

LA CALIDAD DE LA *ACCOUNTABILITY* DE LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS¹

Mikel Barreda

Universitat Oberta de Catalunya²

Resumen

No existe consenso general sobre los patrones que pueden ser empleados a la hora de analizar la calidad democrática. Es así que el presente trabajo busca analizar uno de los criterios más destacados que constituye la medición de este concepto, la *accountability*. Nos enfocamos en los países latinoamericanos debido a los altos niveles de corrupción, abusos de poder y arbitrariedad en las tomas de decisiones que presentan sus gobiernos. Es así que el tema de la *accountability* constituye uno de los principales desafíos para lograr una mejora de la calidad de la democracia en la región. De esta manera, se busca realizar una operacionalización del concepto de *accountability* democrática para, a partir del mismo, llevar a cabo un análisis comparativo de dieciocho democracias latinoamericanas.

Palabras clave: *accountability*, América Latina, calidad de la democracia.

¹ Este artículo es una versión de un capítulo que aparecerá en breve en el libro de M. Barreda y A. Cerrillo (eds.), *Gobernanza, instituciones y desarrollo: en homenaje a Joan Prats*, editado por Tirant Lo Blanc.

² Dr. en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto. Profesor agregado de Ciencia Política en la Universitat Oberta de Catalunya (Barcelona). Ha trabajado como consultor senior en el Instituto Internacional de Gobernabilidad. Entre sus publicaciones recientes figuran el libro *La governabilitat en l'era global* (EdiUOC) y los artículos "La calidad de la democracia: un análisis comparado de América Latina" (se publicará en *Política y Gobierno*, 2011, vol. XVIII, N° 2) y "La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos" (*América Latina Hoy*, 2010, N° 56; en colaboración con M. Bou).

En la última década, el estudio de los sistemas políticos latinoamericanos ha experimentado un cambio significativo. Una vez que la democracia ha dado muestras suficientes de continuidad en la región —si bien con algunos sobresaltos—, la cuestión del cambio de régimen y su consolidación ya no despierta tanto interés. El centro de atención se ha dirigido a las características y el rendimiento de las nuevas democracias. Uno de los temas que ha emergido con fuerza es la calidad democrática. En efecto, un número creciente de investigaciones se ha ocupado de analizar el funcionamiento de las democracias y evaluar su calidad conforme a determinados criterios. El control de la acción del gobierno y de los políticos (*accountability*) constituye uno de los criterios de calidad democrática más destacados, particularmente en América Latina. Problemas como la corrupción, el abuso de autoridad o la ineficacia administrativa, presentes en la mayoría de los países de la región, son resultado en buena medida de la inexistencia de mecanismos adecuados de *accountability*.

Este trabajo se ocupa precisamente de esta temática y, en concreto, pretende dar respuesta a tres preguntas básicas: 1) ¿qué aspectos conviene tener en cuenta al analizar la *accountability* de una democracia?; 2) ¿cuál es la situación de América Latina?, ¿hay diferencias significativas en los niveles de calidad de *accountability* de las distintas democracias?; y 3) si hay diferencias, ¿a qué pueden obedecer? Para contestarlas, se ha estructurado el trabajo en tres secciones. La primera examina y pone en relación los conceptos de calidad democrática y *accountability*. A continuación, se aborda la operacionalización del concepto de *accountability* democrática y, a partir de aquí, se presenta un análisis comparado de las dieciocho democracias latinoamericanas. La última sección se dedica a explicar las

diferencias detectadas en los distintos niveles de calidad de *accountability* democrática a partir de los argumentos y las evidencias que aporta la literatura especializada.

Los conceptos de calidad democrática y *accountability*

La *accountability* constituye un criterio clave para analizar y evaluar la calidad de una democracia. Por ello, antes de abordar la cuestión de la *accountability* conviene realizar algunas consideraciones sobre el concepto de calidad democrática y su estudio. A pesar de la popularidad que ha alcanzado, es un concepto complejo, que no dispone de un consenso elemental respecto a su definición (Munck, 2004; Hagopian, 2005; Alcántara, 2007). En efecto, cada uno de los dos términos que lo componen ha dado pie a interpretaciones muy diversas. Al margen de la controversia sobre el sentido de calidad democrática, es importante tener presente que esta cuestión sólo puede plantearse en relación con sociedades que han asumido un mínimo grado de democratización, es decir, que cumplen los requisitos elementales de una democracia (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Morlino, 2009). Y es que no parece lógico examinar la calidad de un objeto de cuya existencia, en cierta forma, se duda.

Si bien las aproximaciones conceptuales a la democracia son muy heterogéneas, se pueden identificar dos grandes grupos. En primer lugar, las aproximaciones sustentadas en definiciones procedimentales de democracia, inspiradas sobre todo en la noción de poliarquía de Dahl (2002). La democracia hace referencia a un conjunto específico de procedimientos que regulan el acceso al poder político; en otras palabras, constituye un tipo de régimen político.³ Algunos

³ Según Dahl (2002), un régimen democrático debe satisfacer ocho garantías institucionales básicas: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

autores han subrayado que la democracia es algo más que un régimen y que es necesario atender también al ejercicio del poder político y, particularmente, a la variedad de procedimientos y mecanismos que se ocupan de controlar la acción del poder político (O'Donnell, 2004a; Munck, 2010). Entra así en escena el tema de la rendición de cuentas o *accountability*, que será examinado después.

En segundo lugar, se encuentran las definiciones que amplían el contenido de la democracia con aspectos sustantivos y finalistas. La democracia no solo concierne a ciertos procedimientos para elegir y controlar el poder político, sino también a determinados objetivos y resultados que se pretende alcanzar, tales como el desarrollo económico, la justicia social o la igualdad. En el campo de la teoría política se pueden encontrar concepciones sustantivas de democracia vinculadas a diferentes corrientes intelectuales (liberales, neoliberales, republicanas, etcétera) y que sirven de base para la reflexión sobre la calidad de la democracia. Por ejemplo, los partidarios del modelo de democracia deliberativa reivindican la garantía de la discusión pública como criterio clave de calidad de una democracia (Velasco, 2006).

Las definiciones procedimentales de democracia resultan mucho más fáciles de operacionalizar y aplicar al análisis empírico. De hecho, la gran mayoría de los estudios que han examinado la calidad de las democracias lo han hecho sobre la base de este tipo de definiciones. El presente trabajo no es una excepción: se ocupa de un aspecto concreto de la calidad democrática, la *accountability*, utilizando herramientas teóricas de las aproximaciones procedimentales.

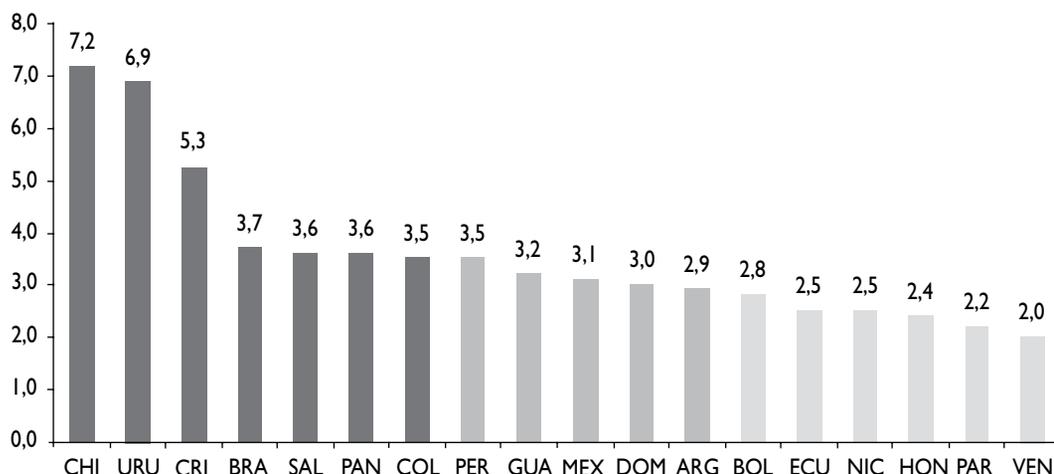
No existe un acuerdo general sobre los patrones que hay que tener en cuenta a la hora de analizar la calidad de una democracia.

Obviamente, se aprecian notables diferencias entre los estudios que parten de definiciones más o menos acotadas de democracia. Mientras que los estudios basados en una concepción dahliana se focalizan en la garantía de los derechos y libertades indispensables de una democracia electoral (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008), los que parten de una concepción más amplia de democracia acuden a otros criterios adicionales de calidad, tales como el nivel de participación política o la garantía del Estado de Derecho (Diamond y Morlino, 2004; Hagopian, 2005). Pero incluso los trabajos que parten de una concepción similar de democracia acuden, con frecuencia, a diferentes parámetros de calidad.⁴

De todas formas, se pueden identificar algunos criterios de calidad democrática asumidos de forma general, ya que están asociados a una concepción mínima de democracia; especialmente dos: los derechos y libertades que hacen posible las elecciones democráticas, y el control del poder político. Sobre esto último, Beetham (1993) ha remarcado que el control político es inherente a la idea de democracia y que está explicitado en la gran mayoría de las definiciones de democracia.

Centrándonos en América Latina, uno de los principales desafíos de la mejora de la calidad de la democracia es la construcción de mecanismos más efectivos de *accountability* (Mainwaring, 2003). Ciertamente, hay una percepción generalizada de que los gobiernos y los políticos no están sujetos, de una forma apropiada, a procedimientos y agencias de control. Como resultado, la corrupción, el abuso de poder, la arbitrariedad en las decisiones o la impunidad de los agentes públicos se convierten en graves problemas en la mayoría de los países de la región. Tal como puede observarse en el Gráfico 1, la

⁴ En Barreda (de próxima publicación) se presentan los criterios utilizados en diversos estudios recientes de calidad democrática y se opta por cinco para realizar un análisis comparativo de las democracias latinoamericanas: derechos políticos y libertades civiles, *responsiveness*, participación, *accountability* y Estado de Derecho.

Gráfico 1. Percepción de corrupción en países de América Latina (2010)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Transparency International.

Nota: el índice está medido en una escala de 10 (mínimo nivel de corrupción) a 0 (máximo nivel).

percepción del nivel de corrupción es muy alta en quince de las democracias latinoamericanas. Únicamente, Costa Rica, Uruguay y Chile se alejan de esta tendencia general.

De manera que la existencia de mecanismos efectivos de *accountability* cumple un papel crucial para mejorar la calidad de una democracia. Pero, ¿cuáles son estos mecanismos? Siguiendo la célebre distinción de O'Donnell (2004a; 2004b) se puede diferenciar entre mecanismos de *accountability vertical* y *horizontal*. Los primeros se realizan por medio de elecciones limpias e institucionalizadas: a través de ellas los ciudadanos hacen responsables a los gobiernos de los resultados de sus acciones. Esta *accountability vertical* o electoral es inherente a la idea de democracia. Por su parte, la *accountability horizontal* se realiza a través de ciertas instituciones estatales autorizadas para prevenir, reparar o castigar acciones presumiblemente ilegales de otra institución o agente estatal (por ejemplo, el parlamento o el poder judicial). A esta distinción, se añade una variante de la *accountability vertical*: la *accountability social* (Smulovitz y Peruzzotti, 2000). En este caso, el control político es ejercido a través de acciones de diferentes grupos de la sociedad civil o incluso individuos, con el objetivo de dar

a conocer errores gubernamentales, introducir nuevas cuestiones en la agenda pública o activar el funcionamiento de las agencias de control horizontal.

Aunque la *accountability vertical* sea constitutiva de la noción de democracia, esto no significa que las elecciones sean un mecanismo suficiente para garantizar que los gobiernos harán cuanto puedan en aras de maximizar el bienestar de los ciudadanos (Manin, Przeworski y Stokes, 2002). Como ha subrayado O'Donnell (2004b), las tres variantes de *accountability* son importantes para el buen funcionamiento de una democracia y las tres se encuentran, además, interrelacionadas. Baste mencionar sólo dos de las posibles interacciones: una sociedad civil y unos medios de comunicación atentos al desempeño de los poderes públicos pueden proporcionar información clave sobre casos de corrupción y ponerla a disposición del conjunto de la ciudadanía (para ejercer una futura *accountability* electoral) y de las agencias de *accountability horizontal*; a su vez, estas últimas agencias hacen pública información sobre la gestión del poder político, susceptible de ser utilizada por aquellos que están ejerciendo *accountability vertical*, tanto electoral como social.

La medición de la calidad de la *accountability* democrática en América Latina

Una de las maneras más habituales de examinar empíricamente la calidad de una democracia es a través de indicadores cuantitativos. Para el análisis de la *accountability* se dispone de un abundante número de indicadores, si bien ninguno de ellos recoge de una forma integral el concepto de *accountability* tal como ha sido formulado antes. Por ello, se ha optado por elaborar un indicador nuevo, a partir de la aplicación de un análisis factorial (de componentes principales) en un grupo de indicadores seleccionados. La utilización de esta técnica es muy adecuada para este estudio. El hecho de que las tres dimensiones de *accountability* se hallen –como se ha indicado– interrelacionadas hace pertinente una técnica como esta que permite encontrar relaciones estadísticas entre diferentes variables y extraer una dimensión (o un factor) subyacente a todas ellas.⁵

A continuación, se presentan los indicadores seleccionados para cada una de las tres dimensiones de *accountability*. Los criterios de elección tenidos en cuenta han sido tres: que se trate de indicadores con suficiente reconocimiento académico, que cubran las dieciocho democracias latinoamericanas durante un periodo relativamente amplio y que correspondan a indicadores institucionales de

“desempeño”⁶. En total, se han seleccionado siete indicadores, de los cuales tres corresponden al desempeño de los mecanismos de *accountability horizontal*, a saber: 1) el índice *Political Constraints V* elaborado por Witold Henisz, que mide el desempeño de los actores estratégicos con poder de veto respecto de una política gubernamental (partidos, grupos de legisladores, etcétera)⁷; 2) *Executive Constraints* (uno de los componentes del indicador de democracia de Polity IV) mide la extensión de constricciones institucionalizadas al poder ejecutivo (por ejemplo, si el legislativo bloquea las decisiones del ejecutivo o el cambio de los límites constitucionales al ejecutivo por parte de este); 3) el indicador *Estado de Derecho* del Banco Mundial, que informa del grado de vigencia de un sistema legal que establece límites y controles a la acción de los poderes públicos.

Como se mencionaba antes, la *accountability vertical* se ejerce a través de las elecciones. Ello depende, en gran medida, de la calidad de estas. Por ello, se ha incluido como indicador la pregunta del Latinobarómetro sobre si las elecciones son limpias o fraudulentas. Asimismo, el nivel de institucionalización de un sistema de partidos incide de forma significativa en el rendimiento de la *accountability* electoral.⁸ En particular, se utiliza uno de los componentes de este concepto: la estabilidad electoral (con datos de OPAL, Universidad de Salamanca). Una estabilidad elevada debe interpretarse como un alto nivel de institucionalización y viceversa.

⁵ Dada la interrelación teórica entre las tres dimensiones de *accountability*, no resulta extraña la interrelación que se aprecia cuando se manejan indicadores. Por ejemplo, es frecuente que un indicador de *accountability* vertical esté muy relacionado con otro de *accountability* horizontal o que un indicador recoja, a la vez, información de estos dos tipos de *accountability*. En general, en la literatura sobre calidad democrática se ha destacado que las diferentes dimensiones se encuentran interrelacionadas teórica y empíricamente (Diamond y Morlino, 2004; Levine y Molina, 2007).

⁶ Se suele diferenciar entre indicadores institucionales de “desempeño” y de “forma”. Los primeros dan cuenta del rendimiento de una institución (nivel de corrupción, independencia judicial, etcétera), mientras que los segundos dan cuenta del tipo de institución existente (por ejemplo, el diseño del sistema electoral).

⁷ Las fuentes de los indicadores utilizados se detallan en la tabla 2. Todas ellas son de acceso abierto.

⁸ Se pueden dar, como mínimo, dos argumentos de ello. En primer lugar, los sistemas débilmente institucionalizados hacen más fácil el acceso al poder a políticos *outsiders*, que, una vez instalados en él, tienden a rehuir de cualquier tipo de control a su acción. En segundo lugar, en los sistemas poco institucionalizados los ciudadanos deben afrontar mayores costes de información sobre la acción de los gobiernos y los políticos (Mainwaring y Torcal, 2005).

Finalmente, se han seleccionado dos indicadores para medir la *accountability* social. Por un lado, la frecuencia con que los ciudadanos han trabajado en temas que afectan a su comunidad, que facilita el Latinobarómetro. Es de esperar que cuanto mayor sea esta frecuencia, mayor será su capacidad para influir en los políticos y controlar su actividad. Por otro, el indicador de garantía de libertad de prensa de Freedom House. Los medios de comunicación cumplen una destacada función de control político, pero para que esta función sea efectiva es preciso que exista libertad de prensa.

La cobertura temporal de estos siete indicadores es muy dispar. Por ello, se ha clasificado la serie de cada indicador en cinco periodos (1994/1996, 1997/1999, 2000/2002, 2003/2005 y 2006/2008) y se ha calculado el valor promedio de cada periodo. Como se ha señalado, la utilización de un análisis factorial permite identificar si hay o no algún factor o dimensión subyacente a los siete indicadores. El análisis efectuado constata la presencia de dos factores (véase Tabla 1). El primero de ellos es el más explicativo (contribuye a explicar el 43,5% de la

varianza total) y está definido fundamentalmente por los tres indicadores de *accountability horizontal* (Estado de Derecho, constricciones al ejecutivo y constricciones políticas V) y la libertad de prensa. Puede parecer extraño que el último indicador – considerado de *accountability* social– forme parte de este factor y, además, tenga el coeficiente de correlación más elevado. Sin embargo, la libertad de prensa forma parte del conjunto de derechos y libertades democráticas elementales que debe proteger el Estado de Derecho, lo que puede explicar su presencia aquí.

El segundo factor cuenta con una capacidad explicativa mucho menor (16,6% de la varianza total) y está definido básicamente por dos indicadores de *accountability vertical* (la estabilidad electoral y la limpieza de las elecciones) y otro social (participación social). En este caso, prima el carácter vertical del control al gobierno y a los políticos. Un aspecto que cabe destacar es el signo negativo de la participación social, que se constata también en las correlaciones con los otros dos indicadores. Esto indica que la implicación ciudadana en acciones para resolver problemas de su comunidad es mayor a medida que es peor la calidad de los mecanismos institucionalizados de *accountability* electoral.

En definitiva, del análisis factorial de los siete indicadores se desprenden dos dimensiones: una que mide la vertiente horizontal de la *accountability* democrática y otra que mide la vertical. Con las puntuaciones factoriales de cada una de ellas se pueden crear dos nuevos indicadores, disponibles para las dieciocho democracias latinoamericanas. Los datos no son lo suficiente precisos como para establecer un *ranking* detallado de los países según el nivel de calidad de la *accountability* democrática, pero sí se pueden identificar algunos grupos de países. Tal como se observa en el Gráfico 2, se aprecian cuatro grupos.

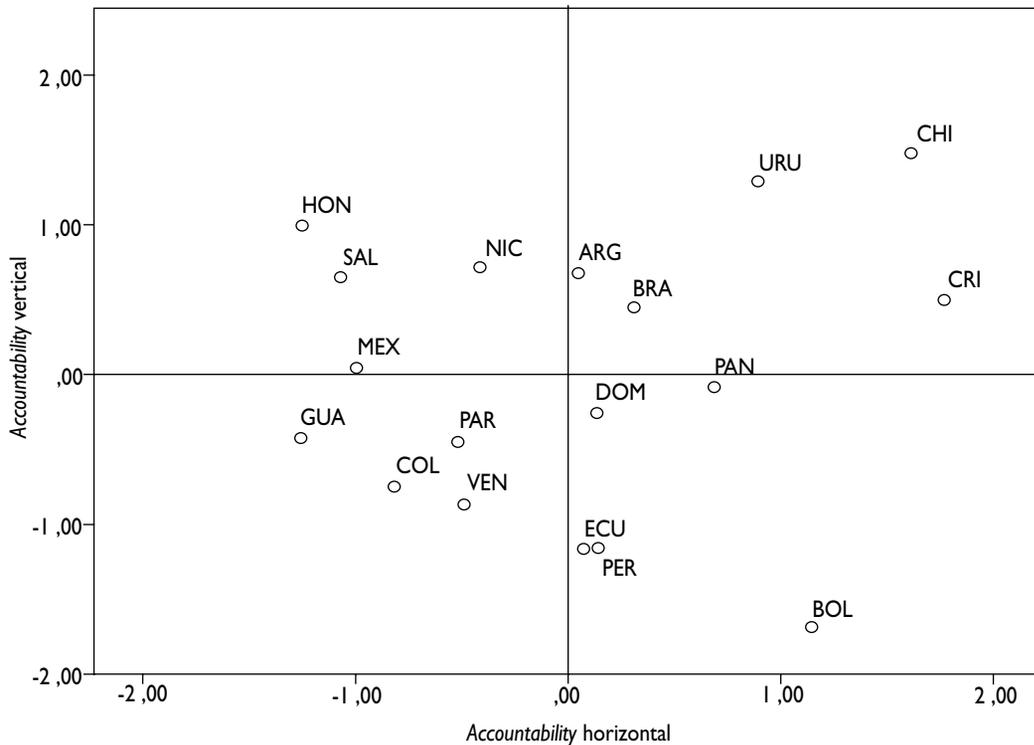
El grupo integrado por Chile, Costa Rica, Uruguay, Argentina y Brasil es el que cuenta con un nivel de calidad de *accountability* democrática

Tabla 1. Matriz factorial del análisis de componentes principales (rotación Varimax)

	Factor 1	Factor 2
Constricciones políticas V	0,598	0,069
Constricciones al ejecutivo	0,770	-0,092
Estado de Derecho	0,771	0,508
Elecciones limpias	0,464	0,574
Estabilidad electoral	0,024	0,779
Libertad de prensa	0,845	0,222
Participación social	-0,050	-0,695
% varianza explicada	43,5	16,6

Fuente: elaboración propia a partir de indicadores de las siguientes fuentes: The Quality of Government Dataset (indicadores de constricciones políticas V –de W. Henisz–, constricciones al ejecutivo –Polity IV–, Estado de Derecho –BM– y libertad de prensa –FH–); Latinobarómetro (elecciones limpias y participación social); y OPAL (estabilidad electoral).

Gráfico 2. Ubicación de dieciocho países de América Latina en dimensiones horizontal y vertical de *accountability* (promedio 1994-2008)



más alto. Tanto en la variante horizontal como en la vertical las puntuaciones de estos países están por encima del promedio regional. En especial, despuntan por su mayor calidad Chile, Costa Rica y Uruguay, sobre todo el primero (ocupa la primera posición en el eje de *accountability vertical* y la segunda en el eje de *accountability horizontal*).

En contraposición, Guatemala, Colombia, Paraguay y Venezuela se sitúan en el espacio en que el nivel de calidad de la *accountability horizontal* y *vertical* está por debajo de la media latinoamericana. Es, pues, el grupo con mecanismos de control más deficientes. Dentro del grupo destacan Guatemala y Venezuela. El primero por el débil rendimiento de su sistema de pesos y contrapesos. En el caso de Venezuela, las deficiencias están más acusadas en la dimensión vertical del control. Por ejemplo, la percepción de

la limpieza de las elecciones durante el periodo 1994-2008 es de 37,9%.⁹

El tercer grupo está formado por República Dominicana, Panamá, Ecuador, Perú y Bolivia, que puntúan favorablemente en calidad de *accountability horizontal* y desfavorablemente en la de carácter vertical. Bolivia constituye un caso particular, pues, por un lado, es uno de los países con un mejor desempeño de sus instituciones de control horizontal (sólo Costa Rica y Chile lo superan), pero, por otro lado, el que presenta el peor funcionamiento de los mecanismos de control vertical. Por ejemplo, la estabilidad electoral es la más baja de toda la región (48% en el periodo analizado) y la percepción sobre la limpieza de los procesos electorales es la segunda más baja (25,6%, superada por el 22,8% en Ecuador).

⁹ A modo ilustrativo, se presentan algunos valores de los indicadores que definen cada factor. Estos corresponden al promedio del periodo 1994-2008.

Por último, Honduras, El Salvador, México y Nicaragua conforman un grupo que, como el anterior, presenta un resultado favorable en una de las dimensiones de *accountability* (en este caso, la vertical) y desfavorable en la otra (la horizontal). Honduras es el país que sobresale de este grupo y sus características son inversas a las de Bolivia. En efecto, es el que evidencia un peor funcionamiento de las instituciones de control horizontal, pero uno de los sistemas de control vertical más efectivos (sólo superado por Chile y Uruguay). Esto último es resultado, sobre todo, de la elevada estabilidad electoral de la que disfruta (la más alta de todos los países: 92,7%).

Esta clasificación de los países latinoamericanos según el nivel de calidad de *accountability* tiene destacadas coincidencias con clasificaciones recientes de calidad democrática (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Levine y Molina, 2007; Alcántara, 2007; Barreda, de próxima publicación). Las principales semejanzas afectan los casos extremos: de forma unánime se sitúa a Chile, Costa Rica y Uruguay en el grupo con mayor nivel de calidad, mientras que Guatemala, Colombia, Paraguay y Venezuela aparecen entre las posiciones menos favorables. Estas similitudes con otras clasificaciones no se explican por el uso de indicadores comunes, lo que refuerza aún más la utilidad y relevancia de la cuestión de la *accountability* para el análisis de la calidad de una democracia.¹⁰

De manera que se constatan diferencias notables entre las democracias latinoamericanas con respecto a la calidad de sus mecanismos de *accountability*. Esto lleva a abordar la última de las preguntas planteadas al inicio: ¿qué factores pueden explicar estas diferencias?

Algunas explicaciones de los niveles de *accountability* democrática

Un conjunto muy heterogéneo de trabajos se ha ocupado de examinar teórica y/o empíricamente los factores que determinan la calidad de los mecanismos de *accountability* democrática. Con frecuencia, las explicaciones aparecen en trabajos cuyo objeto de estudio no es propiamente la *accountability*, pero para los cuales esta cuestión es importante. En especial, se ha utilizado como variable explicativa de la corrupción y del desarrollo económico y como dimensión de calidad democrática. A su vez, muchos de los estudios sobre *accountability* han centrado la atención en áreas específicas, como las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, las características del poder judicial o la rendición de cuentas electoral. En este escenario no resulta extraño el número tan diverso de factores explicativos que se han barajado. De una forma general, se pueden señalar cuatro tipos de explicaciones: históricas, estructurales, institucionales y socioculturales. Seguidamente, se presentan los principales argumentos y evidencias para cada uno de ellos.

Los determinantes históricos

Conviene resaltar especialmente dos: la herencia colonial y la experiencia democrática. En el primer caso se vincula la calidad actual de las instituciones (entre ellas las de *accountability*) con el pasado colonial. En un conocido trabajo de Acemoglu, Johnson y Robinson (2002) se demuestra cómo las diferentes formas de colonización europea comportaron distintos tipos de instituciones. Así, mientras que en las regiones más ricas en recursos, con una cuantiosa y explotable mano de obra y en las que no hubo asentamientos importantes de colonos se introdujeron (“malas”) instituciones orientadas a la extracción de rentas y a crear jerarquías,

¹⁰ De las clasificaciones presentadas sólo una de ellas (Barreda, de próxima aparición) recoge algunos de los indicadores seleccionados en este estudio (los de Estado de Derecho y libertad de prensa).

en las zonas con menores recursos y grandes asentamientos de colonos se implantaron (“buenas”) instituciones que garantizaban su bienestar (por ejemplo, leyes que limitaban la acción de las élites). La segunda explicación centra la atención en el pasado democrático de los países. Sobre la base de la opinión extendida de que una democracia es más estable si cuenta con una destacada tradición democrática, algunos estudios han evidenciado el impacto positivo del pasado democrático en el nivel de calidad de una democracia (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008). De forma más específica, este argumento se puede aplicar a la calidad de las instituciones de *accountability* democrática.

La estructura social y económica

En especial, cabe subrayar la influencia de la desigualdad económica y la fragmentación etnolingüística. En relación con lo primero, se ha destacado que una elevada polarización económica resulta desfavorable para la calidad de las instituciones democráticas, entre otras razones porque las élites de sociedades desiguales son muy reticentes a medidas e instituciones que puedan hacer peligrar su situación privilegiada. Por ejemplo, la mayoría de los analistas han atribuido del fracaso de Brasil en garantizar los derechos ciudadanos y el Estado de Derecho a una “herencia de desigualdad brutal” (Hagopian, 2005). En cuanto a la fragmentación etnolingüística, la conexión con la calidad de las instituciones de *accountability* se ha realizado en un doble sentido. Por un lado, se ha destacado que una elevada fragmentación etnolingüística afecta negativamente el desempeño de las instituciones de *accountability horizontal* y favorece la corrupción (Mauro, 1995; La Porta et al., 1999). Por otro lado, se ha remarcado su conexión con la *accountability vertical*, en la medida en que afecta a la representación política y la movilización social. Como han apuntado algunos autores, cuanto mayor es el nivel de fragmentación mayor es la probabilidad de que haya grupos sociales

sin representación política, lo que incentiva la acción social y la participación política no convencional (Del Álamo, 2006).

Las instituciones

Los aspectos institucionales que se han puesto de relieve son muy dispares y a veces muy específicos de los mecanismos de *accountability* (por ejemplo, la regulación del acceso y la promoción en el poder judicial). Aquí sólo se presentarán algunos de los factores institucionales más destacados en la literatura; concretamente:

- El sistema electoral. En especial, se ha resaltado la contribución positiva de tres componentes en la rendición de cuentas electoral: la posibilidad de reelección, el sistema mayoritario y el establecimiento de barreras bajas a la representación política (Manin, Przeworski y Stokes, 2002)
- Las instituciones que pautan las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. Entre ellas se encuentran las atribuciones que las constituciones conceden a cada poder (por ejemplo, capacidad de veto en el caso del presidente y de juicio político en el del legislativo) y los poderes partidarios, derivados de la configuración del sistema de partidos (Payne et al., 2006). En efecto, el número de partidos significativos, su presencia en el ejecutivo y en el legislativo, su grado de cohesión y disciplina influyen decisivamente en la esfera de la *accountability* horizontal (y también en la vertical).
- La competencia política. Se ha destacado que la alternancia en el poder funciona como un destacado mecanismo de control y desincentiva la corrupción (Morales, 2009). Otras veces, los beneficios de la competencia se han situado en la dimensión vertical del control: una mayor competencia entre partidos permite canalizar mejor las preferencias ciudadanas y premiar o castigar mejor a los gobiernos (Manin, Przeworski y Stokes, 2002).

- La profesionalización de la administración pública. La existencia de procedimientos claros, transparentes y meritocráticos para la selección de los empleados públicos resulta crucial para el funcionamiento eficaz de la administración pública y la lucha contra la corrupción (Longo, 2004). En este sentido, el nivel de profesionalización de los empleados de las agencias estatales de *accountability* determina en buena medida su desempeño.
- Las instituciones informales. Como solía decir Joan Prats, la informalidad cuenta “tanto o más” que la formalidad a la hora de determinar el nivel de desarrollo institucional de un país. En particular, diversos estudios de caso han evidenciado que el clientelismo debilita decisivamente el ejercicio de control de los gobiernos y los políticos y favorece la corrupción (por ejemplo, Abente-Brun, 2007).

Factores socioculturales. Uno de los factores socioculturales más remarcados es la confianza interpersonal o, en un sentido más amplio, el capital social. Se sostiene que la presencia de relaciones sociales sustentadas en la cooperación y la confianza interpersonal contribuye al buen rendimiento de las instituciones democráticas, incluidas las de *accountability* (Boix y Posner, 2000). Por ejemplo, el capital social favorece la información y el debate sobre asuntos comunes y la organización de acciones colectivas. En ocasiones, se atribuye la baja calidad de las instituciones democráticas a la supervivencia de rasgos de una cultura autoritaria, pero sin explicar de dónde se originan estos rasgos y el porqué de su persistencia (Levine y Molina, 2007). Otro tanto ocurre cuando se explica el deficiente desempeño de los mecanismos de *accountability* con el argumento de que hay una débil cultura de legalidad: ¿de dónde surge y qué explica que se mantenga esta débil cultura de legalidad?

Por tanto, hay un amplio abanico de factores que pueden dar cuenta de los distintos niveles de calidad de *accountability* democrática en América

Latina. Pero, ¿cuáles de ellos son los más importantes? La evidencia empírica disponible es muy limitada y no permite dar una respuesta precisa. Ciertamente, los estudiosos han tendido a analizar la *accountability* más como variable independiente que como variable dependiente. Todo lo más que se puede hacer es plantear una reflexión general a partir de lo que sabemos por los estudios de calidad democrática. Así, algunos trabajos recientes han evidenciado que el factor que en mayor medida explica el nivel de calidad de una democracia es la experiencia democrática de un país (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008; Barreda, de próxima publicación). Trasladar este argumento al caso de la *accountability* implica afirmar que los países con mayor trayectoria democrática cuentan con ventaja a la hora de diseñar y poner en funcionamiento mecanismos de control político de calidad.

Ahora bien, destacar la importancia del pasado democrático no significa sostener que este determine ineludiblemente la calidad de la *accountability*. Si así fuese, no se podría explicar, por ejemplo, el caso de Venezuela: es uno de los países con mayor tradición democrática de la región y, en cambio, cuenta con unos mecanismos de *accountability* democrática de muy baja calidad. La explicación hay que encontrarla más bien en el contexto específico de Venezuela y, particularmente, en la acción del gobierno de Chávez. Como han denunciado diversos observadores y ONG internacionales, el gobierno de Chávez ha debilitado sensiblemente los mecanismos de *accountability* democrática existentes –con medidas como el cierre de medios de comunicación– (Human Rights Watch, 2008).

Más allá de esta posible influencia del pasado democrático, quedan muchos aspectos por examinar; entre otros: ¿de qué manera inciden los distintos factores explicativos identificados?, ¿cuáles son los más determinantes?, ¿afectan de manera diferenciada las dos dimensiones de *accountability*? Nos encontramos, pues, ante un fructífero terreno por analizar.

En conclusión

Uno de los aspectos clave en los estudios sobre calidad democrática en general, o de algunas de sus dimensiones en particular, es definir los criterios conforme a los cuales se analiza dicha calidad. En este trabajo, la revisión de la literatura sobre *accountability* y la operacionalización del concepto ha permitido establecer dos indicadores de calidad de la *accountability* democrática: uno relativo a su dimensión horizontal y otro a su dimensión vertical.

Con estos nuevos indicadores de calidad de *accountability* se ha realizado un análisis comparado de las democracias latinoamericanas. Este ha permitido identificar cuatro grandes grupos de países. Chile, Costa Rica, Uruguay, Argentina y Brasil conforman el grupo con un nivel de calidad de *accountability* democrática más elevado (sus puntuaciones en la *accountability horizontal* y vertical están por encima del promedio latinoamericano). En el extremo opuesto se sitúan Guatemala, Colombia, Paraguay y Venezuela. Los demás países se hallan en una zona intermedia y se pueden clasificar en un grupo u otro según qué dimensión de *accountability* esté mejor o peor. Así, República Dominicana, Panamá, Ecuador, Perú y Bolivia puntúan favorablemente en la dimensión horizontal y desfavorablemente en la vertical. En la situación inversa se encuentran Honduras, El Salvador, México y Nicaragua. Esta clasificación presenta destacadas coincidencias con clasificaciones recientes de calidad democrática, aun no utilizando los mismos indicadores. Esto no hace sino reforzar la utilidad y relevancia de la cuestión de la *accountability* para el análisis de la calidad de una democracia.

La literatura especializada ha puesto de relieve una amplia variedad de factores que pueden explicar los distintos niveles de calidad de *accountability* democrática; factores que pueden agruparse en cuatro tipos: históricos, estructurales, institucionales y socioculturales. Sin embargo, no se dispone de suficiente

evidencia empírica para precisar cuáles son los más determinantes. Un factor parece despuntar por encima del resto: la experiencia democrática. De todas formas, se requieren estudios que aborden de una forma integral la explicación de la *accountability* democrática y que muestren, entre otros aspectos, si se confirma o no la influencia del pasado democrático.

Bibliografía

ABENTE-BRUN, D.

2007 "The quality of democracy in small South American countries: the case of Paraguay. En: *Working Paper del Kellogg Institute for International Studies*", N° 343.

ACEMOGLU, D., S. Johnson y J. A. Robinson

2002 "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution". En: *Quarterly Journal of Economics*. N° 117.

ÁLAMO, O.

2006 El regreso de las identidades perdidas: Movimientos indígenas en países centro-andinos. Tesis doctoral, Universidad Pompeu Fabra.

ALCÁNTARA, M.

2008 "Luces y sombras de la calidad de la democracia de América Latina". En: *Revista de Derecho Electoral*. N° 6.

ALTMAN, D. y A. Pérez-Liñán

2002 "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries". En: *Democratization*. Vol. 9, N° 2.

BARREDA, M.

2011 "La calidad de la democracia: un análisis comparado de América Latina". En: *Política y Gobierno* (publicación prevista: vol. 18, N° 2).

BEETHAM, D.

1994 "Key Principles and Indices for a Democratic Audit". En: David Beetham (ed.). *Defining and Measuring Democracy*. Londres: Sage.

BOIX, C. y D. Posner

2000 "Capital social y democracia". En: *Revista Española de Ciencia Política*. N° 2.

DAHL, R.

2002 La poliarquía: participación y oposición. Madrid: Tecnos.

DIAMOND, L. y L. Morlino

2004 "The Quality of Democracy. An Overview". En: *Journal of Democracy*. Vol. 15, N° 4.

HAGOPIAN, F.

2005 "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile". En: *Política y gobierno*. Vol. 12, N° 1.

HUMAN RIGHTS WATCH

2008 *Una década de Chávez. Intolerancia política y oportunidades perdidas para el progreso de los derechos humanos en Venezuela*. Nueva York: Human Rights Watch.

LA PORTA, R. et al.

1999 "The Quality of Government". En: *The Journal of Law, Economics & Organization*. Vol. 15, N° 1.

LEVINE, D. H. y J. E. Molina

2007 "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". En: *América Latina Hoy*. N° 45.

LONGO, F.

2004 "Servicio civil y ética pública". Paper de IX Congreso Internacional del CLAD, Madrid. Disponible en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/longo.pdf>

MAINWARING, S.

2003 "Introduction: Democratic Accountability in Latin America". En: S. Mainwaring y C. Welna (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.

MAINWARING, S. y M. Torcal

2005 "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora". En: *América Latina Hoy*. N° 41.

MAINWARING, S. y A. Pérez-Liñán

2008 "Regime legacies and democratization: explaining variance in the level of democracy in Latin America, 1978-2004". En: *Working Paper del Kellogg Institute for International Studies*, N° 354.

MANIN, B., A. Przeworski y S. Stokes

2002 "Elecciones y representación". En: *Zona Abierta*. N° 100-101.

MAURO, P.

1995 "Corruption and Growth". En: *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 110, N° 3.

MORALES, M.

1999 "Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada". En: *Gestión y Política Pública*. Vol. 18, N° 2.

MORLINO, L.

2009 "La calidad de la democracia". En: *Claves de razón práctica*. N° 193.

MUNCK, G.

2004 "La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional". En: *Política y Gobierno*. Vol. 11, N° 2.

2010 "Repensando la cuestión democrática: la región andina en el nuevo siglo". En: *Revista de Ciencia Política*. Vol. 30, N° 1.

O'DONNELL, G.

2004a "Why the Rule of Law Matters". En: *Journal of Democracy*. Vol. 15, N° 4.

2004b "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". En: *Revista Española de Ciencia Política*. N° 11.

PAYNE, M. et al.

2006 *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID-IDEA.

SMULOVITZ, C. y E. Peruzzotti

2000 "Societal accountability in Latin America". En: *Journal of Democracy*. Vol. 11, N° 14.

VELASCO, J. C.

2006 "Deliberación y calidad de la democracia". En: *Claves de razón práctica*. N° 167.