

MAS ALLÁ DE LA POLIARQUÍA: UNA APROXIMACIÓN A LA CALIDAD DE LAS DEMOCRACIAS*

DAVID ALTMAN Y ANÍBAL PÉREZ-LIÑÁN**

Introducción

Tras la tercera ola de democratización, los especialistas en política comparada han visto disminuir el rango de variación en su principal variable dependiente: el régimen político. Las condiciones para la aparición, ruptura, o supervivencia de diversos tipos de régimen político constituían el foco explicativo de los estudios comparativos convencionales. El ejemplo más reciente de esta tendencia, las teorías de la transición, se manifestó en el marco de la ola de democratización dominante durante la última década, pero con el final de esta ola el enfoque centrado en el cambio de régimen comenzó a perder su tradicional atractivo para los comparativistas (Pérez Liñán 1998).

Durante los últimos años, la mayor parte de los regímenes políticos ha preservado la estabilidad democrática, lo que significa que la variable dependiente no muestra ninguna variación significativa. Esta situación ha conducido a los especialistas a nuevas y más sutiles preguntas sobre las precondiciones para la consolidación democrática, así como a un análisis más detallado de las características institucionales de las nuevas democracias. Más aun, se está despertando un creciente interés por la calidad de la experiencia democrática, un factor que varía claramente de país en país.

Este trabajo explora la cuestión de cómo conceptualizar y medir la calidad de la democracia en función de dos dimensiones: participación y oposición política. La primera parte del trabajo aborda los aspectos teóricos del problema: explora diversos acercamientos a la idea de la calidad democrática, los límites del concepto de poliarquía y la necesidad de extender las medidas convencionales de democracia. La sección siguiente analiza el lazo empírico entre la participación y la oposición, y presenta indicadores alternativos para medir tales conceptos. Concluimos presentando algunas ideas tentativas sobre la interacción entre los *grados* de democracia y la *calidad* del régimen.

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el 56to. congreso de la Asociación de Ciencia Política del Medio Oeste (MPSA), Chicago, abril de 1998. Agradecemos los comentarios de David Collier, Miguel Centellas, y Michael Coppedge.

** Candidatos a Doctores en Ciencia Política, Departamento de Gobierno y Estudios Internacionales, Universidad de Notre Dame. D. Altman es docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

¿Calidad de la democracia?

Los estudios recientes sobre democratización han prestado creciente atención al problema de la calidad de la democracia (CD). En algunos casos, los estudiosos se han enfocado en casos marginales que, a pesar de satisfacer los estándares institucionales básicos de toda poliarquía, sufren de defectos sustantivos que afectan negativamente la vida democrática del país (v.g., Valenzuela, 1992). Para tratar con estos casos, se ha desarrollado un verdadero arsenal de "tipos disminuidos" de democracia (véase Collier y Levitsky, 1994). En otros casos, los científicos políticos han procurado jerarquizar las democracias existentes según un criterio predeterminado. La idea subyacente en este enfoque es que diversos países pueden compartir un "mínimo procesal" (*procedural minimum*) y al mismo tiempo diferenciarse en su nivel relativo de democratización. Es decir, se asume que incluso dentro del conjunto de poliarquías algunos regímenes son mejores que otros (v.g., O'Donnell, 1996). Ciertamente, esta idea no contradice el concepto dahliano de poliarquía, concebido originalmente como un umbral mínimo de democratización que idealmente debería ser superado como resultado del desarrollo institucional (Dahl, 1971).

Desafortunadamente, la idea de CD es bastante vaga y los intentos de operacionalización justifican todo tipo de indicadores diversos. Las democracias pueden "mejorar" en función de múltiples aspectos, y resulta discutible que cada uno de éstos constituya una dimensión válida del concepto. Los comparativistas han confrontado este problema de dos maneras. Mientras que algunos han considerado la idea de CD como la mera extensión de la idea de democracia, otros han acentuado aspectos particulares que se relacionan con la política democrática, pero no necesariamente son parte del concepto-matriz de poliarquía. Los comparativistas en el primer grupo se han preguntado "¿qué países son más

democráticos?," mientras que los comparativistas del segundo grupo se cuestionan "¿qué democracias son mejores democracias?" A pesar de sus evidentes semejanzas, ambas preguntas han abierto diferentes sendas de investigación.

La primera, y más fuerte, tradición concibió a la CD como resultado de un continuo que se extiende desde los regímenes totalitarios ideales a las democracias perfectas. Muchos esfuerzos de investigación se han desarrollado para medir, de diversas maneras y por medio de distintos indicadores, los "niveles" de democracia en un gran número de países (v.g., Cutright, 1963; Bollen 1980, 1993; Vanhanen, 1984; Gurr et al. 1990, Coppedge y Reinike, 1991; Gastil, 1991; Hadenius, 1992.) Esta visión coincidía con el énfasis convencional en los cambios de régimen: se asumía que los casos se moverían a lo largo del continuo autocracia-democracia. Nosotros denominamos a esta perspectiva el enfoque *unidimensional* puesto que redujo la idea de CD a un solo componente lineal. Esto no significa que la democracia en sí misma haya sido definida en función de una sola dimensión—de hecho, muchas de estas escalas son técnicamente multidimensionales—pero democracia y calidad democrática se han articulado como la prolongación de un mismo concepto.

Desafortunadamente, la mayor parte de estos indicadores de democracia ha resultado poco sensible a la hora de reflejar sutiles variaciones de CD entre diversas poliarquías. Este problema puede deberse al diseño del instrumento—los índices fueron concebidos para medir variaciones drásticas de cambios de régimen, no sutiles diferencias entre las democracias—pero también a que las mejoras marginales en los derechos y las libertades políticas pueden no ser la clave para evaluar la calidad de la vida democrática. Aunque cierta línea de investigación ha rendido resultados interesantes bajo el supuesto de la unidimensionalidad (Diamond, 1996; Copped-

ge, 1997), otros comparativistas han elegido un camino alternativo.

Los autores en la segunda tradición han identificado la CD con un conjunto de condiciones sociales y políticas que pueden fortalecer, pero en principio son independientes de las condiciones institucionales para la poliarquía. Según esta perspectiva, una poliarquía plena (que ha alcanzado el mínimo procesal) puede carecer de los atributos necesarios para convertirse en una "buena" poliarquía. Este enfoque involucra una aproximación *multidimensional* al problema, porque intuitivamente distingue entre *niveles* y *calidad* de la democracia. En la dimensión institucional, un régimen puede haber alcanzado un alto nivel de democratización, pero la calidad de esta democracia puede ser pobre en otras dimensiones, como la participación ciudadana o el respeto por la ley.

Esta tradición teórica ha acentuado cuestiones como la rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 1992), la calidad de la ciudadanía en distintas regiones dentro de un mismo país (O'Donnell, 1993) o el funcionamiento institucional—entendido como medida objetiva de la capacidad de respuesta y la productividad gubernamental (Putnam, 1993). Vale notar que muchos de estos atributos positivos pueden encontrarse también en niveles "más bajos" de democracia (por ejemplo, en "oligarquías competitivas;" ver Dahl, 1971). Algunos estudios han explorado varias dimensiones al mismo tiempo. En un interesante trabajo, por ejemplo, Hill (1994) compara la democracia en los cincuenta estados de los E.E.U.U. definiendo CD en función de tres dimensiones: los derechos políticos, la participación electoral y la competencia del interpartidaria. La premisa subyacente en esta visión es que la poliarquía es necesaria, pero no suficiente, para una alta calidad de la democracia. Aunque la mayoría de estos autores reconocen explícitamente al umbral poliárquico como el límite conceptual

entre los casos democráticos y no-democráticos, no siempre resulta claro el lazo entre el concepto-matriz dahliano y las medidas empíricas de calidad democrática.

Nuestro trabajo busca conectar estos dos enfoques alternativos para el estudio de la CD de dos maneras. Conceptualmente, deducimos participación y oposición efectiva como nuestras dimensiones claves y como corolario teórico de la idea de poliarquía. Definimos una "poliarquía efectiva" como el régimen en el cual la participación y la oposición alcanzan su máxima realización—en términos de conductas sociales, no simplemente de instituciones formales. Sin embargo, no asumimos una relación fija, *unidimensional*, entre las dimensiones de la CD y los "niveles" de democracia. Ésta es una pregunta empírica que exploramos en la segunda parte del trabajo.

Poliarquía efectiva

La idea de poliarquía fue desarrollada originalmente por Robert Dahl (1956, 1971, 1989) para referirse a democracias reales. Para Dahl, la característica clave de la democracia es que el gobierno es capaz de atender las demandas ciudadanas sin ningún tipo de discriminación sistemática contra algunas de ellas. Para alcanzar esta meta, dos requisitos deben ser resueltos simultáneamente: los ciudadanos deben poder expresar públicamente sus preferencias, y la participación política deber ser lo más inclusiva posible.

Puesto que la poliarquía es un concepto originalmente enmarcado en términos de requisitos institucionales (elecciones libres y justas, etc), debería ser medida a través de indicadores de derechos y garantías. Coppedge y Reinicke (1991) desarrollaron una batería de indicadores para medir los derechos civiles y políticos que conducían a una poliarquía. En esta visión, cuando todos los requisitos son satisfechos (es decir, cuando los países supe-

ran un cierto umbral en todas las dimensiones) la poliarquía se convierte en un hecho y la democracia se convierte en una posibilidad.

Aunque esta aproximación resulta acertada para distinguir entre poliarquías y no poliarquías, su utilidad para clasificar democracias es dudosa. Una vez que las instituciones básicas de la poliarquía son alcanzadas, las mejoras en los derechos "formales" apenas representan una contribución marginal para la calidad de la democracia. Por ejemplo, un régimen que extienda el derecho a votar a todos los ciudadanos desde los 16 años probablemente sea mejor que otro que fija el umbral de participación en la edad de 18. Pero resulta dudoso que esta política pueda mejorar de forma substancial la naturaleza del régimen.

Una vez que las condiciones básicas han sido garantizadas, debemos preguntarnos por los comportamientos políticos reales: ¿qué tan competitivas son las elecciones?, ¿qué tan relevantes son los temas en juego?, ¿cuántos ciudadanos participan?, etc. Estas preguntas apuntan a discernir si el régimen ha alcanzado la condición de *poliarquía efectiva*. Es decir, en qué medida la participación y la oposición han superado la mera condición de posibilidades jurídicas y se han arraigado como realidades sociológicas.¹

Por poliarquía efectiva, entonces, nos referimos a un tipo de régimen donde la participación y la oposición no solamente están permitidas, sino que han sido institucionalizadas

en patrones regulares de comportamiento. Las poliarquías y las casi-poliarquías (régimenes en los cuales resulta discutible si se ha alcanzado el umbral institucional mínimo) pueden jerarquizarse entonces en función de sus distintos grados de "efectividad." En Latinoamérica, por ejemplo, Méjico puede ser visto como ejemplo de un caso marginal: algunos estudiosos pueden argumentar que este país ya ha alcanzado un nivel institucional poliárquico, pero en cualquier caso es posible disputar la calidad de esta "democracia" a partir de su bajo nivel de participación efectiva (alrededor del 46% de la población elegible votó en los años 80) y de oposición efectiva (incluso si otros partidos son libres de participar en las elecciones, las elecciones nacionales apenas amenazan al gobernante PRI).

De forma semejante, el caso de Japón puede verse como una poliarquía con niveles medios de participación (levemente sobre el 70%), pero históricamente bajos niveles de oposición real. Democracias como los Estados Unidos, en contraste, tienen un alto nivel de competencia en el ámbito nacional, pero un muy bajo nivel de participación popular. Una poliarquía real, por otra parte, produciría un comportamiento altamente participante junto a una discusión activa, elecciones competitivas, y desafíos políticos reales al partido de gobierno. Este tipo de patrón es el que esperamos en países como Noruega o Dinamarca en Europa, y Uruguay o Costa Rica en Latinoamérica.²

1 Este énfasis en la participación y la oposición no significa que ignoremos otros criterios posibles para evaluar la calidad de la democracia (v.g. gobernabilidad, eficacia, o igualdad social). Hemos elegido estas dimensiones, sin embargo, porque pueden ser inferidas directamente de la definición de "poliarquía" de Dahl. Debido a esta razón, ambas dimensiones son relevantes tanto para el enfoque unidimensional como para un acercamiento multidimensional al problema.

2 Aunque nos resulta dudoso, es posible argumentar que altos niveles de participación y oposición tengan algunas desventajas para la democracia (v.g. la pérdida de la libertad a no votar si existe voto obligatorio, o menor gobernabilidad si la oposición es muy activa). Si este fuera el caso, podría significar no solamente que la CD es un concepto multidimensional, sino también que existen importantes contradicciones (*tradeoffs*) entre sus dimensiones constitutivas.

Participación efectiva

Dahl (1971) considera que un régimen político es más representativo cuanto mayor es el número de ciudadanos habilitados para votar. En este sentido, el derecho a participar emerge como uno de los dos ejes relevantes en la definición de la poliarquía. Sin embargo, Dahl nunca enfatizó el problema de cuánta gente aprovecha realmente este derecho. Nosotros entendemos que la participación efectiva es uno de los atributos principales de la calidad de la democracia.

La calidad de la democracia se relaciona con la participación electoral de varias maneras. En primer lugar, la participación puede ser considerada como un valor en sí mismo, tal como han enfatizado los teóricos de la corriente participativa (Pateman, 1970). Ahora bien, incluso una visión "elitista" (v.g., schumpeteriana) de la democracia debería considerar una elevada participación como un factor que mejora la vida democrática. Altos niveles de participación implican más votantes usando sus recursos de control político, lo que torna a las élites más responsables frente a la ciudadanía. Teixeira ha resumido este argumento al describir el problema de la baja participación en los Estados Unidos:

"De algún modo, el sistema se ha desarrollado de tal manera que en cada elección un menor número de ciudadanos participa de la manera más simple y elemental: a través del voto. Esta ausencia de participación significa que la proporción de la población a la que las élites deben responder se reduce a medida que pasa el tiempo. Esto, a su vez, permite a los grupos de interés más estrechos afirmar sus prioridades, dado que es necesaria una proporción relativamente menor de votantes para inclinar una elección, y otorga a las élites políticas un mayor margen de libertad para actuar según sus propias preferencias" (Teixeira, 1987, p.4, traducción nuestra).

Otros autores han notado que un alto nivel de participación no es sólo la causa, sino también la consecuencia de una buena vida democrática. En su estudio sobre Brasil, Brasil de Lima, Jr. (1983, p.65) sostiene que "...las tasas de participación electoral son una función del nivel de satisfacción con el régimen político tanto como con el sistema de partidos, y una función del sentimiento extendido de que el voto es significativo, en el sentido de que es capaz de cambiar la situación política." Un argumento similar fue hecho para el contexto venezolano (véase Molina, 1989).

En relación con esto último, debe tenerse en cuenta que los niveles de participación reflejan lo que está en juego en la política. Cuando los líderes debaten temas que resultan vitales para la ciudadanía, su capacidad de convocatoria se ve fortalecida. Si, por el contrario, las agendas en debate no representan las prioridades de los ciudadanos, entonces existen menores incentivos para que éstos se incorporen a la vida política activa. Este factor resulta vital para la calidad de la democracia porque, al excluir ciertos temas del debate, las élites pueden desmovilizar a vastos sectores de la población. Al comentar los altos índices de abstención en los EE.UU., Schattschneider notó que la naturaleza de la agenda política estaba, en sí misma, íntimamente asociada a los niveles de participación:

"El segmento de la población que está menos comprometido (con la política) o más convencido de que el sistema le juega en contra es el punto más propenso a la subversión. Esta es la *enfermedad* de la democracia. (...) La abstención refleja la supresión de opciones y alternativas que reflejen las necesidades de aquellos que no participan. No es necesariamente cierto que la gente con mayores necesidades participa en política más activamente. *Aquél que define los términos del juego decide también quién puede participar en él*". (Schattschneider, 1960, p.102)

Puesto que toda democracia moderna está organizada sobre la base de elecciones regulares como procedimiento para la selección del gobierno, la posibilidad de votar en elecciones nacionales constituye el común denominador que caracteriza a todas las poliarquías. Por esta razón nosotros adoptamos los niveles de participación electoral como medida estándar de participación real. Es innegable que la participación puede adoptar muchas otras formas, pero éstas sólo se tornan significativas cuando son capaces de afectar la formación del gobierno o el ejercicio del poder. Por otra parte, las formas alternativas de participación son altamente dependientes del contexto político, lo que torna las comparaciones altamente difíciles. Por el contrario, el nivel de participación electoral es un indicador teóricamente consistente, aunque limitado, de la participación real en diversas naciones.

Ciertamente, es posible sostener que algunos arreglos institucionales fomentan la participación más que otros. Por ejemplo, los procedimientos flexibles de registro electoral, o aquellos que hacen de la votación un acto obligatorio, pueden impulsar los niveles de participación política. En nuestra opinión, tales condiciones institucionales claramente mejoran la calidad de la vida democrática. Al animar a los ciudadanos a participar en política, tales mecanismos fuerzan a los partidos y a los líderes a tomar sus preferencias en consideración.

En este estudio medimos la participación real (P) como la proporción del electorado que vota en una elección dada. El nivel promedio de P en nuestra muestra (58 poliarquías o cuasipoliarquías alrededor de 1985) era de 0.75. Entre las poliarquías con el nivel más bajo de P están Suiza (.48), Colombia (.41), y los E.E.U.U. (.51). Por otra parte, países como Australia (.94), Bélgica (.94) y Austria (.93) muestran niveles de participación sostenidos. La mediana de la muestra está representada

por Costa Rica, con una participación del 0.79.³

Competencia efectiva

La segunda dimensión en el concepto de poliarquía de Dahl es la capacidad de oposición—a veces referida como contestación o debate público. Dahl concibió a esta dimensión como un concepto multifacético compuesto por ocho requisitos institucionales: libertad de organización y expresión, derecho a voto, elegibilidad para los cargos públicos, derecho a competir por apoyo político, diversidad en las fuentes de información, elecciones libres y justas, e instituciones que conecten las preferencias públicas con los resultados políticos (Dahl, 1971, p.3; también, 1989).

En el índice de poliarquía desarrollado por Coppedge y Reinicke se articularon estas ocho dimensiones en cuatro indicadores que miden la imparcialidad en las elecciones, la libertad de organización, la libertad de expresión y la existencia de fuentes de información alternativas (Coppedge y Reinicke, 1991, pp.53-55). La idea subyacente en el concepto de oposición es que solamente pueden emerger desafíos democráticos a la élite gobernante cuando ciertas garantías institucionales básicas están aseguradas. Solamente es posible desafiar el poder del partido gobernante cuando las elecciones son libres y justas, ocurren en un ambiente de plenos derechos civiles y políticos, y donde existen fuentes de información alternativas.

3 Los países seleccionados son todos los que calificaban como poliarquías o cuasipoliarquías en la escala de Coppedge y Reinicke para 1985 (véase el apéndice para una lista completa de casos). Los datos utilizados en este estudio provienen de Mackie y de Rose (1991), de Nohlen (1993), y de los archivos contemporáneos de Keesing (Londres: Keesing Ltd., varios años).

Al igual que en el caso de la participación, la existencia de garantías para la oposición no garantiza que emergerá una oposición real. Es bien sabido que en muchas poliarquías algunos partidos han sido capaces de permanecer en el poder sin mayores desafíos. Sartori (1976) llamó a tales regímenes "sistemas de partido predominante." Con tan baja probabilidad de rotación en el gobierno, el ciudadano tiene pocos incentivos para involucrarse en política puesto que el resultado electoral es fácil de predecir, las élites políticas tienen pocos incentivos para ser responsables frente a las demandas ciudadanas (puesto que gozan de posiciones seguras), y una oposición débil es menos apta para controlar al partido gobernante. En nuestra opinión, cuanto más competitivo sea un sistema, más sensible será frente a las preferencias del electorado.

Medir la eficacia de la oposición no es una tarea fácil debido a la multidimensionalidad del concepto original. Por supuesto, podríamos imaginar un índice que reflejara todas las formas posibles de oposición dentro de una sociedad dada (incluyendo discursos políticos, cobertura de noticias que desafíen al gobierno, movilizaciones populares contra el orden público, etcétera). Sin embargo, todas estas formas de oposición son potencialmente ineficaces a menos que se traduzcan en alguna fuerza política capaz de alterar las decisiones públicas y desafiar al partido gobernante. La oposición real, entonces, se manifiesta cuando los partidos de oposición tienen influencia en el proceso de formación de políticas públicas, y consiguen presentar una alternativa electoral viable al partido gobernante.

Para desarrollar una medida empírica de oposición efectiva decidimos comparar el porcentaje de bancas de la oposición con el porcentaje de las bancas controladas por el ejecutivo en la cámara de diputados. Esta medida ofrece un indicador aproximado de la capacidad de las fuerzas opositoras para influenciar la formación de políticas públicas y pro-

poner una alternativa viable de gobierno. El foco en la cámara baja facilita la comparación de diferentes países, ya que no todas las democracias tienen una segunda cámara y en muchos casos la composición de esta última refleja determinados arreglos federales o consociativos que van más allá de la competencia interpartidaria. Además, la decisión de medir la potencia de la oposición sobre la base de bancas en lugar de votos se debe al hecho práctico de que son los representantes (y no los votantes en sí mismos) los que ejercen la oposición real al partido gobernante. Este indicador, entonces, también considera las distorsiones en perjuicio de la oposición creadas por la desproporcionalidad en la asignación de escaños.⁴

Para clarificar el concepto de oposición efectiva, debemos reconocer que éste puede connotar dos significados diferentes pero relacionados: (a) la capacidad de la oposición para vetar las políticas apoyadas por el ejecutivo; y (b) la medida en que se ha alcanzado un equilibrio de poder entre el gobierno y la oposición. Examinemos ambas alternativas.

a) Oposición efectiva. Consideremos la primera idea: cuanto más alta es la capacidad de veto de la oposición, más baja es la capacidad del gobierno para aplicar la "regla de la mayoría." Esta situación es ilustrada por los casos de Dinamarca y del Brasil en 1990. En Dinamarca, la coalición de gobierno fue el resultado de una alianza entre el Partido Con-

4 Nuestra definición operacional de "oposición" incluye a todo partido con curules en la cámara baja que no sea el partido (o miembro de la coalición) de gobierno. Por gobierno, por otra parte, entendemos al partido (o la coalición de partidos) que controla el ejecutivo como resultado de una elección dada. La "coalición de gobierno" refiere a cualquier acuerdo explícito para formar gabinetes en un régimen parlamentario, o cualquier acuerdo electoral explícito que haya nominado al actual presidente en un sistema presidencialista—si existió una alianza partidaria para presentar un solo candidato presidencial bajo una bandera común.

servador y el Partido Liberal, en la que cada uno controlaba el 17% del parlamento. Sin embargo, un solo partido de oposición—los socialdemócratas—controlaba el 40% de los escaños. Aquel mismo año, el gobierno de Collor de Melo en Brasil hizo frente a una situación aún peor. El partido gobernante, PRN, obtuvo el 8,2% de las bancas en la cámara de diputados, mientras que la oposición encarnada en el PMDB consiguió el 21,7 por ciento. Mientras que en Dinamarca el gobierno tuvo que negociar las políticas con el partido de la oposición, en Brasil el gobierno dio rienda suelta al decreto presidencial para invalidar a la oposición.

¿Cómo evaluar la magnitud de la oposición? La manera más simple de medir la eficacia de la oposición sería dividir el tamaño del contingente legislativo opositor sobre el tamaño del bloque de gobierno. Este índice, sin embargo, no reflejaría qué clase de oposición existe (v.g., si el bloque opositor se compone de uno, dos, o un grupo altamente fragmentado de partidos políticos), lo cual es esencial desde nuestro punto de vista. Aunque los partidos de oposición controlen una parte sustancial de la legislatura, una oposición fragmentada es débil para controlar al gobierno a menos que sea capaz de actuar en forma cohesiva.

Por ejemplo, hacia mediados de los ochenta la oposición controlaba el 46,4% de la cámara baja en Brasil (1986), y el 46,3 por ciento en Grecia (1985). Como vemos, ambos bloques opositores eran virtualmente iguales en términos agregados. La razón entre los escaños de la oposición y el gobierno alcanzaba 0,865 y 0,862 en Brasil y Grecia respectivamente. Sin embargo, dado que la oposición en Brasil estaba fragmentada en nueve partidos políticos (con el 23,8, 6,6, 4,9, 3,7, 3,3, 1,2, 1,1, 0,6, y 0,2%) mientras que en Grecia estaba compuesta por apenas tres partidos (42,0, 4,0, y 0,3%), resulta claro que este índice no nos ayudaría a distinguir entre los ca-

sos. Es obvio que la principal fuerza opositora en Grecia, el Partido por la Nueva Democracia, era casi tan grande como el partido de gobierno, el Movimiento Socialista Pan-Helénico. Por otra parte, no había partido en Brasil que pudiera desafiar por sí mismo la influencia del gobernante PMBD. El más grande entre los partidos de la oposición, el PFL, contaba con 23,8% de los curules—justamente la mitad del partido de gobierno.⁵

Conscientes de la necesidad de contar con una medida que penalice la fragmentación, diseñamos un índice para reflejar el tamaño del "partido típico" en la oposición, ponderando el porcentaje de bancas en favor de los partidos opositores más grandes:

$$O = \frac{\sum o_i^2}{\sum o_i}$$

En donde O es un indicador que refleja la potencia de la oposición, y o_i es el porcentaje de bancas controlado por el i -ésimo partido opositor. También utilizamos el mismo procedimiento para estimar el tamaño del "partido típico en el gobierno," para los casos en donde existen coaliciones de gobierno:

5 Por supuesto debemos calificar esta aserción puesto que el PMBD era un partido altamente indisciplinado. Bajo condiciones ideales ambos términos en el IOE deberían ponderarse por un índice de cohesión partidaria. Desafortunadamente, las medidas de cohesión de partido son inasequibles para la mayoría de los países. Este problema sin embargo, no debería afectar la validez del índice, porque incluso donde los partidos parecen ser en extremo indisciplinados (como en Brasil), la identidad partidaria todavía resulta un factor significativo para predecir el voto de los legisladores (véase Mainwaring y Perez-Linan 1997).

$$G = \frac{\sum g_i^2}{\sum g_i}$$

Sobre la base de estos indicadores, desarrollamos un índice simple de oposición efectiva (IOE), concebido como el promedio ponderado de la magnitud de los partidos de oposición sobre el promedio ponderado de los partidos de gobierno:

$$\text{IOE} = O/G.$$

Este índice tiende a cero cuando el partido de gobierno controla la legislatura entera, y a uno cuando el partido típico en la oposición tiene el mismo tamaño legislativo que el partido gobernante. Usando esta medida encontramos que IOE brasileño para 1986 era de 0.28;⁶ mientras que para Grecia en 1985 era de 0.72. En Uruguay, el IEO de 1994 (un caso donde dos partidos en la oposición son casi tan grandes como el partido de gobierno) era 0.92. Estos valores cobran sentido si los vinculamos con la situación política en cada uno de estos países. En Brasil el gobierno "controlaba" más de la mitad de la cámara de diputados y la oposición era altamente fraccionalizada y por lo tanto débil. Para el caso de Grecia, el coeficiente muestra que el gobierno, si bien controlaba más del 50% de la cámara, hizo frente a una oposición legislativa—el Partido por la Nueva Democracia—que era casi tan fuerte como el partido de gobierno mismo. En el caso de Uruguay, aunque el gobierno controlaba menos bancas que todos

los partidos de la oposición tomados en conjunto, el índice sugiere que el equilibrio de poder en la cámara levemente favorecía al oficialismo.

Por supuesto, el IOE puede adquirir valores más allá de uno. Volviendo a nuestro ejemplo anterior, podemos considerar la situación de Dinamarca en 1990. En este caso el coeficiente de IOE es de 1.56, lo que significa que la oposición era más poderosa que el gobierno en la arena legislativa. Este resultado es producto no solamente del gran número de escaños controlados por la oposición, sino también del carácter fraccionalizado de la coalición de gobierno. Una vez más, el IOE tiene sentido en tanto en Dinamarca el gobierno tuvo que negociar constantemente con la oposición las políticas a seguir. El valor del IOE crece exponencialmente cuando el partido típico de la oposición tiende a controlar la mayoría de la cámara de diputados. Para un listado completo de los valores correspondientes al IOE para nuestra muestra de 58 naciones, véase el Anexo 1.

¿Podemos decir que un mayor valor para el IOE siempre representa una mejor calidad de la democracia? En verdad, una vez que el valor del IOE ha superado el umbral de 1.0, es difícil creer que más oposición representa una democracia *mejor*. Por un lado, un valor superior a uno significa que el partido (o coalición de partidos) que controla la mayoría de las bancas en la legislatura está fuera del gobierno. El índice en sí mismo no permite discernir si éste es un retraso temporal en la formación del gobierno (como puede resultar de las elecciones intermedias en un sistema presidencial) o una distorsión substancial de las preferencias de la mayoría, producto de un sesgo autoritario del régimen. Por otra parte, la situación de gobiernos de minoría que produce valores de IOE superiores a uno probablemente dañaría la gobernabilidad, un valor que (en la medida que creemos que la democracia es un procedimiento para tomar deci-

6 Puesto que nos estamos ocupando de regímenes democráticos (o al menos cuasidemocráticos), todos los índices desarrollados aquí asumen que el partido gobernante y la oposición controlan algunos asientos en la legislatura. El IOE produce valores irracionales cuando el gobierno controla 100% de la cámara baja

siones) debe ser preservado en una poliarquía efectiva.⁷ Los casos con un IOE mayor a uno son escasos, pero incluyen a Brasil en 1990 (1.54), Colombia en 1982 (1.34), Ecuador en 1984 (1.39), y Guatemala en 1990 (1.58). Puesto que esta medida de oposición efectiva tiende a recompensar a los gobiernos de la *minoría*, parece que una oposición fuerte por sí misma no debería ser tomada como el mejor indicador de la calidad democrática. Esto nos conduce a considerar nuestro segundo significado del término.

b) Competencia efectiva. La idea de la oposición también se conecta a la competencia interpartidaria y al equilibrio de fuerzas. Las perspectivas electoralistas de la democracia (desde Schumpeter, 1947 y Downs, 1957) han concebido la arena electoral como un "mercado" en donde partidos y líderes en competencia intentan ofrecer políticas deseables a los ciudadanos a cambio de sus votos. En esta visión, reflejada por Dahl en su definición de poliarquía, la competencia libre y transparente es buena para la democracia porque fuerza a los partidos en competencia a considerar las demandas del electorado.

De hecho, el principio de la competencia efectiva fue identificado por Daniel Lerner como "la lección básica de la política democrática." Describiendo una charla informal con los miembros de una aldea turca en los años cincuenta, Lerner recordó:

"El grupo comenzó a hablar de política con... un intenso interés por escuchar las predicciones de cada uno sobre el margen con el que el partido *Demokrat* ganaría las elecciones al mes siguiente. Se produjo un acuerdo generalizado, al menos entre los hombres más

ancianos, de que sería mejor que existiera un margen estrecho de diferencia entre los principales partidos. Cuando los partidos deben competir y necesitan nuestros votos, entonces escuchan nuestras voces—ésta fue la conclusión del coloquio. Los habitantes de la villa han aprendido la lección básica de la política democrática, anoté en mi cuaderno" (Lerner, 1958, p.41, traducción nuestra).

La competencia efectiva mide la fuerza de la oposición reflejando el "balance de poder" entre el gobierno y los demás partidos. Es una función de la proximidad de los resultados electorales, más que del poder de la oposición como tal. Si el gobierno controla un segmento muy grande de la legislatura, ésta es una muestra clara de que la competencia efectiva tiende a ser baja. Si, por otro lado, un partido de oposición controla una parte extremadamente grande de la legislatura (un caso altamente improbable) entonces una buena medida de competencia efectiva *también* reflejaría una mala calidad de la democracia. En nuestra opinión, un indicador de competencia efectiva debe reflejar el grado en que el grupo predominante puede ser desafiado. Puesto que las poliarquías tienen (por definición) elecciones libres y justas, este indicador debería ser una medida del equilibrio competitivo entre los partidos.

La competencia efectiva también amplifica la importancia de las elecciones democráticas desde el punto de vista del votante individual, ya que cuanto más parejas sean las elecciones, más alto resulta el impacto relativo de un voto aislado. Conscientes de la importancia de este factor, varios investigadores han intentado diversas medidas de competencia partidaria. En su estudio comparativo de las democracias, Powell (1986) midió la competencia como la frecuencia de rotación en el control del ejecutivo nacional, durante un período de diecinueve años. Desde una perspectiva más compleja, Ranney (1965) construyó un índice multidimensional para medir

7 Para un ejemplo de cómo las presidencias de minoría pueden minar democracia, véase Kenney (1996). Kenney explica la ruptura de la democracia peruana en 1992 a partir del problema de gobernabilidad creado por el pequeño número de curules controlados por el gobierno en el congreso.

la competencia partidista durante un período de varias décadas en los estados norteamericanos (Hill y Leighley, 1993; Hill, 1994). Estos intentos no son útiles para nuestros propósitos, puesto que intentamos medir la competencia en el corto plazo (es decir, entre una elección y la siguiente).

Otros comparativistas han utilizado como indicadores de competencia el porcentaje de votos obtenido por el partido ganador, o el margen porcentual de victoria (Patterson y Caldeira, 1983), e incluso el margen absoluto de votos del ganador (Cox, 1988; Cox y Munger, 1989). Aunque estas medidas están más cercanas a nuestro propósito, son demasiado sensibles al número de partidos en el sistema y/o al número de votantes que participan en la elección. Por otra parte, estos indicadores miden la competitividad del sistema en términos de votos, pero (debido a la disproporcionalidad en la asignación de bancas y otras razones) pueden no ser un claro indicador de cuán equilibrado es el poder en la arena legislativa.

Basándonos en nuestros indicadores previos sobre el tamaño de los "partidos típicos" en el gobierno y en la oposición, desarrollamos un índice de competitividad (C), de modo que:

$$C = 1 - \left| \frac{O - G}{100} \right|$$

Los valores de C se aproximan a cero siempre que un grupo (el gobierno o la oposición) tienda a controlar la legislatura entera, y a uno cuando las diferencias entre el gobierno y la oposición son virtualmente nulas. Algunos ejemplos pueden clarificar la naturaleza de este índice. Para Austria (1983), donde la oposición tenía un acuerdo con el gobierno para compartir el acceso al poder, esta medida de

contestación efectiva alcanza un valor de 1.00. En los E.E.U.U. (1984), el índice marcaba 0.84, y en Dinamarca en el mismo año alcanzó valores de 0.95. Por otra parte, los países con partidos dominantes muestran valores muy bajos para el índice C (Singapur y Granada en 1984 tenían valores de sólo 0.04 y 0.13 respectivamente).⁸

Relación entre los índices

Puesto que creemos que nuestros dos índices, P y C, están midiendo calidad de la democracia, ¿debemos esperar cierta correlación entre ellos? De hecho, muchos investigadores han encontrado conexiones empíricas entre participación y competencia partidaria (v.g. Settle y Abrams, 1976; Cox, 1988; Cox y Munger, 1989.) Desde nuestra perspectiva, sin embargo, cada índice está midiendo una dimensión *separada* del concepto de poliarquía. En la medida en que ambos reflejan un mismo concepto subyacente, debería existir cierto grado de asociación, pero, en tanto se trata de dos dimensiones diferenciadas, no necesariamente esperamos una correlación muy elevada.

Para explorar la asociación entre los índices seleccionamos una muestra de 58 países (véase el apéndice 1) compuesta por todas las naciones calificadas como poliarquías or cuasi-poliarquías en 1985, según la escala de poliarquía de Coppedge y Reinicke (1991). Nuestro test muestra una correlación entre C y T de apenas .28 (significativo al nivel .05), lo cual sugiere que la dirección de la asocia-

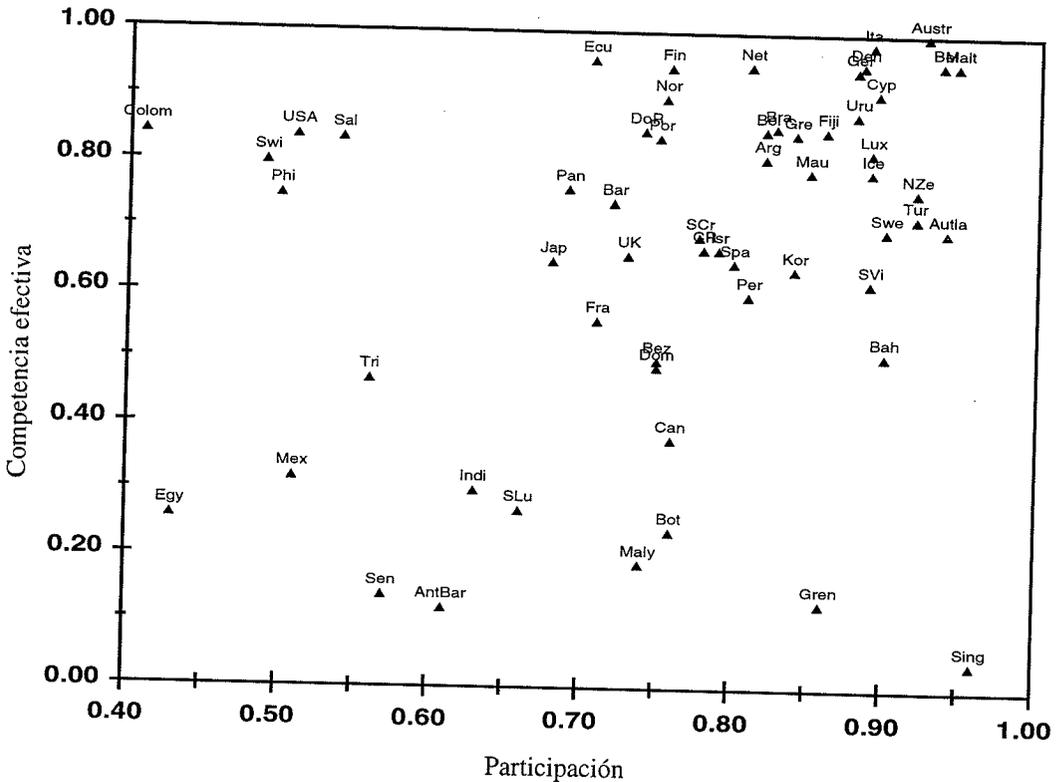
8 Debido a que competitividad (C) es definida aquí como una medida de contestación Dahliana, debe observarse que este índice no mide en términos estrictos la "proximidad en elecciones". El índice C tomaría cualquier acuerdo consociacional dividiendo las bancas legislativas como una medida efectiva del power sharing, inclusive si la distribución de los votos no es tan igualitaria.

ción es la esperada (los índices reflejan un factor subyacente), pero que verdaderamente miden dos dimensiones diferentes.

Una conclusión más clara puede alcanzarse observando la Figura 1. Esta figura ilustra nuestros casos a lo largo de las dos dimensiones. A primera vista, uno puede concluir que la mayoría de las democracias de alta calidad están concentradas en la esquina superior-derecha del cuadro, mientras que la mayoría de los casos marginales tienden a estar abajo a la

izquierda. Con todo, Suiza, Filipinas, El Salvador, Colombia, y los E.E.U.U., aparecen como casos desviados (*outliers*) con niveles importantes de competencia pero con una participación muy baja (esquina superior-izquierda de la figura). Por otra parte, en el cuadrante inferior-derecho es posible identificar países como Singapur, Granada, Malasia, y Botswana que, teniendo niveles muy importantes de participación, presentan una competencia baja.

Figura 1: Competencia efectiva según participación 1985



Un aspecto importante a tener en cuenta para la interpretación de estos resultados es que nuestras medidas asumen que el "mínimo procesal" de derechos y garantías democráticos está igualmente presente en todos los casos. Este artificio analítico, adoptado en beneficio de la simplicidad, sugiere la conclusión de que, con iguales niveles de derechos y garantías, países como El Salvador y los Estados Unidos hubieran estado en 1985 en un grupo similar en términos de competencia y participación (cfr. Centellas 1999). Este supuesto analítico de "igualdad" en términos de democracia formal es, por supuesto, empíricamente discutible. Si bien todos los países seleccionados tenían en 1985 características poliárquicas, algunos constituían poliárquías altamente institucionalizadas, y otros cuai-poliárquías en precaria transición. Este problema de comparación nos conduce a una pregunta adicional: ¿cuál es la relación entre nuestras medida de *calidad* democrática y los grados de *democratización* de una sociedad?

Calidad de la democracia y "democraticidad": un test de validez

Como hemos discutido en las páginas anteriores, CD es un concepto extremadamente ambiguo. A pesar de esta complejidad, hemos identificado dos "tradiciones académicas" en este campo: la *unidimensional* (cuya principal idea es que las democracias varían en el extremo superior de un continuo que se extiende desde un régimen perfectamente autocrático hasta uno perfectamente democrático) y la tradición *multidimensional* (cuya principal idea es que condiciones institucionales para poliárquía son necesarias pero no suficientes para una "poliarquía de alta calidad").

Esto no es meramente un problema de definiciones o de tradición teórica, sino también un problema empírico. Habiendo definido nuestros índices de oposición y competencia,

es relevante indagar qué clase de relación existe entre nuestras medidas de calidad de la democracia y otras medidas *unidimensionales* de "democraticidad." Nosotros utilizamos como ejemplos en las páginas siguientes el índice de democracia de Freedom House, una conocida escala que evalúa los derechos políticos y libertades civiles de cada país en un rango de 1 a 7 (Gastil, 1991) y la ya mencionada de Coppedge y Reinike (1991). En tal sentido, hemos desarrollado tres hipótesis posibles.

Hipótesis 1

Si la perspectiva unidimensional es correcta en asumir que la calidad de la democracia es simplemente una extensión de los niveles de poliárquía (y si nuestros índices son apropiados) las medidas de CD deben relacionarse cercanamente a los niveles de democracia. Deberíamos encontrar una correlación muy alta, positiva y significativa entre los grados de "democraticidad" y nuestros índices.

Esta hipótesis merece una cierta calificación. Debido a problemas de operationalización pensamos que esta correlación perfecta será algo difícil de obtener. Por ejemplo, la mayoría de los índices de democracia se diseñan para medir los derechos cívicos y políticos pero no incluyen generalmente la participación como dimensión constitutiva. Incluso si lo hacen, la mayoría de los estados contemporáneos conceden a los ciudadanos adultos el derecho formal para participar, de modo que los índices de democracia no son muy sensibles para reflejar la participación. Esto nos hace creer que los tests estadísticos mostrarán una correlación limitada entre P y niveles de democracia medidos según la mayoría de las escalas.

En el caso de nuestro índice C, nosotros esperamos encontrar alguna clase de correlación significativa, pero entendemos que esta correlación puede ser afectada por la selección de casos. Los índices existentes de po-

liarquía están mal diseñados para medir la calidad de la democracia en sus niveles superiores. Esto se debe a que su rango cubre desde casos nada democráticos a muy democráticos, lo que generalmente hace que todas las democracias se concentren en un rango muy estrecho en el polo superior de la escala. Si las medidas fuesen perfectamente sensibles, deberíamos encontrar una discriminación más exacta entre los casos. Pero puesto que el rango limita la sensibilidad de la escala, la mayoría de los casos se verán arracimados en valores similares del extremo superior sin reflejar variaciones sutiles en CD. Esta "ausencia de variación" puede contaminar la correlación prevista. Por este motivo no debemos contar con una correlación perfecta en ninguna prueba empírica pero, si la visión unidimensional es correcta, debería existir un lazo fuerte entre C y "democraticidad."

Hipótesis 2

Según la segunda visión alternativa, un nivel determinado de poliarquía es una condición *necesaria* pero no *suficiente* para la calidad de la democracia. Si esto es correcto, debemos esperar una correlación no tan cercana entre el grado de democratización y la calidad de la democracia, puesto que los países con arreglos democráticos establecidos pueden desaprovechar el potencial ofrecido por tales instituciones.

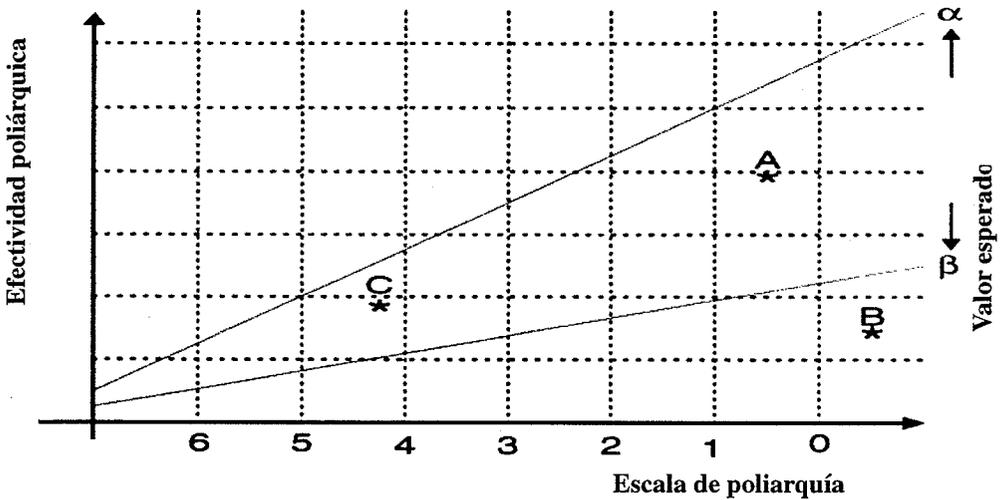
El hecho de que un sistema político ofrezca potencial a través de las instituciones democráticas, no significa que tal potencial será utilizado. En la figura 2 representamos esta situación. Aunque el país "b" goza de un potencial más fuerte en términos de poliarquía, el país "a" aprovecha mejor de sus propias instituciones, aunque éstas sean limitadas. Esto no hace a "a" más democrático que "b," pero con todo podemos creer que la experiencia de la democracia es mejor en aquél que en éste. En el caso "c" y "b" la situación cambia, por-

que para tener una buena poliarquía es preciso que la poliarquía exista como base institucional. Debemos tener presente que "b" es una poliarquía completa en esta escala, mientras que "c" podría no ser definido como poliarquía. La línea a representa el potencial máximo que un régimen podría alcanzar en un nivel de poliarquía dado.

Según esta visión predeciríamos una tendencia positiva entre los niveles de democracia y de CD: cuanto más democrático un régimen es, mejor es el funcionamiento *promedio* de su democracia. Sin embargo, la dispersión de casos dentro de esta tendencia puede ser importante. La situación es representada por la línea b en el Cuadro 2: cuanto mejores son las condiciones institucionales para la democracia, más alta es la calidad prevista del régimen. Esto es así porque el nivel de poliarquía es una condición necesaria pero no una suficiente para la calidad democrática. Así, deberíamos esperar una correlación mucho más baja que según la hipótesis anterior. Si nosotros consideramos b como línea de regresión imaginaria, debemos contar con un R^2 bajo, un coeficiente significativo, y una inclinación menor que uno.⁹

9 Por supuesto esto podría también implicar un problema del heteroskedasticidad pero esto no afectó la muestra. Realizamos un test de Goldfeldt-Quant para cada variable P y C, y en ambos casos el valor de f (0,59 y 0,34) no fue significativo.

Figura 2: Relaciones Posibles entre Grados de Democratización y CD

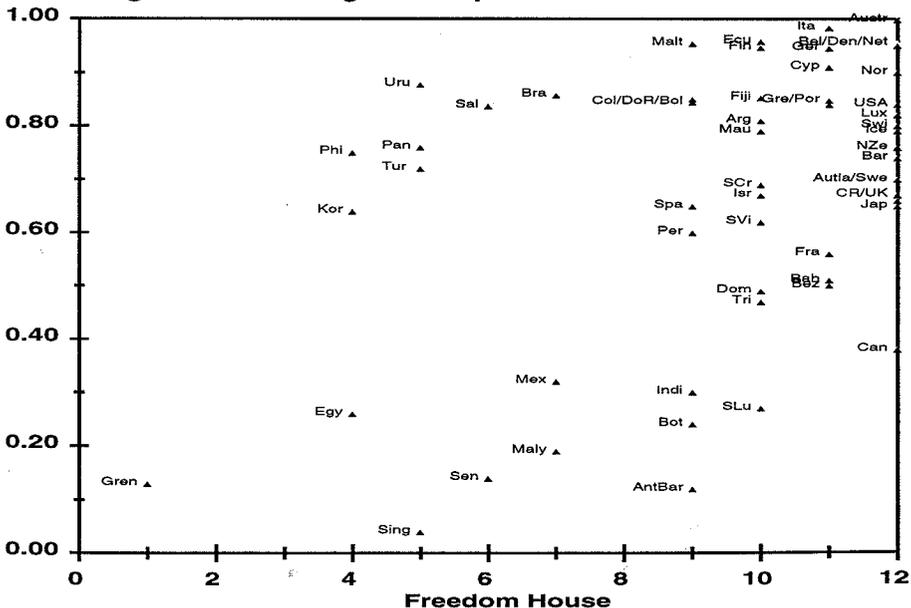


Hipótesis 3

Existe por supuesto una tercera alternativa: nuestras índices no son buenos indicadores de CD, por lo tanto no debemos contar con ninguna correlación con otras medidas de de-

mocracia. Ésta es nuestra hipótesis nula; una correlación no significativa significaría que la participación y la oposición eficaces no tienen nada hacer con la calidad de la democracia.

Figura 3 - FH Según competencia efectiva - 1985



Para probar las hipótesis anteriores seleccionamos dos medidas de "democraticidad" del régimen. La primera es un índice modificado de "Freedom House." Cada año, Freedom House califica todos los países a lo largo de una escala de siete-puntos en dos dimensiones: libertades civiles y derechos políticos (para los detalles vea Gastil, 1991). Siguiendo a Burkhart y Lewis Beck (1994) asimilamos las dos dimensiones para crear una medida más sensible del nivel de la democracia en cada país.¹⁰

Las correlaciones simples sugieren que la CD, según lo medido por la competencia y la participación reales, no parece ser unidimensional con respecto a los niveles absolutos de la democracia. De hecho, las correlaciones tienen el signo previsto, pero los resultados no son tan fuertes como los esperados según la primera hipótesis. La correlación entre la competencia efectiva y el índice de Freedom House resulta en $r = .41$ ($p < 0.005$). Esto es un valor alto si consideramos los problemas de medición que afectan el rango de la variable independiente mencionados anteriormente, pero apenas puede ser tomado como prueba del unidimensionalidad. Como anticipábamos, la relación entre participación y Freedom House es mucho débil (uno r no-significativo de .18), pero esto no es de sorprender ya que el índice fue diseñado para medir niveles de libertad (es decir, oportunidades para una oposición efectiva) en cada país, más que incorporación política.

Aunque la evidencia no es concluyente en este punto, la segunda hipótesis (es decir, que

poliarquía es una condición necesaria pero no suficiente para CD) parece estar mejor sustentada por los datos. La Tabla 1 presenta dos modelos de regresión por mínimos cuadrados usando Freedom House como variable independiente y los indicadores de CD como factores dependientes. Como era de esperar, los coeficientes tienen valores mas bajos que uno, lo que sugiere que los datos tienden a seguir la tendencia esperada presentada en la Figura 2. Los valores del R^2 no son muy altos: las desviaciones de los valores previstos pueden ser parcialmente un artefacto de los problemas de medición señalados antes, pero principalmente (si esta hipótesis es correcta) son el resultado de que los países aprovechan sus instituciones democráticas en diversos grados. Finalmente, debemos notar otra vez que el coeficiente para la participación efectiva no es significativo (aunque tiene el signo y la magnitud esperados), probablemente porque la medida de democracia no es muy sensible a la participación.

Tabla 1. Relación entre CD y los niveles de democracia (mínimos cuadrados)

	C	P
Índice de Freedom House	0.422*	0.208
	(3.489)	(1.593)
R^2	0.18	0.04
N	58	58

Coefficientes de regresión estandarizados
(valor de t)

* Significativo al .001

10 Siguiendo a Burkhart y Lewis-Beck (1994: 904) nuestra medida (aquí llamada FH) es una función aditiva de las libertades civiles (CL) y de los derechos políticos (PR). Por motivos de claridad, sin embargo, definimos el rango de una manera levemente diferente: nuestra medida varía entre cero (menos democrático) y 12, en vez de extenderse entre 2 y 14. El índice es estimado como $FH = 14 - (CL + PR)$.

La Figura 3 representa la relación entre la competencia real y los índices de Freedom House. El cuadro sugiere algunas conclusiones adicionales. Como habíamos previsto, ocurren importantes problemas de medición como consecuencia de la limitada capa-

cidad de discriminación proporcionada por la escala de Freedom House. La mayoría de las democracias plenas se concentran en unas pocas categorías en el rango superior. Más allá de los problemas de medición, sin embargo, parecería que C es solamente un indicador parcial de la CD. Países con niveles similares de competitividad probablemente sean categorizados de forma distinta por observadores agudos en una escala "verdadera" de calidad de la democracia. Por ejemplo, el cuadro muestra que Ecuador en 1985 tenía niveles de la competencia similares a los de Dinamarca, que Brasil estaba cerca de los EE.UU., y que Guatemala era más competitiva que Francia. En parte éste es un efecto de las reglas de medición: en regímenes presidenciales con un sistema de partidos precario (Mainwaring y Scully, 1995), es normal que el partido gobernante no logre conquistar una gran cantidad de bancas en la legislatura, y la oposición se convierta eventualmente en un sector fuerte en relación al gobierno. Esto sugiere que la competencia es apenas una dimensión de la CD, y que no puede representar muchos otros aspectos de la idea.

La segunda medida de democracia considerada aquí es el índice de poliarquía de Coppedge-Reinicke. Se trata de una escala ordinal explícitamente diseñada para medir atributos de las poliarquías, y en este sentido es de esperar que encaje mejor con nuestros propósitos. Desafortunadamente, esta medida tampoco es sensible a la participación (Coppedge y Reinicke encontraron que en casi todos los países de su muestra el derecho para votar es concedido formalmente a cada ciudadano, así que dejaron esta dimensión de lado). En esta prueba nosotros incluimos a todos los países con una calificación de 4 o menos en la escala (es decir, cada país con elecciones significativas). Debido a que no se trata de una escala intervalar, sino ordinal, utilizamos análisis de variación (ANOVA) para explorar el lazo entre las variables. Los resultados son consistentes con el análisis anterior: existe una relación significativa entre el índice C y el nivel de poliarquía, lo que sugiere que nuestra hipótesis nula debe ser rechazada al menos en el caso de la competencia efectiva. Con todo, la relación es bastante débil, lo que sugiere que la primera hipótesis (unidimensional) pudiera ser rechazada también.

Tabla 2. Relación entre CD y niveles de democracia (ANOVA)

Escala Poliar.	Tipo*	N en muestra	Media C	Media P
0	Se llevan a cabo elecciones libres y significativas, existen libertades plenas de organización política y de expresión, y no hay presentación preferencial de las visiones oficiales en los medios de comunicación.	33	.73	.78
1	Se llevan a cabo elecciones libres y significativas y existen libertades plenas de organización política y de expresión. Pero existe una presentación preferencial de las visiones oficialistas en los medios de comunicación.	9	.70	.79

Escala Poliar.	Tipo*	N en muestra	Media C	Media P
2	Se llevan a cabo elecciones libres y significativas y existen libertades plenas de organización política, pero algunos desacuerdos públicos son silenciados y existe una presentación preferencial de las visiones oficialistas en los medios de comunicación.	6	.56	.75
4**	Las elecciones son afectadas por fraude o coerción, algunas organizaciones políticas independientes están prohibidas, se suprime parte del disenso público y hay presentación preferencial de visiones oficiales en los medios.	10	.48	.69
Test F			3.08***	1.10
R ²			0.15	0.06
N			58	58

* Fuente: Coppedge and Reinicke (1991, pp. 63-4).

** Ningún país recibió un puntaje de 3 en el índice de Coppedge-Reinicke

*** Nivel de significación al 0.05

Conclusiones tentativas sobre conceptos inciertos

En este trabajo, hemos discutido los límites teóricos y operacionales del concepto de poliarquía acuñado originalmente por Dahl y Lindblom hace más de cuarenta años. En nuestra opinión, el desinterés creciente por el estudio de cambios de régimen en política comparada nos demanda nuevas perspectivas para evaluar la calidad de la democracia. En este texto exploratorio hemos discutido cómo abordar los conceptos de participación y de oposición efectivas, y hemos desarrollado un índice para evaluar competitividad en el sistema político. Este índice considera no solamente la diferencia de bancas legislativas entre el gobierno y la oposición, sino también el nivel de la fraccionización dentro de cada bloque.

Las preguntas críticas en el estudio de la calidad de la democracia son: ¿qué poliarquías pueden mejorar? ¿Bajo qué condiciones las democracias decaen? Esto introduce una perspectiva dinámica en el estudio de la democratización. Aunque algunos autores han considerado los problemas del desarrollo democrático (Sklar, 1987; Diamond, 1996), la carencia de medidas confiables para evaluar la "mejora" en la calidad democrática ha limitado la posibilidad de investigación empírica. Nuestro índice de oposición real es sensible a cambios en la calidad de la democracia de elección a elección, y en este sentido puede ser una útil herramienta para analizar el desarrollo democrático (para un ejemplo, véase Centellas 1999).

Este trabajo presenta la calidad de la democracia como la capacidad de aprovechar un potencial único que la poliarquía ofrece como

régimen político. El grado de democratización, o "democraticidad," constituye un continuo a lo largo del cual este potencial aumenta con cada cambio en el régimen político. Pero la conexión entre democratización y CD no es mecánica. Nuestro estudio exploratorio sugiere que un incremento en los "niveles de democracia" es condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar la calidad del régimen. En todos los casos de nuestra muestra, por ejemplo, se concede el derecho a participar al 100% de los ciudadanos (lo que es casi tautológico ya que todos creen ser poliarquías), pero en ningún caso *todos* los ciudadanos participan en la vida política. Lo mismo podría ser argüido para discutir la competencia política.

Es importante precisar que muchas medidas de grado de democratización (Cutright, 1963; Bollen, 1980; Gastil, 1991; Coppedge y Reinicke, 1991; Hadenius, 1992) han acentuado generalmente las condiciones institucionales para la competencia política más que las condiciones para la participación política. Ningún debate sobre la *calidad* de la democracia, en contraste, puede ignorar esta dimensión.

Si nuestra segunda hipótesis es correcta, podemos estar frente a una paradoja: cuanto más democrático un régimen es, mayor la incertidumbre sobre la calidad de su democracia. Los regímenes marginales, o cuasi-poliarquías, solamente pueden operar como tipos "disminuidos" de democracia, pero una poliarquía plena puede funcionar tan bien o mal como sus ciudadanos lo permitan. Un mayor grado de democratización implica un rango más amplio de alternativas para mejorar la calidad de una democracia.

Desafortunadamente, la evidencia no es lo bastante fuerte como para permitir más que una confirmación tentativa de la hipótesis de la multidimensionalidad (número dos). Problemas importantes en las medidas, ya mencionados, nos fuerzan a ser cautos en nuestras inferencias. Sin embargo, esperamos de que

este estudio exploratorio sea considerado como un "trampolín" para el trabajo empírico en áreas vinculadas a la calidad de la democracia—así como también para el estudio de subtipos democráticos y de desarrollo democrático. En definitiva, la utilidad de los índices que hemos desarrollado aquí se demostrará a través de sus contribuciones a la investigación futura.

Anexo 1. Países incluidos en nuestra muestra (1985).

PAIS	AÑO	C	IOE	P	FH
Austria	1983	1.00	1.00	0.93	12
Italia	1983	0.98	0.93	0.89	11
Ecuador	1984	0.96	1.34	0.71	10
Bélgica	1985	0.95	0.73	0.94	12
Malta	1981	0.95	0.91	0.95	9
Dinamarca	1984	0.95	1.27	0.88	12
Holanda	1982	0.95	0.82	0.81	12
Finlandia	1983	0.95	0.77	0.76	10
Alemania	1983	0.95	1.19	0.88	11
Chipre	1985	0.91	0.74	0.89	11
Noruega	1985	0.90	1.38	0.75	12
Uruguay	1984	0.88	0.70	0.88	5
Brasil	1982	0.86	0.71	0.83	7
Fiji	1982	0.85	0.73	0.86	10
Bolivia	1985	0.85	0.55	0.82	9
República Dominicana	1982	0.85	0.71	0.74	9
Grecia	1985	0.85	0.72	0.84	11
Colombia	1982	0.84	0.38	0.41	9
El Salvador	1985	0.84	0.70	0.54	6
Portugal	1985	0.84	0.46	0.75	11
Estados Unidos	1984	0.84	0.72	0.51	12
Luxemburgo	1984	0.82	0.49	0.89	12
Argentina	1985	0.81	0.64	0.82	10
Suiza	1983	0.80	0.12	0.49	12
Islandia	1983	0.79	0.36	0.89	12
Mauritius	1983	0.79	0.59	0.85	10
Panamá	1984	0.76	0.41	0.69	5
Nueva Zelanda	1984	0.76	0.60	0.92	12
Filipinas	1984	0.75	0.51	0.50	4
Barbados	1981	0.74	0.59	0.72	12
Turquía	1983	0.72	0.47	0.92	5
Suecia	1985	0.70	0.35	0.90	12
Australia	1984	0.70	0.46	0.94	12
St. Christopher & Nevis	1984	0.69	0.43	0.78	10
Costa Rica	1982	0.67	0.43	0.79	12
Israel	1984	0.67	0.07	0.79	10
Reino Unido	1983	0.66	0.44	0.73	12
España	1982	0.65	0.39	0.80	9
Japón	1983	0.65	0.28	0.68	12
Corea	1985	0.64	0.32	0.84	4
St. Vincent y las Granadinas	1984	0.62	0.44	0.89	10
Perú	1985	0.60	0.33	0.81	9
Francia	1981	0.56	0.22	0.71	11
Bahamas	1982	0.51	0.34	0.90	11
Belice	1984	0.50	0.33	0.75	11
Dominica	1985	0.49	0.29	0.75	10
Trinidad y Tobago	1981	0.47	0.26	0.56	10
Canadá	1984	0.38	0.17	0.76	12
México	1985	0.32	0.07	0.51	7
India	1984	0.30	0.05	0.63	9
St. Lucía	1982	0.27	0.12	0.66	10
Egipto	1984	0.26	0.15	0.43	4
Botswana	1984	0.24	0.11	0.76	9
Malasia	1982	0.19	0.06	0.74	7
Senegal	1983	0.14	0.07	0.57	6
Grenada	1984	0.13	0.07	0.86	1
Antigua y Barbuda	1984	0.12	0.06	0.61	9
Singapur	1984	0.04	0.01	0.96	5

Año Año de la elección (circa 1985). C Índice de Competencia Efectiva.

IOE Índice de Oposición Efectiva P Índice de Participación electoral FH Índice de Freedom House.

Referencias bibliográficas

- Brasil de Lima, O. (1983). Electoral Participation in Brazil (1945-1978): The Legislation, the Party Systems and Electoral Turnouts. *Luso-Brazilian Review*, 20, 65-87.
- Bollen, K. (1980). Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy. *American Sociological Review*, 45, 370-90.
- Bollen, K. (1993). Liberal democracy: validity and method factors in cross-national measures. *American Journal of Political Science*, 37, 1207-30.
- Centellas, Miguel. (1999). The Consolidation of Polyarchy in Bolivia, 1985-97. Ponencia presentada en el 57th congreso anual de la Midwest Political Science Association (MPSA), Chicago 15 al 17 de abril.
- Collier, D. y Levitsky, S. (1994). Democracy with adjectives: Finding conceptual order in recent comparative research. Ponencia presentada en el congreso anual de la American Political Science Association. New York, Septiembre 1-4.
- Coppedge, M. y Reinicke, W. (1991). Measuring Polyarchy. En A. Inkeles (Comp.), *On measuring democracy: its consequences and concomitants* (pp. 47-68). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Coppedge, Michael (1997). Modernization and Thresholds of Democracy: Evidence for a Common Path and Process. En M. Midlarsky (Comp.), *Inequality, Democracy, and Economic Development*. (pp. 177-201). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, G. (1988). Closeness and Turnout: a Methodological Note. *Journal of Politics*, 50, 768-775.
- Cox, G. y Munger M. (1989). Closeness, Expenditures and Turnout in the 1982 House Elections. *American Political Science Review*, 83, 217-231.
- Cutright, P. (1963). National Political Development: Measurement and Analysis. *American Sociological Review*, 28, 253-64.
- Dahl, R. (1956). *A preface to democratic theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy; Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, L. (1996). *Is the Third Wave of Democratization Over?* Stanford, CA: Hoover Institution.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper.
- Gastil, R. D. (1991). The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions. En A. Inkeles (Comp.), *On measuring democracy: its consequences and concomitants* (pp. 21-46). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Gurr, T. R., Jagers, K. y Moore, W. H. (1990). The Transformation of the Western State: The Growth of Democracy, Autocracy, and State Power since 1800. *Studies in Comparative International Development*, 25, 73-108.
- Hadenius, A. (1992). *Democracy and development*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Hill, K. Q. (1994). *Democracy in the fifty states*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Hill, K. Q. y Leighler J. (1993). Party Ideology, Organization, and Competitiveness as Mobilizing Forces in Gubernatorial Elections. *American Journal of Political Science*, 37, 1158-1178.
- Kenney, C. (1996). ¿Por qué el autogolpe? Fujimori y el Congreso, 1990-1992. En *Los Enigmas del Poder: Fujimori 1990-1996*, comp. Fernando Tuesta Soldevilla. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

- Lerner, D. (1958). *The passing of traditional society: modernizing the Middle East*. Glencoe, IL.: The Free Press.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mackie, T. y Rose R. (1991). *The international almanac of electoral history*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.
- Mainwaring, S. y Perez-Linan, A. (1997). Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 22, 453-483
- Molina, J. E. 1989. *La Participación Electoral en Venezuela*. San José: CAPEL
- Nohlen, D. (Comp.). (1993). *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some post-communist countries. *World Development*, 21, 1355-1369.
- O'Donnell, G. (1996). Illusions about consolidation. *Journal of Democracy*, 7, 34-51.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patterson, S. y Caldeira, G. (1983). Getting Out the Vote: Participation in Gubernatorial Elections. *The American Political Science Review*, 77, 675-689.
- Pérez Liñán, Aníbal. (1998). El estudio de la democracia en perspectiva comparada: nuevas preguntas, viejas respuestas. *Postdata* (Buenos Aires), 3-4, 221-241.
- Powell, G. B. (1986). American Voter Turnout in Comparative Perspective. *The American Political Science Review*, 80, 17-43.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Ranney, A. (1965). Parties in State Politics. En H. Jacob y K. Vines (Comps.), *Politics in the American States*. Boston: Little, Brown
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: A framework for analysis*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schumpeter, J. A. (1947). *Capitalism, socialism, and democracy*. New York: Harper & Brothers.
- Settle, R. y Abrams, B. (1976). The Determinants of Voter Participation: A More General Model. *Public Choice*, 27, 81-89.
- Sklar, R. (1987). Developmental Democracy. *Comparative Studies in Society and History*, 29, 686-714.
- Teixeira, R. A. (1987). *Why Americans don't vote: Turnout decline in the United States, 1960-1984*. New York: Greenwood Press.
- Valenzuela, S. (1992). Democratic consolidation in post-transitional settings: Notion, process and facilitating conditions. En S. Mainwaring, G. O'Donnell y S. Valenzuela (Comps.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Vanhanen, T. (1984). *The Emergence of Democracy; A Comparative Study of 119 States, 1850-1979*. Helsinki: Societas Scientiarum Fennica.

RESUMEN

Este trabajo compara la calidad de la democracia en 58 poliarquías. Los autores sostienen que las extensiones formales de los derechos de participación política y oposición al gobierno no implican generalmente una mejora sustancial en la calidad de la democracia una vez que se ha alcanzado el "mínimo procesal." Para evaluar la calidad de las democracias, entonces, se propone medir los niveles *efectivos* de participación y de contestación política en cada país. A partir de datos legislativos se desarrollan índices de competitividad política y de oposición efectiva. Los datos cuantitativos permiten a los autores utilizar ANOVA y análisis de regresión para mostrar que, si bien son una condición necesaria, los arreglos institucionales no son suficientes para garantizar la calidad de la democracia.

ABSTRACT

This paper compares the quality of democracy in 58 polyarchies. The authors claim that formal extensions of the rights of participation and opposition usually do not imply a substantial improvement once the "procedural minimum" has been achieved. To assess the quality of democracies levels of effective participation and political contestation are measured in each country. Based on legislative data, the article develops an index of political competitiveness and an index of effective opposition. The use of ANOVA and regression analysis allows to show that institutional arrangements are a necessary but not sufficient condition for quality of democracy.