relevantes para la calidad democrática respondiendo en los términos esenciales a tres problemas: definición empírica, problemas de actuación o bien estrategias de subversión y condiciones centrales de actuación.

3. Estado de derecho

El Estado de derecho no es tanto la vigencia de un sistema legal cualquiera. Se trata del principio de la superioridad de la ley o bien el ciceroniano "*legum servi sumus*" (todos somos siervos de la ley), refiere incluso, a una limitada capacidad de hacer respetar las leyes por parte de una autoridad dispuesta a hacerlo. Las

características de no-retroactividad, publicidad, generalidad, estabilidad y claridad¹, son elementos mínimos para la existencia de cualquier orden civil y, desde luego, un requisito de la consolidación democrática junto con otros aspectos básicos, tales como el control civil de los militares y la independencia del poder judicial.

Aun en niveles y formas diversas, el Estado de derecho relevante para el análisis de la “buena” democracia debiera ser evaluado ex-post por: la aplicación *erga omnes* (para todos los hombres) de un sistema legal, incluso supranacional que garantice derechos e igualdades de los ciudadanos; la consecuente ausencia (incluso a nivel local) de áreas dominadas por organizaciones criminales; la carencia de corrupción en los aparatos políticos, administrativos, judiciales; la existencia de una burocracia civil (central y local) competente, eficiente y universalista en la aplicación de las leyes y responsable en caso de errores; la existencia de una fuerza policial eficiente y respetuosa de los derechos y de las libertades efectivamente garantizadas; el acceso igualitario de los ciudadanos a la justicia en caso de un conflicto entre privados o bien entre privados e instituciones públicas; la duración razonable del proceso

¹ La definición mínima del Estado de derecho sugerida por Maravall (2002) se refiere a “la aplicación de leyes que (i) sean promulgadas y aprobadas siguiendo procedimientos preestablecidos; (ii) no son retroactivas..., pero generales, estables, claras y jerárquicamente ordenadas...; (iii) sean aplicadas a casos particulares por tribunales independientes del poder político y accesibles a todos, cuyas decisiones a responder a requisitos procedimentales y, que establecen la culpabilidad a través del proceso ordinario.” Ver también Morlino y Magen (2008).

penal y de juicios civiles o administrativos; la completa independencia del juez o del jurado respecto de interferencias del poder político.

Para cada uno de estos puntos, concernientes a la aplicación eficiente del sistema legal y la resolución imparcial de juicios al interior del sistema legal, obran diversos indicadores y datos correspondientes que pueden ser analizados caso por caso, utilizando técnicas de análisis tanto cualitativas como cuantitativas; por lo cual es posible reconstruir, para cada caso, las características principales y el nivel de Estado de derecho preexistente en cierto país².

Antes que nada, una rigurosa aplicación de las leyes o, en ciertos casos, la relación con una burocracia en apariencia eficiente, puede tener consecuencias, en particular vejatorias para los más débiles y socialmente vulnerables (O'Donnell, 1999, 312-3). Por otro lado, el Estado de derecho es relevante desde el punto de vista de los actores sobre todo por las estrategias de subversión que son posibles para éstos. La tentación constante y difusa de los políticos de usar la ley en contra de los adversarios si, por ejemplo, la oposición es condenada a permanecer como tal por un tiempo largo y no tiene oportunidad de una victoria electoral, o si el gobierno ve en la intervención de un juez un modo para reforzar sus posiciones en contra de la oposición;

² Por ejemplo, el análisis completo del caso italiano puede encontrarse en Della Porta y Morlino (2001).

o bien, si existe colusión entre los políticos; o la tentación de los jueces con el apoyo de los medios masivos de comunicación, de ir en contra de ciertas decisiones políticas consideradas como inaceptables. En suma, usar la aplicación de la ley como una verdadera “*arma política*” (Maravall 2002).

Además, existe una tendencia más amplia y difusa de los ciudadanos particulares y de grupos económicos a recurrir a las leyes para afirmar sus propios intereses. Se presenta entonces , una “*juridización*” de las democracias contemporáneas analizada por diversos especialistas (véase, por ejemplo, Guarnieri y Pederzoli, 1997). Finalmente, se puede aludir a posturas culturales difusas en el ámbito de masas de diferentes países, desde Europa del sur hasta América Latina o también hasta Europa del este –pero, sobre todo, presente en el ámbito empresarial de esas regiones- que ven a las leyes como barreras que perjudican sus propios intereses y, por lo tanto, buscan no respetarlas o superarlas: ya todos conocemos el dicho “*hecha la ley, hecha la trampa*”.

En síntesis, el análisis del Estado de derecho democrático en un determinado país debe ser realizado con atención a la existencia de tendencias contrastantes. Empero, falta un aspecto esencial de la calidad democrática;

¿cuáles son las condiciones para la vigencia de un Estado de derecho que supere las condiciones mínimas de una democracia procedimental? Revisando investigaciones sobre varias dimensiones del Estado de derecho democrático sugieren que la existencia de valores liberales difusos y democráticos a nivel de las masas y, aún más, a nivel de élites, junto a la preexistencia de parlamentos con una tradición legislativa y que cuente con recursos económicos para permitir su labor, son las condiciones necesarias que deben subrayarse para la vigencia del Estado de derecho democrático.

El hecho es que estas condiciones existen en muy pocos países y son difíciles de crear. Por lo tanto, al menos esta dimensión de la calidad democrática –por otra parte, muy importante porque es preliminar respecto de las otras– también muy difícil de promover. La estrategia más razonable y concreta sería un procedimiento de pequeñas etapas sucesivas siguiendo las líneas y los objetivos que van emergiendo respecto de lo ya mencionado con anterioridad, pero de una forma más definida. Esta estrategia resulta necesariamente crítica de las tesis de Putnam (1993), quien sostiene que el rendimiento institucional de un cierto régimen democrático es explicado por las más antiguas tradiciones cívicas del país y que las instituciones cambian muy despacio.

4. Rendición de cuentas

La *rendición de cuentas* o responsabilidad política es la dimensión por la cual los líderes electos tienen la obligación de responder por sus decisiones frente a los ciudadanos-electores o a otros órganos constitucionales encargados de ello. Schedler (1999:17) sostiene que la *rendición de cuentas* tiene tres aspectos centrales: información, justificación y castigo o recompensa. El primer aspecto, la información sobre el acto o bien sobre la complejidad de la actividad de un político o incluso de un órgano político entero (el gobierno, el parlamento y así sucesivamente), es la premisa indispensable para valorar la eventual responsabilidad; el segundo se refiere a las razones provistas por el gobernante para su comportamiento y, por lo tanto, de sus decisiones; el tercero es la actitud que asume el elector que reflexiona sobre la información que tiene sobre las justificaciones dadas y sobre sus expectativas e intereses. En los tres aspectos es crucial la existencia de una dimensión pública con características de pluralismo e independencia, y con la participación concreta de diversos actores individuales y colectivos.

La *rendición de cuentas* puede ser electoral e inter-institucional. La *rendición de cuentas* electoral es aquella

en la que los electores pueden demandar a los gobernantes electos, a propósito de los actos cumplidos por este último. Este primer tipo de *rendición de cuentas* es periódico y dependiente de los diversos plazos electorales, nacionales, locales y, si existen, supranacionales: el elector juzga y ejercita un poder de recompensa en votar por el mismo candidato o a la misma lista o bien de castigarlos cambiando de preferencia, que consiste en votar por un candidato distinto o absteniéndose o anulando su voto.

Asimismo, la *rendición de cuentas* electoral configura una relación entre “*desiguales*” políticos como son el gobernado y el gobernante. Puede convertirse en menos intermitente y mayormente continúa si se piensa en los diversos procesos electorales locales, nacionales y, en el caso de los países europeos, elecciones supranacionales, o bien en la posibilidad de referéndums sobre temas que atañen a la actividad del gobierno central.

La *rendición de cuentas* inter-institucional es la responsabilidad que los gobernantes tienen respecto de otras instituciones, o frente a actores colectivos que tienen conocimientos y poderes para valorar el comportamiento de los gobernantes. Está caracterizada por su continuidad, por ser formal o legalmente instituida y en cuanto configura una relación entre iguales. En la práctica, se refiere a la

actividad de control del gobierno que desarrolla la oposición en el parlamento, a las diversas actividades de evaluación y controles impulsados por la magistratura, si es que se encuentra activa, por los tribunales constitucionales, por las cortes, por la banca central y por otros órganos existentes para este fin. También se refiere a la actividad implementada fuera del parlamento por los partidos, por los medios de comunicación y por otras diversas asociaciones intermedias como son los sindicatos, las asociaciones empresariales, u otro tipo de asociaciones (véase O'Donnell 1999, Schmitter 1999).

Para que se dé concretamente la *rendición de cuentas* electoral debe existir un nivel de competencia política y equilibrio de las fuerzas tal que permita la alternancia de los diversos niveles gubernamentales. Y, por lo tanto, es oportuno el reclamo de Altman y Pérez-Liñán (2001) sobre la competencia y el desarrollo de un indicador de “*presencia balanceada de la oposición en el parlamento*”, que mida el dominio que ejerce el partido gobernante sobre el parlamento, o la fuerza de la oposición que podría crear problemas de eficacia decisional. Dada la ausencia de alternancia y, por lo tanto, de un bipolarismo sólido entre dos partidos o coaliciones de partidos, la *rendición de cuentas* electoral se puede efectuar sólo a nivel de la

alternancia entre candidatos individuales, presuponiendo entonces que esta rendición de cuentas, si existe, es muy débil.

Respecto del tipo de *rendición de cuentas inter-institucional* es necesario, antes que nada, contar con un sistema legal que, como ya se ha mencionado, prevea algunos órganos de evaluación y control que deben ser independientes y además estructuras intermedias fuertes y bien establecidas, una oposición política vigilante que cumpla eficientemente su papel, unos medios de comunicación autónomos y conscientes de su protagonismo civil, una vasta red de asociaciones y organizaciones activas, informadas y que asuman los valores democráticos.

En tanto que la realidad de los procesos políticos reviste una gran opacidad y alta complejidad, los líderes políticos ya sean del gobierno como de la oposición, aprovechan para manipular esa realidad a fin de salir bien librados de cualquier responsabilidad. Con frecuencia, la rendición de cuentas gira en torno de la imagen de las personas, más que sobre las decisiones tomadas o las metas alcanzadas. Así, los malos resultados pueden ser justificados con cierta facilidad, argumentando eventos imprevistos o logrando influir en la opinión pública

mediante medios de prensa que se presten a proteger a políticos ineficientes. Por otro lado, los buenos resultados, incluso obtenidos a costa del sacrificio de los gobernados, pueden a veces llevar a juicios negativos y votos de castigo en contra de los gobernantes en las siguientes elecciones.

La misma acción, a menudo ideológica o instrumental, de los partidos o de otros actores de oposición, o incluso de medios que se encuentran en posiciones de relevancia pública, reconfirma la dificultad de hacer efectiva la *rendición de cuentas electoral*, y también la *inter-institucional*. Además, a fin de que los partidos de gobierno y oposición puedan desarrollar en su totalidad su papel de vigilantes de las responsabilidades de los gobernantes debe existir una distinción clara entre gobernantes y líderes de partido, y esto es frecuente en el partido de gobierno: ya que quien está en él controla también el partido.

A nivel parlamentario, la disciplina de partido es considerada más importante que la *rendición de cuentas* hacia los propios electores y, por lo tanto, la mayoría oficialista busca, en realidad, sostener al gobierno antes que controlarlo. Asimismo, es necesario una distinción igualmente clara entre líderes del partido, ya sea de gobierno o de oposición, y estratos intermedios, militantes o

simpatizantes, quienes puedan iniciar un proceso desde las bases que oriente cómo hacer el control del gobierno o la forma de hacer más efectiva la oposición. Recientes investigaciones sobre organizaciones partidarias en democracias avanzadas han evidenciado una tendencia caracterizada por la presencia de líderes fuertes y oligarquías, hasta el punto de proponer una hipótesis sobre estos partidos que, contando con financiamiento público, han devenido en “*carteles*”, es decir, se han coludido entre sí, en vez de ejercer un proceso competitivo (Katz y Mair, 1995).

Otra dificultad importante respecto a la *rendición de cuentas* es aquella que se da en los países europeos por la existencia de una dimensión supranacional a partir de la Unión Europea. El ejemplo más ilustrativo es la táctica conocida como el “*desplazamiento de responsabilidades*”, o sea el traslado del nivel nacional al europeo de la responsabilidad política por cada decisión impopular tomada por el gobierno, aun cuando se refiera a temas simples como el saneamiento de las cuentas fiscales y, por lo tanto, de decisiones necesarias para alcanzar una administración más eficiente. Otras decisiones igualmente relevantes en diversos sectores, si bien desagradables al público, pueden ser justificadas absolviendo a los

gobernantes y a los políticos nacionales, en tanto se argumenta que fue el resultado inevitable de una coalición contraria que surgió del Consejo de Ministros de la Unión o en el Consejo Europeo de Primeros Ministros y Jefes de Estado, o bien a causa de una votación adversa en el parlamento europeo.

Por lo anteriormente dicho, los modos de burlar y evitar la *rendición de cuentas* no faltan, como había puesto ya en evidencia Maravall (1977). Al mismo tiempo, la ausencia o debilidad acentuada de una *rendición de cuentas* inter-institucional pone todo el peso de la responsabilidad política en la *rendición de cuentas* electoral, aunque ésta sea periódica y en algunos casos pasan varios años antes de tener elecciones nuevas, lo cual nos coloca frente a una suerte de “*democracia delegativa*” (O'Donnell, 1994) o sea de una democracia sin calidad en la cual, a duras penas, el ciudadano ejerce su voto para luego ser ignorado hasta las siguientes elecciones, sin contar con alguna posibilidad de castigar la corrupción y el mal gobierno, y sin que tampoco exista alguna forma de *rendición de cuentas* inter-institucional.

Las condiciones centrales de la *rendición de cuentas* son bastantes obvias y de alguna manera ya han emergido implícitamente. Más allá de aquellas inmediatas que se han

mencionado por separado (posibilidad de alternancia y bipolarismo partidista), ambas responsabilidades deben estar presentes y, por lo tanto, reforzarse de manera recíproca; en segundo lugar, deben existir un poder judicial independiente y otras instituciones públicas asimismo independientes, de modo que se puedan ejercitar concretamente los controles previstos por las leyes; en tercer lugar, la participación efectiva de ciudadanos interesados, cultos e informados que han absorbido a fondo los valores democráticos sigue siendo esencial; cuarto, la presencia de órganos independientes de información es indispensable; y, por último, la existencia activa de una gama de actores intermediarios de distintas dimensiones, tales como partidos y grupos asociativos que estén bien establecidos organizacionalmente en la sociedad civil, y con capacidad para exigir ambos tipos de rendición de cuentas.

5. La reciprocidad

La reciprocidad o “*responsividad*”, o sea la capacidad de respuesta de los gobernantes a las demandas de los gobernados, está ligada a la rendición de cuentas en el plano analítico. En efecto, el juicio de responsabilidad implica que también exista un conocimiento de estas demandas y que la evaluación de la

respuesta del gobierno pueda manifestar su acuerdo o desacuerdo con las mismas. Por lo tanto, la *reciprocidad* debe estar relacionada con la *rendición de cuentas*.³

Esta dimensión no presenta problemas particulares de conceptualización. Eulau y Karpis (1977) ya habían evidenciado cómo la *reciprocidad* es un modo de conjugar la representatividad “*en acción*”, y cómo puede ser vista en relación con cuatro componentes principales: las políticas que se encuentran en el centro de la atención pública, con los servicios que deben asegurarse a los individuos y grupos que se representan, con la distribución de los beneficios materiales a los representados a través de la administración pública, y con los beneficios de bienes simbólicos que crean, refuerzan o reproducen un sentido de confianza y soporte de los representados respecto de los representantes.

Entonces aparecen algunos problemas y complicaciones de relevancia empírica. En efecto, por una parte, sólo en muy pocos casos se puede pensar que un ciudadano culto, informado y participativo conozca siempre sus deseos y necesidades, quizá en situaciones en las cuales éstos puedan necesitar conocimientos especializados para identificar y evaluar con precisión aquellas necesidades y deseos. Se debe, por tanto, recurrir a soluciones simplificadas pero bastantes satisfactorias. La

³ No desarrollo aquí los problemas teóricos derivados de la conexión entre responsabilidad y reciprocidad en el ámbito de la teoría de la democracia representativa. Sobre este punto recomiendo a Sartori (1987, spec. 6.9)

medida de la satisfacción de los ciudadanos puede ser con facilidad relevada a través de la experiencia en cuanto se refiere a diversas preguntas de sondeo que se han repetido por años en numerosos países, sobre todo los europeos occidentales, pero que, desde hace algunos años, se realizan también en naciones latinoamericanas, en Europa del este, y, de vez en cuando, en otros⁴. Una segunda medida de reciprocidad se puede recabar de forma indirecta midiendo, empíricamente, la distancia entre los gobernantes y los gobernados sobre determinadas políticas, y no sólo sobre la línea derecha/izquierda, como han hecho algunos estudiosos (véase, por ejemplo, Lijphart 1999, 286-88).⁵

Tal vez la modalidad más efectiva de evaluar esta dimensión es la legitimidad que tiene que ver más con la percepción que tienen los ciudadanos que con la realidad concreta. Se trata, entonces, de considerar un modo distinto el proceso de la consolidación democrática. En efecto, aquí no se trata de la simple aceptación de las instituciones vigentes o bien la obediencia a las mismas por la falta de algo mejor o en presencia del recuerdo negativo del pasado, lo que ha permitido la consolidación democrática en

⁴ Por ejemplo, una de las preguntas más recurrentes es: “*cuán satisfecho está acerca del modo en el cual funciona la democracia*”. Véase Morlino 1998, capítulo 7, con referencia a Europa del sur.

⁵ Otros estudios cuantitativos analizan este tema como por ejemplo, por Verba y Nie (1972), Eulau y Prewitt (1973), Eulau y Karps (1977) o, más recientemente King (1990) y Huber y Powell (1994).

diversos países. Es más importante el apoyo generalizado a las instituciones democráticas, ya sea desde las restringidas élites hasta el nivel de las masas en general, dado que estas instituciones son consideradas como las únicas aptas para garantizar libertad e igualdad. La difusión de tales posturas favorables a las instituciones democráticas vigentes y los consecuentes comportamientos de los actores políticos repercutiría en la satisfacción e indirectamente en una cierta cercanía y percepción de *reciprocidad* por parte de la sociedad civil. Una consecuencia posterior de esta legitimidad se expresaría en un mayor interés y participación política de los ciudadanos en las formas más diversas.

Sin embargo, análisis de este mismo tipo conllevan problemas y límites. El fin del siglo XX ha evidenciado el surgimiento de diversos desafíos a la legitimidad que llevan a Kaase y Newton (1995: 150 ss) a hablar de crisis de la democracia, por ejemplo, con particular referencia al alejamiento de los ciudadanos de los partidos, al surgimiento de posturas antipartidarias y, más en general, a posturas de insatisfacción y “*anti-establishment*”. Pharr y Putnam (2000) hablan de “*democracias insatisfechas*”, y estos mismos autores, junto a Dalton⁶ (2000: 25) subrayan una menor “*capacidad de los actores políticos de actuar*

⁶ Específicamente sobre la corrupción, ver también Della Porta y Meny (1997) y Della Porta y Vannucci (1999).

según los intereses y deseos de los ciudadanos”, que está presente luego en el análisis que aquí se propone sobre la declinación de la reciprocidad.

En conjunto los tres autores observan una declinación de la confianza en las instituciones públicas, que es confirmada también por Newton y Norris (2000) con referencia al parlamento, al sistema legal, a las fuerzas armadas, a la policía y a la administración. Esta desconfianza en el gobierno es vista por Della Porta (2000) a partir de un análisis de la corrupción, como producto de la escasa aplicación de la ley y de una mala *reciprocidad*. Por otra parte, aquí se puede ver, también, la conexión entre Estado de derecho o mejor dicho la falta de garantías del mismo y la incapacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos, para los cuales la garantía de la ley es primordial respecto de otras necesidades o preferencias.

Hay dos tipos de límites objetivos respecto de la reciprocidad. Frente a las percepciones de los ciudadanos se encuentran las posiciones de los gobernantes que, como ya se ha mencionado, más que comprender las necesidades y responder a las posibles demandas de los ciudadanos, a menudo se empeñan en maximizar la propia autonomía y en influenciar la percepción y la valoración de sus propios intereses en los gobernados, incluso aprovechando la

complejidad de los problemas y –puede notarse- de los cambios que existen en las prioridades mismas de los ciudadanos en el curso de una legislatura, ya sea cuatro o cinco años.

En segundo lugar, existen problemas objetivamente difíciles de resolver con los recursos disponibles y las restricciones económicas en el gasto público, inclusive de los países más ricos. Por ejemplo, si se tienen presentes las demandas obvias en temas de pensiones, o el relativo mejoramiento de las condiciones de vida por parte de un grupo de la población cuya vida media tiende continuamente a elevarse y, al mismo tiempo, los límites establecidos por las cajas fiscales, una plena *reciprocidad* en este ámbito es, en realidad, imposible. Si se tienen presentes los problemas de desocupación y de inmigración, se reconoce con rapidez como una plena satisfacción, legitimidad y desde esta perspectiva una amplia *reciprocidad* son casi inalcanzables en las democracias actuales donde, en cambio, coexiste un mayor espacio para el descontento, la insatisfacción, el temor a la pobreza y el relativo malestar democrático que hace menos legítimas las democracias actuales, y ofrece oportunidades al surgimiento del ya concebido populismo.

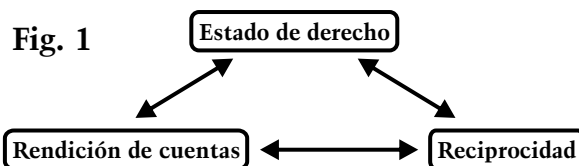
Las condiciones centrales que favorecen la *reciprocidad* están dadas por una sociedad civil estructurada, independiente, informada y participativa, y por estructuras intermedias fuertes y activas. Son, en efecto, las mismas características indicadas para la *rendición de cuentas*. Por otra parte, las razones de la importancia de estas condiciones esenciales son demasiado evidentes, en el sentido de que sólo este tipo de sociedad civil y de estructuras intermedias pueden hacer posible el esclarecimiento de al menos una vertiente de la *reciprocidad*, cual es la percepción de las propias necesidades. A propósito del *output* gubernamental, únicamente en democracias y sociedades ricas y desarrolladas tiene cierto sentido –incluso con todas las dificultades que se han mencionado– esperar la respuesta de los gobernantes. Por lo tanto, el factor económico que resultaba importante para explicar la consolidación democrática (véase Morlino 2003, apartado 7.4), se vuelve relevante, ya que permite una capacidad de respuesta gubernamental a las exigencias de los ciudadanos y de la población en general.

6. Interacciones analíticas entre las dimensiones de la calidad de la democracia

Las conclusiones parciales que se pueden extraer de esta explicación son al menos tres, una por cada dimensión tratada: el Estado de derecho, la rendición de cuentas y la *reciprocidad*. De la definición empírica de las dimensiones se obtiene cómo éstas están mutuamente conectadas: el *Estado de derecho* en sus diversos aspectos 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 ésta, 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, y la representación gráfica de la figura 1 ayuda a fijar este punto con mayor precisión.

Con respecto a los problemas de implementación, todas las consideraciones hechas muestran las dificultades y posibles soluciones a las mismas, sin embargo subsisten las primeras conjugadas con otros elementos: aspectos

internacionales y supranacionales, y debilitamiento sustancial de las estructuras partidarias, que siguen obstaculizando la realización de las tres dimensiones tratadas.



La figura 2 sugiere, indirectamente, lo que sería una democracia sin calidad, como aquella en la cual la recurrencia frecuente de los líderes y partidos a las estrategias de subversión rebaja el nivel de implementación de las dimensiones de la democracia.

Por último, una reflexión sobre estas dimensiones refleja la gran responsabilidad que para su cumplimiento recae sobre una sociedad civil democrática, participativa y dotada de recursos culturales y económicos. Esta misma sociedad civil, sin embargo, puede sentirse amenazada por el fenómeno de la inmigración y de la consecuente presencia de culturas profundamente diversas. Por lo tanto, esto puede llevar, a su vez, al surgimiento de presiones y demandas de autoprotección que limitan los derechos para los no-ciudadanos, atropellando así las dimensiones sustantivas de la calidad democrática.

Fig. 2: Estrategias de subversión más comunes

<p style="text-align: center;">Estado de Derecho</p> <p>Ley como medio contra el adversario político. Ley como medio para afirmar intereses económicos. Ley como conjunto de reglas a evadir. Manipulación de la ley al momento de la acción.</p>
<p style="text-align: center;">Rendición de cuentas Electoral e Inter-institucional</p> <p>Diseño constitucional fuertemente mayoritario que reduce la competencia. Surgimiento de partidos débiles o partidos oligárquicos. Uso manipulador de la información y de las imágenes. Uso de la táctica del “<i>desplazamiento de responsabilidades</i>” respecto del nivel supranacional.</p>
<p style="text-align: center;">Reciprocidad</p> <p>Uso manipulador de la información por parte de las élites. Cobertura detrás de la complejidad de los problemas como pretexto de las autoridades.</p>
<p style="text-align: center;">Libertad e igualdad</p> <p>Reconocimiento limitado de los derechos, especialmente los de participación. Desigual distribución de los costos de los derechos (en particular derechos sociales).</p>

7. ¿Cuán esenciales son los partidos y líderes para una buena democracia?

El análisis empírico del proceso de consolidación democrática ha mostrado la relevancia de algunas anclas para el éxito de dicho proceso, especialmente cuando la legitimidad del régimen democrático no es lo suficientemente sólida, sino mas bien limitada y relativa. Aún en presencia de una legitimación inclusiva, las anclas son todavía importantes para entender cuáles procesos de consolidación se han realizado en concreto (Morlino, 1998). Estas anclas son la organización del partido, los controles de acceso (*gatekeeping*), los vínculos clientelares y las estructuras neocorporativas, en ellas los partidos y sus líderes cumplen un papel esencial. Sin detenernos a recordar el significado de dichas bases (véase Morlino 1998), la primera pregunta es, si las cuatro formas de “*anclaje*” pueden dar una contribución a la calidad democrática.

El *control de acceso* y clientelismo, por sus características no universales, no son las anclas que pueden contribuir a la calidad de la democracia, en tanto que están ligados con relaciones de poder desiguales y fuertemente personales y con procesos de intercambio, inevitablemente

opacos. El neocorporativismo da vida a procesos decisionales basados en intercambios y contrataciones. Tales procesos ponen frente a gobiernos y sindicatos sectoriales y territoriales. No es por necesidad una arena deliberativa entre participantes libres e iguales, pero puede crear las condiciones para una mejor *reciprocidad* y para menores disparidades socioeconómicas, gracias a la posibilidad de establecer políticas sociales más eficaces. En suma, donde se logra dar vida a organizaciones partidistas sin ideologías divisorias y conflictivas, pero atentas a los aspectos programáticos, entonces se contará con estructuras intermedias con capacidad de contribuir a la calidad democrática en el plano de la responsabilidad de los derechos.

Todo esto significa, antes que nada, *transformar el anclaje partidista*. Más precisamente, el sistema de conexión entre lo alto y lo bajo de una sociedad civil descontenta, pasiva, poco viva, y que debería ser sustituida por estructuras intermedias en las cuales sería esencial la participación de una sociedad civil más instruida y disponible para entrar en acción. Pero ¿cómo es posible transformar las anclas partidistas? La respuesta “*simple*” sería: incidiendo en la organización y en los líderes de las estructuras intermedias a las cuales nos estamos refiriendo.

Pero esto sería posible sólo si se logrará dar vida a verdaderas arenas deliberativas al interior de los partidos. Desde este punto de vista, y con toda la cautela del caso, se puede retomar la propuesta de Cohen (1989, 31), a propósito de los partidos, subrayando como individuos y grupos carentes de recursos materiales pueden superar estas desventajas políticas a través de los partidos, o sea por medio de las estructuras intermedias que son aptas para ejercitar un control mucho más eficaz sobre el gobierno y sobre diversos procesos decisionales que exceden la injerencia de un simple ciudadano. La otra ventaja potencial de tales estructuras intermedias está en la posibilidad de impulsar en los diversos niveles deliberativos cuestiones muy amplias, no limitadas, específicas e incluso irrelevantes. Se podría construir, por necesidad, una cadena deliberativa al interior de un partido desde el nivel local hasta el central, que asegure la participación de miembros interesados y activos de la sociedad civil.

8. La democracia deliberativa

Bien visto, el problema está sólo desplazado, en el sentido que resta la pregunta sobre cómo promover e institucionalizar estas arenas, que corren el riesgo de permanecer desiertas y totalmente irrelevantes en

el contexto de una sociedad civil a menudo distante y por mucho tiempo desinteresada o descontenta de los partidos y de la clase política, y en la cual existe más bien el peligro de contar no con arenas deliberativas verdaderas, sino con “plazas” dominadas por el radicalismo de los pocos que participan y que lo hacen por necesidad porque tienen posiciones extremas.⁷

En la teoría política de los últimos años se ha usado, a menudo, el término “*democracia deliberativa*” o términos similares, como “*democracia dialógica*” (Giddens, 1997) o “*democracia reflexiva*” (Beck 1999). Si nos detenemos en la primera expresión y aclarando pronto el campo de una posible mala interpretación lingüística (véase también Bobbio 2002), el término “*deliberativo*” no se refiere a la toma de decisiones, como sugeriría el italiano “*deliberazione*”, sino a la fase precedente a la decisión, aquella del debate y del diálogo. En este sentido, los aspectos más interesantes que están detrás de esta concepción de democracia son: la revaloración de la participación directa en la discusión política, aunque sea sólo empezando en ámbitos limitados y locales.

Alternativamente hemos de reconsiderar el significado de la representatividad, en tanto que el

⁷ Putnam (2000, spec cap 21) explica muy bien cómo el radicalismo de algunos y la no participación de otros se ligan en las democracias actuales, y hace ver incluso en el caso americano la declinación del interés civil y sus razones.

representante que se encuentra en un contexto deliberativo y racional tratando de negociar una determinada solución, no puede ser impasible frente a su contendiente, y mantenerse inamovible en su posición inicial, eliminando así cualquier posibilidad de acuerdo con el oponente.

Con estas premisas se puede definir una democracia deliberativa como un régimen democrático en el cual existen arenas de discusión participativas y públicas de cuestiones políticas y las decisiones son el resultado, más o menos acorde, de una discusión argumentada, abierta, libre y producto de los convencimientos alcanzados en la misma. En otras palabras, según Elster (1998), la democracia deliberativa está caracterizada por un proceso decisonal colectivo que: a) vea por la participación de todos los intereses que serán afectados por la decisión o bien de sus representantes (para evidenciar la vertiente democrática); y b) se ha desarrollado a través del uso de argumentos propuestos por los mismos participantes o por actores que compartan valores de racionalidad e imparcialidad (para evidenciar la vertiente deliberativa). (Véase también Rawls 1971 y Habermas 1987 y 1996).

Más relevante que una reconstrucción del debate teórico al respecto, es tratar de entender mejor qué es una democracia deliberativa y, en consecuencia, ciertas

características y efectos de la misma (véase especialmente Cohen 1989 y Miller 1993).

Antes que nada, el procedimiento deliberativo debería tener las siguientes características: continuidad, en cuanto se espera que los participantes del diálogo-discusión, el procedimiento y las instituciones que la cobijan perduren en el futuro; libertad, o bien libre deliberación entre iguales que se encuentra en la base de la legitimidad misma de un procedimiento de este estilo; pluralismo de la asociación o bien de la institución deliberativa en la cual los objetivos divergentes, incluso el respeto a soluciones similares, sean reconocidos; carácter vinculante entre discusión y decisiones, también respeto y atención a las opiniones y argumentos de los participantes; y, por último, empeño por no mentir, manteniendo posiciones éticamente fundadas.

En cuanto a los efectos virtuosos de la deliberación, considerando que las opiniones no se expresan a priori y se van formando en el curso de la discusión, es posible eliminar los argumentos y las soluciones más irracionales; hacer emerger los distintos aspectos del problema discutido de modo que se eviten simplificaciones impropias; la referencia al bien público como centralmente inevitable en la discusión; cooperación, integración y, sobre todo, el desarrollo de una confianza recíproca entre los

participantes del debate que se puede conseguir, del proceso mismo de la deliberación.

En conjunto, la concepción deliberativa expresa, en sí misma, una posición ideal de democracia, incluso si algunos de sus aspectos y de sus consecuencias son empíricamente posibles; por ejemplo, la expectativa de continuidad o los efectos integrativos. El punto, sin embargo, no es éste; sino la evaluación de cómo esta concepción es útil para lograr la calidad de la democracia. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que si se trata de una democracia deliberativa, ésta repercute de forma directa en la dimensión de la *reciprocidad*, libertad e igualdad, más que en la rendición de cuentas y, de manera hipotética, pensamos que afectaría, aunque no de manera inmediata, al Estado de derecho en el largo plazo. En este sentido la democracia deliberativa converge con el modelo de consenso “*a la Lijphart*” (1998). No existe una conexión necesaria entre los dos modelos, por cuanto el modelo de consenso que sobreentiende siempre un fuerte papel de las élites el cual puede estar basado –y a menudo es así efectivamente– en el intercambio, en la contratación y no, por necesidad, en la discusión. Pero si aceptamos las consecuencias que arriba se han delineado, la convergencia se presenta en los hechos.

Si sobre la base de lo que se ha afirmado, la democracia deliberativa tiene aspectos positivos para la calidad democrática, la pregunta es ¿cómo institucionalizar arenas deliberativas políticamente relevantes? En un cierto sentido, la propuesta de Linz parece apuntar en esta dirección, respecto de la importancia del parlamento en una democracia para alcanzar integración, confianza recíproca y un grado más alto de legitimidad democrática. Además, como sugieren Miller (1993: 89) y Cohen (1989: 31), cualquier tema específico se puede desarrollar en una arena deliberativa, ya sea a nivel de los ciudadanos y del barrio o de cualquier otro ámbito local y sectorial, incluso considerando todos los límites obvios de la acción política. Sin embargo, ¿cómo superar la dificultad de los estrechos confines temáticos establecidos por las pequeñas asambleas? Tratar de responder a esta pregunta nos lleva a ampliar el análisis hacia las estructuras políticas intermedias, lo cual se hará a continuación.

9. Conclusiones: promover la calidad de la democracia

Sin la pretensión de contar con soluciones milagrosas de algún tipo, una combinación de

medidas podría dar vida a aquellas instituciones deliberativas a las cuales nos estamos refiriendo. Antes que nada, sería necesaria la asignación de fondos públicos por los partidos, vinculados a la creación de aquellas arenas deliberativas a nivel local, regional o intermedio y central. En segundo lugar, estas asociaciones intermedias deberán formar sus propios liderazgos orientados por estos valores y, en lo posible, también intelectuales. Sobre este aspecto no debe dejarse de lado la idea de Linz (1997: 420-1) cuando subraya la importancia de la calidad de la clase política para la calidad democrática y cuando reclama la honestidad personal, la tolerancia, la lealtad hacia las instituciones y la entrega a valores colectivos como los indicadores esenciales de una clase política en condiciones de dar vida a instituciones deliberativas y eficaces. Todas estas condiciones no aseguran necesariamente un resultado o una ventaja que favorezca a la calidad de la democracia en algunas de sus dimensiones.

La complejidad de las actuales democracias requiere, por otra parte, un enfoque plural para la calidad democrática. Esto significa que, junto a partidos que representan ámbitos deliberativos efectivos y posean un liderazgo de calidad, es necesaria también una sociedad civil que crezca a través de programas de educación, programas culturales, o la misma transformación del lugar del trabajo

en un ambiente más amigable orientado a la construcción de verdaderas comunidades o, como sugiere Putnam (2000, capítulo 24), para hacer crecer el capital social o bien la confianza recíproca entre ciudadanos, que trae, igualmente, entre sus consecuencias, la posibilidad de hacer crecer el compromiso civil de los propios ciudadanos con el funcionamiento de las instituciones.

Por lo tanto, sería necesario potenciar también la esfera pública a través de una actividad informativa y de discusión sobre las cuestiones políticas de relevancia colectiva, promovida por un servicio público radio-televisivo de calidad. Por más limitado que pueda ser el impacto de un servicio como tal, aquí el objetivo es, precisamente, el de poner a disposición un medio del cual puedan servirse quienes lo deseen, además del efecto educativo que un servicio por el estilo brinda a los ciudadanos en el largo plazo.

Reconociendo que soluciones como las propuestas son difíciles de realizar incluso, parcialmente, con estas observaciones se ha deseado resaltar aspectos importantes que influyen sobre la calidad de la democracia. Aun cuando sólo se haya tomado en cuenta algunos aspectos internos de las democracias existentes y del papel de los líderes y los partidos, como es el caso de la dimensión supranacional e internacional en los países europeos.

Bibliografía

Altman, G.A. y Pérez-Liñán, A., *Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in 18 Latin American countries*, Notre Dame University, documento no publicado, 2001.

Beck, U., *Che cos'è la globalizzazione*, Roma, Carocci, 1999.

Bobbio, L., *Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa*, in «Stato e Mercato», 64, pp. 101-141, 2002.

Cohen, J., *Deliberation and democratic legitimacy en Hamlin, A. Y Pettit, J. (comp.)*, The good polity, Oxford, Blackwell, pp. 17-34, 1989.

Bibliografía

Dalton R. J., *The decline of Party Identification*, in Dalton, R. J. y Wattenberg, M. P. (comp.), *Parties without partisans. Political change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Della Porta, D., *Social capital, beliefs in government and political corruption*, en Pharr, S.J. y Putnam, R.D. (editores), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, Princeton University Press, 202-29, 2000.

Della Porta, D. y Mény, Y., *Democracy and corruption in Europe*, London/Washington, Pinter, 1997.

Della Porta, D. y Morlino, L., *Rights and the quality of democracy in Italy. A research report*, Stockholm, IDEA, 2001.

Della Porta, D. e Vannucci, A., *Corrupt exchanges. Actors, resources and mechanisms of political corruption*, New York, Aldine de Gruyter, 1999.

Elster, J., *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Eulau, H. y Karpis, P., *The puzzle of representation: specifying components of responsiveness en "Legislative Studies Quarterly"*, II, 3, pp. 233-254, 1977.

Bibliografia

- Eulau, H. y Prewitt, K., *Labyrinths of democracy*, New York, Bobbs-Merrill, 1973.
- Giddens, A., *Capitalismo e teoria sociale*, Milano, Il Saggiatore, 1998.
- Guarnieri, C. y P. Pederzoli, *La democrazia giudiziaria*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- Habermas, J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Guerini e Associati, 1996.
- Huber, J.D. y G.B. Powell, *Congruence between citizens and policy makers in two visions of liberal democracy in «World Politics»*, XLVI, 3, pp. 291-326, 1994.
- Kaase, M. y Newton, K., *Beliefs in government*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Katz, R.S. y Mair, P., *Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party*, en «Party Politics», I, 1, pp. 5-28, 1995.
- King, G., *Electoral Responsiveness and Partisan Bias in Multiparty Democracies*, en «Legislative Studies Quarterly», XV, 2, pp. 159-181, 1990.

Bibliografia

Lijphart, A., *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.

Linz J.J., *Democracy, multinationalism and federalism*, Madrid, Instituto Juan March de estudios e investigaciones, 1997.

Maravall, J. A., *Surviving accountability in Jean Monnet chair papers*, Fiesole, European University Institute, 1997.

Maravall, J.A., *The rule of law as a political weapon in Maravall, J.A. en Przeworski, A. (comp.)*, Democracy and the rule of law, Cambridge University Press, 20002.

Miller, D., *Deliberative democracy and social choice*, en Held, D. (editor), *Prospects for democracy*, Cambridge, Polity Press, 1993.

Morlino, L., *Democracy between Consolidation and Crisis: Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

Morlino, L., *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003.

Morlino L. y A. Magen , *International Actors, Democratization and the Rule of Law. Anchoring Democracy?*, London, Routledge, 2008.

Newton K. E P. Norris, “*Confidence in Public Institutions: Fate, Culture, or Performance?*” in Pharr, S.J. y Putnam, R.D. [2000], *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton, Princeton University Press, 2000.

O’Donnell, “*Delegative Democracy*”, en *Journal of Democracy*, V (1), pp. 55-69, 1994.

O'Donnell, G., *Counterpoint: selected essays on authoritarianism and democratization*, Notre Dame, Indiana University of Notre Dame Press, 1999.

Pharr, S.J. y Putnam, R.D, [2000], *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton, Princeton University Press, 2000.

Putnam, R.D., *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

Putnam, R.D., *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, Touchstone, New York, 2000.

Bibliografía

Rawls, J., *A theory of justice*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University, 1971.

Sartori, G., *Theory of Democracy Revisited*, New York, Chatham House, 1987.

Schedler A., “*Conceptualizing Accountability*”, en A. Schedler, L.J. Diamond e M. Plattner, (comp.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, Boulder: Lynne Rienner, 1999.

Schmitter, P., *The limits of horizontal accountability*, in Schedler, A., Diamond, L.J. y Plattner, M., (editores), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, Boulder, Lynne Rienner, 1999.

Verba, S. y N. Nie, *Participation and Political Equality: A Seven-nation Comparison*, London, Cambridge University Press, 1978.

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ
**La calidad del liderazgo
político en los países
andinos¹**

En las páginas que siguen voy a reivindicar el estudio de los políticos como un elemento básico para entender el funcionamiento del sistema político considerando que la calidad de la política es función de la calidad de aquellos. En este sentido se necesitan definir los elementos que conforman “un político de calidad”, desde una perspectiva triple que incorpora variables derivadas del “buen ciudadano”, el “buen profesional” y el “buen líder”. Finalizo realizando algunas consideraciones relativas a la clase política actual de los países andinos tomando como base a una muestra representativa de sus legisladores y de aquellos políticos que han tenido como protagonismo en los comicios presidenciales celebrados en torno a 2006.

¹ Publicado originalmente como introducción a una obra colectiva, ver Alcántara (2008). Ver Diamond y Morlino (2004: 22).

1. Calidad de la política y calidad de los políticos

El término de calidad de la democracia que comienza a abrirse paso hace apenas una década² tiene un carácter complejo al estar vinculado tanto a significados diferentes para el término de calidad de acuerdo con los sectores industriales y de mercadotecnia, como a visiones dispares del concepto de democracia. En efecto, como se ha señalado recientemente³, la calidad puede estar vinculada a un procedimiento por el que un producto de calidad es el resultado de un proceso riguroso de acuerdo con un protocolo preciso, pero también lo está al contenido, es decir, es inherente a las características estructurales de un producto y, finalmente, tiene que ver con el resultado medido por el grado de satisfacción del usuario. Asimismo, hay una visión de la democracia donde se enfatiza más su capacidad de provocar la participación de la ciudadanía, de estimular debates y deliberación sobre las opciones que enfrenta un país o una comunidad, de proteger los derechos de los individuos y grupos marginales frente a

² Sobre diferentes medidas de calidad democrática en la región latinoamericana puede consultarse Altman y Pérez-Liñán (2002). Una aproximación teórica y empírica puede verse en O'Donnell, Vargas Culler e Iazzetta (2004); también en diferentes trabajos en *Journal of Democracy*, Vol. 15, n° 4, 2004 y más ampliado en Diamond y Morlino (2005), Beetham (1994) y Andreev (2005).

³ Ver Diamond y Morlino (2004: 21).

los grupos de poder, de promover la justicia social⁴. Esta perspectiva es diferente a la de una democracia configurada sobre los valores de libertad, igualdad política y el control sobre las políticas públicas y sus hacedores a través del funcionamiento legítimo y legal de instituciones estables; en este sentido es probablemente más útil referirse mejor a la calidad de la política⁵. Ahora bien, esta segunda versión, próxima a la conceptualización de Dahl⁶, puede medirse en términos de su calidad si se satisfacen ocho dimensiones. Cinco de ellas tienen carácter procedimental, son: el imperio de la ley, la participación, la competición, la responsabilidad vertical y la responsabilidad horizontal. Dos tienen carácter sustantivo: respecto a las libertades civiles y políticas y la implementación progresiva de mayor igualdad política (y subsiguientemente social y económica). Por último se encuentra la dimensión “*responsiveness*” que enlaza las dimensiones procedimentales con las sustantivas proveyendo una base para medir cuántas más o menos políticas públicas (incluyendo leyes, instituciones y

⁴ Ver Amaral y Stokes (2005: 11).

⁵ Ver Alcántara (2003).

⁶ Se trata de estar en posesión de una igualdad de oportunidades para poder formular las preferencias políticas, manifestar públicamente dichas preferencias entre los partidarios y el gobierno, individual y colectivamente, y recibir por parte del gobierno igualdad de trato. Para ello se deben dar cita ocho garantías institucionales: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás forma de expresar las preferencias. Ver Dahl (1989: 15).

gastos) corresponden con las demandas de los ciudadanos según han sido agregadas a través del proceso político⁷.

Para alcanzar una adecuada medición del nivel al que se llega en un determinado país que permita compararlo con otros o consigo mismo a lo largo del tiempo se han llevado a cabo diferentes esfuerzos. Empíricamente pueden considerarse varios índices⁸ que, con metodologías distintas, abordan aspectos relativos al desempeño de la política intentando medir esos diversos grados de calidad de la democracia. Todos ellos tienen una similitud altamente significativa y, sin entrar aquí en su análisis concreto, ponen sobradamente de manifiesto las grandes diferencias que se dan entre los países de América Latina, pero también coinciden en señalar que en el momento presente los países de la región pueden agruparse *grosso modo* de acuerdo con las siguientes cuatro categorías.

a) El grupo formado por Chile, Costa Rica y Uruguay, caracterizado por tener los índices de democracia más elevados de América Latina.

⁷ Ver Diamond y Morlino (2004: 22).

⁸ Se trata de los índices de *Freedom House*, el más antiguo de ellos, : <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=365&year=2007>, *Polilat* (Fundación Konrad Adenauer), <http://www.idd-lat.org/Edicion%202006.htm>, *The Economist Intelligence Unit* (EIU) *The World in 2007*. Londres, el definido por Hagopian (2005: 330), y el elaborado por Bertelsmann: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/> y por Levine y Molina (2007).

b) Un segundo grupo integrado por Panamá, Brasil, Argentina, México y República Dominicana con unos índices de democracia altos.

c) El grupo de países con índices de democracia medio-bajo formado por Perú, El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Paraguay, Colombia y Honduras.

d) Y, finalmente, el grupo de países con los índices de democracia más bajos que lo constituyen Venezuela, Ecuador y Guatemala.

Por su lado, la calidad de los políticos es un concepto difícil de establecer, pero hay una abundante literatura⁹ que viene manifestando su indudable relación con la propia calidad de la política en el país en cuestión. Los datos de un trabajo reciente realizado sobre información obtenida de los legisladores¹⁰ ponen de relieve que dos de las tres democracias consideradas más fuertes y con mayores niveles de calidad en América Latina, Chile y Uruguay, se caracterizan también por tener una mayoría de diputados de calidad. Democracias más débiles en la región andina y/o con puntuaciones de calidad democrática bajas como Ecuador o Bolivia, obtienen también puntuaciones bajas en la clasificación de calidad de sus legisladores. Ello ha hecho

⁹ Ver Scott (1967), Higley y Burton (1989), Etzioni (1993), Diamond (1999) y Pérez Díaz (2002: 93), entre otros.

¹⁰ Ver Martínez Rosón (2006).

pensar que la calidad de los políticos es un apartado que requiere ser tenido en mayor consideración que la manifestada hasta el presente en América Latina donde la preocupación por la ingeniería institucional parece haber estado en el centro de todas las preocupaciones¹¹. En efecto, entre 1991 y 2007 prácticamente ningún país de la región se ha visto ajeno a procesos de reforma política de mayor o menor intensidad que no sólo han cambiado las viejas reglas sino que también han producido cambios sobre las mismas reformas¹². Sin embargo, los niveles de renovación de las élites son mucho más reducidos aunque sí se han producido transformaciones notables en los últimos años en el seno de la clase política de Bolivia y Ecuador, fundamentalmente, algo que no ha sido suficientemente estudiado.

2. La calidad de los políticos

La calidad de los políticos, como se señaló al principio, viene integrada por la yuxtaposición de tres grupos de variables que están compuestos por sendos ejes de ciudadanía, profesionalidad y liderazgo. Es decir, un político de calidad, además de podersele aplicar para su

¹¹ Ver Alcántara (2006).

¹² La Constitución colombiana de 1991 ha sufrido más de una veintena de modificaciones y la ecuatoriana de 1999 va a ser modificada en su totalidad a lo largo de 2008.

estudio los anteriormente referidos criterios de evaluación de calidad de procedimiento, contenido y resultado, puede concebirse como el reflejo del ciudadano ejemplar, pero también como un profesional que lleva a cabo perfectamente sus tareas específicas y, finalmente, como alguien que es capaz de ilusionar a las masas y conducir las hacia una meta deseada. En los siguientes apartados voy a abordar, brevemente, los aspectos más sustantivos de estas facetas.

2.1 Ciudadanos y política

Las variables que se asientan en el eje de la ciudadanía se basan en la corriente teórica del candidato-ciudadano (*citizen-candidate*). Parten de la base de que los cargos públicos son elegidos por la ciudadanía de entre aquellos ciudadanos que desean ser políticos y lanzan su candidatura. La cuestión, por tanto, radica en conocer los motivos de por qué un ciudadano quiere ser político lo cual lleva a explicaciones basadas en la posesión de habilidades individuales como pueden ser la competencia, en cuanto habilidad para identificar los objetivos políticos y conseguirlos al mínimo coste social, y la honestidad mediante la que el político actúa sin caer en la corrupción¹³.

¹³ Ver Caselli y Morelli (2004).

Pero también en esta faceta debe considerarse el nivel por el que “los políticos son un ciudadano más”, es decir, y bajo la óptica de la representación, se trata de constatar la desviación existente entre la clase política y “el ciudadano medio”.

2.2 Profesión y política

Si bien la profesión del político ha recibido atención académica muy notable¹⁴, la mayoría de los trabajos se han centrado en perfiles biográficos de ámbito socioeconómico, familiar y educativo, donde la variable más relevante era la de su propio proceso de socialización¹⁵. Ahora bien, en el camino hacia la profesionalización de un político, entendiendo por tal el desempeño de una actividad a tiempo completo y a largo plazo¹⁶ se da un juego que se desarrolla a lo largo de un determinado lapso donde se confrontan variables contextuales con otras de carácter intrínseco.

De entre las primeras caben destacar tres: en primer lugar se encuentra el grado de institucionalización del sistema político, que hace alusión a la estabilidad de las

¹⁴ Puede comenzarse por el clásico trabajo de Weber y, mucho más recientemente, entre otros, Quandt (1970), Putnam (1973 y 1976), Czudnowski (1982) y Eldersveld (1989).

¹⁵ Ver Von Beyme (1995).

¹⁶ Ver Linz (2008: 294).

reglas electorales y la confianza en las mismas, así como el grado de perdurabilidad y de funcionalidad de los partidos políticos y de los sistemas de partidos que aseguran un clima de sosiego y de cierto nivel de certidumbre para el desarrollo de las diferentes tareas; en segundo término se puede considerar el nivel retributivo de la clase política, tanto en lo relativo al salario como a la existencia de otra serie de recursos que permitan generar un clima de confort y de previsibilidad a la hora de alcanzar ciertas ambiciones materiales; y, finalmente, los incentivos metainstitucionales de los que es potencial beneficiario el político que van desde aspectos intangibles como es el prestigio o la popularidad a la promoción social y a la apertura a los cenáculos de la élite económica donde muchos de ellos terminan quedando integrados.

En cuanto a las segundas deben considerarse facetas vinculadas al proceso de socialización en la política de los individuos que apuestan por ella como son la experiencia del político adquirida en el seno del partido medida por el tiempo de militancia, así como por las responsabilidades adquiridas, pero también en el oficio público (como representante o como cargo ejecutivo con un nivel mínimo de responsabilidad). Su nivel educativo es asimismo ponderable, tanto por las destrezas adquiridas como por lo

que el mismo conlleva en el camino del ascenso social. Por último es igualmente tenida en consideración la evaluación popular de su tarea medida por el grado de valoración de la opinión pública, en tanto que satisface y revalida su actuación cotidiana por el soberano.

2.3 Liderazgo y política

La relación entre liderazgo y política ha sido tortuosa en la medida en que diferentes formas de conducción política muy centradas en el líder han tendido a generar modelos de gobierno fuertemente personalistas y, con frecuencia, autoritarios. La irrupción generalizada de la democracia ha tendido a diluir el impacto del liderazgo como consecuencia del componente representativo de la misma sin que ello supusiera su desaparición. De esta forma se ha vuelto ineludible retomar su estudio adecuándolo a la nueva situación. En este sentido, el perfil del liderazgo político en sistemas democráticos puede ser analizado bajo un esquema que da cabida a diez escalas en las que en cada una de ellas se miden aspectos específicos del carácter o del comportamiento del líder¹⁷.

Se trata de: la capacidad de gestión que mide la forma en que un líder desempeña cotidianamente las tareas

¹⁷ Ver Sashkin (2005: 18).

básicas administrativas o de gestión; la equidad en la recompensa que se proyecta en la capacidad que tienen los líderes de prometer a sus seguidores lo que ellos valoran a cambio de su correcto rendimiento; la habilidad en la comunicación interpersonal por la que mediante metáforas y analogías los líderes consiguen que ideas abstractas sean claras; la credibilidad; el respeto y la preocupación por los demás que muestra el líder; la capacidad de creación de oportunidades para los seguidores para ser empoderados; la auto confianza; la centralidad de los seguidores mediante la cual un líder ve a sus seguidores como socios empoderados más que como subordinados fácilmente manipulables; las propuestas a largo plazo de carácter imaginativo; y la construcción de creencias y de valores compartidos que faciliten un rendimiento efectivo. Este decálogo permite configurar una aproximación al liderazgo político democrático mediante una clara medición.

Profesionalización y liderazgo, bajo reglas de juego democráticas, interactúan de manera relevante proyectando la figura de un político que establece nítidas diferencias con sus competidores. Las diferentes variables enunciadas dibujan perfiles muy diversos que definen modelos de políticos altamente peculiares.

3. La calidad de los políticos en el mundo andino

En la región andina se está dando una profunda crisis de la democracia representativa que se extiende ya a lo largo de una década¹⁸. En este sentido parece especialmente atractivo analizar el papel de su clase política a fin de conocer algunos de sus patrones de calidad. Conviene recordar que el universo de los políticos se mueve básicamente en tres ámbitos definidos por el hogar partidista, la arena representativa y el ámbito ejecutivo, seguidamente van a abordarse los dos últimos sin caer en la contraposición weberiana cuando proponía elegir “entre la democracia caudillista con máquina o la democracia sin caudillos, es decir, la dominación de políticos profesionales sin vocación, sin esas cualidades íntimas y carismáticas que hacen al caudillo”¹⁹. En las páginas que siguen ello va a ser referido a cuatro países andinos como son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

¹⁸Sobre la importancia intelectual y política de la crisis de la representación democrática en los Andes puede verse Mainwarring (*et al* 2006).

¹⁹Ver Weber (1987: 150), en el mismo sentido conviene recordar el famoso pasaje de Weber (1987: 136) en el que sostiene que “los miembros del Parlamento son, por lo general, unos borregos votantes perfectamente disciplinados... (teniendo únicamente que hacer) es votar y no traicionar al partido”.

3.1 La calidad de los diputados

La arena representativa en las democracias actuales conforma un escenario variado en el que, sin embargo, la primacía la sigue teniendo el Poder Legislativo. En este sentido en el presente apartado se van a analizar unos datos relativos a los diputados de los países andinos considerados²⁰. En la Tabla 1 aparecen las características generales de los diputados que recientemente han dejado su puesto²¹ desglosadas por países y en comparación con la media regional de América Latina. En general se puede decir que los diputados latinoamericanos son, en su mayoría, hombres, con una edad cercana a los 50 años y creyentes en lo religioso. El nivel educativo de los actuales diputados latinoamericanos entrevistados es alto ya que más del 90 por ciento ha pasado por la universidad. Cada vez es más frecuente que su llegada al Parlamento sea posterior al desarrollo de otros puestos de representación popular y menos frecuente que tengan experiencia parlamentaria en la Cámara de la que son miembros. Aún así, el número medio de legislaturas de permanencia se ha mantenido estable en los últimos años.

²⁰La fuente procede del Proyecto de Investigación sobre Élités Políticas (pela) de la Universidad de Salamanca dirigido por Manuel Alcántara. El mismo se lleva a cabo desde 1994 y se articula sobre la base de entrevistas personales realizadas a muestras representativas de los legislativos nacionales mediante un cuestionario cerrado.

²¹Se incluyen aquí los casos de las legislaturas de Bolivia (2002-2006), Colombia (2002-2006), Ecuador (2002-2006) y Perú (2001-2006).

Tabla 1. Perfil sociodemográfico, profesional e ideológico de los diputados

	América Latina	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Género %					
Hombres	84,1	83,8	87,4	83,7	81,5
Mujeres	15,9	16,3	12,6	16,3	18,5
Edad media	47,4	44,3	45,1	47,0	48,4
Estudios %					
Ninguno	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Primarios	1,1	5,0	1,1	0,0	0,0
Secundarios	8,5	8,8	3,2	11,2	2,4
Univer. -medios	11,9	7,5	6,3	3,1	4,8
Univer. -superior	46,1	42,5	23,2	56,1	45,8
Postgrado	32,3	36,3	66,3	29,6	47,0
Creyentes %	89,5	79,7	94,7	91,8	98,8
Experiencia legislativa %	32,7	17,5	36,8	36,7	29,3
Experiencia política de representación %	41,1	31,3	72,6	37,8	37,3
Familiares políticos %	54,0	58,8	62,1	54,1	37,3
Auto-ubicación ideológica	5,05	4,1	5,6	4,6	4,8
Dedicación exclusiva %	57,7	75,0	86,3	61,2	84,1
Remuneración suficiente %	36,1	48,8	11,7	76,5	23,5
Mejora económica %	47,4	44,3	45,1	47,0	48,4
Número de legislaturas %	39,1	43,8	36,2	26,5	45,1
Una	68,0	83,5	63,2	64,6	70,7
Dos	19,1	10,1	25,2	21,9	17,1
Tres	8,5	5,1	7,4	5,2	6,1
Cuatro o más	4,4	1,3	4,2	8,3	6,1
Género %	1,5	1,2	1,5	1,6	1,5

Fuente: Martínez Rosón (2006: 184-185).

Por otro lado, el porcentaje de diputados que sigue manteniendo otra actividad profesional junto a su puesto de legislador es alto, más del 40 por ciento. En torno al 40 por ciento opina que su remuneración como parlamentario es insuficiente pero esto no impide que el mismo porcentaje de los diputados haya visto mejorado su nivel de remuneración si lo compara con sus ingresos anteriores. Por último debe señalarse que se sitúan ideológicamente en la línea que separa el centro del centro izquierda.

Cuando se abordan los cuatro países andinos aquí considerados (Tabla 1) se constatan diferencias significativas entre Bolivia y los restantes tres países. Los diputados bolivianos son ligeramente más jóvenes, tienen

Tabla 2. Distribución de las categorías profesionales por países

País	S-Exper	L-Exper	P-Exper-A	P-Exper-B	Inexp-A	Inexp-B	(n)
Bolivia	2,9	7,2	27,5	2,9	44,9	14,5	69
Colombia	18,0	3,4	47,2	7,9	21,3	2,2	89
Ecuador	11,6	8,1	17,4	7,0	48,8	7,0	86
Perú	10,0	8,6	28,6	2,9	47,1	2,9	70
América Latina	8,3	11,6	24,1	8,6	36,3	11,1	1394

S-Exper: súper-experto, L-Exper: experto legislador, P_Exp: político experto (a y b), Inexp: inexperto (a y b). Ver nota 19.

(n): Número de entrevistas realizadas

Fuente: Martínez Rosón (2006: 187)

un nivel de estudios algo más bajo, son menos creyentes, tienen una menor experiencia legislativa y se auto ubican más claramente a la izquierda que los colombianos, ecuatorianos o peruanos.

Mediante un análisis cluster Martínez Rosón (2006) establece seis tipos diferentes de diputados en América Latina²², siendo manifiesto que el grupo más numeroso es el de inexpertos (A). Este grupo representa más de 36 por ciento del total. El segundo conjunto más amplio es el del político (Exp-A) con un 24 por ciento aproximadamente, mientras la suma de las dos categorías superiores, únicamente alcanza un 20 por ciento. La distribución en los países andinos (Tabla 2) muestra reducidas diferencias en la repartición de las categorías que son mucho más marcadas en Bolivia. En Colombia, tenemos el caso opuesto, el porcentaje de diputados “súper expertos” está en torno al 18 por ciento, doblando casi el porcentaje que se da en Bolivia, siendo los diputados colombianos inexpertos de apenas el

²² Se han etiquetado de la siguiente forma: súper-experto, experto legislador, político experto (a y b), e inexperto (a y b). La primera de las categorías estaría formada por aquellos diputados cuya carrera política y parlamentaria es máxima en el contexto latinoamericano. Es lo que se ha denominado como súper-experto. La segunda de las categorías incluye a aquellos que tienen experiencia parlamentaria pero no han desarrollado ningún otro puesto de representación popular. Ambas categorías comparten además muchos años de militancia partidista y en el ambiente político en general, así como un nivel educativo alto. La tercera de las categorías se caracteriza por haber desarrollado cargos de representación y estar familiarizados con el círculo político y partidista desde hace muchos años. Las cualidades de este político (a) lo diferencia de la siguiente categoría, político (b), por su mayor nivel educativo. Finalmente las dos categorías de inexpertos se distinguen por no poder acreditar ni experiencia legislativa ni de representación.

23 por ciento. Por el contrario, los parlamentarios inexpertos son la mayoría en Bolivia, Ecuador y Perú, lo cual proyecta una menor cualificación de sus respectivas cámaras y, por ende, de la clase política.

3.2 La calidad de los políticos en el entorno del Poder Ejecutivo

La parte que sigue a continuación se centra en aquellos políticos andinos que han competido por la presidencia de sus países en 2005 y 2006²³, un ámbito más proclive para el desempeño populista²⁴. Pueden, por tanto, ubicarse en el marco de lo que se ha denominado el ámbito ejecutivo más allá de que alguno de ellos cuenten en su *cursus honorum* con la condición de haberse movido en la arena representativa. Las semblanzas llevadas a cabo y las entrevistas realizadas muestran, no obstante, enormes parecidos con la imagen proyectada en el epígrafe anterior.

²³ El material conformado por las diferentes entrevistas y semblanzas se encuentra publicado en Adrianzén *et al* (2008). Se llevaron a cabo 29 entrevistas a políticos procedentes de cuatro países andinos. La relación es la siguiente: De Bolivia: Evo Morales, Samuel Doria, Zacarías Flores, Michiaki Nagatani, Jorge Quiroga y Felipe Quispe. De Colombia: Álvaro Uribe, Carlos Gaviria, Carlos Holguín, Antanas Mokaš, Francisco Santos, Horacio Serpa y Germán Vargas. De Ecuador: Rafael Correa, Lucio Gutiérrez, Luis Macas, Paco Moncayo, Álvaro Noboa, Leon Roldós, Fernando Rosero y Cynthia Viteri. Y de Perú: Alan García, Martha Chávez, Javier Diez Canseco, Lourdes Flores, Ollanta Humala, Humberto Lay Sun, Valentín Paniagua y Susana Villarán.

²⁴ Ver en este sentido los capítulos 17 y 18 sobre Evo Morales y sobre el populismo ecuatoriano, respectivamente, en Friedenbergl (2007).

El reto de la calidad del liderazgo político en los países andinos

En este apartado se abordan las características más destacadas siguiendo el mismo esquema interpretativo en el bien entendido que la muestra tiene un carácter más aleatorio que la implicada para el caso de los diputados aunque no por ello deja de ser altamente representativa al abordarse casi una treintena de casos.

El predominio del género masculino es mucho más abrumador que en el lado legislativo. Son pocas las mujeres entrevistadas: Lourdes Flores Nano, Martha Chávez y Susana Villarán, de Perú, y la ecuatoriana Cynthia Viteri, lo cual es bien representativo del estado de las cosas en la subregión andina en lo atinente a las relaciones de género dentro de la clase política. Si en el Poder Legislativo el abanico de la presencia femenina oscila entre el 18,5 y el 26,6 por ciento, aquí es del 12,1 por ciento para los cuatro países.

Los más jóvenes de los políticos recogidos en este estudio median la cuarentena (Cynthia Viteri y Rafael Correa con 43 y 45 años respectivamente), y los menores de 50 años son el 40 por ciento de los considerados (Ollanta Humala, Germán Vargas Lleras, Francisco Santos Calderón, Gustavo Pedro Urrego, Lourdes Flores Nano, Michiaki Nagatani Morishita, Samuel Doria Medina, Jorge Quiroga y Ramiro González). Ello eleva la media del grupo

de políticos abordado a los 56 años, ocho más que para el promedio de legisladores. Algo que es normal si se considera que las tareas ejecutivas requieren de un mayor recorrido político y de una más dilatada experiencia.

Este promedio de edad más alto se proyecta en elevados niveles de experiencia política que se expresa en largos años de militancia y en el desempeño de puestos ejecutivos inferiores, así como de tareas de representación lo cual conlleva que la gran mayoría de estos políticos tengan a la política como profesión. Las tres grandes excepciones en cuanto a falta de experiencia política inmediata son Rafael Correa (quien apenas fue unos meses, en 2005, Ministro de Economía y Finanzas), Lucio Gutiérrez (militar), y Ollanta Humala (militar), políticos que, por otra parte, son los más jóvenes del conjunto aquí abordado.

Casi la mitad de estos políticos cuenta con familiares próximos que se dedicaron a la política y que, en gran medida, condicionaron su futuro. Este porcentaje es casi inferior al recogido para los diputados nacionales. Bolivia es el país donde los políticos considerados carecen por completo de estos antecedentes familiares de actuación en política.

La mayoría de los casos abordados en este libro tienen estudios universitarios salvo Evo Morales, Zacarías Flores, en un gran porcentaje en Derecho y en segundo término en Ingeniería, lo cual constituye un rasgo de continuidad histórica²⁵ y sigue también la pauta de los diputados. La mitad ha realizado estudios en países extranjeros²⁶.

Este breve análisis descriptivo tiene apenas un carácter exploratorio que da pistas, desde la trayectoria personal, sobre la configuración de los políticos que han aspirado a la primera magistratura de Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú. Con las anotaciones relativas a la configuración de un modelo de político de calidad puede avanzarse en la comprensión de las claves interpretativas de la democracia en los países andinos.

Ahora bien, si se aborda el discurso concreto de los políticos andinos que han sido entrevistados y cuyas palabras se recogen en este libro, puede ahondarse algo más en algunos de los problemas clásicos que afectan al liderazgo político. Cuestiones como las relativas a la fortaleza del mismo, al grado de su convivencia con

²⁵ "La importancia de los abogados en la política occidental desde que se constituyeron los partidos no es, en modo alguno, casual" en Weber (1987:114). Para el sociólogo alemán los juristas universitarios eran la quinta y última etapa en el proceso de profesionalización de la política.

²⁶ Destacan los que fueron a estudiar a Estado Unidos (Jorge Quiroga, Álvaro Uribe, Carlos Gaviria, Francisco Santos, Rafael Correa, Álvaro Noboa, y Valentín Paniagua), en número mucho mayor que los que fueron a España (Carlos Gaviria, Alan García y Lourdes Flores) o a Francia (Antanás Mockus y Alán García).

instituciones más o menos sólidas y estables, al valor y a la presencia de la ideología, y a la visión que se tiene de la propia política aparecen nítidamente conformando un pensamiento que se proyecta con una notable coincidencia.

La fortaleza del liderazgo es valorada desde aquellos, como es el caso de Lourdes Flores, que la ven como un atributo de la clase política precedente que no se encuentra en la presente como consecuencia de la irrupción del individualismo²⁷, a quienes encuentran en la ausencia de un liderazgo fuerte en su partido los males del mismo como mantiene Díez Canseco²⁸, sin olvidar a los que lo asocian con la eficacia de la acción política²⁹. Ahora bien, frente a posibles liderazgos personalistas y de carácter vertical, se da una visión que defiende cierta transversalidad del mismo en función de la naturaleza de la amplia coalición social en que se apoye. Es la posición que adoptan tanto Zacarías Flores como Díez Canseco. El primero pone el acento en el éxito de la lógica del sindicalismo “siempre con una dirección colegiada” como contraposición a “una dirección vertical” que se repudia³⁰. Por su parte, si bien como se ha dicho más

²⁷ “El individualismo ha triunfado en política”, según Lourdes Flores, quien continúa: “los líderes de hoy no son como los de antaño ante quienes nadie se atrevía a enfrentarse”.

²⁸ Para Díez Canseco la izquierda no está unida porque “no hay un caudillo suficientemente fuerte”, el problema de la ausencia “de liderazgo fuerte” es central.

²⁹ “Liderazgo es dar resultados” según Paco Mocado.

³⁰ “Es la pugna entre los líderes la que hace fracasar los proyectos políticos populares” dice Zacarías Flores.

arriba, para Díez Canseco los partidos deben quedar “articulados al lado de un caudillo fuerte y con banderas básicas muy amplias” pero debiéndose reconstruir desde abajo³¹. Esta tensión se encuentra perfectamente enunciada en la entrevista de Antanas Mockus cuando señala que le gusta “la formación participativa porque involucra actores que de otro modo uno podría olvidar o subatender en el tema de las consecuencias de las decisiones”. Más adelante el que fue alcalde de Bogotá reconoce estar “enrocado en una paradoja, he tratado de hacer visibles los problemas de participación y los equipos, pero la gente personalizó todo”, sin embargo, advierte, “...y si para ganar elecciones toca crear una organización, pues se creará”³².

La vigencia de los partidos y de su funcionalidad es subrayada por un gran número de los entrevistados. Carlos Holguín sostiene que “la Constitución de 1991 fue diseñada contra los partidos”, y que por lo tanto ahora “hay que dar a los partidos mayor responsabilidad frente a los candidatos que presenten... hay que otorgar más importancia a la financiación estatal de los partidos”³³. El también colombiano Francisco Santos Calderón, por su parte, sostiene con cierto énfasis “que a este país le hacen

³¹ “De la acumulación de movimientos sociales”.

³² Ver Adrianzén *et al* (2008: 148-158).

³³ Holguín señala que es muy preocupante que los dos partidos tradicionales de Colombia prácticamente no estén presentes en las elecciones locales del 28 de octubre. Ver Adrianzén *et al* (2008: 134-145).

falta partidos políticos. No me cabe duda que la estabilidad política de un país no depende de una persona sino de un grupo con ideas, de ciudadanos afiliados a un partido. Creo que eso es algo que tocará construir”³⁴. Incluso aquellos que mediante su propio tirón personal establecieron nuevas organizaciones políticas no dudan de su valía aunque no utilicen el término “partido” como el caso de Jorge Quiroga quien afirma que “hacer un instrumento político para mí era central, porque había instrumentos que tenían sellos personales”³⁵; y en la misma línea el también boliviano Samuel Doria Medina concluía que “muchas gente estaba cansada de los partidos tradicionales y buscaba algo nuevo. Entonces hicimos el nuevo partido”³⁶.

La vigencia de postulados ideológicos en las distintas formaciones es claramente perceptible en las palabras de la candidata presidencial peruana Lourdes Flores Nano cuando manifiesta que “el partido tiene una raigambre y puede seguir porque tiene una vertiente doctrinaria que incluso nos liga internacionalmente”³⁷. Paco Moncayo, ex militar ecuatoriano afirma que “el socialismo siempre tuvo

³⁴ Más adelante Santos Calderón afirma: “Primero necesitamos unos partidos fuertes. Un régimen parlamentario con partidos fragmentados acaba produciendo ingobernabilidad”. “Creo que es absolutamente necesario crear una nueva organización política que tenga una nueva ética”. Ver Adranzén *et al* (2008: 162-173).

³⁵ Ver Adranzén *et al* (2008: 72-92).

³⁶ Ver Adranzén *et al* (2008: 34-43).

³⁷ Ver Adranzén *et al* (2008: 360-377).

una fuerte presencia militar. Esa ha sido la impronta del ejército ecuatoriano³⁸ y ciertamente ilumina su propio quehacer político. Avalando la presencia de la ideología del peruano Díez Canseco, aunque no se reconoce en esa mirada para hacer que su posición sea más nítida, estima que a la gente “no le gusta el estilo directo, las cosas puestas en blanco frontalmente... tiene más éxito el dirigente más ambiguo que por lo tanto puede ser interpretable desde ángulos diferentes”³⁹.

Algunos de estos aspectos quedan perfectamente sintetizados en las palabras de Ollanta Humala cuando afirma que “siempre he entendido que la guerra es la continuación de la política por otros medios, por lo que creo que es necesario que el militar conozca la política y la continuación de la política...” “Cuando iba a las comunidades y los pueblos pequeños me di cuenta que quien me recibía era el licenciado del servicio militar, que se presentaba con el saludo militar. Me di cuenta que allí había un potencial”. En mi país “las leyes se cocinan entre congresistas y empresas transnacionales... tenemos que refundar la república, debe darse una nueva Constitución”. Ser nacionalista “es la defensa de nuestra nación, de nuestra soberanía y de nuestros recursos. Y es la respuesta que le damos a este modelo económico neoliberal...” “El tema

³⁸ Ver Adrianzén *et al* (2008: 232-247).

³⁹ Ver Adrianzén *et al* (2008: 342-359).

sustancial es la construcción del partido... con el partido, quiero crear una institución, no quiero que un partido dependa solamente de Ollanta Humala. Implica primero una tarea de formación de líderes... vamos a reemplazar al APRA en el siglo XXI"⁴⁰.

4. Recapitulación

Tras una sostenida etapa de procesos electorales que han dominado la práctica poliárquica en América Latina en la que la atención se ha centrado en aspectos marcadamente institucionales parece necesario centrar la mirada en los hombres y mujeres que, con su presencia y actividad, dan sentido al funcionamiento de las instituciones. La carrera del personal político desde sus inicios formativos hasta el desempeño activo de tareas políticas de carácter oficial y públicos se alza en el centro de las preocupaciones de quienes desean conocer el funcionamiento de la política⁴¹. Ello es aún más acuciante en el ámbito democrático en la medida en que la transparencia se convierte en un puntal sobresaliente a la hora de hacer posible las tareas de *accountability* y *de responsiveness*. Por otra parte, parece evidente la estrecha relación existente entre calidad de la democracia y calidad de la clase política, encontrar los senderos que conducen a alcanzar políticos de calidad se torna en una tarea ineludible.

⁴⁰ Ver Adrianzén *et al* (2008: 378-400).

⁴¹ Linz sostiene enfáticamente "necesitamos saber más acerca de los políticos" (2008: 305).

El mundo andino se ha visto envuelto en la última década en una profunda crisis que ha afectado a sus instituciones de la democracia representativa. Una combinación de diferentes factores entre los que domina el déficit de inclusión de amplios sectores de la población y actitudes notablemente desinstitucionalizantes de su clase política han abocado a un panorama dominado por un populismo presidencialista anti-partido. En este escenario el quehacer de los políticos se muestra, aún si cabe, más relevante. El presente trabajo ha descrito alguna de sus principales características tanto de su trayectoria vital como de su perfil sociológico y ha mostrado algunas de sus opiniones acerca de lo político. Se trata, por tanto, de una primera aproximación que pretende llamar la atención sobre la importancia de la clase política a la vez que recordar la necesidad imperiosa existente que se tiene de contar con trabajos que aporten evidencia empírica para continuar estudios de mayor calado teórico.

Bibliografía

Alcántara, Manuel., “¿Calidad de la democracia o calidad de la política?” En Guillermo O’Donnell, Osvaldo Iazzeta y Jorge Vargas Cullell (comps.) *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Buenos Aires. Ediciones Homo Sapiens. Págs.: 289-295, 2003.

Alcántara, Manuel (ed.), *Políticos y política en América Latina, Siglo XXI-Fundación Carolina*. Madrid, 2006.

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

Bibliografía

Amaral, Samuel y Susan C. Stokes., “*La democracia local y la calidad de la democracia*”. En Samuel Amaral y Susan C. Stokes (comp.). *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*. Buenos Aires. Eduntref, 2005.

Andreev, Svetlozar., “*Conceptual definitions and measurement indicators of the quality of democracy: an overview*”, *EUI Working Papers*. RSCAS 2005/05. Florencia, 2005.

Beetham, David., *Defining and measuring democracy*, London, Sage Publications, 1994.

Caselli, Francesco y Massimo Morelli., “*Bad politicians*”, *Journal of Public Economics*, 88. Págs.: 759-782, 2004.

Czudnowski, Moshe., *Does who governs matter? Elite circulation in contemporary societies*, Chicago. Northern Illinois University Press, 1982.

Dahl, Robert., *La poliarquía*, Madrid. Tecnos, 1989.

Diamond, Larry., *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.

Diamond, Larry y Leonardo Morlino., “*The Quality of Democracy. An Overview*”, *Journal of Democracy*. Vol. 15, n° 4, pp. 20-31, 2004.

Diamond, Larry y Leonardo Morlino (eds.), *Assesing the Quality of Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2005.

Eldersveld, Samuel., *Political elites in modern societies. Empirical research and democratic theory*, Ann Arbor. The University of Michigan Press, 1989.

Etzioni, Halevy., *The elite connection. Problems and potential of western democracy*, Cambridge. Cambridge University Press, 1993.

Hagopian, Frances., “*Government Performance, Political Representation and Public Perceptions of Contemporary Democracy in Latin America*”, En Frances Hagopian y Scott Mainwaring (eds.) *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge, Cambridge University Press, Págs.: 319-360, 2005.

Higley, John y Michael Burton., “*The elite variable in democratic transitions and breakdowns*”, *American Sociological Review*, 54.1. Págs.: 17-32, 1989.

Bibliografía

Levine, Daniel H. y José Enrique Molina., *Notas sobre la calidad de la democracia en América Latina: índice específico y evaluación comparada de los países*, Ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association celebrado en Montreal, septiembre de 2007.

Martínez Rosón, Mar., “*La carrera parlamentaria, ¿la calidad importa?*”. En Manuel Alcántara (ed.) *Políticos y política en América Latina*. Siglo XXI-Fundación Carolina, Madrid, Págs.:175-211, 2006.

Pérez Díaz, Víctor., *Una interpretación liberal del futuro de España*, Madrid, Aguilar, 2002.

Putnam, Robert., *The beliefs of politicians. Ideology, conflict and democracy in Britain and Italy*, New Haven. Yale University Press, 1973.

Putnam, Robert., *The comparative study of political elites*, New Jersey. Prentice Hall, 1976.

Quant, William., *The comparative study of political elites*, Beverly Hills, Sage Publications, 1970.

Bibliografía

Sashkin, Marshall., *“Leadership that Matters: A New Vision of Leadership”*, En William E. Rosenbach y Robert L. Taylor (eds.) *Contemporary Issues in Leadership*. Boulder, Westview Press, págs.: 7-20, 2006.

Scott, Robert E., *“Political Elites and Political Modernization: the Crisis of Transition”*, En Lipset, Seymour M. y Aldo Solari (ed.) 1967, *Elites in Latin America*, New York. Oxford University Press, págs.: 117-145, 1967.

Von Beyme, Klaus., *La clase política en el estado de partidos*, Madrid. Alianza, 1995.

Weber, Max., *El político y el científico*, Madrid. Alianza, 1987.

Sobre los autores

Leonardo Morlino es profesor de Ciencia Política adscrito al Instituto Italiano de Ciencias Humanas de Florencia, (Italia). Desde el 2002 es coordinador del doctorado en Ciencia Política en el mismo instituto. Además es primer vicepresidente de la Internatinal Political Science Association (IPSA).

Entre sus publicaciones más recientes están: *Assessing the Quality of Democracy* (coautor Larry Diamond, John Hopkins, 2005) e *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy?* (editado por Morlino y Amichai Magen, 2008), *Dalla democrazia all'autoritarismo. Il caso spagnolo in prospettiva comparata, Il Mulino* (Bologna, 1981), *Como cambian los regímenes políticos* (CEC, Madrid, 1985) y *Democracy Between Consolidation and Crisis. Parties, Groups and Citizens in Southern Europe* (Oxford University Press, Oxford, 1988. Traduzione italiana, spagnola, ungherese).

Manuel Alcántara Sáez es doctor en Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense en Madrid, (España). Asimismo es catedrático de las Universidades de Salamanca y Complutense en el área de Ciencia Política y coordinador del programa de Procesos Políticos Contemporáneos.

Entre sus publicaciones más recientes están: *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*, Barcelona. Instituto de Ciències Politiques i Socials, (2004); *Sistemas Políticos de América Latina* (Vol. I. América del Sur), Tecnos, Madrid, 578 págs. Primera edición 1982, segunda edición 1999, (2003); *South American Legislaturas: Thinking about Economic Integration and Defense Policy*, Washington, D.C.: CSIS, (2000); *Sistemas Políticos de América Latina* (Vol. II, México, los países de América Central y del Caribe), Tecnos, Madrid, Décima edición 1990, (1999); y *Sistemas Políticos de América Latina* (Vol. I. América del Sur), Tecnos, Madrid, Décima edición 1988, (1999).

Investigador principal del proyecto "Observatorio de partidos políticos de América Latina", dirigido por él mismo y financiado por FIIAPP/AECI.