



**Nova Scientia**

E-ISSN: 2007-0705

[nova\\_scientia@delasalle.edu.mx](mailto:nova_scientia@delasalle.edu.mx)

Universidad De La Salle Bajío

México

Russo Foresto, Juan José

Capital social y calidad democrática: puentes y fronteras

Nova Scientia, vol. 1, núm. 1, noviembre-abril, 2008, pp. 33-52

Universidad De La Salle Bajío

León, Guanajuato, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=203315665010>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

 redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Russo, J. J.



*Revista Electrónica Nova Scientia*

# Capital social y calidad democrática: puentes y fronteras

**Juan José Russo Foresto**

---

Facultad de Derecho y Administración. Universidad de Guanajuato

---

**Artículo por invitación**

**México**

*Circunvalación Poniente 1215-3, col. jardines del Moral, CP.37149, León, Gto. [juan\\_russo@hotmail.com](mailto:juan_russo@hotmail.com)*

© Universidad De La Salle Bajío (México)

## Resumen

Este trabajo tiene como propósito reflexionar en torno al aporte de dos programas de investigación de la ciencia política contemporánea, y analizar diversos vínculos conceptuales. Me refiero a los estudios sobre capital social y sobre la calidad de las democracias contemporáneas. Ambos sectores ocupan a un número creciente de investigadores y son fuentes de innovación privilegiada en la actualidad.

**Palabras clave:** capital social, calidad democrática, democracias, ciudadanía.

*Recepción:* 29-08-08

*Aceptación:* 08-09-08

## Abstract

This work aims to reflect on the contribution of two research programmes of contemporary political science, and discuss various conceptual links. I refer to studies on social capital and on the quality of modern democracies. Both sectors employ a growing number of researchers and are prime sources of innovation at present.

**Keywords:** Social Capital, Quality of Democracy, Democracy, Citizenship

## Introducción

Los estudios sobre capital social y calidad democrática constituyen dos filones de investigación politológica que contribuyen al desarrollo de la teoría democrática y que ocupan lugares cada vez más importantes en la agenda de la ciencia política. Esto es ya una evidencia en la investigación sobre capital social. En el caso de los estudios sobre calidad de la democracia, el interés actual es el “normal desarrollo” de la política comparada posterior a la tercera ola de democratización, que profundiza en la comparación de régimenes democráticos, superando la tradicional línea de demarcación entre democracias y no democracias. En el caso de los trabajos sobre capital social se trata de indagar sobre las relaciones entre tipos particulares de relaciones sociales como cemento y fábrica de diferentes calidades de la economía y de las instituciones políticas. En ambos casos se trata de sectores de estudio que aún requieren mucha clarificación conceptual, así como refinamientos metodológicos que permitan un mejor control empírico y, por consiguiente, decidir más claramente respecto de las hipótesis formuladas.

### *1. Problemas diferentes*

La primera aseveración que debe hacerse atiende a la naturaleza de los nexos entre calidad democrática y capital social. Se trata de relaciones de distinta naturaleza respecto de cultura e institución, tema clásico y en gran medida vano por su insolubilidad, con cuestiones como si las instituciones son variables dependientes de la cultura y pueden (a través de una distribución de incentivos) reforzar, o más importante: modificar pautas culturales o, por el contrario, si son variables dependientes de la cultura y si las instituciones constituyen comportamientos estables que resultan de valores y una cultura. Cuestiones como: ¿Ciertas dimensiones de la cultura política son indispensables para estabilizar una democracia? o ¿Puede una reforma institucional favorecer conductas cooperativas o conflictuales de los actores? son planteos clásicos de la relación entre cultura e instituciones. Pues bien, la relación entre las variables capital social y calidad democrática no es equivalente a la relación régimen-cultura. Y ello es así porque el capital social como concepto no puede ser subsumido en el concepto de cultura política. La diferencia entre los conceptos de cultura política y capital social, se debe por una parte a la connotación de cada término. Pues mientras la cultura política es en gran medida

identificada con valores, cogniciones, actitudes, si se mide a nivel individual, o con tradiciones, costumbres, mentalidades, si se mide a nivel colectivo, el capital social implica un mixto de valores y redes, pero el énfasis está puesto en las relaciones sociales. El concepto de capital social es de carácter *relacional*, es decir está referido a la función que cumple cierto tipo de relaciones sociales respecto de otro aspecto sistémico (por ej. la productividad económica, la eficacia institucional, etc.). Por ello, tiene poco sentido la referencia al capital social como variable aislada, pues su sentido y valor depende de la relación con otras variables. El “*capital social*” es “*capital*” en cuanto produce otras cosas. Por el contrario, el concepto de cultura política tiene sentido en sí mismo, con independencia de sus relaciones con otras variables.

La naturaleza de la relación *institución-cultura* es diferente de la relación *capital social-calidad democrática*. En el primer caso, el debate es respecto de qué término debe ubicarse como variable independiente. En el segundo caso, la calidad democrática es considerada generalmente como resultado de un conjunto de factores, entre ellos de cierto tipo de capital social, y en tal sentido es definida como variable dependiente. Sin embargo, autores como Guillermo O'Donnell o Leonardo Morlino, prestan atención a variables contextuales, e institucionales, en vez que culturales. Se trata de autores con predilección por análisis más estructurales que culturalistas. En este sentido, y sólo en este sentido, surgen diferencias similares entre los cultores del capital social y los estudiosos de la calidad democrática, con respecto a las existentes entre culturalistas e institucionalistas. Un ejemplo de ello, es el escepticismo que muestra Robert Putnam en su *Making Democracy Work*, sobre la *modificabilidad* de dimensiones de la cultura política, a partir de políticas públicas.

## 2. Evoluciones

Ambos programas de investigación poseen una “*historia larga*” y una “*historia corta*”. Es decir, suponen preocupaciones y problemáticas de larga data en las ciencias sociales, y constituyen enfoques novedosos y originales. La historia del concepto de capital social (en sentido estricto) puede rastrearse hasta comienzos del siglo XX, con los trabajos del educador Lyda Hanifan en 1920. Pero para algunos estudiosos (Portes e Sensenbrenner 1993) desde Marx y Engels es posible utilizar la noción de “*bounded solidarity*”, es decir que circunstancias amenazantes pueden favorecer la cohesión de un grupo; desde George

Simmel se hace pertinente usar el concepto de “*transacciones de reciprocidad*”, en el sentido de normas y obligaciones producidas por redes personalizadas de intercambios. Y autores como Durkheim, y más adelante Parsons, plantearon la relevancia de la “*introyección de valores*”, es decir la formación de valores compartidos en el interior de una sociedad. También en Weber pueden encontrarse reflexiones, a propósito de “las sectas protestantes y el espíritu del capitalismo”, en el sentido de la pertenencia a sectas religiosas para obtener credibilidad y ventajas económicas. Si prestamos atención a la historia del uso explícito del concepto de capital social, se encuentra que desde el origen se plantea la cuestión de que un orden político democrático hace depender su suerte, no sólo de las instituciones formales, ni de los rituales democráticos, ni siquiera de la voluntad y características de sus élites, sino de la calidad de una comunidad cívica. Hay consenso en que el trabajo de Lyda J. Hanifan es pionero en la introducción del término denotando aquellos específicos “aspectos intangibles relevantes en la vida cotidiana de las personas: buena voluntad, compañía, simpatía, y relaciones sociales (...) que permiten la unidad social (Hanifan 1920, 78). En los años sesenta la urbanista Jane Jacob (1961) asigna a las redes urbanas el carácter de recursos indispensable en la vida de las ciudades, y en los años 80 el concepto es mencionado por el influyente sociólogo francés Pierre Bourdieu en las Actes de 1980.

En el caso de la calidad democrática se trata, en su historia larga, de reflexiones sobre la buena ciudad o la democracia buena, que se remontan al origen del pensamiento democrático mismo. Reflexiones sobre la buena ciudadanía, el buen gobierno o las buenas instituciones, y que encuentran sus raíces en lejanos pensadores griegos, como Pericles o Platón, y en la época moderna en el pensamiento liberal desde el siglo XVIII al siglo XX.

Respecto de la historia corta, puede considerarse el trabajo de Robert Putnam sobre las regiones italianas (1993), como una investigación que inicia y da cuerpo fáctico al trabajo teórico sobre capital social de James Coleman (1989), y en el campo de los estudios sobre calidad democrática, la reflexión de Guillermo O'Donnell sobre la ausencia de control y de compromiso por parte de los ciudadanos en las democracias latinoamericanas, es decir sobre *democracias delegativas* (1994), es el paso inicial de investigación propiamente politológica. Se trata de sectores de estudio que adquieren vigor desde hace sólo poco más de una década.

La historia corta del capital social, constituye un joven y frondoso paisaje que puede dividirse en por lo menos tres rutas de trabajo. La primera ruta implica prestar atención a la confianza en las personas, a las normas de reciprocidad o que modulan la convivencia, y a las redes de asociaciones y de compromiso cívico. Esta ruta es transitada por Robert Putnam (1993), Francis Fukuyama (1995, 2000), Ronald Inglehart (1997), Deepa Narayan (1997), Stolle (1998). La segunda ruta es transitada por autores como Bourdieu (1980), Coleman (1988), Burt (1992), Loury (1992), Portes (1995) y Collier (1998), que consideran al capital social como un conjunto de relaciones sociales que constituyen recursos para un actor. La tercera ruta reúne a aquellos estudiosos que consideran que la calidad institucional es un recurso-capital de valor importante, por ejemplo para un mayor rendimiento económico. Así, la calidad de la burocracia, las libertades civiles y políticas, o la calidad del sistema judicial (North (1990), Olson (1965,1982), Barro (1996), Mauro (1995), Knack e Keefer (1997), Alesina et al. (1996), pueden incidir en un mejor sistema político y económico. Estas acepciones diferentes de capital social han sido clasificadas por Collier (1998) en dos grandes categorías, que incluyen las dos primeras rutas como capital social civil (cantidad y calidad de la sociedad civil), y a la última como capital social gubernamental (calidad del contexto político-institucional).

En el caso de la calidad democrática, el discurso se ha centrado en torno a cuestiones sustantivas (realización de igualdad y libertad) y procedimentales. A nivel teórico, la presentación sistemática más rigurosa, en particular sobre la dimensión procedural, corresponde al estudioso italiano Leonardo Morlino (2003), quien sistematiza los aportes realizados por diversos investigadores del tema. Así, aspectos como “*imperio de la Ley*” (Maravall 1996), “*rendición de cuentas*” (Schedler 1999, Maravall 2001, O’Donnell 1998, Bobbio 1986, 1988, 1990 1996), “*respondencia*”, “*participación*” y “*tendencia a la realización de la igualdad y de la libertad*” son propuestos como las dimensiones fundamentales de la calidad democrática (Morlino 2003). Aspectos sustantivos de calidad democrática han sido propuestos por autores como Arend Lijphart que, aunque no propone una definición exhaustiva de calidad democrática, sí ofrece indicadores, y de ahí su valor, susceptibles de control empírico.

### *3. Confianza y política*

Para los fines de este trabajo, se considera fundamental el concepto de capital social civil, entendido como una mezcla de confianza generalizada y de redes de relaciones sociales, y se deja de lado la perspectiva de capital social como instituciones formales e informales de cierta calidad. Ello sencillamente porque la vinculación entre capital social gubernamental y calidad democrática es irrelevante o tautológica.

El concepto de capital social posee su principal valor, como lo muestra la literatura citada anteriormente, en la investigación sobre los efectos que la socialidad y la calidad de la socialidad tienen respecto al desarrollo económico, urbano o institucional.

Ahora bien, ¿Puede una dimensión como la confianza ser el cemento de la vida política? ¿No es acaso la desconfianza un elemento necesario y racional de la interacción entre actores políticos? La confianza es el cemento, como se ha mencionado, de la vida social y de las relaciones civiles, pero ¿puede acaso afirmarse que cuando ingresa la dimensión política en las relaciones humanas, es también la confianza un elemento de estabilidad y buena calidad de la política? Por el contrario, y como lo muestra alguna literatura relevante (Stoppino 1986), ¿no es la desconfianza una dimensión psicológica de supervivencia en la construcción y mantenimiento del poder político? La cuestión que aquí se plantea es relativa a la utilidad de dimensiones del capital social, como la confianza, para la comprensión de aspectos de la vida política. Robert Putnam (1993) y Francis Fukuyama (1996, 2000) son los autores que mejor han desarrollado la dimensión confianza y, en el tratamiento de ambos autores, resulta a mi juicio poco plausible, que la confianza (ingrediente importante de la buena sociedad) constituya un elemento constitutivo de la buena política. Por otra parte, conceptos como reciprocidad diferida o inmediata pueden, en ciertas condiciones, traducirse en formas de clientelismo. Al respecto, con estas cuestiones, el presupuesto de fondo es que las relaciones políticas poseen no sólo naturaleza, sino funciones diferentes de las relaciones sociales para las estructuras de un sistema.

En tal sentido las relaciones políticas implican la posibilidad de construir “capital político”, concepto que debe entenderse como conjunto de relaciones políticas, es decir de asignación imperativa de valores, (Easton 1953) que permiten la producción de estabilidad, gobierno y, en ciertas circunstancias, una buena democracia. El concepto de capital político puede ser analizado en términos del capital que posee una comunidad política. Sobre este concepto

existen en la actualidad frecuentes referencias incorporadas sólo de manera intuitiva en el lenguaje común y muy raramente en términos más exigentes (Palermo 2004). Así, el polisémico concepto de capital político, suele estar referido a la legitimidad de un líder, a sus capacidades de desempeño, al respaldo de actores relevantes, o a la etapa inicial de gestión. Todas estas acepciones implican considerar una “*reserva de recursos*” que le permiten a un líder actuar y realizar propósitos. Se trata, por lo tanto, de acepciones relacionadas con los recursos y capacidades del liderazgo. Por el contrario, en la literatura el concepto de capital político está ausente en el sistema político, en particular en la comunidad política. El concepto de capital político consiste en el conjunto de relaciones políticas que incrementan la capacidad de una comunidad política o de sus actores, para auto-limitarse en situaciones de conflicto, así como tender a acuerdos o a favorecer la competición política. A nivel de élites, capital político significa la capacidad de competir y de cooperar en situaciones de consenso, y la capacidad de establecer redes en situaciones de conflicto. A nivel de base, es la capacidad de apoyo de las élites respecto de los acuerdos alcanzados en casos de cooperación o competencia, y por lo menos de acatamiento en los casos de conflicto. En tal sentido el concepto de encapsulamiento (1990) resulta indispensable para la comprensión del capital político en situaciones de conflicto. El concepto de capital político puede contribuir a la mejor descripción de distintos resultados en términos de rendimiento democrático, fundamentalmente en las democracias instauradas en América Latina. Es decir, cuánto el capital político es una condición de hacer cumplir efectivamente la ley (*Rule of Law*), de responsabilidad-control (*Accountability*) sea vertical (entre ciudadanos y gobierno), sea horizontal (el control entre agencias del Estado), y de respondencia (*Responsiveness*) en términos de la capacidad del gobierno democrático de satisfacción de las demandas de la comunidad política. ¿De qué modo el capital político contribuye a producir mejor calidad en estas dimensiones de la calidad democrática? Fenómenos como el personalismo, carencia de realismo o reconocimiento de las reglas de la política, tendencia a la ruptura, desencapsulamiento o deslegitimación de la competencia política, pueden constituir rasgos negativos del capital político que afectan la realización de una buena democracia.

#### 4. *Democracia y calidad*

Si regresamos al sector de estudios sobre calidad democrática, el principal valor de estas investigaciones consiste en que permiten: a-diferenciar empíricamente y por lo tanto comparar democracias, en relación a sus bondades y déficit como regímenes políticos. Esto en parte debería dejar atrás muchas discusiones, originadas en la confusión entre ambos términos: democracias/ calidad democrática, que atribuyen la condición de *no democracias* a aquellas que funcionan deficitariamente; b-analizar el interior de la caja de Dahl de poliarquía, descomponiendo analíticamente las dimensiones del funcionamiento de las poliarquías en referencia a su gran diversidad. Esto es un avance respecto de la tradición Shumpeter-Dahl, que colocaba como eje del discurso (imprescindible por cierto) la demarcación entre democracia y otros regímenes políticos. Aquí las democracias son confrontadas entre sí, transparentando mediante el análisis los modos concretos de funcionamiento; c- superar la pura consideración normativa, y por ende limitada a la filosofía política, que distingue entre buenas y malas democracias. Al respecto, debe aclararse que ello no supone que los trabajos sobre calidad democrática no incluyan categorías o dimensiones mixtas normativas-descriptivas, como ocurre con el propio concepto de democracia. Pero de igual modo que con este último, los análisis sobre calidad democrática pueden contar con indicadores perfectamente abordables en investigaciones empíricas, y en tal sentido se trata de una estricta contribución a la ciencia política y no a la filosofía política. Al respecto pueden citarse un ejemplo. Es el trabajo realizado por Arend Lijphart sobre treinta y seis poliarquías, con indicadores de calidad democrática como 1-representación de las mujeres (indicador extensible a las minorías etnorraciales), 2-igualdad política, a partir de igualdad económica (la distancia entre los hogares que perciben el 20% de los ingresos más altos respecto del 20% de ingresos más bajos), 3-participación electoral, asociado con la igualdad política de los ciudadanos en la representación; 4-satisfacción con la democracia, es decir la medida en que quienes votaron al partido ganador y quienes votaron a perdedores, están conformes con el modo en que funciona la democracia; 5-proximidad gobierno-votante, a partir de dos indicadores: a)la distancia del gobierno, es decir en una escala derecha izquierda, dónde se ubica el gobierno y dónde la mayoría de los votantes; y b) la distancia del votante, medido a través de la distancia entre los porcentajes de votos del gobierno y el votante mediano; por último, 6) Responsabilidad-corrupción, a partir de las mediciones sobre índices de corrupción percibida.

Esta investigación proporciona un avance sustancial respecto de mediciones previas sobre calidad democrática, como las realizadas por el propio Dahl (1971- 1997: 25-215) en los años setenta donde, a partir de indicadores como apertura a la oposición, incluía casos de democracia y no democracia en su clasificación. Sin embargo, aún existe déficit en términos del control empírico. Así, para medir las dimensiones de calidad democrática (Rule of Law, Accountability, Responsiveness) se proponen indicadores a veces muy generales. En el caso de Imperio de la ley se propone: la obligación frente a todos de construir un sistema legal con garantías de derechos e igualdad para los ciudadanos, ausencia de corrupción en los aparatos del estado, la existencia de una burocracia civil, competente, eficiente y universalista, la existencia de una policía respetuosa de derechos y de las libertades, independencia de la justicia de influencia política, fácil acceso de los ciudadanos a la justicia, razonable duración del proceso penal y contencioso civil o administrativo. Como puede advertirse, se trata de indicadores de distinto nivel de abstracción y en tal sentido están desequilibrados en su puesta a punto para la prueba empírica. Así, los primeros resultan todavía demasiado abstractos como indicadores, mientras los últimos resultan más adecuados y precisos. En el caso de *rendición de cuentas*, se adopta generalmente la propuesta de Andreas Schedler, que considera tres dimensiones: a- información sobre los políticos y sobre el proceso gubernamental (poder ejecutivo, Congreso, Justicia), b-justificación y c-castigo o recompensa de los electores. También hay acuerdo en considerar la utilidad de la distinción aportada por Guillermo O'Donnell, entre *rendición de cuentas vertical*, fundamentalmente a partir del premio/castigo de los electores, y *rendición de cuentas horizontal* (O'Donnell 1998), a través de las propias agencias del Estado (Justicia, Congreso) y de actores sociales (los medios de comunicación de masas, empresarios sindicatos, ONG., etc.).

Si bien los estudios sobre calidad democrática constituyen un avance relevante en la teoría de la democracia, es una temática sobre la que deben adoptarse *reservas* respecto de potenciales desarrollos que serían poco fértiles o incluso no pertinentes. Ellos son: a- *el riesgo desarrollista*: la temática puede inducir a la realización de series cuantitativas que consideren indicadores abstractos ubicando algún caso como el más próximo a la democracia ideal, y al resto como los casos que deberían *tender a* esos parámetros abstractos. Al respecto, la política comparada surgida en la segunda post guerra nació como

un programa que intentaba superar el parroquialismo. En verdad ha sido un intento realizado un sinnúmero de veces seguidas a un sinnúmero de fracasos. Dicho esto, no se niega la posibilidad de construir un ranking de buenas/ malas democracias. Tampoco se niega la posibilidad de poder evaluar a algunas como las mejores democracias y a otras como las democracias de peor funcionamiento. Pero lo más rico puede extraerse del análisis contextualizado, a fin de considerar la calidad de la democracia en relación con los temas salientes particulares de cada régimen. En tal sentido, el trabajo sobre pocos casos y con el uso adecuado del método comparado puede ser un antídoto para superar esta tendencia; b- *el predominio del discurso normativo* sobre el discurso empíricamente fundado, pues qué es lo mejor o lo peor, constituye una incursión en la filosofía política más que en la ciencia política. Por último hay una distinción difícil a la hora de plantear el tema de la calidad democrática: c-*estiramiento del concepto de buena/mala democracia*. Es decir el concepto de calidad democrática denota la calidad de un régimen político y no la calidad de un sistema político ni de un país. Este riesgo surge de las dificultades a veces de diferenciar entre ambos planos. Es normal que cuando se piensa en democracias consideradas de buena calidad ello se asocie con países de alto nivel de desarrollo económico y social. Al respecto si no se hace la diferencia, entonces aquellos países más ricos y democráticos serán registrados automáticamente como los países de mayor calidad. Naturalmente es pertinente, y muy interesante, indagar (como lo hiciera Lipset (1959, 1994-1996) respecto de la democracia) sobre las condiciones sociales de la calidad democrática. Pero esto puede hacerse una vez que la distinción ha sido realizada entre condiciones socioeconómicas y culturales, y calidad de las poliarquías. De todos modos, el problema es más espinoso, pues el desarrollo y bienestar de una población no tiene necesariamente que ver con el funcionamiento de un régimen político. Lo mismo ocurre con la calidad de vida de una población. Si no se lleva a cabo esta distinción, entonces existirá la tendencia a considerar a la democracia no como un régimen político sino como una entidad más amplia. El problema es que con ello se incurre en un conjunto de problemas empíricos de difícil solución. Si la democracia es más que un régimen político, entonces ese *plus* implica remover un conjunto de conceptos bien asentados en la ciencia política actual. Pero la principal dificultad estriba en las dificultades empíricas para dar cuenta de ese *plus*.

Un problema que encuentra el discurso sobre calidad democrática es la búsqueda del punto cero, o de neutralidad, que puede conducir al engaño de que existen *democracias mínimas*, a partir de las cuales puede construirse una escala de mejores o peores democracias. A mi juicio, no es correcto hablar de democracias mínimas como sinónimo de democracias con instituciones neutrales que poseen el mismo valor, pues la calidad no es una cuestión de grados solamente. Es decir que estipuladas dos, tres o cuatro condiciones para que un orden político ingrese en la clase de las democracias, no implica admitir que esas condiciones-instituciones suficientes, posean la misma calidad. Por lo tanto, una vez más, el discurso sobre la calidad es inherente al inicio del discurso sobre democracia. Como he señalado (1993) hay democracias que nacen falladas. Las democracias tienen distintas calidades en su origen. Para decirlo metafóricamente: no importa sólo el número de piezas sino la calidad de cada pieza. Así, simultáneamente deben contarse las piezas y la calidad de las piezas del régimen. Para pertenecer al género democrático se requiere que haya un régimen que posea un conjunto de piezas, y un mínimo de calidad de esas piezas. Por ello la cuestión de la democracia mínima no es separable de la cuestión de la calidad.

Y entonces la cuestión de cantidad y calidad de las instituciones democráticas es inescindible. Por ello las cuestiones de qué es una democracia y cuál es su calidad, son difícilmente separables. La democracia implica un número mínimo y con calidad mínima de procedimientos. Pero a la hora de la comparación entre casos se trata de una cuestión muy ardua, pues puede que una democracia A sea mínima y de alta calidad en hipotéticas condiciones 1 a 4, y que la democracia B sea mínima y de alta calidad en hipotéticas condiciones 5 a 8. Ahora bien ¿qué democracia posee más o mejor calidad? Es plausible que en estos casos, el discurso sobre tipos de democracia sea más convincente que el de las calidades.

La distinción entre más democracia y mejor democracia es una distinción difícil. Cuando algunos estudiosos (por ejemplo Bobbio 1996) hablan de una extensión de la democracia en una comunidad hospitalaria, se refieren sin dudas a un aumento de la calidad democrática, y en tal sentido no es siempre claro que el discurso sobre calidad democrática no se mezcle con el relativo a la propia democracia. Pues desde Schumpeter, la definición de la democracia ha implicado una cuestión de grados y de clases de funcionamiento de los regímenes políticos. Los problemas relativos a los grados de democracia pueden ser

traducidos a problemas de calidad democrática. Y es en el análisis sobre los grados de democracia donde se esconde el discurso normativo de la democracia. Pues si se considera la definición de Dahl sobre poliarquía, basada en sus dimensiones de participación ampliada y tolerancia de la oposición, se encuentra los dos niveles del discurso, referido a clases (democracias y no democracias) y a grados de democracia (después de superar umbrales de participación y de tolerancia de la oposición). En el segundo caso, como lo hace el propio Dahl en el apéndice A de su Poliarquía, aparecen algunos regímenes democráticos mejor posicionados que otros. Ese mejor posicionamiento de grado es de calidad democrática. En tal sentido, como afirmé anteriormente, las consideraciones actuales si bien conducidas, permitirán profundizar en aspectos importantes, que en la literatura anterior se trataban de modo implícito o estaban ausentes, sobre el funcionamiento de las buenas y las malas democracias.

### 5. La ciudadanía como puente

Respecto de las relaciones entre capital social y calidad democrática, como se afirmó, no pueden reducirse al debate entre enfoques *institucionalistas* vs enfoques culturalistas. Por el contrario, se trata de conceptos que tienen dimensiones en común. Un ejemplo es la participación política, indicador de civilidad y de calidad democrática al mismo tiempo. Por otra parte, difícilmente puede no incluirse en una definición completa de calidad democrática, la calidad de los valores del régimen político. Ello significa que los aspectos puramente institucionales, desprovistos de valores o rasgos culturales, no alcanzan para constituir una democracia buena. Pues, una democracia puede poseer niveles adecuados de *accountability* e imperio de la ley, sin embargo, poseer niveles de intolerancia alto, o bajos niveles de inclusividad en el sentido de reconocimiento de igualdad por parte de la comunidad nativa a nuevas comunidades de inmigrantes, como quedó testimoniado recientemente en países como Francia. Por otra parte, qué ocurre cuando una comunidad valora poco aspectos como el control, como ocurre hoy en Argentina luego de crisis económicas muy agudas. Es decir, difícilmente la calidad de la democracia pueda prescindir de la calidad de los valores que predominan.

Desde la literatura del capital social, el aporte hacia la calidad de la democracia consiste fundamentalmente en prestar atención a la calidad de la ciudadanía. Como bien ha señalado

T. H. Marshall y nos ha recordado Reinhard Bendix (1964- trad.1974: 80), en Europa los desarrollos de la ciudadanía tienen su contrapartida en creaciones institucionales. Así, a los tres tipos de derechos señalados por Marshall (derechos civiles, políticos y sociales) les corresponden cuatro grupos de instituciones públicas: los tribunales corresponden a los derechos civiles, los organismos representativos locales y nacionales a los derechos políticos, y los servicios sociales y escuelas a los derechos sociales.

En los casos de América Latina, los correlatos “ciudadanía-instituciones” no han ocurrido del mismo modo. E incluso la cuestión del ritmo de instauración democrática propia de la tercera ola ha implicado un cambio de una naturaleza muy diversa a la apuntada por los estudiosos ingleses. ¿Qué ocurre cuando esas instituciones (tribunales, órganos representativos) se crean sin su correlato de expansión ciudadano? Ocurre que las instituciones pierden relevancia, o se convierten en meros instrumentos de élites (¿estatalistas?) (O'Donnell). Desde los ciudadanos, estas instituciones no siempre constituyen un recurso para reforzar su autonomía. La abrupta ocurrencia de *la tercera ola* implicó un proceso de democratización con débil ciudadanización como resultado. Las democracias de la tercera ola se han instaurado y funcionan, con el desconocimiento de sus derechos de una porción importante de sus ciudadanos. En ese sentido algunas instituciones han llegado con la democracia, sin el proceso previo de luchas que ocurrió en las democracias modernas originarias, y en tal sentido han resultado poco costosas o “gratuitas”, y también pobremente responsivas.

La cuestión de la calidad de la ciudadanía atañe no sólo a las condiciones de producción de los derechos, sino a la constitución del “sistema de derechos-deberes” ciudadanos. Pues, es claro que una democracia de calidad requiere de ciudadanos responsables. Como ha señalado correctamente Panebianco (1995-trad.1999: 22) la ciudadanía puede en algunos casos constituirse en un *reivindicacionismo sin contrapartidas*; y esta situación, que en otra sede he denominado *ciudadanía anómica*, puede (a juicio de Panebianco para el caso italiano) ser resultado de una dimensión privilegiada del capital social, es decir de la debilidad del “sentido de pertenencia a una comunidad nacional”.

Es cierto que la prioridad de los derechos ciudadanos ha sido un gran progreso de la modernidad, sobre todo europea. Bobbio señala: “Derecho y deber son como la cara y reverso de una medalla. Pero ¿cuál es el la cara y cuál el reverso?... El problema de lo que

se debe hacer o no hacer es un problema ante todo de la sociedad en su conjunto más bien que del individuo... Para que pudiese ocurrir el pasaje del código de los deberes al código de los derechos ocurría que fuese invertida la medalla. Que se comenzase a mirar el problema no más solamente desde el punto de vista de la sociedad, sino también desde el individuo" (Bobbio 1999: 433-434) Se pasó así, del acento en el Estado como prioridad, al acento en los individuos. El Estado para los individuos y no los individuos en función del Estado. Correcto, pero qué ocurre en sociedades con bajas tasas de solidaridad, sin organizaciones independientes y corporativizadas. Es decir, es necesario que a la dupla Estado-individuo de Bobbio, se agregue un tercer actor: los grupos de interés. Este modelo estatalista-corporativo implica la constitución de ciudadanías débiles en deberes, y la construcción de democracias anómicas. En algunas sociedades, como la argentina, existe como centro político el modelo estatalista-corporativo, que implica un desarrollo histórico en el que no se avanza en derechos ciudadanos y, al mismo tiempo los deberes son vulnerados y violados. Se trata de un centro regido por fuertes impulsos corporativos. Históricamente en Argentina, como afirma Delich: "El estado de derecho comenzó a desinstitucionalizarse; el estado cedió paso al gobierno, hasta no admitir casi diferencias.... (y más adelante)... La sociedad corporativa había comenzado a desplazar a la sociedad de ciudadanos (inútiles en un estado que no los reconocía) y a reemplazar el juego de las instituciones por el juego intercorporativo" (Delich 2002: 85). Ello muestra, por una parte, la reversibilidad del proceso de constitución de ciudadanía, y por otra, los diferentes itinerarios que puede seguir. En el caso argentino, la confluencia entre debilidad del Estado y surgimiento de la sociedad corporativa dieron lugar al relegamiento de la dimensión *deber* de la ciudadanía, sin que ello implicara un reforzamiento de los derechos individuales, por el contrario implicó un reforzamiento de derechos de los grupos más potentes. (Delich 2002:85-99)

Siempre se arriba a tipos de ciudadanía que refuerzan un tipo de orden y de calidad democrática. Así, la ciudadanía débil en deberes es construcción de democracia anómica. Podemos entender a la ciudadanía como un resultado o como un proceso político de evolución de obligaciones y prerrogativas. En cualquier caso se trata de un rasgo esencial para la caracterización de un régimen político. Considerada como un resultado efectivo, se pueden señalar dos tipos de ciudadanía. Es decir a) ciudadanía débil en derechos y b)

ciudadanía débil en deberes. La primera suele corresponder a *democracias incompletas*, mientras la segunda a *democracias anómicas*. Las primeras son democracias con déficit en algunas de las esferas de la ciudadanía: civil, política, social y cultural. Se trata de democracias incipientes, de etapas de democracias, o de democracias con sociedades civiles muy desiguales. Las segundas son regímenes populistas, o democracias con sociedades civiles corporativas. Se trata de democracias con debilidad institucional. En ambos casos son sistemas de democracia de poca calidad. Pero las democracias anómicas están sometidas especialmente al riesgo de la manipulación. La contraposición clásica de Estado versus individuo, destacada por Bobbio, cede en la actualidad el lugar a contraposiciones entre ciudadanos y particulares, y por ello el problema remite a confrontaciones en la misma comunidad. Es en esta contraposición y tensión de la sociedad en la que el rol de los deberes debe ser reforzada. Como se ha mencionado, diversos estudios actuales muestran que los más afectados por el incumplimiento de deberes y de déficit del imperio de la ley, son los sectores más vulnerables de las sociedades latinoamericanas (Méndez 1997-2002). Atender a la ciudadanía fuerte en deberes, es atender al principio categórico de igualdad política propiciado por Dahl.

El nexo entre capital social y calidad democrática a través de la calidad de la ciudadanía, debe prevenírnos de dos errores. El primero es incurrir en el moralismo. Ninguna ciencia política, ni ciencia social buena se construye con moralismo. En tal sentido la calidad democrática debe definirse considerando la autonomía de la política y lo que puede considerarse la ética pública, que se resume en la preocupación por la *salus reipublicae*, es decir la salvaguardia de la cosa pública y el bien de la ciudad (Panebianco *ibidem*: 78).

El segundo error es argüir la necesidad de encontrar fuera del régimen la definición de calidad democrática. Proponer la realización de ciudadanía como dimensión de la calidad democrática, no implica ampliar el discurso democrático fuera de los límites del régimen político. La “operación” de convertir a la democracia en un concepto extra-régimen supone: 1) costos muy altos de medición empírica<sup>1</sup>, sin beneficios de comprensión conceptual. El régimen político implica valores, normas, reglas de juego, que suponen, cuando son democráticos, un buen ejercicio y desarrollo de la ciudadanía. Por lo tanto hablar de calidad

---

<sup>1</sup> Debo esta observación a Leonardo Morlino.

democrática es hablar de calidad de un orden político; y 2) el regreso a una visión anacrónica de democracia. Veamos este segundo punto.

La concepción previa al 1900 y, por lo menos desde el siglo dieciocho, es que la democracia era más un conjunto de principios que un tipo de régimen político. En tal sentido, la democracia constituía la participación de la comunidad y la igualdad social de los ciudadanos, y no el gobierno de la mayoría o el sufragio universal. Si se analiza la posición de Rousseau, típica del siglo XVIII, la democracia significa ante todo igualdad y participación. La democracia constituye un tipo de comunidad, que reunía un conjunto de condiciones: “¡cuántas cosas, todas difíciles de reunir, no supone este gobierno!” Es decir la democracia supone: a- “un Estado muy pequeño, para que se pueda juntar el pueblo sin dificultad, y cada ciudadano pueda conocer fácilmente a los demás; b- “una sencillez de costumbres muy grande, a fin de evitar la multitud de cuestiones y las discusiones espinosas”; c- “mucha igualdad en los rangos y en las fortunas, pues sin esto no puede subsistir por largo tiempo la igualdad en los derechos ni en la autoridad” y d- “poco o ningún lujo” (libro III, Capítulo IV De la democracia).

La democracia deja de ser un tipo de comunidad y pasa a constituirse propiamente en un régimen cuando se intenta una definición no sólo normativa, sino descriptiva. El propio Rousseau recluía a la democracia (definida por él) a la tierra de la utopía, pues decía que una sociedad y un gobierno de ese tipo era sólo posible entre dioses. El giro copernicano, sobre la concepción de la democracia lo produjo Schumpeter en 1942, posiblemente por primera vez, cuando define a la democracia como un método (“método político es el método que utiliza una nación para llegar a sus decisiones” (p.313) La teoría clásica en términos de Schumpeter, es decir la teoría que él mismo supera, consistiría como método democrático, en a-“aquel sistema institucional de gestación de las decisiones” b) “que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por si mismo las cuestiones en litigio”, c)“mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad.” (p.321).

Como es sabido, Schumpeter invirtió los dos puntos b) y c) para dar lugar al método “en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” (p.343).

Es interesante que el propio Schumpeter, enfrentado a la cuestión de la calidad democrática, no encontrara la necesidad de prescindir de su rasgo esencial: la de método político. Pero por otra parte, considerara que una democracia de calidad puede lograrse si se cumplen al menos cuatro “condiciones para el éxito del método democrático” (368-376). Entre ellas a) la calidad de los políticos debería ser muy elevada, b) el dominio de lo político debe tener límites de racionalidad técnica, c) una burocracia de calidad, y d) autodisciplina democrática o vigor moral de las élites.

Es verdad que dos formas muy diferentes de afrontar el problema del “buen gobierno” han consistido históricamente, por una parte, en quienes proponen características relativas a los méritos de “quienes” deben gobernar (Platón, Marx), y por otra, quienes proponen méritos sobre “cómo” se debe gobernar (Mill, y en general los liberales). Sin embargo, como queda claro en Schumpeter, aun los autores procedimentales consideran muy importante la cuestión de la calidad de las élites y de los ciudadanos para obtener una democracia de calidad.

Por último, así como la literatura sobre el capital social puede echar luz sobre cuestiones relativas a la calidad democrática, a través por ejemplo del conocimiento de las condiciones para la realización de una buena ciudadanía; la literatura sobre calidad democrática enriquece a los estudiosos de capital social, en términos del análisis de la calidad de ese capital. Calidad que en parte se corresponde con los tipos de capital y de relaciones sociales que hoy se analizan. Pero también por el énfasis necesario en el control, transparencia y responsabilidad de ciertas redes que se construyen con grados diversos de calidad.

## Referencias

- Bendix, R. (1964, trad. española 1974) Estado nacional y ciudadanía, Amorrortu, Buenos Aires.
- Bobbio, N. (1988) "Dalla priorità dei doveri alla priorità dei diritti", Mondoperaio, 41, 3, pp.57-60, Roma
- (1986) "Democrazia e conoscenza" en Norberto Bobbio, Teoría Generale della política (339-352), compilación de Michelangelo Bovero, Einaudi, Turín.
- (1990) "Democrazia e segreto" en Norberto Bobbio, Teoría Generale della política (352-369), compilación de Michelangelo Bovero, Einaudi, Turín.
- (1996) El futuro de la democracia, FCE, México, 2ª edición
- Bourdieu, P. (1980), Le capital social, notes provisoires, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 3, 2-3.
- Coleman, J. (1988), Social capital in the creation of human capitale, American Journal of Sociology, 94, S95-S120.
- Dahl, R. (1971-trad.1997) La poliarquía, participación y oposición. Tecnos, Madrid.
- (1989, trad. 1992) La democracia y sus críticos, Paidós, Buenos Aires.
- Delich, F. (2002) La crisis en la crisis, Eudeba, Buenos Aires.
- Etzioni, A. (1996-trad.1999) La nueva regla de oro, comunidad y moralidad en una sociedad democrática, Paidós, Buenos Aires.
- Fukuyama, F. (1995), Trust: the social virtues and the creation of prosperity, New York: Free Press
- Hagopian, F. (2005) Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile, Política y Gobierno, vol.XII, N.1. pp. 41-90
- Huntington, S. (1991-trad. 1994) La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX. Paidós, Buenos Aires.
- Jacobs, J. (1961) The life and death of great american cities, New York: Random House.
- Lijphart, A. (2000) Modelos de democracia, Ariel, Barcelona.
- Loury, G. (1977) A dinamic theory of racial income differences, in Wallace P.A. e Le
- Maravall, J.M. (1996) Accountability and Manipulation, Estudio/Working Paper 1996/92
- (2001) The Rule of Law as a Political Weapon, Estudio/Working Paper 2001/160
- Marshall, T.H (1949-trad.1998) Ciudadanía y clase social, Alianza, Madrid. Mendez, J.E. et al. (1997-trad.2002) La in-efectividad de la ley y la exclusión en América Latina. Paidós, Buenos Aires.
- Morlino, L. (2003) The Quality of Democracy: Improvement or Subversión. Introductory Remarks. Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre calidad de la democracia, Universidad Autónoma de Guerrero, 12 al 15 de mayo, Acapulco.
- Morlino, L. (2003) Democrazie e democratizzazioni, Il Mulino, Bologna.
- North, D. C. (1990), Institutions, Institutional change and economic performance, Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1998) Accountability Horizontal, Agora 8, pp.5-34, Buenos Aires.
- Olson, M. (1965), The logic of collective action, Cambridge: Harvard University Press.

- Olson, M. (1982), *The rise and the fall of nations growth, stagflation and social rigidities*, New Haven: Yale University Press.
- Panebianco (1995-1999) *El precio de la libertad*. Losada, Buenos Aires.
- Putnam, R. (1993), *Making democracy work*, Princeton NJ: Princeton University Press
- Putnam, R. (1995), *Bowling alone: America's declining social capital*, *Journal of Democracy*, 6/1, 65-78.
- Rousseau, J.J. (1762- trad.1979) *El contrato social*. Porrúa, México.
- Russo, J. (2003) *La alternancia imperfecta – Revista Estudios Sociales*, año XIII, segundo semestre, diciembre de 2003, n.25. Argentina.
- (2004) *Ciudadanía, información, y calidad democrática*, *Revista Iberoamericana de Autogestión- INAUCO*. N.44, año XXII, Valencia, España.
- (2008) *Modelo consensual, competición y calidad democrática en México*, en Russo y Sánchez Ortega (Coord.) *Nueva política y calidad democrática en México*, pp. 59-74, Fundap, México.
- Schedler, A. (1999) *Conceptualizing Accountability*, en *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers), pp. 13–28.
- Schumpeter, J. (1954, trad.1983) *Capitalismo, socialismo y democracia*, Urbis, Barcelona.
- Stoppino M. (1986) *Che cosa è la politica?* Ediciones de la Università degli studi di Pavia. Italia.