

Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – U.N.Cuyo - 9 y 10 de mayo de 2013. Mesa 9: “La calidad de la democracia. Nuevos aportes en la teoría política” Coordinador: Lic. Diego Raus (Universidad Nacional de Lanús)

*Calidad de la democracia y dimensión de resultados:
conceptos y aproximaciones a su medición¹*

Dante Avaro
CIC-CONICET
Prof. Titular UNVM
dante.avaro@7tres.biz

§.1. Responsibility, Representation y Responsiveness.

Responsability, representation y responsiveness parecen estar interconectadas en un nivel profundo y basal del terreno democrático. Quizá un elemento que las constituye transversalmente sería la necesidad imperiosa del gobierno [de todo gobierno democrático] de ‘responder’ políticamente por sus actos. La democracia implica que los gobiernos no sólo asuman la responsabilidad penal por sus actos, sino por las ‘decisiones’ políticas que toman o por su omisión (no-decisión)².

Pennock (1952: 790) sostuvo que *responsiveness*, “responsabilidad” y “regla de la mayoría” conforman un “trío de términos” básicos para la ciencia política. Y en aquella ocasión

¹ Por favor no citar. [Versión en proceso de elaboración](#). Muchas gracias. Comentarios, sugerencias y críticas son bienvenidas: dante.avaro@7tres.biz

² Colombo (2003: 115 y 116) discutiendo y tematizando sobre el sistema inglés sostiene algo verdaderamente importante: "...los actores del poder ejecutivo, los ministros, se convierten en responsables políticos frente al parlamento: sucede que se supera la fase -que desde las primeras constituciones francesas llega por lo menos hasta mediados del siglo XIX- en la que sólo respondían penalmente, vale decir, por actos que constituyeran delito. Responder 'políticamente' significa, en cambio, poder ser acusado, eventualmente, con motivo de las decisiones asumidas como ministros, por lo tanto, de decisiones 'políticas'." Colombo (2003: 116).

Pennock (1952: 790) definió *responsiveness*, en el contexto de las instituciones políticas democráticas, como la acción de “reflejar y dar lugar a la expresión de la voluntad del pueblo”. Dahl, casi veinte años más tarde, en su *Polyarchy* (pág 1) afirmaba que una de las características principales de la democracia es la continua *responsiveness* del gobierno hacia las preferencias de los ciudadanos.³ Przeworski (1997: 11) ha afirmado que “Los gobiernos son representativos si hacen lo que es mejor para la gente, y actúan en favor de los mejores intereses de, por lo menos, la mayoría de los ciudadanos”. Y en un fraseo que evoca el trabajo de Pitkin (1967, 232-234.) sostiene que: “La conexión entre democracia y representación no puede depender de la suerte. Una afirmación central de la teoría democrática es que la democracia ofrece mecanismos que sistemáticamente inclinan a los gobiernos a ser representativos” (Przeworski, 1997: 12). De tal manera que la correspondencia entre lo que desean o quieren los ciudadanos y las políticas que implementan los gobiernos no debe haber, para estar en presencia de democracias representativas y *responsiveness*, lugar a la buena suerte ni a la benevolencia de los hacedores de políticas (Powell, 2003: 2). Quizá por esta influencia podemos leer en trabajos contemporáneos de filosofía política lo siguiente: “Representación como *disposición a responder (responsiveness)*, es decir, como sometimiento periódico de los propios actos ante alguien a quien afectamos con esos actos. Se usa con frecuencia cuando en el lenguaje político se identifica al gobierno representativo como aquel en el que se *responde* periódicamente ante los electores” (Laporta, 1989: 131).

A mediados del siglo XX Pennock (1952:790) puntualizaba que el concepto *responsiveness*, siendo de vital importancia para la ciencia política, era raramente utilizado en la época. Pennock (1952: 790 y ss) establece una relación espejo entre *responsiveness* con la influencia (*influence*). Si C [supongamos ciudadanos] ejerce influencia sobre G [gobierno], entonces C es influyente y G [sobre el que C ejerce su influencia] tiene que responder a esa solicitud (*responsive*). Aquí es donde Pennock introduce el tema de la voluntad del pueblo, o lo que sería los deseos o preferencias de los ciudadanos. Y aquí aparece la cuestión del principal-agente que marcó toda una forma de entender e investigar a la *representación*.

Si la *responsiveness* era, a juicio de Pennock, el concepto menos usado a mediados del siglo XX, la “responsabilidad” (*responsability*) era, por el contrario, el más común. En este

³ “A key characteristic of democracy is the continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens, considered as political equals”. Robert Dahl, *Polyarchy*, p. 1

sentido señala (Pennock, 1952: 796 y ss) que una primera forma de entender la responsabilidad es como *accountability* [en el entendido que ésta implica la *answerability*⁴], una segunda forma es la ligada con la *explicability*, *i.e.* la actividad de “explicar racionalmente” que ejerce el actor político que tiene que rendir cuentas⁵.

Un G es responsable frente a C si rinde cuentas y se somete penal y políticamente por su accionar, y es *responsive* si al explicar racionalmente sus actos y omisiones a los C logra satisfacer lo que quería M (mayoría) que hiciera G una vez en el gobierno. Así un G es responsable ante C, pero sólo es *responsive* frente a M. De lo anterior emerge una pregunta legítima: ¿qué implicancias tiene para la democracia que G cumpla las promesas hechas a M mediante una conducta no-responsable frente a C? Quizá por ello desde Pitkin en adelante se enfatiza la idea de *democratic responsiveness*. Pero también resulta igualmente válido inquirir: ¿sólo se puede ser *responsive* frente a M, y no a todo C?

La conclusión, provisoria, a la que podemos arribar es: la *responsiveness* involucra la atención que puede prestar G a través de un vector de políticas x a las preferencias o deseos de M que fueron quienes lo pusieron en el gobierno. Mientras que la responsabilidad es, por un lado, la predisposición y conducta de G, por medio de explicaciones racionales, de dar cuenta de sus decisiones y no-decisiones a C [y ya no sólo a M como subconjunto específico de C], y, en segundo lugar, la rendición de cuentas al entorno institucional θ que posibilita la existencia de C y G y por tanto la *responsiveness* que se puede establecer entre G y M.

Lo que postulamos es que G establece una relación de *responsiveness* con M mediante las promesas electorales y la conformación de la mayoría que posibilita la acción de gobierno. Pero la responsabilidad abre la posibilidad de establecer una *responsiveness* entre G y C, ya no sólo mediante el vector de políticas x sino mediante el entorno institucional θ . Por ello la *responsiveness* no sólo es una ventana que abre el horizonte de la legitimidad del gobierno, sino de la propia democracia. Ya que no sólo el gobierno tiene una dimensión *productiva* de cara a M, sino que la tiene de cara a la democracia, *i.e.* a $C\theta G$. Así adquiere sentido la frase:

⁴ Que según el Webster Dictionary cuando se la usa para enfatizar la circunstancia de ser susceptibles de ser llamados a rendir cuentas se liga con *responsible*. Y algunos de los antónimos recomendados para *answerability* son *irresponsible*, *nonaccountable*, y *unaccountable*.

⁵ Justamente Pennock utiliza la frase *après moi le déluge* para enfatizar la necesidad de rendir cuentas pero de una manera particular, de una forma democrática. Esta idea es a nuestro parecer recuperada, incluso por medio de la misma frase, por O'Donnell al caracterizar, en parte, las democracias delegativas del Cono Sur de ese modo.

una democracia *produce* democracia mientras *es* democracia. Es así, creo, como las 3R fueron conceptualizadas desde Pitkin en adelante.⁶

§.2. ¿La *responsiveness* como dimensión de resultados?

La *responsiveness* no sólo es un asunto complejo como afirma reiteradamente Powell, es fundamentalmente un asunto embrollado o retorcido y por eso es complejo. Me parece que el asunto comienza por disponer un mismo hecho como mecanismo de verificación para dos asuntos diferentes, aunque conectados.

Cuando un gobierno *hace* lo que los ciudadanos quieren, tendemos a afirmar, con cierta razón, que es ‘un buen gobierno’; pero a la vez, lo utilizamos también para enfatizar que estamos en presencia de *responsiveness*. Seguramente la existencia de *responsiveness* puede ilustrarnos bastante bien sobre el ‘buen gobierno’; pero un ‘buen gobierno’ no necesariamente nos garantiza que estamos en presencia de una *democratic responsiveness*. Este embrollo tiene conectores y desviaciones. El mayor conector entre ‘buen gobierno’ y *responsiveness* está centrado, como luego veremos, en la imposibilidad de separar el acto de gobierno con su ámbito institucional, en este caso la democracia. ¿Cómo separar los actos y decisiones de gobierno con el funcionamiento de la democracia? Si los ciudadanos expresan que la mejora en el coeficiente de Gini es algo que el gobierno debe mejorar, y lo hace: ¿cómo podría el hipotético ciudadano afirmar que su democracia funciona mal? Las desviaciones tienen que ver con el hecho que los éxitos o fracasos del gobierno no son igualmente éxitos o fracasos de la democracia. ¿Puede ser que un éxito de gobierno no sea algo positivo para la democracia? ¿Cómo juzgar los rendimientos del gobierno con una métrica diferente del funcionamiento de la democracia? ¿Se puede con el mismo instrumento, el voto, valorar el gobierno y la democracia? ¿Puede el ciudadano afirmar que la democracia es muy buena, pero que los rendimientos de este gobierno son muy pobres? ¿Puede un ciudadano afirmar que los rendimientos del gobierno son

⁶ Algunos de los supuestos de esta discusión conceptual.

Supuesto 1: el pueblo en plural se convierte en el Pueblo Uno con el proceso eleccionario. Generando la vinculación entre políticas x y M como si se tratara del Pueblo Uno.

Supuesto 2: las políticas x son exclusivas de G . El imperativo para C de la obligación política para con G radica en la vigencia del supuesto 1, y hace que G se apropie de las políticas x como si fueran para todos los C y no para M .

inmejorables, pero que la democracia funciona muy mal? ¿Puede la ciencia política recolectar evidencia de esta doble vara con la que juzga este hipotético ciudadano de las preguntas anteriores? ¿Cómo?

§.3. La *responsiveness* no como resultado sino como el procedimiento que permite resultados.

A continuación se enlistan una serie de proposiciones que reflejan diferentes andamiajes conceptuales relacionado con la última pregunta del epígrafe anterior. Veamos.

Proposición 1: Si los **C** [ciudadanos] en un momento t_n quieren o desean x para un momento $t_{(n+m)}$, y **G** (un gobierno) hace x en el período $t_{(n+m)} - (n)$. Con esta información no se puede afirmar que existe *democratic responsiveness*. Puesto que no podemos identificar y aislar el hecho que si **G** hace x es resultado de la casualidad, ironía del destino, suerte o porque **G** sea un déspota ilustrado. Tampoco podemos sostener que el gobierno actuó responsablemente.

Proposición 2: Si los **C** en un momento t_n quieren o desean x para un momento $t_{(n+m)}$, y **G** hace y [algo diferente a x] en el período $t_{(n+m)} - (n)$ nos autoriza a afirmar que no existe *responsiveness*, pero no podemos afirmar que **G** hace y porque traiciona las promesas electorales, o porque busca su interés particular, o ambas cosas, o bien porque es responsable y está evitando en el futuro un mal mayor.

Proposición 3: Dado un entorno institucional θ , y en él **C**, inmerso en el sub-entorno institucional $\kappa \in \theta$, quiere x en el momento t_n , y **G** hace x en el período $t_{(n+m)} - (n)$; y al hacer x no genera modificaciones en el deseo de **C** de tener x en el momento t_{n+m} ; se puede hablar de *democratic responsiveness*. Pero no de responsabilidad.

Proposición 4: Dado un entorno institucional θ , y en él **C**, inmerso en el sub-entorno institucional $\kappa \in \theta$, quiere x en el momento t_n , y **G** hace y en el período $t_{(n+m)} - (n)$; y al hacer y genera modificaciones en el deseo de **C** de tener x en el momento t_{n+m} ahora **C** prefiere tener y . ¿Se

puede hablar de *democratic responsiveness*?. ¿Y de responsabilidad?

Proposición 5: Dado un entorno institucional ϕ_1 y en él C , inmerso en el sub-entorno institucional $\kappa \in \theta$ quiere x en el momento t_n y sabe que al obtener x su función de bienestar se incrementará en $3x$ y G hace x en el período $t_{(n+m)} - (n)$; y al hacer x genera $2x$. ¿Se puede hablar de *democratic responsiveness*?

Proposición 6: Dado un entorno institucional ϕ_1 y en él C , inmerso en el sub-entorno institucional $\kappa \in \theta$, quiere x en el momento t_n y sabe que al obtener x su función de bienestar se incrementará en $3x$ y G hace y en el período $t_{(n+m)} - (n)$; y al hacer y genera el equivalente de $3x$. ¿Se puede hablar de *democratic responsiveness*?

Proposición 7: Dado un entorno institucional ϕ_1 y en él C , inmerso en el sub-entorno institucional $\kappa \in \theta$, quiere x en el momento t_n y sabe que al obtener x su función de bienestar se incrementará en $3x$ y G hace y en el período $t_{(n+m)} - (n)$; y al hacer y genera el equivalente de $4x$ pero degradando el entorno institucional ϕ_1 . ¿Se puede hablar de *democratic responsiveness*? ¿Y de responsabilidad?

Proposición 8: Dado un entorno institucional ϕ_1 y en él C , inmerso en el sub-entorno institucional $\kappa \in \theta$, quiere x en el momento t_n y sabe que al obtener x su función de bienestar se incrementará en $3x$. Supongamos que a G se le presentan dos alternativas: (i) hace x en el período $t_{(n+m)} - (n)$; y al hacer x genera el equivalente de $3x$ pero degradando el entorno institucional ϕ_1 y obtiene una chance de ser re-elegido. O bien (ii) hace x en el período $t_{(n+m)} - (n)$ y obtiene $2x$ pero fortalece el entorno institucional ϕ_1 y disminuye sus chances de ser re-electo. Se puede hablar de *democratic responsiveness*? ¿Y de responsabilidad?

Proposición 9: Dado un entorno institucional $\phi = f(\text{políticas implementadas por } G_{n-p})$ y en él C , inmerso en el sub-entorno institucional $\kappa \in \theta$ y donde $\kappa = f(\text{políticas implementadas por } G_n)$ quiere x en el momento t_n y sabe que al obtener x su función de bienestar se incrementará en $3x$. Supongamos que a G se le presentan dos alternativas: (i) hace x en el período $t_{(n+m)} - (n)$; y

al hacer x genera el equivalente de $3x$ pero degradando el entorno institucional Φ y obtiene una chance de ser re-elegido. O bien (ii) hace x en el período $t_{(n+m)} - (n)$ y obtiene $2x$ pero fortalece el entorno institucional Φ y disminuye sus chances de ser re-electo. Se puede hablar de *democratic responsiveness*? ¿Y de responsabilidad?

Proposición 10: Dado un entorno institucional $\Phi = f(\text{políticas implementadas por } G_{n-p})$ y en él C , inmerso en el sub-entorno institucional $\kappa \in \theta$ y donde $\kappa = f(\text{políticas implementadas por } G_n)$, quiere x en el momento t_n y sabe que al obtener x su función de bienestar se incrementará. Supongamos que G hace x en el período $t_{(n+m)} - (n)$. Ahora en el momento t_m el entorno institucional $\Phi = f(x \text{ implementadas por } G_{n+m})$ y el sub-entorno institucional $\kappa \in \theta$ y donde $\kappa = f(\text{políticas implementadas por } G_m)$. Ahora C quiere o desea x' en el momento t_m . ¿El público C está en condiciones de saber cómo las políticas x impactaron en el entorno institucional Φ ? ¿Cómo puede C evaluar el entorno institucional Φ con independencia de x ? ¿Puede hacerlo en el momento t_m ?

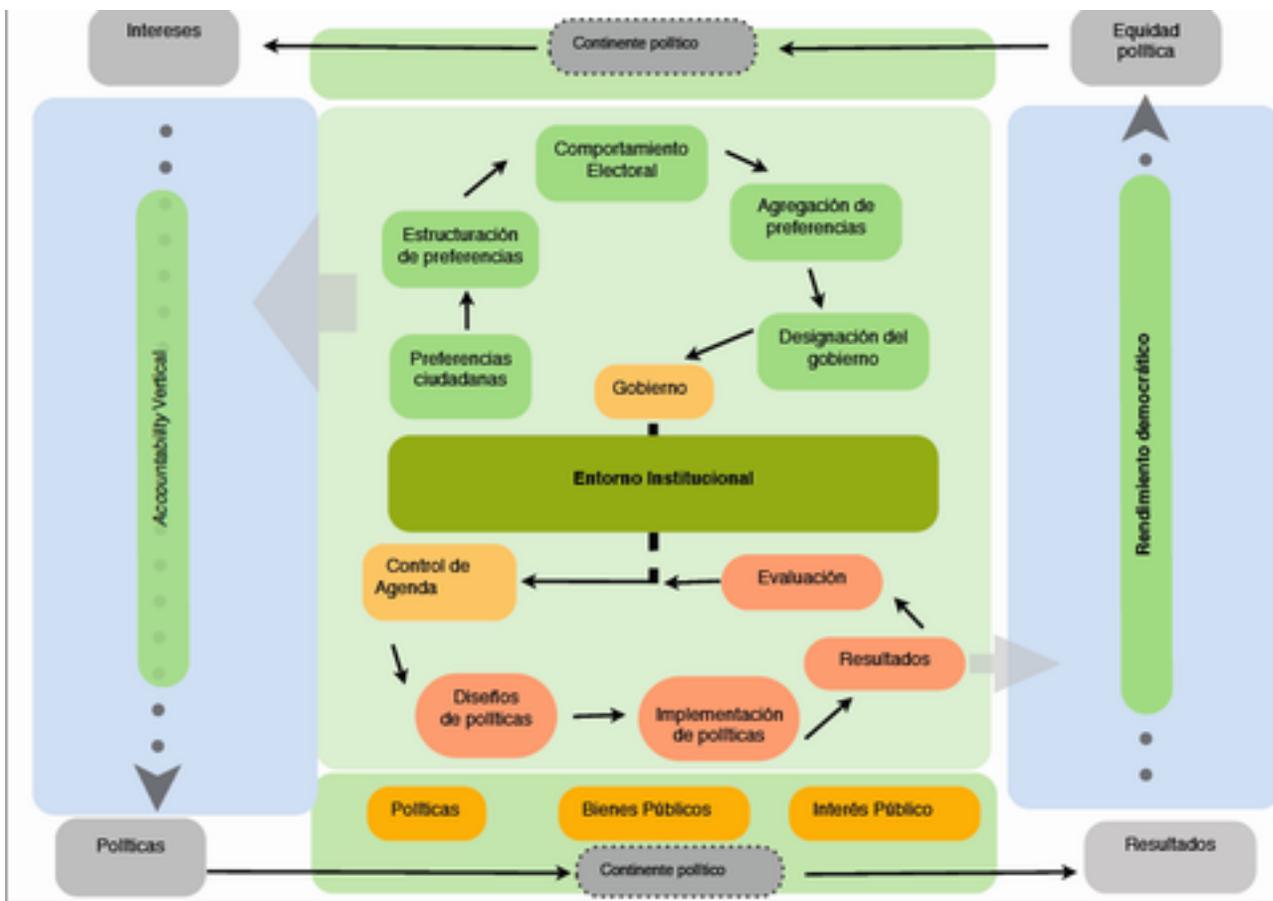
§.4. Modelo clásico de *responsiveness* vs incorporación de gobernanza.

Tomando en cuenta las proposiciones del epígrafe anterior ofrecemos dos esquemas de análisis para reflexionar sobre la *responsiveness*. El primero, Diagrama 1, muestra una ruta 'clásica' de *responsiveness*. En donde el entorno institucional queda como variable exógena, y la red de gobernanza que soporta el diseño, implementación y evaluación de políticas no es tomada en cuenta.

En el Diagrama 2, tomamos el entorno institucional como variable endógena al modelo de análisis e incorporamos la red de gobernanza como elemento indispensable del análisis. Lo cual nos habilita a levantar el supuesto 2 mencionado en la nota al pie número 6.

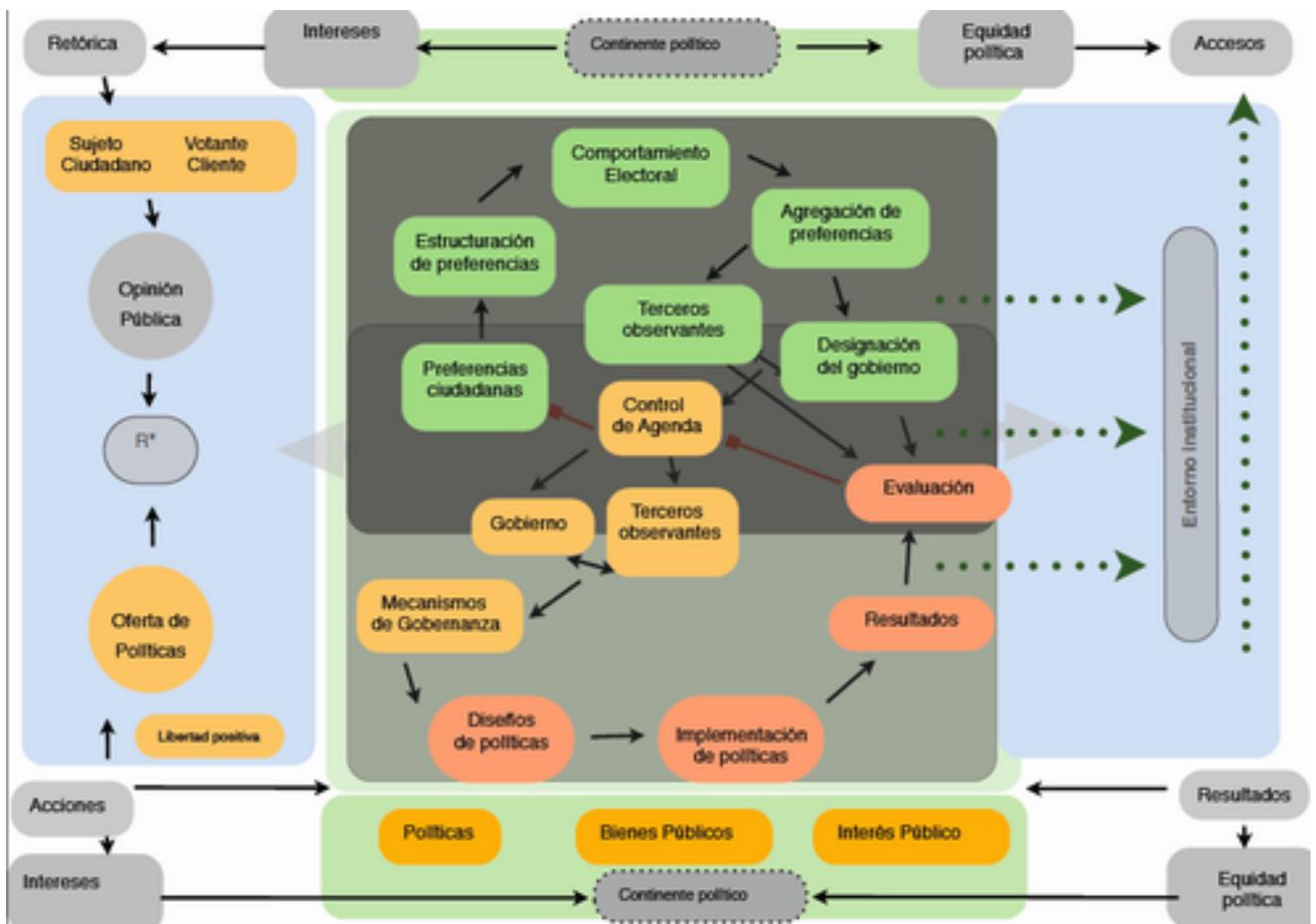
Así, concluimos esta comunicación con la siguiente pregunta: ¿el Modelo del Termostato, (propuesto por Wlezién en 1995) o sus variantes, constituyen una aproximación útil y eficaz para medir la *responsiveness* democrática en presencia de redes de gobernanza?

Diagrama 1: Modelo clásico de *responsiveness*. Búsqueda de relación causal entre preferencias electorales y realización de políticas. [M-Políticas x-G---*Responsiveness*]



Fuente: elaboración propia.

Digrama 2: Modelo “gobernanza” de responsiveness.



Fuente: elaboración propia.

Bibliografía:

Page, Benjamin I. (1994), "Democratic Responsiveness? Untangling the Links between Public Opinion and Policy", *Political Science and Politics*, Vol. 27, No. 1 (Mar.), pp. 25-29.

Pennock, J. Roland (1952); "Responsiveness, Responsibility, and Majority Rule", *American Political Science Review*, 46, 3, págs. 790-807.

Colombo, Paolo (2003); *Gobierno*, Buenos Aires: Nueva Visión. Traducción de Heber Cardoso. Colección dirigida por Hugo Vezzetti.

Morlino, Leonardo (2008); "La crisis de la democracia es por intentar responder a problemas sin solución", *Metapolítica*, Núm. 62. Noviembre Diciembre. [Entrevista realizada por Ariel Ruiz Mondragón]

Becker Nissen, Ulrik (2011), "Responsibility and Responsiveness. Reflections on the Communicative Dimension of Responsibility", *Neue Zeitschrift für Systematische Theologie und Religionsphilosophie*, 53, págs. 90–108

Gilens, Martin (2005); "Inequality and Democratic Responsiveness", *Public Opinion Quarterly*, Vol. 69, No. 5, Special Issue, pp. 778–796

Schumaker, Paul D. (1975); "Policy Responsiveness to Protest-Group Demands", *The Journal of Politics*, Vol. 37, Núm. 2, págs. 488-521.

Eulau, Heinz and Paul D. Karps (1977); "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 2, Núm. 3, págs. 233-254.

Thomas, Kathrin (2011); "Policy Responsiveness? Evidence for one side of the thermostat", Paper presented at the ELECDEM workshop on content analyses, Amsterdam (20-24 March) . [fecha de consulta: 20 de mayo de 2012]. Disponible en: <http://www.elecDEM.eu/media/universityofexeter/elecDEM/pdfs/amsterdamwksp/Kathrin_Thomas_Policy_Responsiveness.pdf>.

Binzer Hobolt, Sara and Robert Klemmensen (2008) "Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective", *Comparative Political Studies* (41, 3). 309-337.

HeeMin, Kim; Fording, Richard and Emilia Powell (2005); "What Happens between Elections?: Government Responsiveness in Western Democracies", Prepared for Presentation at the Annual Convention of the American Political Science Association, Washington, D.C., September 2005.

Brooks, Clem and Jeff Manza (2006); "Social Policy Responsiveness in Developed Democracies", *American Sociological Review*, Vol. 71, Núm. 3, págs. 474-494.

Laporta, Francisco J. (1989); "Sobre la reoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate", *Doxa*, número 6, 1989, pp 121-140.

Martí i Puig, Salvador (2009); "Los múltiples debates (y realidades) de la democracia en América Latina", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Núms. 85-86, págs. 53-74

Soares, Pedro G (2011): *Is the Quality of Democracy Rising or Falling in Democratic States ? : Perspectives and Accountability*. Ponencia a IPSA, Sao Paulo, Febrero 16 a 19 de 2011. Recuperado el día 1 de noviembre de 2011 de: <http://saopaulo2011.ipsa.org/sites/default/files/papers/paper-1495.pdf>

Morlino, L (2004); "What is a 'Good' Democracy?", *Democratization*, Vol. 11, No. 5. págs 10-32.

Powell Jr., G. Bingham (2005); "La cadena de reciprocidad", en Diamond, Larry y Leonardo Morlino (Coord.), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore: John Hopkins University Press.

Powell, G. Bingham (2003); "On Democratic Responsiveness", Prepared for "The Quality of Democracy: Improvement or Subversion?" Conference, October 10,11, 2003. Stanford University.

Wlezien, Christopher (1995) *The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending*. *American Journal of Political Science* (39, 4). 981-1000.