

C

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

I. Definición

Por *calidad de la democracia* se entiende el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su *ciudadanía*.

II. Componentes de la definición

Esta definición del concepto de *calidad de la democracia* contiene cinco componentes. El significado de estos componentes, y sus relaciones recíprocas, establecen la naturaleza, sentido y utilidad del concepto.

En general, la definición combina componentes descriptivos, normativos y evaluativos. Los componentes descriptivos son los conceptos de régimen democrático, *ciudadanía* y convivencia política. El componente normativo es el concepto de aspiración democrática y el evaluativo, la noción de “grado de acercamiento”. Esta combinación es propia del concepto de *calidad de la democracia* pues, como la misma expresión lo implica, “calidad” supone al menos dos cosas: una proporción variable de un atributo y una forma de medir esa proporción.

En esta sección se disecciona la definición de *calidad de la democracia* y se analiza sus implicaciones teóricas. Para efectos de exposición, la argumentación conceptual es breve y las implicaciones se discuten en las notas al pie.

A. Primer componente: grado de acercamiento

El primer componente es la noción de “grado”, que aquí se entiende como la capacidad¹ de la *ciudadanía* para desarrollar cierto tipo de prácticas² consideradas deseables (que más adelante definimos como aspiraciones democráticas) en la gestión de asuntos públicos³. Este componente es importante para la definición de *calidad de la democracia* porque señala tres características:

- En principio esta capacidad ciudadana no es una cualidad binaria (por ejemplo, alta o baja calidad democrática). Es más bien un continuo, una cuestión de grado, aunque para efectos analíticos puedan construirse tipos polares.

- Establece el objeto de análisis del concepto. Son las acciones observables, fundadas en ciertas creencias y en actitudes, las que interesan a la *calidad de la democracia*, y no estas últimas.
- Designa el sujeto que realiza las acciones, a saber, las personas que conforman el cuerpo de ciudadanos de un país. Sobre este punto volveremos después.

B. Segundo componente: régimen democrático

El segundo componente es el concepto de régimen⁴ democrático. Por ello entendemos, en lo fundamental, lo que Dahl denomina “poliarquía” (1971, 1989, 1999)⁵ y Sartori (1987), *democracia*.⁶ Pese a los intensos debates en la teoría política democrática, y a críticas recientes al concepto mismo de poliarquía⁷, éste sigue siendo empleado por la mayoría de los académicos para clasificar los *regímenes políticos* existentes (Diamond, 1999).

Este componente del concepto es importante pues establece el marco institucional mínimo indispensable dentro del cual tiene sentido examinar las prácticas ciudadanas. Sin *democracia* no hay *calidad de la democracia*. En otras palabras, *calidad de la democracia* sólo tiene sentido dentro de un régimen democrático, pues por definición se trata de la mayor o menor capacidad ciudadana para emplear las garantías, libertades y derechos de democráticos⁸. Pero la expresión “dentro de un régimen democrático” es importante en otro sentido. Estipula que la cosa denotada por el concepto de *calidad de la democracia* no es el *régimen político* sino la convivencia política que transcurre dentro de él.⁹

C. Tercer componente: convivencia política

El tercer componente es la noción de convivencia política. En un sentido amplio, convivencia incluye las prácticas políticas que las y los ciudadanos establecen cotidianamente entre sí, con sus líderes (que son también ciudadanos), los funcionarios públicos (idem) y con otras personas que no son ciudadanas (por ejemplo los niños y los extranjeros)¹⁰ en la gestión de asuntos públicos (Gutiérrez y Vargas, 1998).¹¹ Incluye relaciones horizontales, que pueden ser de tres tipos: entre ciudadanos, entre ciudadanos y no ciudadanos y aquellas entre instituciones; también incluye relaciones verticales, aquellas entre ciudadanos, líderes e instituciones. Este diverso conjunto de prácticas ciudadanas puede ser ordenado en tres grupos:

- Las prácticas (horizontales y verticales) que se desarrollan durante los *procesos electorales*. Este conjunto de prácticas refieren a la característica medular de la *democracia*, a saber, la institucionalización de *elecciones* libres, competidas, inclusivas, que confieren autoridad para ejercer el *poder* a quienes resulten electos y en donde cada *elector(a)* cuenta por un *voto*.
- Las prácticas (horizontales y verticales) que se desarrollan en la relación entre las instituciones del Estado y la *ciudadanía*. Este conjunto de prácticas refieren al trato entre ciudadanos e instituciones públicas que, en una *democracia*, debe ser respetuoso de los *derechos y deberes civiles y políticos* de las personas.¹²

- Las prácticas (horizontales y verticales) que se desarrollan entre las y los ciudadanos para organizar su participación en los asuntos de interés público. Este conjunto de prácticas incluye la formación y funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil de la *opinión pública*.

Este componente del concepto *calidad de la democracia* es importante porque establece los asuntos que son incluidos, y por tanto, examinados por este concepto. El hecho que no se limite a los *procesos electorales* expresa una constatación que conviene explicitar: en una *democracia*, el ejercicio democrático no se reduce a ciertos períodos sino que es una experiencia que se recrea cotidianamente. La *calidad de la democracia*, pues, no es un atributo general del *régimen político* sino el efecto acumulado del desempeño de las instituciones y las interacciones de los ciudadanos en múltiples frentes (Pérez Liñán, 1998).¹³

D. Cuarto componente: aspiraciones democráticas

El cuarto componente, y quizá el medular, es el concepto de aspiración democrática. Por ello se entiende “una característica de la vida democrática de un país considerada deseable por los ciudadanos” (Gutiérrez y Vargas, 1998) que cumple con dos requisitos: por un lado, es posible fundamentarla en la teoría política democrática (en el sentido de ser consistente con ella) y, por otro, es empleada por las personas como un estándar.¹⁴

Un estándar es un criterio intersubjetivo¹⁵ empleado por las personas para evaluar la vida democrática. En sentido estricto, de acuerdo con la International Standardization Organization (ISO), un estándar es “un acuerdo documentado que contiene especificaciones técnicas u otros criterios específicos para ser empleados de manera consistente como reglas, guías o definiciones de características” que permiten juzgar si una cosa es apropiada para el fin que se persigue (www.iso.com). Trasladado al tema que nos ocupa, un estándar es un acuerdo documentado¹⁶ sobre una buena práctica democrática que, de existir en un país, permitiría afirmar que existe una alta calidad democrática en esa materia. Expresa un horizonte deseado de buenas prácticas, un *horizonte realista* (en el sentido de ser características deseadas que pertenecen al “mundo de lo posible”) acordado por personas ciudadanas de diversa procedencia social, *política* e ideológica.

Un estándar, o más precisamente un conjunto de estándares (la gente rara vez emplea uno solo), no se ajusta a un modelo de *democracia* determinado (Held, 1996)¹⁷, pues la realidad no se amolda a una sola idea o visión democrática. Tampoco es una utopía democrática – a la Tomás Moro-. La *ciudadanía* está constantemente negociando sus desacuerdos, entre los cuales pueden estar, por supuesto, sus respectivas visiones sobre lo que la *democracia* debiera ser. Pero debe producir ciertos acuerdos, formales e informales, para funcionar colectivamente; acuerdos que pueden abarcar, también, criterios compartidos sobre lo “que está bien” o “está mal” con su *democracia*, cosas que son fuente de orgullo o de reclamo ciudadano, respectivamente. Un estándar es precisamente, este criterio compartido.

Ciertamente, el resultado de estas negociaciones es una vida y un imaginario político híbrido, pero uno que cumple con un requisito básico: debe ser, sino el deseable, al menos aceptable para las personas. Más allá de sus diferencias, en un régimen democrático, pareciera indispensable que la *ciudadanía* tenga ciertos acuerdos sobre lo que su *democracia* es o debiera ser. En síntesis, un estándar es un acuerdo intersubjetivo que expresa el máximo común denominador entre la *ciudadanía* sobre ciertas prácticas democráticas que serían deseables y posibles en una *democracia* hoy en día.¹⁸

Este componente del concepto de *calidad de la democracia* es importante porque establece el contenido de lo que se entiende por “alta calidad democrática”, el rasero que permite juzgar “el grado de acercamiento” de las prácticas realmente existentes a cierto horizonte. Es importante, también, porque los estándares constituyen una plataforma desde la cual los ciudadanos pueden otear un horizonte democrático perfeccionado –y hacer esfuerzos para que sus líderes, instituciones y conciudadanos se enrumben hacia allí–.

E. Quinto componente: ciudadanía

El quinto componente es el concepto de *ciudadanía*. Aquí *ciudadanía* es entendida en un sentido descriptivo, a saber, las personas que la Constitución define como tales (generalmente las personas mayores de dieciocho años nacidas en el país o naturalizadas). Como *calidad de la democracia* supone la existencia de un régimen democrático, esta definición de *ciudadanía* supone, dentro de los confines de un estado-nación, que ésta es universal (incluye a todas las personas en esa edad).

III. Naturaleza del concepto

El concepto de *calidad de la democracia*, así definido, es un concepto de alcance medio en la escalera de la abstracción. Por alcance medio se entiende un concepto que, aunque anclado en la teoría *política*, es una herramienta de trabajo para la investigación en materia de estudios de casos y de *política* comparada. Así,

- cada uno de sus componentes pueden ser objeto de investigación empírica;
- el concepto no se adscribe a un modelo de *democracia*;
- no estipula la *calidad de la democracia* en un régimen por unas pocas características derivadas deductivamente.

El alcance medio del concepto está determinado por la naturaleza de la pregunta que *calidad de la democracia* procura responder. Esta pregunta es la siguiente: ¿cuán democrática es la vida *política* en una *democracia*? En efecto, desde el punto de vista lógico, esta interrogante implica cuatro cosas más generales: métodos y técnicas para medir la calidad democrática, la existencia de un *régimen político* democrático, una convivencia política determinada y la definición de criterios para evaluar su contenido democrático.

Nótese, en primer lugar, que esta pregunta tiene una jerarquía teórica menor a, por ejemplo, ¿qué es *democracia*? La interrogante sobre *calidad de la democracia* supone una definición previa al respecto. En segundo lugar, aunque la pregunta puede proporcionar

fundamento empírico a otras interrogantes de la teoría *política*, por ejemplo, ¿qué es, en general, una buena *democracia*?, no la contesta.

El uso del concepto de *calidad de la democracia* en investigaciones comparativas no está, naturalmente, exento de complicaciones, especialmente debido a la poca investigación existente sobre el tema. Las aspiraciones democráticas de la *ciudadanía* en un país pueden ser distintas a las aspiraciones ciudadanas en otro país. Sin embargo, cabe señalar que tanto las diferencias como las similitudes son relevantes para la investigación comparada (Valenzuela, 1998). En este caso lo son porque refieren a la manera como en distintos países la *ciudadanía* interpreta y vive la *democracia*. Y este es un asunto de gran importancia cuya comprensión puede arrojar pistas para entender el desarrollo democrático una vez que un *régimen político* cumple con los requisitos poliárquicos.

El problema mayor emerge cuando se quiere comparar “calidades” de dos o más democracias. Salvo por una aproximación reciente de Lijphart (1999), ésto no ha sido intentado. A pesar de lo interesante de su aproximación, tanto su definición de *calidad de la democracia* como los indicadores son incipientes.¹⁹

A la fecha, el esfuerzo más interesante y avanzado para transformar el tema de *calidad de la democracia* en objeto de investigación es la experiencia de la Auditoría Democrática del Reino Unido, con varias publicaciones sobre diversos aspectos de la vida política en ese país (Beetham y Weir, 1999). También debe citarse la experiencia, todavía en ejecución, de la Auditoría ciudadana sobre la *calidad de la democracia* en Costa Rica (Gutiérrez y Vargas, 1998). Empero, ambas experiencias no se han ejecutado con una perspectiva comparada.

IV. Utilidad del concepto

Calidad de la democracia es, finalmente, la mayor o menor capacidad de la *ciudadanía* para desarrollar prácticas democráticas en la gestión de los asuntos públicos. Este concepto permite adentrarse en la comprensión de la *democracia* no solo como un conjunto institucional, sino como vida *política*, es decir, como experiencia ciudadana en diversos ámbitos de la convivencia política. Como ningún ciudadano(a) experimenta “en promedio” la *democracia* (Beetham y Weir, 1999), la perspectiva de la calidad democrática permite distinguir, dentro de un mismo régimen, sus fortalezas y debilidades –sus buenas y malas prácticas–; las áreas en las cuales las prácticas políticas se acercan a las aspiraciones democráticas de la *ciudadanía*, o bien aquellas en donde existe un creciente divorcio por predominar prácticas clientelistas, autoritarias o la debilidad en los mecanismos de *escrutinio* público y rendición de cuentas.

V. Importancia *política* del concepto

El proceso de *democratización* de América Latina surgido en las últimas dos décadas se encuentra en serias dificultades. Pese a que casi todos los países son catalogados como democráticos, y son innegables los avances políticos e institucionales (Mainwaring, 1999), en varios de ellos existen crecientes síntomas de inestabilidad *política*; en algunos

emergen democracias delegativas (O'Donnell, 1994), y en todos cunde un profundo desencanto e impaciencia ciudadana.

La región se encuentra ante un grave riesgo: su reciente proceso democratizador puede concluir siendo un interludio o “primavera” democrática. Las transiciones democráticas pueden ser reversibles. Es urgente desarrollar una “masa crítica” de acción cívica no solo para mantener los logros democráticos, sino para ensanchar la vida democrática en la región, cimentando las instituciones políticas, la cultura cívica y ampliando el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos.

¿Por qué? Por una parte, el perfeccionamiento de la *democracia* es *per se* desarrollo humano, al ampliar las oportunidades y capacidades de las personas para labrar sus destinos (PNUD, 1991-1999). Por otra parte, el perfeccionamiento de la *democracia* establece una mejor plataforma para incidir sobre otras dimensiones del desarrollo humano como el crecimiento económico y la equidad social.

Hoy en día tenemos importantes constataciones prácticas, sistematizadas por diversos estudios, sobre el estrecho vínculo entre *democracia* y desarrollo humano sostenible.²⁰ Pero también se sabe que no todas las democracias tienen la misma capacidad para promoverlo en cualquiera de los dos sentidos antes apuntados. En efecto, las democracias pueden tener alta o baja calidad democrática. Aquellas con alta calidad constituyen la punta de lanza de la experiencia democrática y son plataformas sólidas para el desarrollo humano sostenible. En cambio, las democracias de baja calidad son, real o potencialmente, *regímenes políticos* inestables y con fuertes dificultades para apalancar el desarrollo humano sostenible. En éstas se genera un profundo desencuentro entre la *ciudadanía* y las instituciones políticas, que puede afectar la *legitimidad* del régimen democrático.

En la actualidad, la baja calidad de la mayoría de las democracias latinoamericanas es, quizá, el principal problema político regional. Urge enfrentar decididamente el desafío de elevar la calidad de estas democracias para renovar una promesa básica: que en ella, la *soberanía* del *poder* reside en sus ciudadanos(as) (O'Donnell, 1998).

El argumento político que subyace el concepto de *calidad de la democracia*, en síntesis, puede expresarse como sigue: madura la etapa de las transiciones democráticas, el nuevo desafío es crear democracias de alta calidad. Precisamente, el concepto puede ayudar a los gobiernos y ciudadanías latinoamericanas a articular visiones políticas e instrumentos innovadores para incidir eficazmente en el reforzamiento del vínculo entre *democracia* y desarrollo humano. *Calidad de la democracia* ofrece, justamente, esta visión, a saber, que los problemas políticos y del desarrollo humano se resuelven con más *democracia*, y no con menos. Ello para enfrentar el desafío de elevar la calidad de nuestras democracias, en otras palabras, de democratizar nuestras democracias, de acercar las prácticas políticas a las aspiraciones de la *ciudadanía*. Este substrato normativo, que conviene explicitar, está en la base de la reflexión sobre el concepto de *calidad de la democracia*.

Vocablos de referencia:

Ciudadanía
Democracia
Regímenes políticos
Transición a la democracia

Bibliografía:

- Barfield, Thomas (ed.): *The Dictionary of Anthropology*. Blackwell Publishers, Oxford, Reino Unido, 1997.
- Bourdieu, P.: *The Logic of Practice*. Stanford University Press, Stanford, Estados Unidos, 1992.
- Dahl, Robert: *Polyarchy*. Yale University Press, New Haven, Estados Unidos, 1971.
- _____: *Democracy and Its Critics*. Yale University Press, New Haven, Estados Unidos, 1989.
- _____: *On Democracy*. Yale University Press, New Haven, Estados Unidos, 1999.
- Diamond, Larry: *Developing Democracy: Toward Consolidation*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Estados Unidos, 1999.
- Lawson, Stephanie. "Conceptual Issues on the Comparative Study of Regime Change and Democracy". En: *Comparative Politics*. 25, 2 (Enero 1993).
- Lijphart, Arendt: *Patterns of Democracy*. Yale University Press, New Haven, Estados Unidos, 1999.
- Linz, Juan José: *Some Thoughts on the Victory and Future of Democracy*. En: Hadenius, Axel (ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Mainwaring, Scott: "The Surprising Resilience of Elected Governments". En: *Journal of Democracy*. 3, 114 (Julio 1999).
- O'Donnell, Guillermo: *Democratic Theory and Comparative Politics*. Notre Dame, Estados Unidos, Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, 1999.
- O'Donnell, Guillermo: "Delegative Democracy". En: *Journal of Democracy*. 5, 1 (Enero 1994).
- Pérez Liñán, Aníbal: *Assesing the Quality of Democracy in Costa Rica: The Citizens' Perspective*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San José, Costa Rica, 1998.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 1991-1999. *Human Development Reports*. Nueva York, Oxford University Press.
- Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. Madrid, España, Espasa Calpe Editoriales, vigésima primera edición, 1999.
- Sartori, Giovanni: *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, Estados Unidos, Chatham House Publishers, Estados Unidos, 1987.
- Valenzuela, Samuel: "Macro Comparisons without Pitfalls: A Protocol for Comparative Research", en Mainwaring, Scott y Arturo Valenzuela: *Politics, Society and Democracy: Latin America*. Westview Press, Boulder, Estados Unidos, 1998.
- Weir, Stuart y David Beetha: *Political Power and Democratic Control in Britain*. Routledge, Londres, Reino Unido, 1999.

Jorge VARGAS CULLELL

NOTAS

- 1 Según el Diccionario de la Real Academia, la segunda acepción de la palabra capacidad es la "aptitud, talento, cualidad que dispone a alguien para el buen ejercicio de algo" (Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, Madrid, 1992:396). Esta es la acepción que aquí se emplea.
- 2 Utilizamos el concepto de "práctica" como aquella acción ejercida por un actor individual o colectivo, dentro de un contexto específico, para el logro de cierto fin. Así definida, esta noción es puramente descriptiva. Por una parte, pese a implicar una acción de medios a fines, no supone que la misma sea racional. Por otra parte, acepta la advertencia formulada por Bourdieu en el sentido de que toda práctica solo puede concebirse y entenderse en un contexto determinado. Sin embargo, ello no significa aceptar su propuesta teórica que postula al "habitus" como asiento de las prácticas sino reconocer el carácter relacional de toda práctica (Bourdieu, P.: *The Logic of Practice*. Stanford, 1992; Barfield, T.: *The Dictionary of Anthropology*. Oxford, 1997).
- 3 Estamos concientes del intenso debate existente en los últimos años sobre la naturaleza y alcance de "lo público" y, por extensión, de los asuntos públicos. Este ha sido un asunto particularmente tratado por las pensadoras feministas y por los demócratas radicales, quienes han criticado las definiciones convencionales puramente jurídicas de lo público. Este debate está lejos de estar zanjado y, para los propósitos del concepto de calidad de la democracia, tampoco se requiere que lo esté. Puede simplemente aceptarse la proposición sociológicamente cierta que el concepto de "lo público" es una construcción históricamente cambiante.
- 4 Por régimen político se entiende el conjunto de normas y procedimientos que rigen (a) el acceso a, y gobierno de, las instituciones del poder político (y de la sucesión de gobierno);(b) la definición de los actores que están habilitados a participar

- en la designación de los gobernantes y (c) de aquellos que pueden ocupar los cargos de poder (Lawson, T.: *Comparative Study of Regime Change and Democracy*, 1993).
- 5 El concepto de poliarquía formulado por Dahl hace treinta años se convirtió en un concepto clave en los estudios políticos contemporáneos. Para Dahl, una poliarquía es la “democracia realmente existente”, necesariamente imperfecta, que debe distinguirse de la democracia como visión, es decir, el sistema que permite a las y los ciudadanos formular, dar significado y lograr que sus preferencias sean atendidas equitativamente en la gestión de gobierno. En este sentido, la poliarquía es un paso en esta dirección, pero nunca cumple plenamente el requisito de la atención equitativa de las preferencias. Empíricamente, una poliarquía se caracteriza por ser un régimen político que cumple con siete características: las decisiones de gobierno son adoptadas por representantes electos por la ciudadanía; las elecciones son libres y limpias; los representantes políticos son electos y removidos por medio de elecciones periódicas; derecho a ser elegibles a cargos públicos para casi todos los adultos, libertad de expresión, derecho a la libre organización y derecho a la información.
 - 6 Para Sartori, la democracia es el régimen fundado en el principio del gobierno de la mayoría con respeto a los derechos de las minorías.
 - 7 En un artículo reciente, O'Donnell ha señalado que el concepto de poliarquía incluye dos tipos de componentes. El primero, de carácter estipulativo, consiste en las características sine qua non que las elecciones de personas a cargos públicos deben cumplir para ser consideradas democráticas (libres, competitivas, cada persona cuenta por un voto, confieren autoridad para ejercer el poder a quienes resultan electos, inclusivas –pueden votar todas las personas adultas con pequeñas excepciones-, y los gobernantes pueden perder las elecciones y respetan el resultado). El segundo componente son las libertades y derechos políticos que acompañan la institucionalización de elecciones democráticas. Este componente no es estipulativo, pues no hay acuerdo teórico sobre cuántas son, ni sobre el grado en que deben ser ejercidas, ni su estatus conceptual (¿son condiciones suficientes, necesarias o facilitadoras?). Pese a ello, O'Donnell señala la conveniencia de listar estas libertades y derechos dentro de la definición (O'Donnell, G.: *Democratic Theory and Comparative Politics*. Notre Dame, 1999).
 - 8 Ciertamente, dentro de un régimen autoritario pueden existir, de manera aislada, ciertas prácticas democráticas, por ejemplo, una apertura que permita una mayor libertad de expresión. Pero esto no altera la naturaleza del régimen.
 - 9 Aquí resulta necesaria una precisión. Decir que interesan las acciones ciudadanas dentro de un régimen democrático no es lo mismo que aceptar como inmutables los arreglos institucionales específicos que un régimen democrático pueda tener en un país y una época determinada. Estos arreglos pueden ser modificados, y la experiencia histórica muestra que de hecho lo son, como resultado del juego político democrático. De hecho, existe una diversidad de subtipos democráticos, por ejemplo, regímenes presidencialistas o parlamentaristas; democracias mayoritarias o democracias consensuales (Lijphart, A.: *Patterns of Democracy*. 1999). En las últimas décadas no solo los países han modificado, en mayor o menor grado, sus instituciones manteniéndose dentro de un subtipo determinado, sino que algunos han evolucionado hacia otros subtipos. El punto que interesa resaltar es otro: cualquiera que sea la configuración institucional específica del régimen democrático, el juego político se realiza en democracia y no al margen de ella, o para abolirla.
 - 10 Dos precisiones importantes cabe señalar: primero, se incluye a las personas no ciudadanas pues una democracia está obligada a respetar los derechos humanos de las personas que residen o transitan por el territorio del país. Segundo, no entramos aquí en la discusión sobre si los niños son o no ciudadanos, como lo postulan algunos autores, pues definición al respecto no es necesaria para el concepto sobre calidad de la democracia.
 - 11 Práctica política significa las acciones mediante las cuales las personas ejercen los derechos y obligaciones civiles y políticos, constitucional y legalmente establecidas, en la gestión de asuntos públicos. Como puede apreciarse, no pretendemos una delimitación conceptual de lo político, pues reconocemos que tiene fronteras porosas con otras esferas de la vida social, económica o cultural. Cualesquiera que sean estas fronteras, si nos interesa establecer la distinción analítica de lo político como aquellas actividades relacionadas con la gestión de asuntos públicos, en última instancia, con el ejercicio del poder.
 - 12 El tema del trato entre instituciones y ciudadanía, o trato institucional, ha sido poco trabajado por la teoría democrática, pues en principio se ha creído que son temas propios de la eficacia y eficiencia institucional, que parecieran más relacionados con la administración pública que con la democracia. Concedo que es conveniente mantener una separación entre administración y democracia, aunque en la práctica estas fronteras puedan ser menos claras, y no meter los temas de la eficacia y la eficiencia institucional como propios de la vida democrática. Sin embargo, existen aspectos del trato institucional que son teórica y prácticamente relevantes para una democracia. Desde el punto de vista teórico, cualquiera que sea la eficacia y eficiencia de las instituciones, el acceso y uso de los servicios públicos por las personas, y el trato que los funcionarios públicos les dispensen, deben cumplir con al menos tres requisitos: primero, estar regulados por un marco legal y administrativo aprobado de manera consistente con las normas democráticas; segundo, estar sujeto al escrutinio público y la rendición de cuentas; y tercero, ser respetuoso de los derechos civiles y políticos. Desde el punto de vista práctico, una parte importante del ejercicio cotidiano de los derechos civiles y políticos ocurre precisamente en su relacionamiento con las instituciones públicas, sus políticas y programas.
 - 13 No escapa a nuestra atención que esta forma de entender la democracia como vida democrática cotidiana plantea importantes problemas metodológicos y técnicos para su estudio. No en vano la ciencia política ha concentrado su atención en aquellos aspectos susceptibles de ser medidos y comparados, en particular, las prácticas institucionalizadas de la vida política. Empero, conocer el funcionamiento de una democracia, de sus intersticios, impone un esfuerzo de “imaginación politológica”, para parafrasear a Wright Mills. Volcar nuestra mirada sobre como las y los ciudadanos ejercen su ciudadanía puede ser una prometedora vía para examinar porqué ciertas democracias logran perfeccionarse y otras no.
 - 14 Esto plantea naturalmente un problema: ¿cuál es la regla que permite que un estándar sea aceptado como tal? En una democracia, por ejemplo, la formación de mayorías para la elección de los gobernantes está regulada por normas cuyo cumplimiento o transgresión puede ser verificado; pero ¿cómo cuáles son los criterios para aceptar cuando un acuerdo es un estándar? La respuesta tentativa es la siguiente: puede adoptarse un proceso similar al empleado por la International Standardization Organization, con paneles representativos de la diversidad social, política y cultural de un país, complementado con métodos de consulta a la ciudadanía. En todo caso, debe tenerse en mente un hecho importante: a diferencia de las reglas electorales, los estándares son acuerdos voluntarios, no tienen efecto de ley y su propósito es evaluativo.
 - 15 Por intersubjetivo se entiende los códigos de entendimiento y comportamiento aceptados por dos o más personas con el fin de interpretar un asunto o actuar conjuntamente sobre él.

- 16 Por acuerdo documentado se entiende aquí uno que cumple con dos requisitos: primero, se trata de un acuerdo registrado por algún medio escrito o electrónico; segundo, el acuerdo es consistente con la Constitución política (ésta expresa las normas fundamentales de organización del régimen político).
- 17 Para Held un modelo es una construcción teórica diseñada para revelar y explicar los elementos centrales de una idea democrática y su estructura subyacente de relaciones (Held, D.: *Models of Democracy*. Stanford, 1996:7-8). Incluye aspectos normativos y descriptivo-explicativos sobre como una democracia es y debe ser.
- 18 Este máximo común denominador puede entenderse como un “segundo óptimo” (second best) para las y los ciudadanos individualmente considerados.
- 19 En su reciente revisión del influyente libro *Patterns of Democracy*, Lijphart incluye un capítulo sobre calidad de la democracia. Sin embargo, desde el punto de vista conceptual, su elaboración es pobre, pues cita un slogan de la campaña electoral del ex-presidente G. Bush para definir calidad de la democracia (“a gentler, kinder democracy”). Los indicadores son, ante todo, indicadores macro (de país) sobre resultados sociales (Lijphart, A.: 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven). En artículos recientes otro connotado politólogo, J.J. Linz, ha hecho referencias sobre el tema de la calidad de la democracia pero, aparte de subrayar su importancia, no ha efectuado una propuesta conceptual y metodológica al respecto (Linz, J.: 1996. *Some Thoughts on the Victory and Future of Democracy*. Cambridge).
- 20 Así, sabemos que los países con mayor desarrollo humano logran, en el largo plazo, mayor crecimiento económico. Que las democracias son al menos tan eficientes para promover el crecimiento económico como los regímenes autoritarios, pero son más resistentes a las crisis económicas y sociales. Que los países con mayor desarrollo institucional tienen un mayor crecimiento económico. Que las políticas de desarrollo exitosas incluyen mecanismos de participación de las personas en el diseño, ejecución y evaluación que permiten adaptar los incentivos a las necesidades locales. Que la presencia de medios de control ciudadano sobre la gestión pública reduce las prácticas corruptas, el patrimonialismo, la búsqueda indebida de rentas y la incertidumbre. Sabemos, finalmente, que la propagación de la democracia implica el desarrollo de “Estados democráticos”, cuyo funcionamiento requiere a su vez de un Estado de derecho y un mínimo de habilitación ciudadana. La propagación de las economías de mercado implica el desarrollo de una legislación que proteja al inversionista y al consumidor, y ello requiere a su vez la capacidad de las personas para actuar como tales. La persistencia de los Estados (multi)nacionales implica el desarrollo de sistemas de protección social y jurídica de sus poblaciones y de la infraestructura para la actividad económica.