

1. Introducción

El papel de las instituciones democráticas a la hora de afianzar los procesos de desarrollo económico ha venido cobrando fuerza en los últimos tres lustros a medida que el neoinstitucionalismo fue ampliando su vigor heurístico. El trabajo de Haggard y Kaufman (1995) supuso un hito que tuvo su continuidad en numerosos esfuerzos intelectuales. Entre ellos, y para el caso de América Latina, Payne et al (2003) contribuyeron a iluminar el escenario de la política en la región gracias a una minuciosa descripción del papel desempeñado por las instituciones a la hora de entender el complejo proceso de hechura de las políticas públicas. Si el desarrollo era uno de los objetivos a perseguir el diseño de las instituciones era un asunto sustantivo. La oleada del paradigma neoinstitucional aún hoy¹ continúa alimentando la reflexión reclamando el papel crucial de un sistema efectivo de pesos y contrapesos, tanto en el plano formal como en el informal, a la hora de construir instituciones democráticas duraderas.

El presente trabajo desea centrarse precisamente en el papel que desempeñan las instituciones en el ámbito de las democracias contemporáneas que alcanzaron el estadio democrático en la última gran ola democratizadora y que conviven con situaciones de desarrollo precario. Más concretamente, pretende centrarse en cuestiones fundamentales de la democracia representativa desde una perspectiva teórica que la enlace con la presente literatura que aborda el tema de la calidad de la democracia con el objetivo de presentar un diagnóstico de su estado actual. La maleabilidad de las instituciones ha estado en la base del acicate que la política en América Latina ha tenido en las dos últimas décadas para llevar a cabo procesos de diferente intensidad y magnitud de reforma que han dominado la agenda. Si en un número importante de ocasiones el motivo ocultaba intereses personales de líderes buscando beneficios inmediatos (de corte reeleccionista) en otras se pretendía sintonizar con las líneas que dibujaban el consenso de Washington.

Dada entonces la centralidad de la reforma política en este documento se aborda:

1. En primer lugar, una definición de la política como sistema.
2. Para dar paso seguidamente al papel que en el marco sistémico desempeñan las instituciones.
3. En tercer lugar se avanza analizando los factores que inciden en el desarrollo de la democracia y en aspectos que contribuyen a la medición de la calidad de la misma.
4. Se concluye con unas consideraciones sobre la política de la reforma institucional aplicadas a aspectos centrales de la democracia representativa.

¹ Kapstein y Converse (2008).

2. La concepción sistémica de la política

Desde hace al menos medio siglo se conoce en el dominio de la Ciencia Política que la complejidad de la arena política obliga necesariamente a tener presente una concepción sistémica de la misma². Esta concepción tiene implicaciones fundamentales de cara a objetivos que tengan que ver tanto con la elaboración del diagnóstico político de un país, como con la definición de problemas, intervención y valoración de procesos de reforma política. Se trata de un escenario que obliga a tener constantemente presente el carácter interactivo de los componentes del sistema político. El proceso para la elaboración del diagnóstico y el diseño de políticas de reforma requiere de una doble tarea: de un lado, demanda un proceso de descomposición del sistema político en sus distintos elementos que facilite la realización de la tarea objeto de análisis y, de otro, requiere de un nuevo proceso de reagregación que conduzca a una adecuada valoración de la relación de interacción que existe entre estos elementos.

Una de las razones fundamentales por las que la labor de recopilar y producir nuevos y mejores datos sobre el funcionamiento de las democracias se vuelve controvertida reside en las enormes dificultades de operacionalización, medición y agregación de procesos que conlleva. La identificación de los atributos esenciales que caracterizan una democracia no es sencilla por que, entre otras cosas, requiere la adecuación entre los fines teóricos y la realidad empírica.

La elección metodológica sobre la medición se entiende y justifica mejor en función de los marcos teóricos y los fines del diagnóstico sobre el propio rendimiento de la democracia. Si se trata, por ejemplo, de un diagnóstico que pretende situarse en perspectiva comparada, requiere de la homogeneización de las mediciones para todos los casos. Para la realización del análisis comparado de las democracias, la utilización de un enfoque que permita el establecimiento de diferencias de grado es probablemente más fructífero. Las preguntas relacionadas con los cambios producidos y la dirección e intensidad de los mismos requieren también de la introducción de la dimensión temporal en el diagnóstico y, por tanto, de la introducción de mediciones homogéneas sucesivas en distintos momentos del tiempo. El diagnóstico político debe ser en este sentido sensible al “proceso” y a la ocurrencia de cambios discretos en el tiempo que permitan capturar dinámicas y secuencias.

El tipo de problemas mencionados en relación a la medición surgen tanto en los enfoques cuantitativos como cualitativos, que es un segundo eje sobre el que se requiere de la toma de decisiones. La clasificación de regímenes políticos en relación a la calidad de la democracia, implica necesariamente en ocasiones la realización de juicios subjetivos, aunque informados, que completen las mediciones objetivas³. La estrategia óptima para el diagnóstico puede ser una estrategia multimétodo que permita la combinación de los enfoques cualitativo y cuantitativo.

En definitiva, esta postura pragmática para la toma de este tipo de decisiones metodológicas considera que, para determinado tipo de conceptos, no es plausible y hasta puede ser contraproducente, asumir que la acumulación de conocimiento requiere que los estudiosos adopten significados estandarizados. Por el contrario, para esos conceptos puede ser más realista buscar la acumulación de conocimientos basada en la comprensión mutua entre investigadores que reconocen sus decisiones conceptuales como elecciones reales. Sus elecciones entre el rango de alternativas, aunque se justifica a la luz de determina-

² Easton (1953 y 1965).

³ Mainwaring et. al. (2001:31).

dos criterios de tenores específicos, puede seguir permitiendo reconocer la validez de otras decisiones en otros contextos⁴.

Una vez identificadas las preguntas, por tanto, la decisión sobre las estrategias de medición y recopilación de los datos de las respuestas cobra una relevancia fundamental. Las decisiones relacionadas con la medición de cada uno de los indicadores tienen implicaciones importantes sobre la organización del diagnóstico político de un país dado, sobre cómo recoger y analizar los datos y la información recopilada, así como sobre las diferentes causas y consecuencias de los problemas identificados.

Las relaciones sistémicas se definen, por su composición, a partir de distintos elementos en interacción; la intervención sobre cualquiera de ellos tiene un impacto sobre los restantes y el resultado global de la misma no depende aisladamente del componente sobre el que se realiza la reforma sino del impacto agregado de la interacción de todos los componentes del sistema político.

La política tiene que ver con el ejercicio del poder en un espacio público. Su desempeño está constreñido por reglas en torno a relaciones de poder que son concebidas como instituciones, por la actuación, en el citado marco público, de agentes individuales o colectivos que han venido denominándose como actores sociales, por el legado acumulado desde el pasado de su propio devenir y por su interacción con otros esquemas de poder. Estos cuatro tipos de elementos y dimensiones, junto con las razones que justifican el poder y los productos del mismo, componen un sistema político⁵.

La consideración de este carácter sistémico de la política hace más efectiva la identificación de programas-objetivo y evita la aparición de consecuencias no esperadas o no deseadas de las reformas. Asimismo, la elaboración de marcos teóricos para el diseño de la reforma debe ser obligadamente contingente a la realidad histórico-política del país objeto de análisis; las mismas instituciones pueden producir efectos muy diferentes en contextos políticos variables.

Al tomar como centro de interés la política, ámbito en el que se van a dar acciones de cooperación⁶ para alcanzar su mejora a través de procesos de reforma, hay que ser conscientes del grado de complejidad que ello conlleva. En este sentido, y como formulación introductoria, debe llevarse a cabo una mínima exploración sobre el propio concepto de política y su significado último desde una perspectiva sencilla y que, a la vez, enuncie indicadores constitutivos claros de dicho término. Es fundamental abordar el concepto de sistema político y sus principales implicaciones antes de proceder a la consideración de sus componentes en aras de la claridad conceptual. Si el objeto de estudio es el sistema político es fundamental que tanto el concepto como sus componentes sean claramente definidos e identificados.

2.1. Características de la concepción sistémica de la política

La complejidad, la interdependencia, la retroalimentación y la complementariedad son las principales características que acompañan a las clásicas visiones sistémicas de la política desarrolladas a partir de la década de 1950. Aquéllas hacían referencia a la búsqueda del equilibrio que daba cabida a las ideas de que los ele-

⁴ Collier y Adcock (1999).

⁵ Argumentos ya esgrimidos por Alcántara (1995)

⁶ No se pretende ignorar la existencia del conflicto, pero la naturaleza del texto en la perspectiva de un proceso de reforma política parte de la base de la existencia de un consenso mínimo cooperativo.