



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

La fluctuación de la democracia en Colombia. Análisis de la calidad de la democracia subnacional en Colombia en el periodo 2007-2014

Milton Andrés Rojas Betancur

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
Medellín, Colombia
2019

La fluctuación de la democracia en Colombia. Análisis de la calidad de la democracia subnacional en Colombia en el periodo 2007-2014

Milton Andrés Rojas Betancur

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Doctor en Ciencias Humanas y Sociales

Directora:

Doctora Mary Luz Alzate Zuluaga

Codirector:

Doctor Jesús Gerardo Romo Morales

Línea de Investigación:

Movimientos Sociales, Identidades y Nuevas Subjetividades

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
Medellín, Colombia

2019

Resumen

La tesis doctoral que presento se enmarca en la discusión actual sobre la democracia y cómo se analiza su calidad, con la particularidad que se hace a nivel subnacional, lo cual resulta novedoso porque en esta clase de análisis ha primado el denominado sesgo nacional. Esta tesis discute este enfoque y propone una ruta de investigación que consiste en examinar la calidad de la democracia a nivel subnacional, a partir de un estudio del rendimiento de las instituciones democráticas en los departamentos y regiones de Colombia, como una forma de evidenciar que la calidad democrática fluctúa en el territorio de un Estado y que, por ende, el régimen político no se presenta de forma homogénea, ni en territorios, ni en tiempo, lo cual evidencia, en parte, el proceso de democratización del régimen político.

Palabras clave: Calidad de la democracia, fluctuación de la democracia, Colombia, análisis subnacional de la democracia.

Abstract

This doctoral thesis is framed in the current discussion on democracy and how its quality can be analyzed. However, its novelty resides on the particularity that the analysis is done on a subnational level, whereas in most studies in the field the so-called national bias has prevailed. This thesis disputes that approach and proposes a research path consisting on examining the quality of democracy on a subnational level by studying the performance of democratic institutions in each of Colombia's departments and regions, showing that democratic quality can fluctuate within the territory of a State and that, therefore, the political regime is not homogeneous, neither in territories nor in time, which partly demonstrates the process of democratization of the political regime.

Keywords: Democratic quality; Democracy's fluctuations; Colombia; Subnational analysis of Democracy.

Contenido

	Pág.
Resumen	III
Lista de gráficas	VII
Lista de tablas	IX
Lista de mapas	XI
Introducción.....	1
1. Caracterización del sistema político colombiano	21
1.1. La exclusión/restricción desde la configuración de la estructura política. Una configuración/formación inestable de la estructura política colombiana.....	23
1.1.1. Lo determinante que es la formación del Estado para el desempeño del régimen político democrático.	23
1.1.2. Determinantes en el proceso de formación del Estado colombiano	28
1.2. Desarrollo de la democracia en Colombia: democratización dentro de la democracia restrictiva y excluyente	35
1.1.3. La exclusión/restricción de la política como proceso	35
1.1.4. De 1910 al pos-Frente Nacional. Competencia política restrictiva	39
1.1.5. Proceso político y reformas al sistema electoral en Colombia (1991-2014)	55
1.3. Bajos niveles de satisfacción y en los resultados de las políticas públicas por los determinantes del proceso político.....	61
2. Estado del arte	69
2.1. Dificultades para el estudio de la democracia como régimen político real en el siglo XX.....	70
2.2. Los aportes de Weber, Schumpeter, Downs y Dahl a la fundamentación conceptual de democracia	74
2.3. La poliarquía: concepto arquidémico de los estudios empíricos contemporáneos sobre la democracia.....	77
2.4. Estudios empíricos de las democracias después de la tercera oleada de democratización.....	87
2.5. La calidad como reciente campo de estudio empírico sobre la democracia	91
2.6. Estudios/Modelos de estudios sobre la calidad de la democracia.....	95
2.6.1. Estudios y propuestas de Corbetta, Altman y Pérez-Liñán.....	97
2.6.2. Estudios y propuestas de Mainwaring & Pérez-Liñán.....	101
2.6.3. Estudios y propuestas de Morlino	103
2.6.4. Estudios y propuestas de Barreda	104
2.6.5. Estudios y propuestas de Greppi	106
2.6.6. Estudios y propuestas de Lauth.....	107

2.6.7.	Estudios y propuestas de Duque Daza.....	109
2.6.8.	Estudios y propuestas de Belmonte	113
2.7.	Pendientes de discusión sobre la calidad de la democracia	116
3.	Marco teórico.....	121
3.1.	La democratización y la calidad de la democracia. Dos conceptos limítrofes para analizar el rendimiento de las instituciones democráticas a nivel subnacional	121
3.1.1.	El régimen político como marco institucional en el que se desarrolla la democratización:	123
3.1.2.	Calidad de democracia	145
4.	Diseño metodológico.....	153
	Introducción	153
4.1.	Índice de democracia subnacional. Fundamentación de factores, dimensiones y observables para un examen subnacional de la calidad de la democracia	157
4.2.	Metodología de la medición y comparación del Índice de democracia subnacional.....	176
4.3.	Confiabilidad y validez del Índice de democracia subnacional.....	187
5.	Presentación y análisis de los resultados	191
5.1.	Análisis factorial de las variables (dimensiones) de análisis empleadas en el examen subnacional de la calidad de la democracia en Colombia	191
5.2.	Análisis sobre la fluctuación de la calidad de la democracia en Colombia	198
5.2.1.	Fluctuación de la democracia en la región Andina	200
5.2.2.	Fluctuación de la democracia en la región Caribe.....	204
5.2.3.	Fluctuación de la democracia en la región Pacífico.....	207
5.2.4.	Fluctuación de la democracia en la región de la Amazonía	210
5.2.5.	Fluctuación de la democracia en la región Orinoquía.....	212
5.3.	Análisis de calidad de la democracia a nivel subnacional a partir de sus subdimensiones de análisis.....	214
5.3.1.	Análisis de las dimensiones de calidad de la democracia en la región Andina	225
5.3.2.	Análisis de las dimensiones de calidad de la democracia en la región Caribe	233
5.3.3.	Análisis de las dimensiones de calidad de la democracia en la región Pacífico	239
5.3.4.	Análisis de las dimensiones de calidad de la democracia en la región Orinoquía	246
5.3.5.	Análisis de las dimensiones de calidad de la democracia en la región Amazonía	252
6.	Conclusiones	258
	Referencia bibliografía	273

Lista de gráficas

	Pág.
Gráfica 1. Relación entre estudios empíricos, teoría política y filosofía política.....	73
Gráfica 2. Fluctuación de la democracia región Andina	202
Gráfica 3. Fluctuación de la democracia región Caribe.....	205
Gráfica 4. Fluctuación de la democracia región Pacífico.....	209
Gráfica 5. Fluctuación de la democracia región de la Amazonía	211
Gráfica 6. Fluctuación de la democracia región Orinoquía	213
Gráfica 7. Fluctuación promedios regionales de la calidad de la democracia.....	215
Gráfica 8. Calidad de la democracia región Andina, año 2007	226
Gráfica 9. Calidad de la democracia región Andina, año 2008	227
Gráfica 10. Calidad de la democracia región Andina, año 2009	227
Gráfica 11. Calidad de la democracia región Andina, año 2010	228
Gráfica 12. Calidad de la democracia región Andina, año 2011	228
Gráfica 13. Calidad de la democracia región Andina, año 2012	229
Gráfica 14. Calidad de la democracia región Andina, año 2013	229
Gráfica 15. Calidad de la democracia región Andina, año 2014	230
Gráfica 16. Calidad de la democracia región Caribe, año 2007.....	234
Gráfica 17. Calidad de la democracia región Caribe, año 2008.....	234
Gráfica 18. Calidad de la democracia región Caribe, año 2009.....	235
Gráfica 19. Calidad de la democracia región Caribe, año 2010.....	235
Gráfica 20. Calidad de la democracia región Caribe, año 2011.....	236
Gráfica 21. Calidad de la democracia región Caribe, año 2012.....	236
Gráfica 22. Calidad de la democracia región Caribe, año 2013.....	237
Gráfica 23. Calidad de la democracia región Caribe, año 2014.....	237
Gráfica 24. Calidad de la democracia región Pacífico, año 2007.....	240
Gráfica 25. Calidad de la democracia región Pacífico, año 2008.....	241
Gráfica 26. Calidad de la democracia región Pacífico, año 2009.....	241
Gráfica 27. Calidad de la democracia región Pacífico, año 2010.....	242

Gráfica 28. Calidad de la democracia región Pacífico, año 2011	242
Gráfica 29. Calidad de la democracia región Pacífico, año 2012	243
Gráfica 30. Calidad de la democracia región Pacífico, año 2013	243
Gráfica 31. Calidad de la democracia región Pacífico, año 2014	244
Gráfica 32. Calidad de la democracia región Orinoquía, año 2007	246
Gráfica 33. Calidad de la democracia región Orinoquía, año 2008	247
Gráfica 34. Calidad de la democracia región Orinoquía, año 2009	247
Gráfica 35. Calidad de la democracia región Orinoquía, año 2010	248
Gráfica 36. Calidad de la democracia región Orinoquía, año 2011	248
Gráfica 37. Calidad de la democracia región Orinoquía, año 2012	249
Gráfica 38. Calidad de la democracia región Orinoquía, año 2013	249
Gráfica 39. Calidad de la democracia región Orinoquía, año 2014	250
Gráfica 40. Calidad de la democracia región Amazonía, año 2007	252
Gráfica 41. Calidad de la democracia región Amazonía, año 2008	253
Gráfica 42. Calidad de la democracia región Amazonía, año 2009	253
Gráfica 43. Calidad de la democracia región Amazonía, año 2010	254
Gráfica 44. Calidad de la democracia región Amazonía, año 2011	254
Gráfica 45. Calidad de la democracia región Amazonía, año 2012	255
Gráfica 46. Calidad de la democracia región Amazonía, año 2013	255
Gráfica 47. Calidad de la democracia región Amazonía, año 2014	256

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Dimensiones de las definiciones de la democracia.....	78
Tabla 2. Tipos de democracia acorde al contenido asignado a la democracia.....	78
Tabla 3. Instituciones Robert Dahl de la democracia poliárquica.....	81
Tabla 4. Escala Robert Dahl para calificar la experiencia poliárquica.....	84
Tabla 5. Dimensiones Morlino de la calidad.....	103
Tabla 6. Matriz de Lauch.....	109
Tabla 7. Indicadores subdimensiones Duque Daza.....	111
Tabla 8. Tabla comparativa de los factores de calidad.....	115
Tabla 9. Tipos de participación.....	165
Tabla 10. Funciones de los partidos políticos.....	167
Tabla 11. Apoyo a la democracia en Colombia según datos de Latinobarometro 1996-2016.....	174
Tabla 12 Índice de democracia subnacional.....	179
Tabla 13 Valores de la fórmula del Alfa de Cronbach.....	188
Tabla 14 Resultado Alfa de Cronbach Índice de democracia subnacional.....	189
Tabla 15. Correlación 2007.....	192
Tabla 16. Correlación 2008.....	192
Tabla 17. Correlación 2009.....	193
Tabla 18. Correlación 2010.....	193
Tabla 19. Correlación 2011.....	194
Tabla 20. Correlación 2012.....	194
Tabla 21. Correlación 2013.....	195
Tabla 22. Correlación 2014.....	195
Tabla 23. Calidad de la democracia región Andina.....	201
Tabla 24. Calidad de la democracia región Caribe.....	205
Tabla 25. Calidad de la democracia región Pacifico.....	208

Tabla 26. Calidad de la democracia región de la Amazonía	210
Tabla 27. Calidad de la democracia región Orinoquía	213
Tabla 28. Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2007	217
Tabla 29. Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2008	218
Tabla 30. Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2009	219
Tabla 31. Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2010	220
Tabla 32. Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2011	221
Tabla 33. Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2012	222
Tabla 34. Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2013	223
Tabla 35. Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2014	224

Lista de mapas

	Pág.
Mapa 1. Calidad de la democracia a nivel subnacional, año 2007	261
Mapa 2. Calidad de la democracia a nivel subnacional, año 2008	261
Mapa 3. Calidad de la democracia a nivel subnacional, año 2009	262
Mapa 4. Calidad de la democracia a nivel subnacional, año 2010	262
Mapa 5. Calidad de la democracia a nivel subnacional, año 2011	263
Mapa 7. Calidad de la democracia a nivel subnacional, año 2013	263
Mapa 6. Calidad de la democracia a nivel subnacional, año 2012	263
Mapa 8. Calidad de la democracia a nivel subnacional, año 2014	264

Introducción

La tesis que presento es un trabajo de carácter empírico analítico (Losada y Casas Casas, 2008; Della Porta, D. y Keating, M; 2013), inscrito en el marco teórico y conceptual de las democracias poliárquicas, el cual ha sido elaborado hace más de 50 años, principalmente por Robert Dahl, y ha posibilitado la realización de investigaciones empíricas. La influencia de la poliarquía para el estudio de la calidad de la democracia ha sido su consideración como referencia y frontera cierta, para diferenciar entre aquellas democracias con buena o mala calidad (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Barreda, 2011; Corbetta y Pérez-Liñán, 2001). Para realizar esta evaluación usé diferentes factores con los cuales valoré la calidad de la democracia de los departamentos de Colombia que, en su gran mayoría, están contruidos a partir de las instituciones de la democracia poliárquica y, conceptualmente, también se fundamentan desde este mismo marco teórico, que también ha inspirado diferentes metodologías.

Las investigaciones empíricas sobre calidad de la democracia en América Latina han utilizado tres vías metodológicas (Barreda, 2011): la primera, apoyada en métodos cualitativos, no parte de una teoría determinada sobre estándares de calidad, sino que los construye y establece en espacios de consulta y debate, evaluando el estado de la democracia en relación a los estándares de calidad acordados¹; la segunda, utiliza una medición de la calidad a través de indicadores cuantitativos, bien porque se recurrió a parámetros ya existentes (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008) o porque se construyó un criterio agregado, como la elaboración de un índice o por la aplicación de un análisis factorial de componentes principales (Altman y Pérez-Liñán, 2002); la tercera, realiza la selección de indicadores cuantitativos para examinar, por separado, diferentes

¹ El *Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (PENDHS) (2001), Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia, San José (Costa Rica)*, es un ejemplo de esta primera vía metodológica, en el que se propuso analizar “la forma en que la ciudadanía costarricense vive su democracia en una época de malestar” (p.73), y donde los “métodos de consulta fueron aquellos mediante los cuales se auscultó la opinión de la ciudadanía costarricense, ya fuera mediante procedimientos de muestreo estadístico, o a través de procedimientos estadísticamente no representativos” (p.76).

dimensiones de la calidad democrática y acompañado de análisis (Corbetta y Pérez-Liñán, 2001; Hagopian, 2005).

En la investigación privilegié la segunda vía metodológica, y tomé como ejemplo, no sin realizar críticas y adecuaciones, el índice elaborado por Morlino (2012; 2014) en su *Tool Analysis Of Democracy* (TODEM), en la cual estableció tres factores de análisis de la calidad: lo procedimental, el contenido y la satisfacción. En los cuales se agrupan las siguientes dimensiones de análisis de la democracia: i) Estado de derecho, ii) Participación, iii) Competencia electoral, iv) *Accountability* electoral, v) *Accountability* institucional, vi) Libertades civiles; vii) Solidaridad e igualdad y viii) *Responsiveness* o *Capacidad de respuesta*; todas fundamentadas en el concepto de poliarquía.

Actualmente, se pueden identificar estudios sobre la calidad de la democracia realizados con base en estudios comparados entre regímenes políticos, reconociendo que la experiencia de la democracia es única en cada país objeto de análisis. En este tipo de trabajos se ha ubicado en una escala de valoración de diferentes formas al régimen democrático de Colombia, por ejemplo: Miguel y Martínez-Dordella (2014) ubican a Colombia, para el periodo 2006-2011, en el puesto 49 entre 167 países y señalan que el país tiene una democracia defectuosa; Barreda (2011) la valora, entre los años 2000-2008 en el nivel más bajo, a la par de Guatemala, Paraguay, Venezuela, Honduras y Ecuador, entre las 18 democracias de América Latina; Tusell Collado (2015) estipula que Colombia se halla entre las naciones con menor calidad democrática, después de El Salvador, en un análisis que va desde 1991 a 2008; otros estudios, como los realizados por Morlino (2012) ni siquiera incluyen a Colombia en la discusión de los resultados, pues se considera que no cumple con los estándares mínimos necesarios para hacerlo. Empero, el autor en estudios posteriores sí la incluye en sus análisis (*cfr.* Morlino, 2014), y expone a Colombia como uno de los países con menor calidad, solo por encima de Ecuador, Nicaragua y Venezuela.

Además de estas valoraciones, el problema de investigación que me propuse resolver en la tesis surge a partir de tres reflexiones que se interrelacionan. La primera es la

importancia de tener en contexto el Estado (estructura política) en el que el régimen político se desarrolla, sus condicionantes institucionales como también sus formas históricas de consolidación y centralización del poder. También, en esta primera situación, es necesario tener presente que la capacidad del Estado para instaurar las instituciones democráticas no es homogénea, debido, en parte, al proceso en cómo aquel se ha formado. Y desde este contexto, como segunda reflexión, es de donde se debe analizar aspectos importantes del régimen político del país (proceso político), que para el caso sería uno democrático, y el aspecto relevante sería su calidad a nivel subnacional y; la tercera, cómo condiciona la calidad a nivel subnacional el ser un Estado unitario con débil centralización del poder y a la vez descentralizado administrativamente donde lo subnacional no es homogéneo debido al proceso diferencial que han tenido en su formación.

Las anteriores valoraciones me llevaron a la pregunta por la calidad de la democracia en Colombia a nivel subnacional, por ello, valdría la pena preguntarse si ¿la experiencia de la democracia es única en cada régimen político? En caso de que no sea única es ¿el rendimiento de las instituciones democráticas homogéneo en todo su territorio?, ¿es posible analizar el funcionamiento diferenciado de las instituciones democráticas en las entidades territoriales (departamentos) como una forma de analizar la calidad de la democracia a nivel subnacional en Colombia?, siendo así ¿qué departamentos son los que ostentan mayores niveles de calidad de la democracia en este periodo?, ¿qué factores de la democracia tienen mayores y menores niveles en el examen de la democracia colombiana a nivel subnacional en el periodo analizado? ¿Se ha producido un proceso de democratización o desdemocratización en Colombia en el periodo analizado? Para responder estas cuestiones, me planteé la siguiente pregunta central de la tesis ¿cómo ha fluctuado la calidad de la democracia en Colombia en el periodo 2007-2014?

Estas preguntas tienen como marco no discutir la importancia de la existencia de las instituciones políticas democráticas, sino cuestionar que la existencia de ellas no es sinónimo de su eficiencia (Fukuyama, 2016). Esto presenta la necesidad de entender

cómo se originan las instituciones políticas y cuál ha sido su evolución, y supone comprender que en su proceso de adaptación a una estructura política particular esta crea sus propias características, pues “un orden político democrático es un sistema adaptativo complejo con sus propios acuerdos internos que se coordinan a través de un conjunto de principios reguladores orientados hacia su mantenimiento, desarrollo y adaptación a las condiciones externas” (Whitehead, 2011, p. 409).

Lo anterior me llevó a pensar en las habilidades y el carácter del Estado, y ponerlo en escena²; en especial en la sociedad que el Estado pretende gobernar. En este, el Estado tiene un amplio margen de maniobra; pero los líderes políticos proponen maximizar su autonomía cuando y donde les es posible, y buscan eludir los obstáculos que aquel les presenta, para lo cual utilizan los recursos que tienen a disposición (Migdal, 2011).

Así las cosas, para evaluar la imagen de un Estado —fuerte o débil—, es esencial examinar sus capacidades internas representadas en las personas que actúan acorde a las reglas formales, y las políticas públicas y/o programas de gobierno con los resultados deseados. Lo cual plantea cuatro situaciones: la primera, en la estructura social hay un número de organizaciones que ejercen control social efectivo y ello tiene efecto en la posibilidad de expansión de las capacidades del Estado; la segunda, la fuerza de las organizaciones sociales influye en las prioridades de los gobernantes; tercero, dicha fuerza tiene incidencia en la habilidad del Estado en imponer sus reglas e implementar sus políticas y; cuarta situación, los dirigentes pueden, deliberada o intencionalmente, debilitar los propios organismos estatales capaces de imponer regularizaciones, asimismo como fortalecer a quien aplique o imponga normas que vayan en contra del propio Estado.

² Esta reflexión parte de lo presentado por Migdal (2011). El distingue dos escenarios para su análisis: El primer escenario es el mundial donde se presentan las relaciones internacionales y exteriores, y en la que los agentes del Estado interactúan con sus homólogos o, en su defecto, con quien haga las veces de representante de corporaciones u organizaciones internacionales o transnacionales. El segundo escenario, de interés para el desarrollo de la tesis, es en la sociedad que el Estado pretende gobernar.

Estas cuatro situaciones podrían caracterizar un Estado, y la relación de este con la sociedad que alberga, y de allí, reflejar su imagen fuerte o débil (Migdal, 2011). Igualmente, estas situaciones podrían determinar cómo se forma y desarrolla su régimen político, máxime si se trata de una democracia, tanto que su funcionamiento y características estarían determinadas por el tipo de relación que prime en el Estado que alberga la democracia.

Esta triple relación entre Estado fuerte y débil y democracia es de vital importancia puesto que ésta se constituye como un entramado de instituciones (Tilly, 1995; Dahl, 2013) como un tejido de procesos (Sartori, 2001) en el que se establece una forma de relación entre el ciudadano y el régimen político. Como lo señalan varios autores (Barreda, 2012; Ibarra Güell, 2011; O'Donnell, 2001), la democracia además de un régimen político es también un modo particular de relación entre Estado y ciudadanos y entre éstos, en el marco de un Estado de Derecho que, a la par de la ciudadanía política, sustenta la ciudadanía civil y una red compleja de rendición de cuentas y control social (Fukuyama, 2016). Por lo tanto, reflexionar sobre la capacidad estatal es también pensar en las posibilidades reales de la democracia y, por ende, en los niveles posibles de su calidad.

Pero, no sólo el orden nacional es determinante para la calidad de la democracia, ya que la capacidad y el rendimiento de las instituciones políticas del orden subnacional también son determinantes para el desarrollo de esta; pues “el nivel general de democracia gozada por un ciudadano dado es una función de las características de ambos regímenes, el nacional y el subnacional, pero esto no implica que la democracia no se pueda definir y pueda ser medida independientemente en cada nivel” (Gervasoni, 2005, p. 93). Entonces, ¿por qué no preguntarse por la democracia al nivel subnacional? La anterior pregunta es sensible cuando se presenta en Estados con descentralización administrativa, elemento importante para el análisis de la calidad de la democracia subnacional, porque comprende una distribución de recursos y poderes desde el nivel central a las entidades intermedias, que afecta el gobierno subnacional (Díaz L. y Rivera M., 2014), pudiendo ocasionar opacidad sobre procesos de decisión y asignación de presupuestos (Cabrero Mendoza, 2006), e influir en la formación de procesos y

relacionamiento políticos diferenciales y asimétricos entre élites del centro y la periferia (Behrend, 2011; Gibson, 2006; 2012), lo cual se puede ejemplificar en varias situaciones que expongo a continuación.

Como lo señala Escolar, una de las consecuencias no intencionadas de la descentralización administrativa, es que las unidades administrativas subnacionales generan núcleos territoriales que formen procesos políticos con características y dinámicas propias (Behrend, 2011), donde moldean sus propias instituciones políticas, lo que Gutiérrez (2014) llamaría sus propios óptimos, o lo que el ya citado Whitehead (2011) llama acuerdos internos. Por ejemplo, para Colombia, es que la descentralización produjo diferentes efectos secundarios, como que los actores armados ilegales, u otros actores dedicados a economías ilegales (Duncan, 2018), lograran articularse de forma creciente con el sistema político (Duque Daza, 2017; Gutiérrez Sanín, 2010; Melo, 2017; Palacios, 2012). Las regalías y rentas se volvieron el botín de estos actores, e incentivaron el conflicto armado, como la cooptación³ y transformación de las instituciones del Estado (García Villegas y Espinoza, 2013; Garay Salamanca y Salcedo-Albarán, 2010), incluso la neutralización o anulación de los propósitos contemplados en la Constitución y la ley (García Villegas y Revelo Rebolledo, 2018a). Todo lo anterior repercute en las dinámicas del régimen político democrático, en una doble vía entre lo nacional y lo subnacional; en el funcionamiento de las instituciones democráticas entre las unidades territoriales, y de su análisis en conjunto, y de forma comparada, se pueden dar cuenta de la calidad de la democracia a nivel subnacional.

³ Para Garay Salamanca y Salcedo-Albarán, se profundizó la debilidad institucional del Estado colombiano y permitió que el nivel local fuera cada vez más propicio para la reproducción de escenarios de Reconfiguración Cooptada del Estado que surgieron en el nivel local y redundaron en afectación de las instituciones democráticas en el nivel central, lo cual se ejemplifica cuando hay una Captura Instrumental de los Partidos Políticos,(...) esto quiere decir que con el fin de avanzar en propósitos ilegítimos, los grupos ilegales pueden permear e incluso crear instituciones legítimas para capturarlas en términos instrumentales y luego aprovecharlas para cooptar instancias de decisión del Estado en el nivel local o incluso central. La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado, hacer referencia “una forma de cooptación de la actividad legislativa mucho más avanzada y grave” de cuando se presenta “corrupción sistémica, de largo plazo, en el que intervienen no sólo actores legales sino ilegales” (Garay Salamanca y Salcedo-Albarán, 2010, p. 123).

¿Entonces por qué es importante esta relación entre capacidad estatal/administrativa, descentralización y calidad de la democracia? Porque están relacionadas de tal forma que condicionan el éxito o la calidad de la otra. Así, mala calidad de la democracia bloquearía o impediría una buena descentralización y viceversa, y generarán retrocesos en el bienestar. Y los efectos no esperados de la descentralización, afectan el afianzamiento de las instituciones democráticas a nivel subnacional.

Sin embargo, es necesario tener presente que la autonomía subnacional siempre es limitada y no equiparable a la de un Estado nacional. Así como el régimen político nacional impone un límite a la política subnacional (Gibson, 2006), la política subnacional también impacta sobre la política nacional y, en algunos casos, sobre el régimen político nacional. Empero, no todas las unidades subnacionales impactan sobre la política nacional ni lo hacen de la misma manera (Behrend, 2011).

De este tipo de reflexiones es de donde surgieron las preguntas por la calidad de la democracia a nivel subnacional. Además de evidenciar que esta es el resultado de entramados, no sólo institucionales, sino también relacionales, como lo afirma García Villegas y Revelo Rebolledo el “Estado colombiano no es igual en todas partes. Cambia según la geografía, las poblaciones, los recursos y la herencia social e institucional” (2018a, p. 12), con ello, se presume que habrá de cambiar la calidad de su democracia a nivel subnacional. Además, fenómenos como los conflictos, la corrupción o la misma baja calidad de la democracia, en algunos departamentos están originados en la baja presencia nominal, o de baja intensidad/baja capacidad del Estado (García Villegas y Revelo Rebolledo, 2018b). Es decir, la calidad de la democracia es resultante de la combinación de instituciones, intereses y actores; y a lo que se podría sumar unas condicionantes históricas (*path dependence*). Igualmente, lo presentado plantea la posibilidad de tres escenarios para el proceso político y para examinar la democracia: i) la subnacionales, ii) la nacional y iii) la resultante de los vínculos institucionales entre aquellas (Gibson, 2007). Lo anterior lleva a una interrogante que inevitablemente surge derivada de la pregunta central de la tesis ¿cómo entender las tensiones entre los procesos políticos nacional y los procesos políticos subnacionales? La búsqueda de respuestas implica, entonces, integrar dos agendas de investigación: la política

subnacional y la democracia (Behrend, 2011), que es precisamente lo que hago en la tesis, al preguntarme por la calidad de la democracia subnacional en Colombia, teniendo de fondo los procesos políticos nacionales, que para el caso de esta tesis son las elecciones nacionales (Presidencia y Congreso) y los periodos de gobierno nacional 2006-2010 y 2010-2014, pues como evidencian los resultados, estos procesos electorales afectan la calidad subnacional de la democracia, y hay algunas diferencias entre estos periodos de gobierno nacional, en las valoraciones de la calidad de la democracia a nivel subnacional.

Igualmente, no sólo integro estas dos agendas de investigación, sino también una tercera, la de democratización, frente a la cual es necesario realizar las siguientes precisiones: la primera de ellas es que las nociones conceptuales de democratización y de transición a democracia, consolidación y profundización de ella, no están enmarcadas dentro de ningún tipo de perspectiva evolucionista o de progreso lineal y ascendente estipulado. En el desarrollo de cada uno de estos procesos puede haber paradas, estancamientos o retrocesos. Sólo por medio del análisis empírico, apoyado por definiciones y conceptos teóricos, se podrá sugerir cuál es el resultado específico de cada caso analizado. De igual forma, y como segunda precisión, la democratización puede suceder a medida que el régimen cambia de un régimen no democrático a uno democrático o como resultado de una profundización o del fortalecimiento de las cualidades de una democracia. Como se ha podido observar, y como tercera precisión, las democracias, por su propia naturaleza y carácter, son inherentemente dinámicas y conflictivas. Sus diferentes elementos, como: el proceso electoral, la configuración institucional, el estado de derecho, el rendimiento (*performance*) y la capacidad de respuesta, idealmente deberían mantenerse en equilibrio a través de múltiples procesos de retroalimentación entre el sistema político, la economía y la sociedad. Pero esto no puede darse por hecho (Morlino, Berg-Schlosser, & Badie, 2017).

Del anterior argumento se desea hacer hincapié en que la democracia es de por sí dinámica y conflictiva, y que su balance debería ser conseguido por la estructura institucional y el rendimiento de esta. Así, si esta estructura institucional se compone de

instituciones políticas, no es ilógico hablar del rendimiento de las instituciones del régimen político, en este caso, el democrático, como un elemento a evaluar para establecer la calidad de la democracia. A mayor rendimiento de las instituciones políticas democráticas, mayor calidad de la democracia.

El desarrollo de las instituciones democráticas en Colombia ha tenido diferentes condicionantes que determina sus alcances. Por una parte, están las estructuras formales como la Constitución, con restricciones de orden normativo⁴. También ha tenido otras derivadas de la capacidad regulatoria del Estado que se especifican en la incapacidad de imponerse sobre las élites regionales, bien por imposibilidad o por preferencia de no hacerlo, es decir, el Estado no ha podido o no ha querido eliminar los intermediarios en el ejercicio de poder, lo cual se traduce en un no ejercicio del dominio directo (Tilly, 1992).

Lo anterior es producto de una estructura política inestable que además tiene un proceso político restrictivo y excluyente con procesos de democratización violentos, pero estable en tanto las cesiones de poder se presentan por procesos electorales periódicos y relativamente pacíficos; y donde los resultados de satisfacción de las políticas públicas son bajos, lo que ha generado un *apartheid* institucional por la ausencia institucional (García Villegas y Espinoza, 2013). Es decir, este proceso por medio del cual el Estado terceriza el ejercicio del poder ha hecho que el proceso de centralización sea lento. La convivencia con actores en la región ha atraído y, más aún, ha sido promovido por una indefinición de los derechos sobre la propiedad de la tierra y la violencia rural (Gutiérrez, 2014). Esta indefinición es producto, entre otros, de la baja y lenta centralización del poder político que no facilita el despliegue de funciones y prestación de los servicios básicos del Estado en las regiones, lo que, a su vez, genera un *apartheid* que como resultado político se convierte en una discriminación del Estado hacia la población.

⁴ Ejemplo de esto serían las restricciones que las restricciones que en su momento tenía el ejercicio de la ciudadanía para las mujeres. Otro sería las restricciones en la participación política que se derivó del plebiscito de 1957 de la instauración del Frente Nacional, y las limitaciones para las formas de reforma constitucional.

Sin embargo, Colombia ha gozado de una estabilidad democrática mayor que cualquier otro país de Latinoamérica representado en el número de elecciones consecutivas, pero con largos subperiodos de mayor violencia política siendo esencialmente represiva⁵. Paradójicamente, ha existido en la vida republicana colombiana aperturas relativas del régimen político directamente relacionadas al incremento de la represión, mientras que los cierres del régimen no siempre han producido los correspondientes incrementos de represión. Además, la represión ha estado caracterizada por su índole de exterminio, es decir, destrucción física de miles de vidas civiles en situaciones de combate, como cuando “la frecuencia de ataques contra la población civil es ‘muy alta’, de acuerdo a algún criterio ordinal” (Gutiérrez, 2014, pp. 17-18)⁶.

Todo esto puede contrastarse en la caracterización del sistema político colombiano que presentaré más adelante, pues, como se expondrá en la revisión de la literatura consultada, es más o menos palpable que buena parte de las instituciones básicas necesarias para la democracia (división e independencia de poderes, frecuencia y alternancia en el poder, partidos políticos diferenciados y constantes, ausencia de dictaduras o autoritarismos) se presentan en Colombia desde la configuración del Estado; y que en términos de comparación regional, estas instituciones han tenido un funcionamiento de resaltar. Sin embargo, ellas se combinan e incluso rivalizan con otras instituciones informales que son promovidas por diferentes actores que también compiten con el Estado por primar sobre él.

⁵ Este término es utilizado por Gutiérrez (2014), para referir que la violencia es usada como mecanismo de eliminación de la diferencia y oposición política.

⁶ Aunado a estas dos situaciones, Gutiérrez (2014) añade una tercera que refuerza la especificada de la *anomalía* del caso colombiano, esta es la “(in)definición” de los derechos de propiedad sobre la tierra, la provisión privada de la seguridad y el orden público, y el largo predominio del centrismo violento. Por lo anterior, afirma el autor que “solo la combinación de derechos de propiedad sobre la tierra inequitativos pero que da ventajas estratégicas a los extremistas y a los actores con conexiones ilegales se puede entender la persistencia de incentivos para el ejercicio de la violencia desde el Estado” (Gutiérrez, 2014, p. 27)

Con estas características, la de “Colombia parece una democracia en constante reparación que no termina por delimitar sus contornos institucionales, inacabados, con sectores insatisfechos con sus resultados y con amplios sectores de la población inconforme con quienes se desempeñan bajo su marco regulador” (Duque Daza, 2011a, p. 455), pero democracia al fin y al cabo, bien como un subtipo de esta o una versión disminuida.

Bajo esta premisa, entonces, Colombia tiene un tipo democrático (aunque no especificado claramente en la literatura)⁷, pero un indeterminado grado o nivel de calidad de su democracia a nivel subnacional. Por esto, es posible preguntarse qué tipo de democracia hay en Colombia o en qué grado de calidad está el rendimiento de las instituciones de la democracia a nivel subnacional, en particular en los departamentos, como parte de las unidades en las que se divide el territorio, y en los que las funciones del Estado son descentralizadas.

El nivel subnacional de análisis que tomé para esta tesis ofreció tres ventajas metodológicas, que justifican realizar un análisis de la democracia a este nivel: i) permite aumentar la cantidad de observaciones, mitigando así el problema de *muchas variables, pocos casos*. Por otra parte, iii) el uso de unidades subnacionales admite *mayor precisión* en la codificación de los casos, puesto que permite captar mejor las variaciones y la complejidad existentes dentro de cada país. Finalmente, iii) realizar comparaciones subnacionales facilita el manejo de la naturaleza territorialmente dispar de los procesos de transformación política y económica. En suma, el método comparativo de unidades subnacionales aumenta la probabilidad de obtener inferencias causales válidas, pues se constituye como una herramienta eficaz para aumentar el número de observaciones y elaborar comparaciones controladas (Wills Otero et al, 2015).

⁷ Algunas de las denominaciones que se le ha dado al tipo democrático de Colombia ha sido del siguiente calado: Estado fallido, régimen en crisis democracia oligárquica, democracia restringida, democracia limitada, democracia cerrada (Duque Daza, 2012). Eso se ampliará en el marco teórico.

La tesis doctoral que me propuse se inscribe en la discusión actual sobre la democracia y en cómo se puede evaluar o examinar su calidad. Sin embargo, es abordada desde un punto de vista novedoso: cómo la democracia fluctúa tanto en el tiempo como en el territorio de un Estado. Es importante resaltar que el problema de investigación se inscribe en una agenda de investigación sobre la democracia que deja en segundo lugar temas como la forma en que surgieron las democracias o los elementos necesarios para que esta se conserve o consolide.

Principales aportes de la tesis.

Los principales análisis sobre estudios subnacionales se han enfocado a Estados federales por el grado de autonomía que tienen los diferentes niveles, pero esto no ocurre en los Estados unitarios. Igualmente, la mayoría de los estudios subnacionales han estado centrados en encontrar y clasificar dónde se presentan prácticas y comportamientos autoritarios o iliberales (Behrend, 2011; Gibson, 2006; 2007; 2012) mientras que esta tesis estudia la calidad de la democracia subnacional, en un país con centralización política y descentralización administrativa⁸, y clasificar los departamentos del país acorde a los valores arrojados por el índice que empleo.

Esta tesis, además presenta un índice de medición propio, que si bien es una adaptación, tiene una identidad a partir de las características propias del sistema y régimen político colombiano y propone un conjunto de indicadores (ítems) que se adecúan al caso, apunta al desafío de la medición⁹, también apunta a ampliar el foco de análisis en el cual

⁸ Este diseño significa entonces que el Estado se reserva el ejercicio de las funciones constitucionales legislativas y judiciales, mientras la función administrativa la comparte con las secciones o provincias, es decir, con las entidades territoriales subnacionales.

⁹ Hay tres (3) desafíos relacionados con la elaboración de bases de datos sobre la democracia. El primero de estos es la conceptualización, y consiste en poder identificar y especificar los atributos constitutivos del concepto democracia bajo consideración. Además, también implica explicar cómo se relacionan entre sí los atributos señalados. Por otra parte, está el desafío de la medición, que consiste en vincular los atributos escogidos con indicadores y niveles de medición. En este punto, es importante hacer explícito su equivalencia, especificando detalladamente, las reglas de medición utilizada, para asegurar la confiabilidad de sus mediciones (Wills Otero et al, 2015, p. 33). Finalmente, está el desafío de la agregación, que se

se han desarrollado las investigaciones sobre la democracia subnacional, que se ha centrado en el ejecutivo subnacional, y en especial a las alcaldías locales. Esta tesis no se enfocó allí, en la dimensión electoral ejecutivo subnacional, amparado en una conceptualización *minimalista* o electoral de la democracia, que se ha debido “principalmente, a la disponibilidad de los datos electorales, con los cuales se puede construir una medida relativamente objetiva de las variaciones de la democracia tanto en el nivel nacional como en el subnacional” (Wills Otero, Higuera Mendieta, Hoyos Muñoz, y Uribe Mendoza, 2015, p. 46). Sin embargo, esta tesis, contribuyendo a resolver al desafío de la conceptualización, presentándolo como un entramado de instituciones (Tilly, 1995; Dahl, 2013) y un tejido de procesos (Sartori, 2001), teniendo de telón de fondo el concepto poliarquía. De allí es necesario considerar el índice que presenta Morlino como punto de partida, acogiendo sus factores, dimensiones y subdimensiones de análisis, que pueden dar cuenta, no sin limitaciones, de estos entramados y tejidos. La escogencia de esta propuesta la realizo porque considero que es relevante al permitir construir un índice que vincule de forma clara y diferenciable las dimensiones de la democracia, dando cuenta del entramado al que refiero, y los factores de calidad. Siendo esto lo que tomo como ejemplo, y no su metodología en conjunto.

Por otra parte, el aporte teórico y metodológico que la tesis brinda, parte de que, contrario a lo que ocurre con la democracia a nivel nacional, tanto la medición como la conceptualización de la democracia subnacional no ha ocupado un lugar prioritario en la agenda de investigación sobre la democracia o su calidad, por tal razón, se han propuesto pocos índices con la intención de medir y comparar las variaciones de la democracia entre unidades subnacionales, aunque ha habido focalización en Estados federados, obviando las distribuciones irregulares de prácticas e instituciones en Estados unitarios (Wills Otero et al, 2015), siendo estas asimetrías territoriales de las democracias un constante problema no resuelto en la investigación de la democracia subnacional (Pino Uribe, 2018).

basa en la determinación de las reglas y niveles en que los datos serán agregados. Ningún índice ofrece una respuesta satisfactor para estos tres desafíos.

Los índices existentes o mediciones de la democracia subnacional colombiana, no dan cuenta de la complejidad de estas situaciones, lo que genera vacíos teóricos y metodológicos, lo cual lo afirmo por dos razones: i) algunos índices disponibles (Duque Daza, 2015) dan razón de una medición nacional de la democracia sustancial de Colombia, la cual es sólo una dimensión, y bastante discutible de la medición de la democracia, pues las existentes privilegian la dimensión política de esta; ii) existe otro tipo de ejercicios, quizás el más común y concurrente por la asequibilidad de los datos, que realizan exámenes, sí subnacionales, pero únicamente sobre la dimensión electoral de la democracia, y donde se mide la rotación de alcaldes (Wills Otero et al, 2015; Pino Uribe, 2018), lo que, en estricto sentido, no serían análisis sobre la calidad de la democracia, sino análisis electoral y de la política subnacional. Pero en estos ejercicios, no se toman en cuenta otras dimensiones que esta tesis presenta, y que su índice propone medir, lo cual puede dar cuenta de mejor forma del complejo entramado institucional que requiere la democracia. Por lo tanto, esta tesis propone solución a esta ausencia de índices apropiados que den cuenta de la democracia como entramado institucional con la presentación del índice para la medición de la democracia subnacional en Colombia; el cual es un avance respecto de los ya existentes, pues posibilita realizar comparaciones entre departamentos, y abarcar dimensiones adicionales a la electoral, como indicador (ítem) abarcador de datos y como criterio definitorio de la democracia. Lo anterior hace que el problema abordado también sea de carácter metodológico.

Este índice que la tesis presenta es el *Índice de democracia subnacional*, con el cual es posible realizar exámenes subnacionales de la calidad de regímenes políticos democráticos. Para ello, se tuvo como referente el empleado por Morlino (2012; 2014), y se tuvo siempre la especificidad del caso colombiano. Esto lo realicé acorde con las características del régimen político del país (una estructura política inestable, un proceso que es restrictivo, pero que a la vez es estable y que produce unos resultados políticos bajos), como también a las especificaciones de su régimen administrativo (descentralización), al igual que por la existencia de ciertos recursos judiciales que les

permiten a los ciudadanos exigir o lograr la protección de derechos fundamentales violados o en peligro (acción de tutela).

Para la utilización del *Índice de democracia subnacional* tuve que consultar un número considerable de fuentes, en su mayoría oficiales, para poder abordar los trece ítems que lo conforman, y que agrupé en siete dimensiones que, a su vez, reflejan dos factores de análisis (proceso y contenido), ya que excluí un tercer factor de la propuesta original de referencia (satisfacción), por las razones que expondré en el capítulo dedicado a la metodología.

La recolección de los datos necesarios para cada uno de los ítems del índice la realicé, principalmente, por medio de consultas en las páginas web oficiales de las entidades públicas responsables de la información. En el caso particular del ítem sobre cobertura de educación fue necesario presentar un derecho de petición al Ministerio de Educación, el cual fue respondido a satisfacción en los tiempos legales. Caso contrario a lo sucedido a información solicitada a la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre resultados electorales, también vía derecho de petición, que no fue respondido a satisfacción, pero luego, por información disponible en la página web de la Misión de Observación Electoral -MOE- fue satisfecha la necesidad. De esta misma organización recolecté información sobre el ítem *Accountability Aelectoral*. La restante información, no tuvo mayor inconvenientes o aspectos a resaltar sobre su recolección. El detalle de las fuentes de consulta, se podrán ver en la Tabla 12.

Una vez hecha la recolección de los datos, procedí a realizar una base de datos con los mismos, ubicando cada dato en su casilla correspondiente tanto en ítem y año de análisis. Una vez realizado esto, y dado que los datos estaban en porcentajes, totales, valores agregados, tasas, etc., realicé una estandarización de ellos, lo que consiste en hacer una transformación de los valores en una escala de medida común, para que todos puedan ser ingresadas posteriormente en el índice, lo que luego me permitió, entonces, realizar comparaciones de cada una de las dimensiones de análisis de la calidad de la democracia, como entre las unidades territoriales, departamentos, del país.

En cuanto a los aportes conceptuales, destaco el de *fluctuación de la democracia*, el cual utilizo para denotar los resultados del análisis subnacional que se realizó de la calidad de la democracia en Colombia, y facilita describir los rendimientos diferenciados de las instituciones analizadas y, por lo tanto, de la democracia a nivel subnacional en Colombia. La fluctuación, como concepto, la utilizo para describir la discrepancia o diferencia que se presentó entre dos valoraciones sobre el mismo régimen político democrático o entre dos unidades de análisis de comparación. Estas unidades de análisis pueden ser dos o más periodos de tiempo o dos unidades territoriales, por ejemplo, departamentos o regiones. La fluctuación es, entonces, la existencia de un desplazamiento, ascenso o descenso de una valoración de las instituciones democráticas en un lapso o entre territorios comparados. También destaco el concepto de rendimiento de las instituciones, que hace referencia a la valoración que se dé al funcionamiento de las instituciones a partir de un criterio. Rendimiento de las instituciones democráticas se refiere, entonces, a su eficacia, al funcionamiento adecuado y cumplimiento de sus propósitos en sus máximos estándares.

Por otra parte, una de las conclusiones que evidencian los resultados de la tesis, es que aquellos departamentos que no lo eran antes de 1991, tienen los niveles más bajos de calidad de la democracia a nivel subnacional. Esto es así debido a que la capacidad estatal no ha sido suficiente para implantar la institucionalidad requerida para fomentar el régimen político democrático. El Estado, y su régimen político nacional no ha creado la institucionalidad, ni tampoco ha podido controlar las externalidades, terceros actores, que le compiten por el dominio del poder político y por la implementación de instituciones que regulan las relaciones societales.

También pude concluir que tres dimensiones de análisis: *Estado de derechos*, *Solidaridad e igualdad* y *Libertades civiles*, tuvieron comportamientos similares en todos los departamentos. Este comportamiento quizás se debe a que en ellos no tiene tanta incidencia el régimen político subnacional sino el nacional, lo que evidencia la

complejidad e interacción de la relación entre ambos niveles de regímenes, como antes se presentó.

Frente a algunos de los hallazgos respecto a las preguntas que orientaron la investigación, pude establecer que efectivamente la calidad de la democracia sí fluctúa en el tiempo y en el espacio. Además, con el análisis pude demostrar que existen departamentos en donde las instituciones democráticas tienen serias deficiencias, y que esta situación se relaciona con la cercanía o no al centro del país de la entidad territorial. Sin embargo, y aunque la fluctuación de la calidad de la democracia se pudo comprobar, los valores iniciales y finales de calidad del periodo analizado son similares, lo que muestra que no hay retrocesos o avances significativos sobre la calidad de la democracia a nivel subnacional, a pesar de la constante fluctuación de esta.

Otra de las conclusiones de la tesis, fue la identificación que solamente es posible atribuirle el calificativo de alta calidad de la democracia subnacional al régimen de dos departamentos, estos son: Quindío y Cundinamarca. Lo cual es posible porque los valores de las dimensiones de análisis siempre la tuvieron por encima de la desviación estándar nacional. En un segundo nivel de calidad de democracia subnacional, se podrían ubicar a Boyacá y a Santander, siendo este último el único departamento que tiene un aumento considerable en el valor de su calidad de la democracia en el periodo de análisis.

El orden en el que serán presentados los capítulos a través de los cuales se desarrolla la presente tesis es el siguiente; en el primer capítulo, presento una caracterización del sistema político colombiano, que me sirve para dar contenido al planteamiento del problema de investigación que esta tesis aborda, y argumento tres ideas que hacen las veces de hilo conductor de este. Por su parte, en el segundo capítulo, presento un estado del arte sobre la calidad de la democracia, a partir de las diferentes investigaciones que han aportado diferentes resultados y conclusiones acerca de esta área de investigación, a lo que le sigue la presentación del marco teórico en el que desarrollo y discuto los conceptos de régimen político, democracia, poliarquía e instituciones políticas, con los

cuales es posible realizar estudios empíricos sobre la democracia. Igualmente, se debate como la calidad de la democracia y la democratización son dos conceptos limítrofes cuyas fronteras diferenciadoras son porosas. Sin embargo, de la unión de estos dos conceptos identifiqué que el régimen político es el escenario en el cual se desarrollan, o no, procesos de democratización o desdemocratización y que así, entonces, la democracia es un atributo que se puede o no predicar de un régimen político. Igualmente, argumento que este proceso de democratización o desdemocratización, que se presenta por el rendimiento diferenciado de las instituciones democráticas es posible dimensionarlo tanto a nivel nacional como subnacional, siendo esta última manifestación, la de mi interés para el desarrollo práctico de la tesis.

El aparte dedicado a la metodología consta de la presentación del índice empleado, para la cual hago una fundamentación del *Índice de democracia subnacional*. Allí expongo y conceptualizo los factores —tres— de calidad, las dimensiones —siete— y las subdimensiones de análisis —13— de la democracia, que propongo para él. Asimismo, discuto con la propuesta del TODEM elaborada por Morlino (2012, 2014), en especial en la utilización del factor *Resultado*, bajo la premisa de que los niveles de satisfacciones hacia la democracia en América Latina y, en particular, en Colombia, no son elevados, lo cual puede distorsionar el grado de favorabilidad hacia la democracia, más aún si se tiene en cuenta que entre el 25 % y el 32 % de los ciudadanos les parece indiferente vivir o no en un régimen democrático, según el Latinobarómetro (2017). De igual forma, discuto con Morlino, pues mezcla el ámbito de gobierno y la favorabilidad hacia este, con un adecuado funcionamiento de las instituciones democráticas. Punto crítico, pues se puede estar a favor de un gobierno sin que se sea demócrata. En este mismo capítulo, presento los argumentos de validez y el test de confiabilidad del *Índice de democracia subnacional*, evidenciando que tiene unidimensionalidad, es decir, que sus ítems miden el mismo concepto, calidad de la democracia subnacional, y que los resultados pueden ser igual, en condiciones similares de aplicación

Finalmente, presento el apartado dedicado a los resultados analizados, en el cual doy respuesta, a la pregunta que me he formulado para el problema de investigación, y

aquellas otras necesarias de solventar para resolver la interrogante planteada. Estos cuestionamientos secundarios serán presentados en la medida en que el desarrollo del argumento de la tesis lo requiera.

.

1. Caracterización del sistema político colombiano

El poder del Estado latinoamericano ha sido superficial y controvertido

Centeno (2014)

En realidad, pocos estados monopolizan la violencia. Cuando se mantiene este mito ahistórico, el 'fracaso' de los estados es la regla más que la excepción

Hunt (2015)

No hay que olvidar que la democracia es una forma de organización de la vida política en un Estado; a menos que la gente se identifique con ese Estado y esté dispuesta a participar en él eligiendo pacíficamente a los que les van a representar y gobernar, la democracia no es posible

Linz, (1998)

Para la presentación de esta caracterización, divido el capítulo en tres títulos, donde caracterizo el sistema político colombiano tomando como referencia la clásica división del fenómeno político en tres dimensiones: la política como estructura, la política como proceso y la política como resultado¹⁰.

¹⁰ En esta tesis se entenderá que la política como estructura la hace referencia a la dimensión institucional de la política, que es formada por las acciones y constructos humanos en los que la política se desarrolla, es decir, ese conjunto de instituciones y reglas que moldean la interacción política. Por su parte, como proceso político se entenderá la actividad que se relaciona con la interacción entre actores políticos, de allí que la relación política se caracterice por ser conflictiva, por la diversidad de intereses excluyentes, y competitiva por la escasez de recursos. Finalmente, la dimensión resultado hace alusión a las políticas públicas que es comprendida como las decisiones dirigidas a la consecución de un fin político, casi siempre destinadas a la prestación de un bien o servicio del Estado. Estas tres dimensiones de la política se asocian con tres anglicismos: la política como estructura está asociada con *Polity*, mientras la política como resultado con *Politics* y la política como resultado se asocia con *Policy*, y debido a que en castellano no tenemos equivalentes para cada uno de esos términos, no es fácil su diferenciación conceptual (Harto de Vera, 2005; Losada y Casas Casas, 2008; Nohlen, 2012; Vallès, 2007).

Así, entonces, para la primera de estas dimensiones, destino el título “La exclusión/restricción desde la configuración de la estructura política. Una configuración/formación inestable de la estructura política colombiana”. Por su parte, para la segunda dimensión, presento en título “Desarrollo de la democracia en Colombia: democratización dentro de la democracia restrictiva y excluyente” y, finalmente, para la tercera dimensión, el aparte titulado “Bajos niveles de satisfacción y en los resultados de las políticas públicas por los determinantes del proceso político”.

Con el desarrollo de lo anterior identifiqué aspectos relevantes que caracterizan al régimen político colombiano, con el propósito de evidenciar las constantes que aún hoy condicionan su rendimiento. Esto, a partir del supuesto de que el tipo de formación que tuvo el Estado es determinante para su funcionamiento y que “el Estado es una organización extendida dentro de la sociedad, que coexiste con muchas otras organizaciones formales e informales” (Migdal, 2011, p. 75).

Ello, no solo servirá para ampliar el problema de investigación, sino también para formularlo y plantarlo en el abordaje de la tesis. Para lograr el mencionado cometido, parto de una caracterización del contexto de formación general de los Estados en América Latina y represento ciertas particularidades en el recorrido de formación que considero son determinantes para el establecimiento y afianzamiento de las instituciones políticas y el desarrollo del proceso político en Colombia. Luego, realizo una precisión sobre el alcance de la definición conceptual de los elementos básicos de la democracia sobre la cual parte el análisis que presento. Sin embargo, desde este punto es preciso dejar la siguiente advertencia conceptual: la noción de democracia en la que se basará el estudio es netamente política y excluye algunas nociones que le han asignado a la democracia valores de orden social y económico. Esta precisión no se realiza por invalidez de estas nociones, sino porque la noción política de democracia, además de contribuir al desarrollo del argumento e ideas que se quieren presentar, ha sido también la noción que la literatura especializada, tanto en lo referente al estudio del régimen político colombiano, como aquella dedicada a los estudios que tratan la calidad de la democracia ha utilizado. Con esto se proporciona, entonces, no solo una delimitación

metodológica y conceptual necesaria para el estudio que se desea hacer pues, de lo contrario, sería inconmensurable el objeto de estudio, sino también permite una delimitación teórica sobre la formación y funcionamiento del régimen político.

Del mismo modo, advierto que no se pretende hacer algún tipo de historiografía, el propósito es resaltar ciertas circunstancias que ha tenido el régimen político colombiano desde su independencia colonial y que aún determinan la configuración y rendimiento de su sistema político y, por ende, dan características propias a su régimen político. No es este un registro detallado de todos los cambios institucionales y las características del proceso político, sino, por el contrario, se perfila como la presentación y discusión de aquellos aspectos que considero han determinado al sistema político colombiano y dan estructura al funcionamiento de las instituciones democráticas del país hasta nuestros días.

1.1. La exclusión/restricción desde la configuración de la estructura política. Una configuración/formación inestable de la estructura política colombiana

Es aconsejable no esperar demasiado de las reglas institucionales. Por lo demás, determinadas instituciones funcionan bien en ciertos contextos, en otro no tanto
Nohlen (2016)

1.1.1. Lo determinante que es la formación del Estado para el desempeño del régimen político democrático.

La historia de la lucha por la instauración de los regímenes democráticos en Latinoamérica es extensa y variable. La evidencia más palpable de la lucha fueron las diferentes oleadas de democratización después de un periodo de autoritarismos y dictaduras entre la década de los 60 y 70 del siglo XX y que en la década siguiente (1980-1990) llevó a transiciones hacia la democracia (Zanatta, 2012) que coincidió con la tercera ola de democratización, es decir, surgió una transición hacia la democracia

después de los quiebres democráticos que se produjeron después de la segunda mitad del siglo XX (Munck, 2010; 2011; Tilly, 2010a).

Con el propósito de describir la anterior situación se ha generado una agenda de investigación con una gran producción bibliográfica que entre sus temas de estudios se pueden destacar los siguientes: i) quiebre de la democracia en la década de los setenta; ii) transiciones hacia la democracia en la década de los ochenta; iii) consolidación de la democracia en los noventa y, actualmente, iv) calidad de las democracia durante el transcurso del nuevo milenio (Munck G. , 2010).

Estos estudios han producido diversas teorías, entre ellas teorías explicativas sobre la democracia en la región, las cuales se han dedicado a resolver un par de preguntas: i) ¿cuáles han sido las condiciones necesarias para la transición hacia la democracia?, y ii) ¿cuáles son los factores que explican la durabilidad de la democracia en la región? Para ofrecer respuesta a estas interrogantes, el cuerpo de teorías que han surgido de estos estudios ha estado entre una concepción mínima y procedimental de la democracia que ha llevado a entenderla como el régimen político donde el acceso a los cargos de elección popular se realiza por medio de procesos electorales competitivos y de alta concurrencia. Ello, ha permitido tener un “ancla conceptual suficientemente sólida para una serie de debates muy fértiles sobre teorías explicativas” (Munck, 2010, p. 578)¹¹.

¹¹ En este mismo sentido, es necesario entender a la democracia como un concepto sociopolítico. No podríamos hacer una reflexión sobre la democracia del pasado a partir de lo que hoy entendemos por ella, pues incurriríamos en el anacronismo palpable (González López, 2010). Los criterios señalados establecen los criterios necesarios, quizás no suficientes, para identificar un régimen político como democrático, bien sea “perfecta” o donde un alto rendimiento de sus instituciones políticas, o un subtipo, es decir, una noción disminuida de democracia. En palabras de Tovar (2009), “es necesario desarrollar un concepto más flexible (menos exigente) de régimen democrático, que permita incorporar el contexto histórico de los países de Hispanoamérica; algunos de los cuales (Argentina, Chile, Perú, Colombia, Uruguay y Costa Rica) formaron parte de una corriente democratizadora liberal durante finales del siglo XIX y comienzos del XX (gobernantes electos, parlamento activo, prensa libre, partidos políticos), así como de una significativa expansión del derecho al voto (aunque sin llegar necesariamente al sufragio universal en algunos de estos casos)” (p. 78).

Dado que los recorridos hacia la democracia, no solo en Latinoamérica sino también en el orden mundial, han sido tan variados e incluso contingentes, se han establecido varias teorías explicativas acerca de cómo ha sido su concreción y de cuáles han sido los factores determinantes de estas transformaciones o trayectorias hacia la democracia. En este sentido, y siguiendo el argumento de Munck (2010), se destacan cinco teorías sobre el seguimiento o formación de regímenes democráticos:

- i. **Teoría de la modernización económica:** Según los postulados de esta teoría, el desarrollo económico, como el aumento de ingreso de un país, aumenta la probabilidad de una transición a la democracia y la durabilidad de esta.
- ii. **Teorías culturales:** Suponen que las creencias de la población sobre la legitimidad de la democracia son un rasgo fundamental para la transición y durabilidad de la democracia, esto es, que los habitantes de un territorio deben de tener una actitud democrática, apoyar un grupo de valores que se consideran consistentes con el desarrollo democrático.
- iii. **Teorías del desarrollo capitalista y las clases sociales:** Esta parte de una conjunción de las anteriores. Presupone que la economía, el capitalismo en particular, es una condición necesaria, pero no suficiente para que surja y se consolide la democracia. Según esto, el capital económico fomenta una clase social que ofrece contrapeso al Estado la cual lucha por la representación política.
- iv. **Modelos de coyuntura crítica:** Desde esta corriente se explican los desarrollos políticos en términos de eventos ocurridos en largos periodos de tiempo, y los legados de estos, y es desde estos modelos que se desprenden los postulados del *path dependent*. Igualmente, no solo incluyen variables económicas y sociales, sino que incorporan variables políticas y se reconoce la autonomía política. Aunque la producción académica sobre coyunturas críticas es muy heterogénea, “introduce una ruptura significativa con respecto a las tres líneas de investigación

discutidas anteriormente y ofrece una alternativa a las teorías societales a través de su énfasis en explicaciones históricas y políticas” (Munck, 2010, p. 585).

- v. **Teorías político-institucionales:** Desde acá se pone acento en los actores que participan en la actividad política y tienen incidencia en la toma de decisiones, y en las instituciones políticas diseñadas por los actores políticos y que, a su vez, facilitan y constriñen la acción política rutinaria. “Las teorías político-institucionales suelen ir más allá de la literatura sobre coyunturas críticas al poner un acento en características de las élites políticas y la dinámica de la esfera política propiamente dicha” (Munck, 2010, p. 586).

De estas teorías, para caracterizar el surgimiento y la configuración de los regímenes políticos democráticos, y del caso colombiano en particular, acogí los modelos de coyuntura crítica y teoría política-institucional. Esto se da a partir del entendimiento de la política en sus tres dimensiones —estructura, proceso y resultado—, con lo cual se puede afirmar que las características de un régimen democrático, la política como proceso, depende en gran medida de la formación del Estado donde esta se desarrolla, pues ella determinará la forma y el funcionamiento del régimen e instituciones políticas que servirán de marco dónde se desarrolla la democracia, es decir, hay una dependencia a unas condiciones previas de formación. No tendrá los mismos rasgos la democracia en países que fueron formados a partir del impulso de los partidos políticos, que en aquellos en los cuales se han gestado con proyectos militares o milicias (López-Alves, 2003). De igual forma, la democracia no será similar en aquellos Estados que han tenido transiciones en los últimos 30-40 años hacia el establecimiento de ella, que en aquellos en los cuales se ha tenido democracia más o menos constante, es decir, una tradición democrática desde su formación como Estado en el siglo XIX, como en el caso colombiano (Valenzuela, 2011). Con la anterior premisa se afirma que la democracia toma diferentes caminos de acuerdo con el contexto histórico.

Así entonces,

para entender mejor la democracia y sus diferentes grados de desempeño hay que diferenciar los tipos de transformaciones que acompañan a la transición democrática. El primero es el cambio estatal *–de la estructura política–*; el segundo es el cambio en la eficiencia de la autoridad política *–del proceso político–*, y el tercero es la transformación de las políticas públicas *–la política como resultado–* (Licea Dorantes, 2011, p. 84) (texto en cursiva fuera del texto).

Por lo anterior,

la forma histórica que el Estado ha adquirido en un país en particular se convierte en el espacio de los límites y alcances de la democracia, lo que permea el funcionamiento de esta. Si pensamos en el Estado como un componente del desempeño democrático, entonces la democracia deja de ser una variable independiente y se convierte en una variable dependiente (Licea Dorantes, 2011, p. 87)

Por otra parte, la escogencia de las teorías político-institucionales, es porque este *path dependent* de las instituciones políticas, además de producirse por procesos en ocasiones azarosos, también es producto de los intereses e ideas de los actores relevantes que compiten en el proceso político. Lo anterior concuerda con el postulado, proveniente del institucionalismo histórico, que afirma que los comportamientos individuales y colectivos son el resultado de decisiones y acuerdos institucionales del pasado, y que estos sólo cambian cuando las fuerzas políticas son poderosas como para desviarla. Además, desde esta perspectiva interesa estudiar las interacciones políticas en contextos de estructuras institucionales (Sanders, 2006).

En este orden, si partimos de la formación del Estado y de la conformación de la estructura política como un elemento esencial de las características de funcionamiento de la democracia, esta dejaría de ser una variable independiente y pasaría a adquirir la cualidad de una variable dependiente (Duque Daza, 2014b; Licea Dorantes, 2011). Por consiguiente, es importante explicitar el argumento por el cual se desea realizar la caracterización desde los condicionantes que deja la formación del Estado, de la estructura política como determinante del alcance y funcionamiento del régimen político,

en este caso, la democracia colombiana. Lo que sigue entonces es la presentación y discusión de los condicionantes que se han identificado en la historia republicana del país y que afectan, en mayor o menor medida, la calidad de la democracia en los términos ya expuestos.

1.1.2. Determinantes en el proceso de formación del Estado colombiano

Para esta parte texto, parto de literatura producida, principalmente, por Centeno (2014) y López-Alves (2003), quienes además de estudiar el proceso de formación y desarrollo general de los Estados de América Latina, se han preocupado por estudiar los rasgos específicos del caso colombiano en el siglo XIX. Lo anterior no significa que sus argumentos y tesis no sean debatidas ni una exclusividad en la presentación de sus argumentos, hay otros autores que también se han tenido como referencia.

Considero necesario reiterar que la pretensión que tiene este capítulo no es hacer historiografía, sino que el propósito es evidenciar cómo desde la época de la formación de los Estados latinoamericanos¹², y en particular del caso colombiano, se presentan circunstancias que determinan, aún en la actualidad, el desempeño del sistema político.

¹² Para realizar esta caracterización general de la formación de los Estados de América Latina, tomo como referentes principales a Centeno (2014) y López-Alves (2003), quienes además de partir de la teoría belicista tiliana, como presentaré posteriormente, realizan una presentación interesante de cómo la forma en qué se formó el Estado genera unos determinantes, condicionantes, en el régimen político del Estado que alberga este. Por otra parte ellos, especialmente Centeno, hacen una presentación general de cómo se formaron los Estados en la región, aunque se podría precisar que sus argumentos expositivos giran principalmente en torno los siguientes países: Chile, Uruguay, Argentina, Bolivia, Perú, Ecuador, Paraguay, Colombia, México y Brasil. Por su parte, López-Alves es más específico en el estudio de los casos. Analiza tres casos principales: Argentina, Uruguay y Colombia; y otros dos casos secundarios: Venezuela y Paraguay. La presentación que hace López-Alves es individual de cada caso, contrario a Centeno, lo que me permite sólo referenciar lo pertinente y específico del caso colombiano que este autor, a partir de lo cual, lo concuerdo con Centeno, y su presentación general de la formación del Estado latinoamericano, y realizar la respectiva concordancia. Por lo tanto, en adelante cuando se haga referencia a la formación de los Estados de América Latina, se estará haciendo alusión a la forma genérica en cómo los Estados antes mencionados lo hicieron, tomando como referencia a los autores citados.

La escogencia de estos autores se hace porque desarrollan e implementan en sus análisis los modelos de coyuntura crítica y teoría belicista, los cuales se considera como modelos y teorías que explican suficientemente la formación de los regímenes políticos y, en particular, los procesos de democratización. Esta última teoría surge para explicar la formación de los Estados europeos, y parte del supuesto de que hay una relación directa entre i) la guerra interestatal, ii) las estrategias y las técnicas de recolección, por parte de los gobernantes, de los recursos necesarios para hacer la guerra, iii) la coerción ejercida como determinantes en la forma de organización estatal y la configuración resultante del Estado. En resumen, ellos presentan que hay una relación directa entre la guerra interestatal, la estrategia, la implementación y la recolección por los gobernantes de los impuestos para preparar la guerra, más la coerción ejercida por los Estados en la forma de organización estatal¹³. Por su parte, la escogencia de otros autores que se citarán se realizó porque ellos reconocen la importancia de los procesos previos de formación estatal, como de los diseños institucionales; y de como ellos influyen en los procesos políticos.

Establecido lo anterior, comienzo la presentación con López-Alves (2003) quien argumenta que para el siglo XIX las naciones soberanas de Latinoamérica comenzaron a ser la regla general sobre la organización política de la región. Los imperios dinásticos y las monarquías fueron declinando y poco a poco se convirtieron en la excepción. En este siglo XIX, Latinoamérica está en pleno proceso de formación de Estados, en el cual se incorporan instituciones republicanas y de representación política antes que la mayoría de países europeos (Przeworski, 2010), y se inician procesos lentos de concentración y centralización del poder y se crea un nuevo modelo de estratificación social que respondiera a las recientes nociones de sociedad civil y disciplina social, al incorporar la ciudadanía común y la soberanía popular (López-Alves, 2003).

¹³ Centeno (2014) afirma que la perspectiva belicista es una guía rica para analizar el Estado latinoamericano, para lo cual presenta las siguientes razones: i) por ser un modelo histórico sencillo que puede extraer y aplicar a varios lugares; ii) porque la discusión relacionada con el efecto de la guerra se encuentra en la literatura sobre nacionalismo y democracia; iii) el estudio de la guerra permite analizar de forma explicativa la contribución del entorno internacional con el desarrollo del Estado.

Sin embargo, los recorridos de estas excolonias no fueron siempre los mismos y no tuvieron igual éxito. Si bien estas nuevas *naciones* se diferencian en sus recursos naturales, niveles de desarrollo y utilización de la mano de obra, la distinción más llamativa entre estos Estados fue política (López-Alves, 2003).

En esta misma línea de argumentación está la tesis de Centeno (2014), quien afirma que la guerra no es solo un producto de los Estados, sino que también pueden contribuir al desarrollo de diferentes estructuras de autoridad. La guerra simplemente ofrece un piso a través del cual se pueden analizar mejor las diversas experiencias y qué efectos tuvo la guerra limitada¹⁴ en Latinoamérica en la creación de Estados mendigos, en bancarrota perpetua, pero que al poder acceder al financiamiento extranjero se les permitió evadir el conflicto con aquellos sectores que “contaban con los recursos necesarios” (Centeno, 2014, p. 62). De esta forma, la relativa ausencia de guerra interestatales y las limitaciones de las que ocurrieron no dieron la oportunidad para la centralización política y posterior centralización fiscal; todo esto limitando o condicionando, entonces, el fortalecimiento de las capacidades estatales del régimen político y la instauración de las instituciones políticas democráticas.

Tanto López-Alves (2003) como Centeno (2014) concuerdan en que los políticos formadores del Estado, al no tener control territorial y al no haber logrado una efectiva centralización del poder, no consiguieron un efectivo sometimiento o relación con las élites regionales. Esto, a su vez, por la débil centralización y bajo poder administrativo eficaz (muestra de la baja capacidad estatal, y de una sociedad fuerte y un Estado débil (Migdal, 2011)) llevó a que la imposición de impuestos a las élites no se produjera. Lo que condujo a que los nacientes Estados acudieron a los préstamos internacionales para financiar el funcionamiento del aparato burocrático. Dicha circunstancia es crítica para López-Alves (2003), por cuanto alude que hay evidencia que indica que a mayor sea el

¹⁴ Para Centeno (2014) las guerras limitadas tienen las siguientes características: i) cortas en el tiempo; ii) se desarrollaron en pequeños territorios, y zonas geográficas acortadas; iii) entre Estados con perfil ideológico similar y, finalmente, iv) no requieren sacrificios personales ni fiscales drásticos.

ingreso por impuesto para el Estado, se tiende a acelerar el proceso de centralización del poder, lo cual depende de si los formadores de Estado pueden o deseen invertir sus ingresos en fortalecer el ejército central.

Lo anterior no significa que sea la guerra la creadora de las instituciones, ella simplemente “brinda un estímulo potencial al crecimiento del Estado” (Centeno, 2014, pp. 160-161). Ellas solo crean Estados si están precedidas de unos mínimos de organización política, tales como: i) cohesión social, ii) consolidación de una autoridad central y la iii) creación de un mínimo burocrático (Centeno, 2014).

Igualmente, sobre la relación guerra, recaudo de impuesto y relación de élites políticas partidistas y élites locales, se puede decir que

la violencia impregnó la vida en Latinoamérica y Europa durante el desarrollo de los Estados de estas respectivas regiones. Había violencia entre las élites, entre clases, entre razas y entre regiones. Sin embargo, esto no generó el desarrollo institucional que se podía esperar de la experiencia europea [...] Latinoamérica no tenía el núcleo institucional para que las naciones-Estado surgieran; las guerras no hicieron mucho para motivar su desarrollo. En los lugares donde las condiciones locales se aproximaban más a los casos europeos, la guerra proporcionó las bases institucionales para asegurar el desarrollo de Estados más poderosos y estables. Sin embargo, en general, el camino militar al desarrollo político no estaba disponible en el continente (Centeno, 2014, p. 239).

La situación descrita llevó a que los Estados latinoamericanos en el siglo XIX, e incluso en una parte considerable del siglo XX, fueran despóticos y débiles, y con ellos es posible preguntarse: ¿cómo se explica esto? El despotismo se atribuye a la conducta de las élites estatales, y a su capacidad de “llevar a cabo las decisiones sin una negociación de rutina con la sociedad civil” (Centeno, 2014, p. 35). Por otro lado, son débiles en tanto la capacidad institucional para poner en práctica, imponer, sus decisiones son bajas.

Para Centeno (2014) el caso latinoamericano representa entonces un enigma empírico por dos situaciones. La primera es que algunos Estados se han desarrollado en una

forma mínima. La segunda, es que estos han evitado en su mayoría una guerra a gran escala y, por lo tanto, hay una excepción al comportamiento estándar internacional y respecto a la teoría belicista tiliana.

Las consecuencias de tal escenario se representan en que las particularidades de la estructura política se producen desde la misma época de formación de los Estados latinoamericanos, particularmente desde la misma independencia de estos países. Es por esto, que “las guerras de independencias produjeron fragmentos de imperio pero no nuevos Estados [...] Los nuevos países eran en esencia miniimperios, con todas las debilidades de dichas entidades” (Centeno, 2014, p. 57). De esta forma, es válido cuestionarse, por ejemplo, ¿dónde está el gran Leviatán institucional capaz de frustrar y de oprimir a tantos? (Centeno, 2014). Una respuesta podría ser que

al Estado latinoamericano no se le puede llamar un Leviatán o el equivalente del mito opresor neoliberal, o incluso el aplastante centralizador de las leyendas negras del culturalismo ibérico. Lo que caracteriza al Estado latinoamericano no es su concentración de poder, sino la dilución de este (Centeno, 2014, p. 36).

En este orden de ideas, menciono los siguientes elementos que serán tenidos en cuenta para evaluar la calidad de la democracia a nivel subnacional en Colombia. Ellos son determinantes y evidencian que desde la misma configuración del Estado se presenta deficiencia en el funcionamiento de las instituciones que conforman el régimen político, los cuales, en algunos casos, todavía no han sido satisfechos de debida forma o solventado de la mejor manera, ya sea porque no ha sido posible o porque así se ha querido por parte de las élites políticas. Los elementos son (Centeno, 2014):

- i. Los Estados de América Latina han fracasado con regularidad para determinar su autonomía institucional, es decir, las autoridades políticas tienen poca capacidad para hacer cumplir sus deseos e implementar políticas.

- ii. La legitimidad del Estado a menudo ha estado en tela de juicio, pues ha habido actores políticos que cuestionan a los gobiernos constituidos. Dichos actores, bien sea por la legitimidad que han tenido, o por el poder económico, pueden hacer efectiva competencia a los gobiernos y élites políticas de turno.
- iii. Si se supone que el Estado debe proporcionar la base fundamental que permite la integración física de la sociedad, el Estado latinoamericano se ha quedado corto en esta labor.
- iv. El Estado latinoamericano ha fallado en la creación de una nación de ciudadanía¹⁵, asunto crucial para la integración de la comunidad.
- v. El Estado latinoamericano tiene una limitada capacidad para gravar con impuestos a su población.
- vi. El fracaso más evidente del Estado latinoamericano es la baja obediencia real a las órdenes. Lo anterior produce que “la capacidad del Estado para mantener el monopolio por medio de la violencia o la territorialidad ha sido siempre sospechosa” (Centeno, 2014, p. 30).
- vii. La legitimidad del sistema judicial oficial, y el nivel de confianza en su facultad para buscar las verdades jurídicas y la justicia objetiva son bastante bajas.

Por lo anterior, Centeno (2014) afirma que ha sido la ausencia de Estado, en gran parte, la responsable de la violencia política. Sus consecuencias materiales y muertes han sido el resultado de la incapacidad de este por imponer su autoridad de manera definitiva y

¹⁵ Sobre el particular, se recomienda la revisión teórica crítica que sobre la categoría nación se realizó en el texto titulado “Nación, nacionalismo y movimientos nacionalistas: Una revisión teórica de la institucionalización del mito” (Romo Morales, 2014), donde se discute la importancia no solo del discurso, sino también del movimiento nacionalista en la conformación de las naciones, con la utilización, entre otras cosas, del uso de mitos fundacionales. Igualmente, se pueden consultar los siguientes textos: “La nación inconclusa. Instituciones y creación del Estado-nación en México” (Romo Morales, 2008).

permanente. Igualmente, los puntos conflictivos de una violencia inspirada en lo político, como el caso colombiano, es el resultado de la persistencia de rivales que reclaman una autonomía que consideran legítima frente al Estado, y no son consecuencia, entonces, de un esfuerzo *leviatanezco* por imponer nuevos órdenes sociales o de deshacerse de determinadas comunidades.

Por otra parte, para López-Alves (2003), la diferencia en los recorridos de los nacientes Estados latinoamericanos depende de las características de los conflictos internos y externos, combinado con el tipo y alcance de la movilización rural, siendo esta relación entre guerra y acción colectiva de los campesinos, lo que impulsó los procesos de institucionalización. Según lo postulado por el autor mencionado, es el tipo, y no la frecuencia de la guerra lo que delineó en general al Estado latinoamericano; fue el tipo de movilización lo que dio forma a los partidos políticos, modificó los sistemas de relación laboral y a menudo puso límites a la capacidad estatal.

Bajo tal argumento, para López-Alves (2003) en este escenario de nacientes Estados en el siglo XIX, Colombia se caracterizó por haber prevalecido i) partidos políticos estructurados, es decir, formados y claramente diferenciables, ii) por un monopolio de la coerción débil, al igual que por una iii) débil presencia rural. Este autor reconoce también que iv) los formadores del Estado fueron las élites políticas, las cuales realizaron coaliciones con terratenientes y comerciantes.

Así las cosas, él establece para el caso colombiano las siguientes características: i) movilización por partidos y una mayor revolución de partidos que genera enfrentamientos armados entre estos; ii) mayor frecuencia de guerras civiles; iii) menor fuerza del ejército central en la formación del Estado y iv) un lento ritmo de centralización del poder político.

Lo anterior produce un Estado y ejército débil, y donde la incorporación de los sectores sociales se realizó por intermedio de los partidos y no tanto por mediación del Estado (López-Alves, 2003); caracterizando el régimen político colombiano como uno en el cual surgieron y se consolidaron dos partidos fuertes que configuran un tipo de régimen

competitivo restrictivo. Esta restricción se verá a lo largo de la historia política republicana de Colombia. El siglo XX estuvo caracterizado por esto, y los resultados de la tesis muestran que estas restricciones en la competencia política continúan.

1.2. Desarrollo de la democracia en Colombia: democratización dentro de la democracia restrictiva y excluyente

La modernización de la sociedad colombiana puede verse [...] como un proceso inacabado, si se tiene en cuenta que el legado de fragmentación social y territorial de un pasado colonial del Frente Nacional generaron una amalgama social y política de premodernidad y modernidad

Orjuela (2008)

En esta sección del capítulo presento cómo los actores políticos, particularmente los partidos políticos tradicionales, Liberal y Conservador, que participan en el proceso político, lo hacen bajo una doble actitud: la exclusión y la restricción, en especial hacia nuevos terceros que desean intervenir y competir en el escenario político en la lucha por el poder. Estas restricciones y exclusiones producen conductas violentas y de exterminio. A pesar de ello, se han presentado avances relativamente continuos de democratización del régimen político colombiano, con la excepción del quiebre democrático que se presentó con la dictadura de Rojas Pinilla, que fue un periodo relativamente breve, luego de la cual se presenta una redemocratización del régimen, a través de implementación del Frente Nacional.

1.1.3. La exclusión/restricción de la política como proceso

Colombia puede ser uno de los pocos Estados de la región, e incluso del mundo, que pueden afirmar tener 100 años casi interrumpidos de democracia (Gutiérrez, 2014;

Tovar, 2009). En este sentido, Tovar (2009) ubica a Colombia, en términos comparativos, dependiendo de los criterios que toma de varios autores, como uno de los países que primero instauró un régimen democrático en América Latina. Incluso, este autor concuerda con Huntington (1994), quien ubica a Colombia entre la primera ola¹⁶ de democratización, entre 1826 y 1926, aunque sin fijar una fecha exacta. Esto ubica a Colombia como uno de los primeros países con un régimen político democrático, que, en términos actuales, sería entendido como precario, pero que, para la época, siglo XIX y principios de siglo XX, tenía lo que podríamos llamar ahora *altos estándares internacionales*. Como afirma Gutiérrez Sanín (2012) “Colombia es uno de los pocos países –hasta dónde sé, en realidad el único–, que son del tercer mundo y a la vez de la ‘primera ola’ democrática” (p. 64). Así, continúa exponiendo el autor, que “en comparación con sus pares Latinoamericanos [sic], y en realidad con el conjunto del mundo en desarrollo, la especificidad democrática colombiana es bastante nítida” (Gutiérrez, 2014, p. 61).

No obstante, un análisis más exhaustivo, en términos de criterios necesarios para determinar si estamos en presencia de un régimen democrático, afirmaría que Colombia tuvo un proceso de democratización con las reformas de 1910¹⁷, o ya una fecha más tardía en 1958, una vez superada la época de La Violencia en Colombia, y la instauración del Frente Nacional (Tovar, 2009). A pesar de esta discrepancia en las fechas, quiero dejar claro que en la literatura de análisis comparativos sobre el surgimiento de la democracia en Colombia, independientemente de los criterios utilizados (competencia,

¹⁶ Samuel Huntington (1994), en su texto *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX* estableció que se han producido tres oleadas de democratización: la primera en el periodo que comprende 1828 y 1926; una segunda entre los años 1943 y 1962 y, finalmente, una tercera, desde 1974, y que para el momento de la publicación del libro el autor consideraba que aún se está produciendo. Igualmente, para Huntington, citado por Tovar (2009), los países que pertenecen al periodo de la primera ola de democratización solo se les demanda que 50 % de los hombres puedan votar. Igualmente, se mantiene el requisito de competitividad, lo cual equivale, para los regímenes parlamentarios, que la autoridad ejecutiva tenga el respaldo de la mayoría de él y para los regímenes presidencialistas, que haya gana ganado una elección popular periódica.

¹⁷ Ya para el siglo XIX, Colombia había establecido el voto universal, específicamente en 1853, lo cual produjo una alianza poderosa contra el poder del Estado. El fortalecimiento progresivo de las élites regionales significó el refuerzo de los lazos de clientela entre los jefes políticos y un aumento de dependencia de las clases rurales en las élites locales (López-Alves, 2003)

sufragio universal o de una porción superior del 50% de los hombres que podían votar y libertades civiles) se le ha ubicado en una tradición democrática más o menos *estable* en la cual las instituciones democráticas han tenido un funcionamiento continuo, que en términos comparativos, al menos en el siglo XX, puede evidenciarse que estuvo por encima de la media tanto regional como internacional. En este sentido, se puede decir que “Colombia clasifica más o menos cómodamente como una democracia; atormentada, antiestética, manchada por sangre y otras sustancias menos nobles, pero democracia al fin y al cabo” (Gutiérrez, 2014, p. 15).

En un sentido similar, para Tovar (2009) la tercera democracia de Hispanoamérica es la colombiana, al aludir que después de un siglo de vaivenes políticos —el XIX—, de guerras y dictaduras más exclusiones políticas, en 1910 se dan elecciones competitivas por el poder Ejecutivo y Legislativo, de donde surgen gobiernos legítimos de los partidos hegemónicos de la época, Partido Liberal y Partido Conservador, hasta el año 1949. En este lapso de comicios competitivos se presentaron siete gobiernos de presidentes conservadores por cinco gobiernos liberales. Sin embargo, los intercambios en el poder no se dieron de forma alternada, sino a manera de grandes oleadas (Gutiérrez Sanín, 2012). La primera de ellas, en el periodo de 1910-1930, que se conocería como el periodo de la Hegemonía Conservadora y una segunda que abarcó entre 1930 y 1946, a la cual se le denominó la República Liberal. Este periodo de la democracia colombiana es de mayor duración respecto de otros países de la región latinoamericana (entre 1910 y 1949), con un total de 39 años de democracia (Tovar, 2009).

Este proceso de democratización que se realizó en Colombia se dio a partir de la clase política en el gobierno, a diferencia de otras experiencias regionales que se produjeron por transiciones violentas. Empero, es de precisar, que si bien este proceso liderado por la clase política fue relativamente pacífico, en términos comparativos estuvo precedido de una larga violencia durante gran parte del siglo XIX e inicios del XX, como ejemplo de ello, se puede citar la guerra de los Mil Días (1899-1902) (López-Alves, 2003; Tovar, 2009).

Este proceso de apertura, o democratización dentro de la democracia, se produjo, en parte, por el temor a la inestabilidad y a la violencia, aunado al deseo de permanencia en el poder de ciertas élites políticas que previeron realizar cambios que abrieron canales de participación para responder, más allá de altruismo político, a la presión de actores excluidos del sistema político (Tovar, 2009).

Sobre este mismo aspecto, la competencia electoral y el funcionamiento de los partidos y su actuar en el proceso político, es posible advertir ciertas características sobre el funcionamiento y desempeño de los partidos Liberal y Conservador. La primera de estas tiene que ver con su forma de operación a nivel nacional, donde ellos se estructuraban en torno a sus jefes naturales, personalidades cuya autoridad no se discute y que sirven de factor cohesionador, y organizan “mediante Facciones [sic] sectarias en el contexto de violencia iniciada en la década del cuarenta” (Duque Daza, 2011b, p. 41). La otra característica es la forma de funcionamiento a nivel regional, donde estructuras partidistas estaban organizados a partir de la relación población y los partidos, es decir, donde los gamonales ejercían poder absoluto.

Estos antecedentes en la conformación y actuación de tales actores del sistema político han generado un legado de clientelismo a cambio de compromisos electorales que ha dejado consecuencias negativas para legitimar el poder político que se pueden resumir en tres puntos: i) aumento del aprovechamiento privado de los recursos del público para satisfacer compromisos basados en lealtades personales, situación que obstaculiza los esfuerzos del Estado por orientar esos recursos hacia objetivos generales y de beneficio colectivo (Duncan, 2018); ii) relaciones políticas basadas en lealtades personales que impiden al Estado actuar como factor cohesionador de la identidad política, y ha limitado las posibilidades de modernización¹⁸; iii) este clientelismo afecta la efectividad de la

¹⁸ Estos dos puntos concuerdan con el primer y segundo elementos de los siete que son tenido en cuenta para evaluar el régimen político colombiano, y que fueron presentados en la sección anterior de este capítulo.

administración pública, ya que es percibida como incapaz de proveer los bienes y servicios necesarios básicos (Orjuela, 2008).

1.1.4. De 1910 al pos-Frente Nacional. Competencia política restrictiva

Como lo afirmé, las reformas de 1910¹⁹ abrieron sustantivamente el régimen político. Desde esta época ya estaba en pleno apogeo la Hegemonía Conservadora, que fue un régimen con estándares competitivos, donde hubo libertad de prensa y de expresión y donde, además, se trató de integrar al partido adversario en el sistema político. Estas modificaciones también desarrollaron una orientación descentralizadora que le otorgó a los entes subnacionales la posibilidad de sus propias policías y tener injerencia en la administración de justicia (Gutiérrez, 2014), siendo precisamente este tipo de situaciones las que han moldeado diferencias entre las unidades de análisis que esta tesis aborda, es decir, los departamentos de Colombia.

Sin embargo, en esta época hubo represión hacia la oposición, particularmente hacia el liberalismo y los nacientes grupos socialistas, la cual se manifestó en tres formas: i) eventos ejemplificantes, donde la fuerza pública atacó a la población civil desarmada, muestra de lo anterior son las matanzas bananeras, ataque a los sastres en Bogotá y a los estudiantes que protestaban; ii) persecución a líderes sociales o de organizaciones obreras o socialistas; iii) imposición de severas limitaciones a la creación de organizaciones sociales que limitó las posibilidades de constituir un interfaz entre trabajadores que pudieran crear relación entre los trabajadores y sectores sociales y el Estado (Gutiérrez, 2014).

¹⁹ Como lo afirma Orjuela (2008), “la reforma constitucional de 1910 adoptó, por primera vez en más de medio siglo, el voto directo para la elección de presidentes y de los representantes de la Cámara, lo cual significó, de cierta manera, el comienzo de la construcción de ciudadanía y algún grado de democratización del régimen político, dado que el derecho al sufragio que se estableció [en la Constitución de 1986] fue masculino, alfabeto y vinculante a la propiedad y una renta mínima” (p. 198).

Estas acciones represivas representan una forma profunda de tratar los conflictos sociales, no solo de polarización, sino de una estructura social rígida, racista y oligarca que impidieron el surgimiento de nexos sociales y de unidad política que contribuyeran a la construcción de una noción moderna de nación (Orjuela, 2008).

Las situaciones presentadas, entonces, evidencian las características que se desean marcar: la restricción violenta del régimen político colombiano como su excluyente represión.

Luego de la Hegemonía Conservadora (1910-1930), los liberales pretendieron seguir con dicho modelo, el cual consistió en que desde el gobierno se permitía una competencia política, pero con una limitada alternancia en el poder. En esto se refleja la debilidad del Estado que implica, precisamente, la necesidad de que este compita de igual a igual, o incluso, en condiciones de inferioridad con diversos actores sociales (Gutiérrez, 2014). Aunque la represión sobre las movilizaciones populares parece haberse reducido durante la República Liberal, en frecuencia, intensidad y blancos, esto no es así, “globalmente la República Liberal debe de haber sido más violenta, de hecho más represiva, que la Hegemonía: la sustancial apertura democrática que promovió vino acompañada de una oleada de violencia en todas las direcciones, que manchó de sangre el periodo” (Gutiérrez, 2014, p. 136). A pesar de ello, la República Liberal fue un régimen genuinamente competitivo, donde existió una relación compleja entre los partidos políticos, y cuyos desafíos iba más allá de la alternancia en el poder (Gutiérrez Sanín, 2017).

Sobre el periodo de la República Liberal, se puede afirmar, como lo hace Gutiérrez (2014), que

desde el punto de vista de los diseños formales de la democracia, la República Liberal constituye un régimen ejemplar, sobre todo si se tiene en cuenta el contexto internacional. Mantuvo en esencia pesos y contrapesos desarrollados durante la Hegemonía Conservadora. Generó un proceso limitado pero genuino de inclusión social. Gozó de

libertad pública y derechos de expresión y movilización muy amplios, de control civil sobre los aparatos de seguridad, de elecciones competitivas, con alternaciones en el poder nacional y subnacional. Todo esto en el momento en el que había menos de veinte democracias estables funcionando en el mundo (pp. 94-95).

En el periodo de la República Liberal, el presidente que mayor impacto tuvo fue, sin duda, Alfonso López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945), quien más allá del tema económico y de la reforma agraria, se destacó por realizar una serie de reformas constitucionales en 1936, que tuvieron tres puntos esenciales: i) aumento explícito de los poderes del Estado en asuntos económicos, como la función social de la propiedad privada; ii) el establecimiento de la educación pública laica por parte del Estado, quién era la autoridad en el campo de la educación. Esta reforma constitucional, también iii) eliminó el requisito de alfabetismo para ejercer el derecho al voto en Colombia y amplió, entonces, el número de personas habilitadas para participar en los comicios. El sufragio universal masculino, que había sido impuesto en la década de 1850, y luego eliminado, volvió para quedarse (Bushnell, 2013).

La supervivencia del periodo liberal comenzó a verse entredicho por el creciente malestar que se presentaba entre sus propias filas. No fue la oposición externa sino la discordia interna entre una facción que presentaba la jerarquía oficial del partido y un movimiento de rebeldes de origen populista que creció rápidamente con el líder emblemático Jorge Eliécer Gaitán, de cuya fatídica muerte se desprenden consecuencias políticas que llevó al fin de la denominada República Liberal (Bushnell, 2013).

Quizás uno de los momentos más álgidos de la política de la primera mitad del siglo XX en Colombia fue precisamente la muerte de Jorge Eliécer Gaitán en 1948, con la cual se rompieron los grandes diques de contención nacional de violencia entre los partidos. En muchas regiones liberales del país se tuvo que actuar en estado de necesidad contra la arbitrariedad de las fuerzas del Estado.

Con la muerte de Gaitán se abrió el periodo de La Violencia en Colombia²⁰, que ha sido entendida como un periodo utilizado para cubrir el “desacato generalizado a la ley por parte de las élites empresariales y plutocráticas, esto es, sus prácticas de evasión fiscal, contrabando, tráfico de licencias de importación, sobrefacturación, operaciones de mercado negro y paralelos de moneda extranjera” (Palacios, 2012, p. 46). En este mismo sentido, se puede afirmar que el contexto de la violencia fue utilizado por unos terratenientes o por bandas de campesinos para acosar a miembros de los partidos opuestos con el fin de vengar alguna atrocidad, pero realmente deseaban usurparles las tierras a sus víctimas. En este escenario de violencia masiva se da un proceso de enriquecimiento y empobrecimiento, se debilitan las jerarquías y se expande el uso de la fuerza, produciendo un sisma en el orden social. Este tipo de represión generó desorden, un quiebre de jerarquía y problemas de acción colectiva y cúpula en los partidos políticos (Gutiérrez, 2014). Es por ello por lo que puede considerarse que “la violencia enfrentó a campesinos de un partido contra campesinos de otro, mientras los grandes propietarios, para no mencionar a los profesionales y hombres de negocios de los dos partidos, permanecían en la relativa seguridad de las ciudades” (Bushnell, 2013, p. 293).

En este orden de ideas, como lo afirma Pécaut, apoyado por Gutiérrez (2014), La Violencia se produjo por la debilidad estatal que se manifiesta en una baja capacidad de regular el liberalismo económico y la poca capacidad para imponer reglas a los capitalistas, en similar sentido a lo ya apuntado, presentado y sustentado en Centeno (2014). En este periodo tiene lugar una captura del aparato político por parte de las élites locales, lo cual se constituye en el mecanismo fundamental del periodo, y sobre lo que se respalda la presencia estatal en el territorio (Gutiérrez Sanín, 2016), es decir, la presencia del Estado se realizó por intermedio de estas élites locales que les otorgaría

²⁰ Para algunos, La Violencia “ya había comenzado inmediatamente después del cambio de administración en 1946. En realidad, la consecuencia inmediata del bogotazo fue una disminución de la violencia, una cierta pausa temporal, porque en el mediodía del 10 de abril el Partido Liberal aceptó volver a participar en el gobierno, sobre la base de una coalición. Pero dicha coalición duró sólo un año, pasando el cual aumentó el número de incidentes violentos, hasta el punto de que grandes porciones del país se vieron atrapados en una guerra civil no declarada entre los seguidores de ambos partidos, que duraría hasta comienzos de la década de 1960” (Bushnell, 2013, p. 291).

capacidad de negociación con las élites nacionales. Es de estas situaciones donde surge la preocupación por la democracia subnacional, pues evidencian la importancia de analizarla en un Estado donde se establecen relaciones entre élites locales y nacionales, y donde la política subnacional genera procesos y formas de relacionamiento políticos diferenciales y asimétricos entre élites del centro y la periferia (Behrend, 2011; Gibson, 2006; 2012), que pueden generar diferentes calidades de la democracia a nivel subnacional, en tanto la implementación de las instituciones políticas democráticas (principalmente sobre los mecanismos de acceso y uso de poder político) dependerán de estos relacionamientos.

Después de estos hechos, en 1949, el presidente Ospina, una vez el congreso le informara que lo investigarían por violar la Constitución, impondría el estado de sitio en el país y ordenó a las tropas para que acordonarán el Capitolio Nacional, disolvió el Congreso y las Asambleas Departamentales, modificó los mecanismos de funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia y declaró la censura de la prensa hablada y escrita. Fue de esta manera que:

con el autogolpe conservador y la abstención liberal en las elecciones de 27 de noviembre (de 1949), la violencia indiscriminada corrió como pólvora por las regiones andinas y los Llanos y la democracia representativa alcanzó el clímax de su crisis en el siglo XX colombiano (Palacios, 2012, pp. 44-45).

En este contexto se produce el golpe de estado de 1953 que llevaría al general Rojas Pinilla al poder, el cual es promovido por las élites políticas conservadoras del país y apoyados por los militares ante el temor de la vuelta al poder de un Laureano Gómez radicalizado (Melo, 2017; Palacios, 2012), quien lo había retomado después de haberlo cedido un año atrás, en 1952, a Roberto Urdaneta por problemas de salud.

Como se ha dicho antes, una de las características del régimen político colombiano es la restricción en la participación y la exclusión que los partidos políticos tradicionales han hecho para la aceptación de terceros actores, lo cual también se presentó con Rojas

Pinilla, que si bien era el gobernante de facto, para sus copartidarios conservadores, que presentaban la élite civil del partido, se trataba de “un aparecido, (...) alguien que, en lugar de abrirse camino mediante el trabajo por la colectividad, se había iniciado en el más alto puesto del país por el simple hecho de ser un general de la República” (Bushnell, 2013, p. 296). Lo anterior ejemplifica la actitud excluyente que las élites partidistas tradicionales tenían sobre nuevos actores que querían o ya intervenían en la vida política del país, haciendo con esto un régimen político restrictivo y excluyente para la participación de nuevas fuerzas políticas.

Entre las diferentes acciones que realizó Rojas Pinilla para dar legitimidad al golpe de estado fue presentarlo como una respuesta necesaria a la situación de violencia y crisis que había generado la conducta de los políticos que lo precedieron. Como otros ejemplos donde se presentó quiebre de la democracia, el régimen de facto que se instaura con Rojas Pinillas ganó tiempo presentándose como salvador de dicha crisis, y con una prioridad declarada de depurar la política del país de los elementos negativos. Igualmente, y para dar base legal a su gobierno, se apoyó en la Asamblea Nacional Constituyente, convocada por el gobierno de Laureano Gómez y Roberto Urdaneta (Bushnell, 2013; Melo, 2017), lo cual muestra que los regímenes dictatoriales que son precedidos por democracias largamente practicadas, no puede sustraerse de los lineamientos básicos de las instituciones de estas, lo cual se convierte en una fuente de tensión y dificultades para los regímenes autoritarios (Valenzuela, 2011).

No obstante, Rojas Pinilla no sólo contó en sus inicios con el apoyo de la mayoría de los colombianos, sino también con la de las figuras bipartidistas más importantes, con la excepción de Laureano Gómez (Bushnell, 2013). Sin embargo, diferentes hechos autoritarios debilitaron el apoyo inicial a Rojas Pinilla: i) el cierre y censura a la prensa opositora de la época, como ii) la muerte de varios estudiantes en 1954 por disparos del ejército, cuando realizaban manifestaciones. Por otra parte, la ineficacia para aplacar la Violencia fue otro hecho que contribuyó a la disminución en su apoyo, puesto que esta había sido uno de los temas que usó para justificar y legitimar su posesión de facto del poder político (Bushnell, 2013; Melo, 2017). Igualmente, se presentó una caída del café, que

contribuyó a la insatisfacción por su gestión, a lo que se le suma un creciente desapego del partido conservador por su gobierno, pues para ellos un

general como punto de transición entre presidentes civiles habría sido aceptable, pero únicamente si en efecto hubiese mostrado un claro compromiso con la pronta restauración del orden civil; porque los conservadores también hubieran deseado un regreso más expedito a la normalidad constitucional, con elecciones y todo lo que dicho orden implica. Este era el tipo de juego que conocían y en el querían participar (Bushnell, 2013, p. 296).

En suma, podría decirse que en gran medida el problema de Rojas Pinilla cayó en la drástica incompatibilidad entre la forma en que deseó renovar su mandato, con una apariencia de legalidad formal y de una manera pseudo-democráticas, y la forma en la que el país había consolidado sus mecanismos de elección de mandatarios desde el siglo XIX (Valenzuela, 2011), y habitualmente usados por los partidos políticos, pues “los colombianos prefieren mandatarios civiles, y aunque han tolerado muchas negociaciones tras bambalinas (como la que generó el golpe de Rojas a Gómez), suelen ir a las mesas de votación a elegir ciudadanos civiles para el gobierno” (Larosa, M y Mejía, 2013, p. 137).

A pesar de esto, es posible que Rojas Pinilla hubiera podido culminar el periodo de cuatro años para el cual inicialmente había sido elegido por la Asamblea Constituyente, sin embargo, sus adversarios y detractores decidieron hacer la oposición a su gobierno buscando que aquel dejara el poder, cuando ya estaba en busca de alargarlo para un segundo periodo de cuatro años. Como medida inicial, los partidos tradicionales acordaron trabajar conjuntamente para derrocar la dictadura y compartir el poder de manera pacífica a partir del momento del triunfo, punto base de lo que luego se denominaría Frente Nacional. Igualmente, los sectores empresariales y profesionales ayudaron llamando a la huelga general en mayo de 1957, que no se trataría de una huelga de trabajadores, sino de un paro forzoso. Si bien una parte de la base popular continuaba apoyando a Rojas Pinilla, nadie montó barricadas ni luchó para apoyar al régimen. En contraste, las masas trabajadoras acordaron mantener la calma, y cuando

los altos mandos militares sugirieron a Rojas Pinilla que se retirara del poder para bien del país, el dictador se marchó al exilio (Bushnell, 2013), luego de ello el gobierno lo ejerció una Junta Militar hasta las elecciones de 1958 (Larosa, M. y Mejía, 2013).

Sin embargo, en el balance, “considerándola en términos generales, la dictadura de Rojas Pinilla fue moderada y demostró una vez más que Colombia es poco acogedora para las dictaduras, por más sangre que se haya derramado en batallas políticas a lo largo de su historia” (Bushnell, 2013, p. 295).

Con el exilio de Rojas Pinilla, se presenta entonces la transición hacia la democracia que tuvo el régimen político colombiano. Pero para hablar de ella, es necesario advertir que hay diferencias entre las transiciones que se presentan en los países que recuperan la democracia que de aquellos que la instauran por primera vez. En el primer caso, estaríamos hablando de una redemocratización que se constituye en un tipo específico de transición que no ha sido analizado de forma debida por la literatura, y en especial el caso colombiano. Una de las razones de esto, según Valenzuela (2011), porque la transición de la dictadura de Rojas Pinilla y la instauración del Frente Nacional no han sido estudiada como caso de transición o redemocratización, es porque se presentó en la época de la segunda ola de democratización, mientras la literatura sobre este fenómeno se concentró en las experiencias que se sucedieron en la tercera oleada democratizadora.

Lo característico de los procesos de redemocratización, y que lo diferencia de las transiciones que instauran la democracia por primera vez, es que se “construyen sobre legado de leyes, prácticas constitucionales, instituciones, organizaciones partidistas, y una cultura política que refleja ese pasado democrático, todo lo cual, obviamente, no ocurre en una situación donde la democracia viene a ser una experiencia totalmente nueva” (Valenzuela, 2011, p. 5). Es así, como

el régimen democrático del pasado inmediato del propio país sirve de referente. La transición se ve en principio como una vuelta a lo que ya se tenía antes, aunque también

como una oportunidad para corregir eventualmente los defectos de la democracia anterior (Valenzuela, 2011, p. 21).

Lo anterior se presenta como un legado democrático, en similar sentido, como cuando se habla del legado autoritario cuando hay transiciones hacia la democracia por primera vez. En definitiva, se podría estar hablando de una dependencia al pasado, un *path dependence*.

La Violencia y la dictadura son superadas por la constitución del Frente Nacional, pero antes de presentar sus características, es preciso mencionar que, pese a su importancia en la historia política reciente del país, esta coalición entre partidos no fue tan excepcional como pareciera a primera instancia. En el curso del siglo XX en Colombia se dieron seis casos de unión entre los partidos Liberal y Conservador. Tenemos: i) entre 1904-1909, facciones de ambos partidos acordaron terminar la guerra de los mil días permitiendo la participación del Partido Liberal en el ejecutivo y el legislativo; por otra parte, ii) entre los años 1909-1914 se formó la coalición que tendría como nombre Unión Republicana, entre conservadores y algunos representantes del liberalismo, con el propósito de derrocar la dictadura del presidente Rafael Reyes. Otra se presenta iii) de 1914 a 1922, donde el Partido Conservador construye una alianza con algunos grupos liberales para apoyar a los candidatos conservadores moderados; de igual forma iv) entre 1930 y 1932, Enrique Olaya Herrera del Partido Liberal, triunfó con el apoyo de conservadores republicanos quienes tuvieron cuota de participación en el gobierno; v) durante parte del gobierno de Mariano Ospina Pérez (1946-1950) la Unión Nacional expresó una coalición entre liberales y conservadores moderados y, finalmente, está vi) el Frente Nacional entre 1958-1974 (Duque Daza, 2011b).

Hecha la mención, el llamado Frente Nacional, que correspondió con el triunfo de la Revolución Cubana y su influencia en América, tenía como objetivo central restablecer la competencia electoral por medio de una alianza entre el Partido Liberal y el Partido Conservador para lograr una alternancia en el poder ejecutivo por un lapso de doce años y realizar un reparto simétrico de la burocracia estatal, con la finalidad de superar la

violencia política generada en la década de los 50 del siglo XX. En este reparto simétrico estaban incluidas ambas cámaras del Congreso, las asambleas departamentales y los consejos municipales; igualmente estaban los cargos en los consejos de ministros y en la Corte Suprema y demás organismos públicos.

Se considera que la instauración del Frente Nacional ha sido un hecho paradigmático de la política colombiana, y que, en gran medida, aún después de su terminación, marcó por mucho tiempo la forma cómo el proceso político se fue desarrollando y funcionando (Bushnell, 2013). El pragmatismo se debió a que facilitó la recuperación de la democracia que sufrió un quiebre debido a los grandes conflictos que venían de años atrás, sin embargo, funcionó con mecanismos anómalos respecto a los normales de las democracias, “en Colombia había que mantener, y mientras más tiempo mejor, los rudimentos del Frente Nacional para que no hubiera ni el asomo de la posibilidad de que se volviera a abrir las viejas heridas de la violencia y la polarización” (Valenzuela, 2011, p. 41). Así entonces, lo característico, según Valenzuela, de Colombia bajo el lapso del Frente Nacional es ser una democracia transicional, y más específicamente, una donde se presenta redemocratización.

El Frente Nacional incluyó a los partidos existentes en la época —Liberal y Conservador— y excluyó explícitamente a otras fuerzas políticas²¹. Esta situación generó una competencia política restrictiva que no facilitó un eventual tránsito hacia una democracia incluyente, después de la traumática experiencia de La Violencia y la dictadura de Rojas Pinilla. En el desarrollo de este objetivo, el Frente Nacional logró conjurar tres diferentes aspectos: i) fue un pacto de paz, de no usar armas para hacer política, entre los implicados, y ii) ser una transición hacia la democracia después de la dictadura militar de Rojas Pinilla. Así, el periodo del Frente Nacional fue políticamente

²¹ Para Bushnell (2013) la exclusión de partidos terceros a los partidos Liberal y Conservador era menos importante de lo que pareciera, pues, según su criterio, había una i) insignificancia de estas agrupaciones políticas; ii) no había requisito de permanencia en los partidos, lo cual permitía que cualquier persona “podía llamarse liberal o conservador el día de las elecciones y competir por un lugar en la cuota de tal o cual partidos” (p. 319).

cerrado por la exclusión institucionalizada de fuerzas políticas no bipartidistas (Gutiérrez, 2014). En este mismo lapso, “las élites en el poder estaban dispuestas a tolerar la existencia de adversarios, pero no necesariamente de respetar su acceso al poder” (Gutiérrez, 2014, p. 104). Lo anterior acentuó el escenario de restricciones a la participación y competencia política, pero paradójicamente, fue un pacto que estabilizó el proceso político, de allí que diga que es restrictivo, excluyente, pero a la vez estable.

Por otra parte, y como último aspecto que logró conjugar el Frente Nacional, iii) fue un pacto para el desarrollo del país (Gutiérrez, 2014). Sobre lo cual Sánchez Ángel (2008) afirma que

El Frente Nacional en diecisiete años de existencia formal, que se prolongaron «clandestinamente» en sucesivos gobiernos, le dio estabilidad al capitalismo histórico, al precio de escindir a la sociedad, amputar la democracia y enseñorear la violencia. Se dio un proceso de modernización sin modernidad, hipertrofiando, en el que las condiciones de reproducción del sistema oligárquico-burgués tuviera terreno fértil. Lo que sí hubo y estamos padeciendo es una dilatación y efectiva contrarreforma agraria, a sangre y fuego (Sánchez Ángel, 2008, p. 253).

No obstante, para Palacios (2012), con el Frente Nacional se optó por un tipo de Estado con una baja capacidad en el recaudo de impuestos. Para atender las demandas electorales se hizo un manejo clientelar de sus recursos. En palabras de Palacios (2012)

el arreglo del Frente Nacional centralizó el viejo caciquismo sectario de modo que en los municipios o en los barrios de las grandes ciudades los recursos de rubro 'política social' quedaran en manos de congresistas, diputados de asamblea departamental o concejales municipales (p. 51).

Por lo anterior, es posible entender que la época del Frente Nacional incentivó el resquebrajamiento de la identidad partidista, sin embargo, esto no produjo una pérdida de poder por parte de los partidos políticos tradicionales (Liberal y Conservador). Este

periodo genera algunas especificidades en el clientelismo²² característico del régimen político colombiano, cuyo elemento esencial es su carácter regional y su relativa autonomía de quienes ejercían el *patronato* en las regiones frente a la misma estructura partidista y frente a los líderes nacionales (Blanco Suárez, 2013).

Debido a un cierre en los espacios institucionales de partidos diferentes a los partidos de esta coalición, se comenzó también un proceso de desinstitucionalización de los partidos, unido a este proceso de aumento del clientelismo, pues se deseaba estar en el partido más por la posibilidad de acceder a los cargos burocráticos que por una ideología particular con la cual se llegase a estar identificado. Esto menoscabó los fundamentos de los partidos políticos, la unidad e identidad a partir de una ideología y plan de gobierno (Rodríguez-Raga, 2001).

A partir del fenómeno descrito, el Frente Nacional genera una creciente autonomía regional en términos político-electorales, pues desde las élites políticas se estableció un régimen donde, como se vislumbró, la identidad partidista perdió importancia, debido al sistema rotativo de poder y a la repartición simétrica de la burocracia estatal. Además, otro elemento que favoreció el trámite clientelar fue la propuesta impulsada por Lleras Camargo, quien brindó partidas presupuestales a los congresistas para realizar proyectos de inversión en sus departamentos, que decantó no solo en la descentralización, la desconcentración de recursos y de cargos públicos, sino favoreció que los gamonales históricos del interior del país apuntalaran sus capitales políticos, así como el incremento de los conflictos dentro de los partidos por el acceso a los cargos de elección popular (Blanco Suárez, 2013).

Situaciones como éstas hacen que la política subnacional sea de interés, más la calidad de sus democracias. Ejemplifican como la política subnacional adquiere a partir de las

²² El clientelismo consiste en “una forma de intercambio de favores políticos (votos) por el acceso a recursos públicos: cargos, proyectos de inversión, contratos, entre otros” (Blanco Suárez, 2013, p. 212).

relaciones entre élites locales y nacionales formas propias, afectando los regímenes políticos subnacionales.

Otra de las características de este clientelismo es que no es asimétrico, es decir, que una de las partes tendría todos los beneficios, pues

no se da entre agentes políticos todopoderosos que subordinan y manipulan a sectores sociales desprotegidos, sino que los actores sociales subalternos se juegan su propio rol (el de electores) para intercambiar su respaldo con aquel agente político que les ofrezca mayores garantías de contraprestación del servicio recibido (Blanco Suárez, 2013, p. 212).

De este modo, es posible identificar que

En términos analíticos, el clientelismo que se instaura es uno en el que una amplia red de “patrones” que van de lo local a lo nacional, trabajan para el mejor postor, muchas veces perteneciente a facciones distintas al interior de un mismo partido o incluso para líderes de partidos distintos. Estas amplias redes tienen vínculos que aunque se mantienen a lo largo del tiempo, son cada vez más vulnerables a las divisiones internas tanto del Partido Liberal, como del Partido Conservador. Se habla, en esta dirección, de casas o familias que gobiernan la política regional y local; que cambian de facción [y] se agrupan con familias más poderosas a nivel local y regional, para al finalizar, aliarse con los líderes nacionales de cada partido [...] el clientelismo colombiano, por estar desconcentrado y descentralizado, tiene formas de articulación, diríamos más horizontales, lo que hace que si un líder local, regional o nacional pierde vigencia, popularidad, o control de la red de poder, sea fácilmente remplazado por otro, sin que se causen mayores traumas en el sistema en su conjunto (Blanco Suárez, 2013, pp. 221-222).

Lo anterior, las relaciones no asimétricas entre élites nacionales y subnacionales, es un aspecto que se hace presente desde la formación del Estado y aún evidente en la época precedente La Violencia y posterior al Frente Nacional, cómo ya fue señalado, y que dan muestras de por qué, no sólo la política, sino también la democracia subnacional es de interés de análisis.

Por otro lado, y como resultado del surgimiento de actores armados que competían contra el Estado, en este periodo se incorpora gradualmente la lógica contrainsurgente y anticomunista; y se produce una represión que se caracteriza por cinco elementos: i) fuerza extrema, ii) sesgo de clase, iii) sobrerreacción a la movilización social; iv) militarización y v) semillas de la reprivatización de la seguridad (Gutiérrez, 2014).

Estos rasgos de la represión siguen operando en el sistema político colombiano, con diferentes grados de intensidad en el transcurso del tiempo, y fueron poco a poco dando paso a fenómenos como el paramilitarismo y la exclusión, discriminación y restricción de los movimientos sociales. Pero el Frente Nacional también tuvo profundos efectos en el funcionamiento de los partidos políticos y en las dinámicas del proceso político, que se pueden resumir en los siguientes términos:

En síntesis, las condiciones político-institucionales de este periodo corresponden a un bipartidismo con partidos divididos; con dos partidos (Liberal y Conservador) cuyas dinámicas internas y competitivas están fundadas en las lógicas de clientela; con predominio de liderazgos personalizados; con un sobredimensionamiento de la presencia de los congresistas, bajo reglas de juego que favorecen la reproducción tanto del sistema de partidos como de los poderes y fracciones en el poder. El narcotráfico ha empezado a tener relaciones con la política partidista. Por otro lado, existen dos partidos de oposición, antisistémicos de izquierda (el PCC y el Moir [sic]²³), organizados pero con muy poca fuerza electoral y débil presencia en el Congreso de la República (Duque Daza, 2011b, p. 49).

En cuanto a la influencia del Frente Nacional en la forma de desarrollo del proceso político, podría considerarse que logró centralizar el viejo caciquismo sectario, de tal manera que, en los municipios o en los barrios de las grandes ciudades, los recursos de rubro política social quedarán en manos de congresistas, diputados de asamblea departamental o concejales, con lo cual los políticos profesionales tuvieron la posibilidad

²³ Las siglas PPC corresponden al Partido Comunista Colombiano, mientras que la sigla MOIR se designa al Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario.

de mostrarse ante aquellos beneficiarios-electores como los verdaderos dispensadores de bienes y servicios a cargo del Estado, tales como la educación, el derecho de vivienda, vacunas, etc. (Palacios, 2012).

Por otra parte, uno de los legados de la época de La Violencia, y que en el periodo del Frente Nacional no se pudo solventar, fue la permanencia de guerrillas que en sus inicios estuvieron ligadas a proyecto partidistas, pero luego mutaron a proyectos comunistas²⁴ (Molano, 2016). La supervivencia de estos actores armados se debió no sólo a la geografía y a su capacidad para resistir los ataques del ejército, sino también a la desconfianza que los poderes civiles conservaron por los militares luego de la acaecido con Rojas Pinilla, razón por la cual estos “trataron de mantener a los soldados dentro de los cuarteles” (Melo, 2017, p. 260). Otro factor que influyó en esta permanencia fue el uso efectivo que hizo la guerrilla de fuentes ilícitas de financiación, que luego serían también utilizadas por el paramilitarismo, tiempo después cuando surgieran en el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982) (Melo, 2017).

Estos dos actores armados, entre los años 80 y 90 comienzan a tener incidencia efectiva en la vida política del país, y que ligados al negocio del narcotráfico y al financiamiento que este les proporcionaría de forma escalada, dinamizarían y darían características propias al régimen político colombiano. Aunque la violencia política se mantuvo, está ya no se da entre facciones partidistas, sino por acciones y actos de estos dos grupos armados. Las zonas con bajo control estatal aumentarían los cultivos de coca y comenzarían las alianzas entre grupos armados y narcotráfico, quienes competirían contra el Estado por el monopolio de la fuerza, incluso, bajo otra estrategia, la cooptarían, para así captar renta de él, como los recursos provenientes de la descentralización. Toda esta situación, puso al borde de la quiebra la institucionalidad Estatal, y en graves riesgos la democracia colombiana.

²⁴ Es especial la guerrilla de las FARC-EP.

De igual forma, el tiempo transcurrido desde la terminación formal del Frente Nacional hasta el inicio de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, se podría describir al régimen político democrático colombiano como una democracia deficitaria o defectuosa, un régimen que está en transformación, luego de la superación del régimen de coalición, que no logró consolidar una democracia liberal, pero que tampoco constituyó una autocracia. Ante estas circunstancias, los procesos electorales funcionan sin problemas sustanciales de fraude, pero se tratan de una democracia disminuida y de baja intensidad, pues tiene defectos en aspectos como el derecho de elegir y en la diversidad de sectores representados; hay limitaciones en las libertades políticas, poca incidencia de la ciudadanía en el poder real y en los órganos de control del poder político (Duque Daza, 2011b).

Este déficit en el régimen democrático radicó en cinco aspectos: i) el acceso a los recursos del Estado y la poca capacidad de movilización; ii) la existencia de cargos de gobierno excluidos de la elección popular, como gobernadores y alcaldes, y escasa participación ciudadana en la conformación de los cargos de gobierno²⁵; iii) los actores para-estatales (armados) comienzan a tener incidencia en la conformación de la estructura política y el funcionamiento del proceso político, es decir, la presencia de poderes de facto que afectan a actores sociales y a los partidos de oposición; iv) la concentración de los medios de comunicación que amilanan las fuentes alternativas de información y; v) la represión a la acción colectiva, al recurrir a la violencia estatal para enfrentar las protestas sociales (Duque Daza, 2011b).

²⁵ Sólo hasta 1988 se realizó la primera votación para alcaldes de Colombia, mientras que para la de gobernadores fue necesario esperar hasta 1991.

1.1.5. Proceso político y reformas al sistema electoral en Colombia (1991-2014)

A partir de la década de los 80 iniciaron reformas en el país para ampliar los mecanismos de elección a cargos por sufragio popular y para eliminar las restricciones en la competencia electoral y política que se había presentado de forma estricta en el tiempo del Frente Nacional y del cual aún se sentían sus consecuencias. Pero lo que realmente culminaría de forma tajante, tanto que podría decirse que fue fundadora de una etapa del régimen político colombiano, fue la Constitución de 1991.

El proceso político que culminó con la constitución de 1991 fue en principio promovido por un movimiento de estudiantes principalmente de universidades privadas de élite bogotanas denominado *Todavía podemos salvar a Colombia*. Uno de los rasgos característicos del proceso constitucional colombiano, y que lo diferencia de otros que se presentaron en la región latinoamericana en el mismo periodo, y que corresponden con la tercera oleada democratizadora, es que no se realiza una transición hacia una democracia, sino que algunos lo consideran como una ampliación a la democracia pactada y restringida por el Frente Nacional (Giacalone, 2010), o como el cierre de una larga primera fase de transición *redemocratizadora* luego de la dictadura de Rojas Pinilla, mediada por el Frente Nacional (Valenzuela, 2011). A pesar de las discrepancias en el análisis y en la forma de concebir este proceso, en él se presenta una considerable ampliación y fortalecimiento de la participación política, que se puede evidenciar en los altos niveles de participación ciudadana y movilización que se produjeron en todo el proceso constituyente, el cual inició con aquel movimiento estudiantil, seguido del proceso de la séptima papeleta, la elección de los delegatarios a la Asamblea Nacional y la realización de esta (Rojas-Betancur, Bocanument-Arbeláez y Restrepo-Yepes, 2015).

En este proceso constituyente puede observarse tres momentos. Cada uno diferenciable por haber un actor que lo impulsó y direccionó. Iniciaron los estudiantes como el movimiento de *la séptima papeleta*; luego el rol direccionador fue tomado por el Gobierno de turno quién tenía los recursos políticos necesarios para lograr la reivindicación

requerida por el movimiento estudiantil, encauzando así la ruta para la reforma y proporcionando los espacios de participación ciudadana. Por último, fueron los delegatarios, y las colectividades que representaban (partidos y movimientos políticos, principalmente), los encargados de llevar el proceso hasta la promulgación de la Constitución Política (Rojas-Betancur, Bocanument-Arbeláez y Restrepo-Yepes, 2015).

En un primer momento, el movimiento estudiantil influyó e interactuó con el Gobierno para que éste eliminara las restricciones y limitaciones legales que fueran necesarias, y obtener así la reforma constitucional que se promovía desde la base, lo cual sería en palabras de Sartori (2010) una participación desde abajo hacia arriba.

Sin embargo, para el movimiento estudiantil, por su misma naturaleza, no le era posible culminar la pretendida reforma constitucional. En el punto inicial del proceso constituyente, se presenta la institucionalización de este, generando un desplazamiento hacia un nuevo actor impulsor del proceso que contaba con los mecanismos y recursos necesarios para lograr la pretensión de aquel movimiento social: el Gobierno Nacional (Rojas-Betancur, Bocanument-Arbeláez y Restrepo-Yepes, 2015).

Instaladas las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente -ANC-, el proceso ya es direccionado, de forma primaria, por los delegatarios elegidos en las votaciones del mes de diciembre de 1991 y los partidos y movimientos políticos que ellos representaba, fueron ellas quienes generaron el producto final: la Constitución Política de Colombia de 1991. Esto se debe a que los delegatarios obtuvieron la calidad de soberanos a partir de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que declaró a la Asamblea como *Constituyente* (Rojas-Betancur, Bocanument-Arbeláez y Restrepo-Yepes, 2015).

Otro aspecto importante que trajo y que consolidó la Constitución de 1991, fue la descentralización, que formalizó la autonomía de las unidades territoriales subnacionales, municipios y departamentos, con lo cual obtuvieron recursos provenientes de la minería y el petróleo. Sin embargo,

los recursos transferidos [se convirtieron] en botín gratuito, cuyo control se volvió parte esencial de la política local, en medio de enfrentamientos entre la guerrilla y los grupos de propietarios, narcotraficantes y políticos aliados en el paramilitarismo. De este modo, un efecto secundario e involuntario de la Constitución de 1991 fue elevar los niveles de corrupción local ya muy altos en muchos sitios de Colombia, mientras que gobiernos locales modernos y responsables sólo se lograron donde, como en algunas ciudades, donde los conflictos armados no perturbaban tanto la política (Melo, 2017, p. 271)

Estos nuevos diseños administrativos de la Constitución, además de afectar la política local por la implementación de la descentralización, también lo hizo por las modificaciones que hizo al sistema electoral y la ampliación de los mecanismos formales de participación.

Dichos cambios los podemos clasificar de acuerdo con sus modalidades en tres tipos: i) una reforma de coyuntura crítica (1991), ii) otra reforma producto de la negociación entre actores que reconocieron la necesidad de realizar la reforma como necesidad por la propia pervivencia y funcionamiento de la estructura política (2003) y, finalmente, iii) dos reformas en contextos donde una coalición de partidos contó con la fuerza suficiente para imponer el cambio (2004-2009) (Duque Daza, 2011a).

En el marco del proceso de la Asamblea Nacional Constituyente -ANC- de 1991²⁶, siendo obviamente esto no su único propósito, se generaría una primera reforma del sistema político en el periodo señalado, y se diagnosticó que las restricciones y el bipartidismo histórico e institucional en el poder contribuyeron a la crisis del país de entonces y había estimulado formas extrainstitucionales de oposición. Por lo tanto, en la ANC se optó no por el fortalecimiento y capacidad de los partidos, sino a la ampliación de estos (Duque Daza, 2011a).

²⁶ En el proceso de la ANC tiene un interesante escenario para el desarrollo de diferentes tipos y modalidades de participación política. Al respecto, se recomienda el texto "Tipos y modalidades de participación en el proceso político constituyente de 1990-1991 en Colombia" (Rojas-Betancur, Bocanument-Arbeláez y Restrepo-Yepes, 2015)

Tal situación permitió que no se realizaran cambios institucionales que habían coadyuvado a la débil institucionalización de los partidos políticos, a su amplia fragmentación y a la personalización de la política. Así, entonces,

la reforma electoral generada por la coyuntura crítica de 1990-1991 estableció nuevas reglas electorales con un acento en la inclusión y la democratización. Con el mantenimiento de los elementos del sistema que favorecían la debilidad organizativa de los partidos, su fragmentación y la personalización de la política, se mantuvieron las dinámicas organizativas partidistas, la división interna se incrementó y las etiquetas partidistas se convirtieron cada vez menos en denominaciones vacías de contenidos, paraguas para múltiples microorganizaciones y escenarios de actuación de liderazgos cada vez más personalizados y menos institucionalizados (Duque Daza, 2011a, p. 434).

Una segunda reforma sobre el sistema político se dio en el 2003, prohibió la doble militancia de cualquier ciudadano, acogió el sistema de cifra repartidora. Estableció que el reconocimiento, por parte del Consejo Nacional Electoral, de la personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, se haría cuando estos obtuvieran una cifra “no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Además de estipular que las organizaciones políticas debían presentar listas únicas, declaró que

Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley (Acto Legislativo 1, 2003, Art. 263).

Es conveniente subrayar que estas dos últimas enmiendas en particular —umbral y lista única— estaban orientadas a combatir la fragmentación e incentivar la unidad de los partidos y movimientos políticos.

Para el 2005 se lleva a cabo una tercera reforma al sistema político orientada a la reelección inmediata para presidente, a través de la fuerza suficiente, donde se impuso la coalición de gobierno y del poder ejecutivo sobre las minorías partidistas (Duque Daza, 2011a).

La última modificación entre 1991 y 2014, es decir la realizada en 2009, buscó nuevamente concretar una organización interna de los partidos políticos por medio de la i) prohibición de la doble militancia; ii) el establecimiento de principios rectores de los partidos políticos la democracia, la transparencia, la objetividad, la moralidad, la equidad de género y el deber de formular programas de gobierno; igualmente iii) ofrece la posibilidad que estos, o sus coaliciones, usen mecanismos como la consultas populares, internas o interpartidistas que coincidan con elecciones a corporaciones públicas para la elección de sus candidatos; por otra parte, iv) hace responsable a los partidos de los avales que conceda y, finalmente, v) aumente el número de votos válidos al 3%, bien sea para Cámara o Senado, a fin de que ellos tengan personería jurídica y acceso a curules.

Se puede decir entonces que

Las reformas en Colombia durante las últimas dos décadas se han caracterizado por una alta volatilidad e inestabilidad en las reglas de juego [...] Con reglas cambiantes o bajo la expectativa de ser cambiadas, con actores viejos y nuevos, cuyas interacciones de forma predominante giran en torno a las lógicas de transacción, y con un centramiento en los liderazgos y no en las organizaciones, los resultados de la competencia electoral y la actuación de los partidos políticos en los diversos escenarios tal vez no sean los deseables para la estabilización de la democracia.

Producto de esta cuasi volatilidad, en Colombia, [...] prima la incertidumbre respecto al mantenimiento de las reglas y, dadas las condiciones del manejo de los recursos del poder, las mayorías en el poder se reproducen. Durante tres elecciones presidenciales, no ha habido alternancia en el partido (coalición de partidos) en el poder, ni en las mayorías construidas a partir de la agregación de agrupaciones partidistas (Duque Daza, 2011a, p. 455).

De lo anterior, se puede advertir que la competencia política se afecta negativamente, lo que pone en riesgo e inestabilidad a la democracia.

En la primera década del siglo XXI de Colombia se recogen muestras evidentes de un débil enraizamiento de los partidos políticos con la sociedad, dada la deslegitimación y pérdida de credibilidad, la ambigüedad ideológica, los reiterados casos de corrupción y los vínculos con grupos criminales y la no representación de los intereses ciudadanos. Para Duque Daza (2012; 2014a), las razones fundamentales por las cuales se produjo dichas condiciones son las siguientes: i) la identificación partidista se debilitó con el clientelismo como modo de predominio de la acción política, es decir, el clientelismo suplía la estructura política; ii) la utilización de medios de comunicación contemporáneos hizo que las élites tengan menos incentivos para invertir en la construcción partidista, pues no tiene la necesidad de estas estructuras y de adhesión ellas, las cuales son reemplazadas por la utilización de *new medias*²⁷ y la contratación de expertos en *marketing* político. Por otra a parte, iii) la baja confianza en los partidos políticos se debe

²⁷ Los *new medias* (medios de comunicación mediados por internet, p. ej.: redes sociales) se hacen relevantes cuando la interacción entre gobernantes y gobernados se presenta asimétricamente, y a estos últimos no se les permite influir en las políticas públicas. Esta situación tiene importancia, por cuanto dichas plataformas permiten la ampliación de los espacios de deliberación, ya que de su reducción se ha generado pérdida de legitimidad en las democracias representativas. Los *new medias* ofrecen nuevas opciones para la puesta en marcha de las acciones de los movimientos sociales, pues proporciona un nuevo espacio de disputa estratégica. Las nuevas posibilidades de comunicación a través de internet han propiciado que los *massmedias* (prensa, televisión, radio) dejen de ostentar su centralidad en la configuración de la vida pública. Este cambio se explica y sustenta porque históricamente las clases subalternas solo han podido disponer de algún dispositivo de comunicación cuando tecnológicamente ya eran obsoletos o al menos secundarios, mientras que con los *new medias*, la accesibilidad y apropiación que los movimientos sociales han realizado de estos ha sido en su apogeo (Aguirre Sala, 2013).

a la baja capacidad de respuesta de los políticos para dar solución a los problemas sociales.

Sin embargo, esto no es una situación causada por hechos recientes, algunos de los eventos y situaciones que han marcado el surgimiento de este débil enraizamiento de los partidos políticos se pueden identificar en el siglo XX. Para el caso particular, sería la instauración del Frente Nacional el punto de referencia.

1.3. Bajos niveles de satisfacción y en los resultados de las políticas públicas por los determinantes del proceso político.

En la introducción presenté la situación de como la descentralización en Colombia a producido una serie de efecto no deseados, como la articulación de actores ilegales a la vida política del país, y la cooptación de las instituciones del Estado, lo cual ha estado incentivado por la posibilidad de obtener los recursos provenientes de las regalías, y el deseo y posibilidad efectiva de transformar la institucionalidad estatal a su beneficio. Este escenario, genera una inequidad extrema, pues los recursos públicos quedan en la corrupción, y pueden generar espacios de *Apartheid institucional* en Colombia, que será lo que se presentará ahora.

Para analizar el funcionamiento o desempeño de las instituciones políticas se debe tener en cuenta que ellas no se dan en el vacío, no funcionan por el perfeccionamiento o la racionalidad en su diseño, sino por la concurrencia de diferentes factores que pueden afectar favorable o negativamente su desenvolvimiento. Dependen, entonces, de las características del sistema político, de qué tanta i) capacidad estructural tengan los poderes legítimos del Estado para imponerse sobre los poderes de facto que instauran o promueven sus propias instituciones o que instrumentalizan las formales o las moldean a su beneficio; igualmente, ii) depende de cuán libres, transparentes, frecuentes,

competitivas y diversas son las elecciones a cargos públicos; y iii) de qué tan consolidado y extenso sea el aparato burocrático del Estado.

Por otra parte, también depende del diseño jurídico administrativo del Estado, en el caso particular, la descentralización. En este punto es posible analizar tres diferentes situaciones de cómo los diseños institucionales estatales²⁸, en particular la descentralización, ha tenido en el desarrollo del sistema político colombiano, en el siguiente orden: a) las instituciones estatales son el factor de cambio social, o entender que b) hay incidencia del contexto social y político en el desempeño de las instituciones o, por otra parte, son c) las instituciones estatales y las condiciones sociales las que potencian el cambio (García Villegas y Espinosa Restrepo, 2011).

Desde la primera perspectiva, a) las instituciones como factor de cambio social, se percibe que son variables independientes, pues su funcionamiento no depende de contextos determinados, sino que ellas condicionan el cambio social. Así las cosas, se considera que un buen diseño de estas generará transformaciones sociales. Para el caso colombiano se ha pensado que las instituciones son el motor de la consolidación de la democracia y desde esta óptica se ha estudiado la influencia de la descentralización que procura brindar escenarios democráticos, y también se ha establecido que la formalización de la propiedad disminuye la intensidad del conflicto y la acción de los actores armados.

Sin embargo, las instituciones no solo han generado, o han buscado ofrecer cambios sociales positivos, pues su funcionamiento también ha incentivado la guerra. Por ejemplo, la descentralización lo ha hecho por tres factores: i) supone el manejo de los recursos de la entidad territorial y esta ha estado atado a la presencia y expansión de

²⁸ Las instituciones serán entendidas como los conjuntos de reglas, bien sean escritas o informales, que regulan o gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en organizaciones sociales y demás áreas institucionalmente estructuradas de la vida organizacional, como el Estado (García Villegas y Espinosa Restrepo, 2011).

grupos armados ilegales buscando la apropiación ilegal de los recursos del Estado²⁹. Igualmente, ii) la violencia ha estado asociada con la precaria presencia estatal. En otras palabras, a mayor número de funcionarios, presencia institucional, es menor la probabilidad de la presencia de grupos guerrilleros. Por otra parte, iii) la descentralización incentiva la guerra ya que se fortalecen alternativas de poder que pretende redistribuir la riqueza a lo cual las élites hacen una feroz resistencia.

Sobre la segunda perspectiva, b) el contexto social como determinante del funcionamiento y rendimiento de las instituciones, se entiende que ellas son ahora dependientes del contexto, y son muchos factores los que pueden afectar o alterar el desarrollo de estas. De estos contextos en Colombia, el más analizado es el conflicto armado, al cual se le incluye el fenómeno del narcotráfico.

A partir de los anteriores supuestos, se han realizado estudios sobre la relación entre conflicto armado y las instituciones, de la siguiente manera: i) procesos electorales, ii) clientelismo, iii) captura del Estado, iv) orden público y v) gestión de los servicios públicos.

Sobre los estudios de i) los procesos electorales, García Villegas y Espinosa Restrepo (2011) han argumentado que se presentan dos tipos de clientelismos electorales. El primero, enmarcado en el conflicto armado, que además de disminuir la competencia electoral y la participación en los procesos electorales, ha creado una especie de clientelismo armado caracterizado porque el intercambio, además de desigual entre políticos y ciudadanos, está mediado por el poder de las armas. Por otra parte, en las ciudades se manifiesta un tipo de ii) *clientelismo mafioso* que se diferencia del primero porque “la intimidación solo se da hacia una de las partes de la relación de intercambio entre patronos y clientelas: los miembros de la clase política” (García Villegas y Espinosa Restrepo, 2011, p. 30).

²⁹ Este fenómeno, sobre cómo actores ilegales, no necesariamente armados, se apropian de recursos es analizado en una reciente publicación de Duncan (2018).

Del mismo modo, el conflicto armado ha posibilitado una iii) captura del Estado, la cual se representan en elecciones *atípicas*, en las cuales los políticos hacen alianzas ilegales con paramilitares (Duque Daza, 2017) y otros actores ilegales, como los contrabandistas (Duncan, 2018). Con esta captura del poder político, y la acumulación de riqueza se reduce la exposición penal, se logra legitimidad política y reconocimiento social; aunque también tiene lugar una captura invertida, donde las élites políticas instrumentalizan la violencia y el narcotráfico para sus propios fines y conveniencias.

Por otra parte, las investigaciones que analizan la iii) incidencia del conflicto armado en el orden público, han observado cómo aquel genera un orden pseudolegal a través de los cual grupos armados crean instituciones híbridas. En cuanto a v) la relación del conflicto armado y la gestión de los servicios públicos se ha evidenciado como aquel ha incrementado la concentración de la tierra. Asociado al aumento de esta concentración se han producido fenómenos de desplazamiento forzado que, entre otras consecuencias de orden humanitario, traen consigo deserción educativa, analfabetismo, mortalidad infantil y aumento en la filiación al régimen subsidiario.

Para finalizar, los estudios sobre c) las instituciones y las condiciones sociales que potencian el cambio precisan que son necesarias ciertas condiciones sociales para que las instituciones políticas con sus propósitos democratizadores y generadores de un Estado de derecho se den. Desde estos trabajos se concluye que “las potencialidades de transformación de las instituciones políticas se presentan siempre y cuando haya ciertas configuraciones del sistema político entre centro y periferia y la capacidad del Estado en el nivel regional” (García Villegas y Espinosa Restrepo, 2011, p. 36)³⁰, en similar sentido como se argumentó sobre la relación que hay entre la guerra como generadora de Estado, siempre y cuando haya ciertas condiciones preexistentes.

³⁰ Esta cita concuerda con las ideas esbozadas en la primera parte del texto, por cuanto de acuerdo con Centeno (2014) y López-Alves (2003), las guerras potencian el crecimiento del Estado siempre y cuando previamente se tengan ciertas circunstancias: cohesión social, consolidación de una autoridad central y la creación de una mínima burocracia.

Este escenario tiene incidencia en el desarrollo del proceso político, lo cual, como es evidente, repercute en los resultados y determina y caracteriza la política como resultado, particularmente en la implementación de la política pública, y en la prestación de bienes y servicios básicos a cargo del Estado.

Autores como García Villegas (2014) y Duque Daza (2015) sostienen que el sistema político colombiano tiene serias dificultades para procesar toda una serie de demandas de la población. A razón de lo anterior, los movimientos o grupos sociales que desean realizar una reivindicación de tipo político, como la búsqueda y el otorgamiento de un derecho o su consagración en el ordenamiento jurídico, acuden actualmente no a estrategias de vías de hecho, sino que en parte utilizan mecanismos jurídicos establecidos en la constitución para lograr consolidar su reivindicación.

Por otra parte, la presencia diferenciada del Estado en el país genera una gran disparidad institucional, al causar espacios discriminatorios para los habitantes de los territorios institucionalmente débiles, ya que la debilidad institucional demuestra que estas personas no cuenta con instituciones suficientemente fuertes que, cuando menos, protejan y garantice sus derechos frente a posibles amenazas de terceros ilegales que, a su vez, intentan sustituir al Estado en la prestación de sus funciones básicas (orden público, seguridad y administración de justicia) o frente a poderes sociales y económicos que actúan sin límites, o frente a la corrupción o el simple abandono institucional. Debido a la débil presencia institucional, la población queda segregada: hay una disparidad en materia de prestación de servicios y bienes a cargo del Estado que configura una discriminación para las personas que viven en las zonas de débil presencia institucional, generando una falta al derecho a tener derechos, a reclamarlo, o la falta al derecho a tener Estado. Cuando un Estado es precario y, por lo tanto, de baja institucionalidad, la población de ese territorio queda discriminada, porque sus derechos no son reconocidos ni protegidos, configurándose entonces *un apartheid institucional*, que es un fenómeno común en especial en la periferia geográfica del país (García Villegas y Espinosa 2013). Por lo anterior, los resultados políticos, entendidos en este caso como las respuestas

derivadas del proceso político (políticas públicas) para la satisfacción de los derechos, necesidades, deseos, preferencias de los ciudadanos, son bajos en sus resultados.

Se utiliza el término porque hay una segregación institucional, que es producto del déficit en el poder estatal, que anula la posibilidad de reclamar y hacer efectivos los derechos y, en general, de disfrutar o estar en el marco del régimen político democrático. “Las poblaciones que viven en zonas de *apartheid institucional* están, de hecho, por fuera del contrato social (García Villegas y Espinosa 2013, p. 155). Examinar la calidad de la democracia subnacional, es una forma de determinar qué tan ha sido la implementación de la institucionalidad estatal en la periferia, de la construcción de un régimen político democrático que permite la participación de las comunidades de ciudadanos y que refleje las reglas propias del Estado de derecho.

Igualmente, estos escenarios de *apartheid institucional* no siempre son aparentes y fáciles de detectar. Es posible encontrar casos en los cuales la legalidad, e incluso cierta legitimidad, se obtienen en territorios en donde las instituciones han sido capturadas o cooptadas por los actores armados o ilegales (Garay Salamanca y Salcedo-Albarán, 2010; García Villegas y Espinosa R., 2013). Ejemplo de esto es el caso del Estado mafioso, que no solo adopta el ropaje de la legalidad, sino que defiende y opera con el derecho, pero desvirtuando su sentido e instrumentalizando la legalidad a favor de la ilegalidad. Incluso, es posible que se obtenga el asentimiento de las poblaciones que allí viven. En estas situaciones, se estaría ante un Estado ajeno al orden constitucional, que no actúa bajo el principio de legalidad (Fukuyama, 2016), que, no obstante, sigue todas sus formas jurídicas y sus rutinas formales, como mecanismo para ocultar una situación de captura institucional (García Villegas & Espinosa R., 2013).

Hay, entonces, la existencia una disparidad en materia de debilidad institucional que resulta discriminatoria para los habitantes de esos territorios institucionalmente débiles, allí el nombre *apartheid institucional*: ya que no cuentan con unas instituciones suficientemente fuertes que protejan sus derechos frente a terceros ilegales que intentan sustituir al Estado en la prestación de sus funciones, frente a poderes sociales y

económicos que actúan sin ningún límite, frente a la corrupción y al clientelismo rampantes o simplemente frente al abandono institucional, quizás como efectos no deseados o esperados de la descentralización administrativa.

2.Estado del arte

Doy por sentado que en la práctica tal vez no exista jamás un proceso democrático perfecto y un gobierno democrático perfecto: no son sino ideas de las posibilidades humanas con las que puede compararse la realidad

Dahl (2008a)

Así entonces, analizar la calidad de la democracia es evaluar los atributos derivados de una concepción de democracia

Vargas-Cullell (2012)

En este capítulo me he trazado como propósito mostrar el recorrido de las investigaciones sobre la democracia, cómo ha sido el desarrollo de los trabajos empíricos y cómo fueron desembocando en el surgimiento de las preguntas acerca de la calidad de los regímenes políticos democráticos.

Por consiguiente, presento las principales áreas de estudio sobre las democracias, en las cuales expongo de forma sucinta los postulados de los diferentes autores que en el siglo XX influyeron significativamente en las investigaciones empíricas. Lo anterior hace parte de los acuerdos teóricos y conceptuales que posibilitaron el surgimiento de los estudios empíricos, primero sobre la democracia y, de manera incremental, llevó a las reflexiones sobre la calidad de los regímenes políticos democráticos.

Luego expongo lo que he denominado *agenda de investigación contemporánea sobre la democracia*. A partir de la cual identifico en qué periodo; qué sucesos impulsaron las investigaciones sobre la calidad de la democracia y; el modo en el que la tercera oleada de democratización las incentivó, en este punto, identifico que la calidad de la democracia ha sido el último tema de investigación sobre las democracias, sin embargo,

ello no implica que sea la más importante, sino la más reciente y con un relativo éxito, si se tiene en cuenta que ha propiciado una considerable producción bibliográfica.

En un orden de ideas similar, razono sobre algunos estudios sobre la calidad de la democracia que han sido de gran relevancia e impacto, no solo porque contribuyen de forma incremental a los factores de análisis, sino también porque han presentado adecuadamente propuestas, más allá del orden metodológico, en términos conceptuales y, además, han contribuido a una mejor forma de aprehender y caracterizar los regímenes democráticos contemporáneos, en especial los de América Latina. La exposición de estos casos estará enfocada principalmente en la escogencia que los autores han hecho de las dimensiones, factores e indicadores aplicados para el estudio empírico de la calidad de las democracias. La selección la realicé atendiendo a los siguientes criterios: i) son propuestas que han tenido espacio en el estudio de casos concretos de regímenes políticos democráticos; ii) prioritariamente no son reflexiones normativas acerca del sentido último de una democracia de calidad; iii) parten, para la elección de sus factores e indicadores de análisis, de una definición procedimental de democracia, y tienen como fundamento explícito o implícito el concepto poliarquía de la misma y; iv) presentan y utilizan un conjunto de factores, dimensiones e indicadores de instituciones de la democracia que puedan ser tomados empíricamente y, por tanto, medibles de una u otra manera.

Finalmente, esbozo unas consideraciones de algunos aspectos pendientes que se abren al debate sobre los exámenes de la calidad de la democracia, particularmente en cuanto a los estudios a nivel subnacional.

2.1. Dificultades para el estudio de la democracia como régimen político real en el siglo XX

La democracia como objeto ideal de estudios es elusiva y difícil de aprehender. En apariencia, es más sencillo definirla desde todo aquello cuanto no es, que desde sus

propias características (Sartori, 1994). Como sistema de gobierno, es difícil de estudiar y observar, ya que los regímenes políticos reales que se autodefinen democráticos están lejos de los presupuestos que establecen los ideales, de modo que es factible escuchar voces que afirman su no existencia. Sobre este aspecto, Sartori citado por Morlino (1995) afirma que:

la democracia, cuanto más ha asumido un significado elogioso universalmente reconocido, más ha sufrido una evaporación conceptual, convirtiéndose en la etiqueta más indefinida de su género. No todos los sistemas políticos se llaman socialistas, pero incluso los sistemas comunistas afirman ser democráticos [...] la democracia resume todo” (p.80).

Sin embargo, es igualmente posible recoger opiniones que aseguran, cada vez con menos vehemencia, que estamos ante el fin de la historia y de las ideologías, puesto que la democracia, como ideal y régimen político predominante, ha triunfado como verdad y predestinación histórica objetiva (Fukuyama, 1992; Huntington, 1997).

Determinar la forma cómo la democracia se ha vuelto, por lo menos en Occidente, un sistema o régimen político óptimo y sobre el cual se predicen valores positivos, tanto que han justificado luchas y guerras, tampoco es una tarea sencilla. Sobre la forma cómo este régimen político se ha desarrollado, consolidado y extendido a numerosos países en una parte considerable del planeta³¹, se han desarrollado diversos estudios y

³¹ Según de Miguel y Martínez-Dordella (2014), el 11% de la población mundial vive en países democráticos, el 37% en países de democracias imperfectas o en transición, el 14% con regímenes mixtos que no son democráticos, y un 38% en regímenes autoritarios y totalitarios. Este 38% incluye regímenes diversos: tradicionales autoritarios, sultanáticos, post-totalitarios e, incluso, totalitarios como Corea del Norte. Fuera de esta clasificación quedan los que se denominan *Estados fallidos*, como Somalia. En total, casi la mitad de la población —y de los países— se pueden considerar democráticos: el 47 % de las naciones, y el 48 % de la población mundial. Pero alrededor de 2600 millones de habitantes viven en regímenes autoritarios y totalitarios. Latinoamérica y Europa del Este concentran muchas democracias defectuosas o con problemas serios (de Miguel y Martínez-Dordella, 2014). Por otra parte, y con cifras similares, en el informe *Freedom in the World 2018* de Freedom House (2018), se indica que, de los 195 países examinados, 88 (45 %) son libres, 58 (30 %), parcialmente libres y 49 (25 %), no libres. Es de recordar, que este informe asemeja a los países libres como aquellos que tienen un nivel alto de democracia.

teorías³², sin embargo, esta pluralidad muestra cuán difícil es realizar estudios empíricos sobre estas.

Sobre la democracia también es posible afirmar que está lejos de ser un hecho histórico concreto y concluido, por el contrario, el desarrollo de los regímenes políticos democráticos es un proceso en el cual estamos inmersos. Esto representa una posibilidad y una limitante. Posibilidad, ya que permite pensar y analizar problemas actuales y de relevancia vigente; y limitante en la medida en que no ofrece a los investigadores tener una distancia adecuada para observar el panorama completo, sino solo un fragmento de esta en forma inacabada.

Quizás, por lo anterior, la democracia sigue siendo un objeto de estudio vigente sobre el cual se pueden realizar investigaciones de diferentes tipos, por ejemplo, de carácter dogmático/prescriptivo como de tipo empírico/descriptivo³³. Tal circunstancia refleja la polivalencia del término *democracia* que puede, inclusive, congregar un cúmulo variado de tipos democráticos³⁴, pero en general contiene, cuando menos, dos conceptos diferenciables. En primer lugar, hace referencia a un régimen político ideal y, en segundo lugar, a un conjunto de regímenes políticos reales que suelen estar distantes de él. Es frente a estas situaciones que la teoría política, bien sea como un subcampo de la ciencia política o como “rama de la filosofía moral que tiene su origen en el descubrimiento, o aplicación, de ideas morales en la esfera de las relaciones políticas” (Berlin, 2014, p. 58),

³² Entre la amplia bibliografía disponible sobre el tema se mencionan los siguientes: Dahl (1999; 2013); Fukuyama (2016); Huntington (1997; 1994); Tilly (2010a); Schumpeter (1952); Przeworski, (2010) y Morlino (1995).

³³ Ejemplos de estos trabajos son: dogmáticos–filosóficos los siguientes: Salazar Ugarte (2006), Galli (2013), Linz (1998), Leira (2010); por su parte, sobre los estudios empíricos-descriptivos tenemos los siguientes ejemplos: Sartori (2009, 2010), Tilly (1995, 2010a), Maíz (2009), Przeworski (2010), Pasquino (2014), Serafinoff (2006), de Miguel y Martínez-Dordella (2014); y, finalmente, sobre estudios constitucionales tenemos estos que se señalan a continuación: Salazar Ugarte (2006) y Ferrajoli (2008).

³⁴ Sobre este punto, podemos identificar por lo menos siete diferentes experiencias o tipos de democracia: i) democracia directa; ii) democracia representativa, iii) democracia liberal o liberaldemocracia, iv) democracia social o socialdemocracia, v) democracia procedimental, vi) democracia deliberativa, y vii) democracia constitucional (Barberis, 2008).

contribuye a la clarificación y refinamiento de los conceptos, junto a la elaboración de estándares y criterios de evaluación de los sistemas políticos (Maíz, 2009).

El aporte que se hace desde la teoría política para la depuración de los conceptos se hace a partir de la concepción de ella como un punto de encuentro entre la filosofía política y los estudios empíricos sobre la política —la ciencia política—, las cuales pueden tener el mismo objeto de estudio o reflexión, como en este caso, aunque sus cuestionamientos y abordaje son diferentes. Como se percibe en la gráfica 1, la filosofía se realiza preguntas acerca de los fundamentos de la democracia, sus requisitos específicos, qué lo hace ser ese régimen político y no otro y, en este orden de ideas, los requisitos mínimos exigidos a la democracia para determinar su existencia.

Gráfica 1. Relación entre estudios empíricos, teoría política y filosofía política

Preguntas de investigación	Tipo de estudio			Preguntas de investigación
<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones de la democracia • Reformas para solucionar las insuficiencias de la democracia • Condiciones de desarrollo y duración de las instituciones 	Empírico 	Teoría política Integra	Filosofía 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundamentos de la democracia • Requisitos exigidos a la democracia • Criterios específicos de la democracia
Estudios sobre la poliarquía				Estudios sobre la democracia

Fuente: elaboración propia con base en Maíz (2009).

Por su parte, los estudios empíricos realizan interrogantes sobre cuáles son las instituciones que caracterizan a las democracias reales, su funcionamiento, las condiciones de desarrollo y duración de estas, así como las reformas posibles de efectuar para solucionar las insuficiencias eventuales.

En este sentido, he identificado a cuatro autores que son importantes para la teoría contemporánea de la democracia, que no se enfocaron tanto en la historia del pensamiento político o análisis conceptual, sino en la producción de conocimiento sobre los regímenes políticos democráticos a partir de la utilización sistemática de

procedimientos de análisis de observaciones empíricas, con el estudio de casos específicos (Abellán, 2011; Harto de Vera, 2005). Estos serán referidos en orden cronológico, ya que de sus reflexiones solo es posible describirse en términos acumulativos. Pero antes es necesario advertir que, con relación a los tres primeros, se hará una presentación esencial de sus conclusiones, pues deseo hacer especial énfasis en el último. Él, como argumentaré, constituye el punto arquidémico³⁵ para los estudios sobre la calidad de las democracias.

2.2. Los aportes de Weber, Schumpeter, Downs y Dahl a la fundamentación conceptual de democracia

La ciencia política, como ciencia social, tuvo su periodo de formación en la segunda mitad del siglo XIX, aunque es bien sabido que la política, como unidad de análisis, ha tenido un desarrollo de vieja data (Harto de Vera, 2005). Sin embargo, solo hasta esta época, los científicos del área lograron restringir su interés a las estructuras formales de gobierno (Wallerstein, 2006), ámbito que tendrá reacomodos para dar cabida a nuevos hechos entre el fenómeno político.

De esta forma, antes de la segunda mitad del siglo XIX, los europeos consideraban a los estudios políticos como un apéndice de las investigaciones relativas al derecho, la sociología o la filosofía. En el mejor de los casos, un tema interdisciplinario, pero no como una disciplina autónoma. Sin embargo, para la segunda década del siglo XIX, el rechazo por las interpretaciones jurídicas y descriptivas del fenómeno político comenzó a ser objeto de fuertes críticas, particularmente en la Universidad de Chicago (Harto de Vera, 2005; Losada y Casas Casas, 2008).

³⁵ Esta denominación se da recordando la historia de Arquímedes quién, según la leyenda, pronunció la frase: "dame un punto de apoyo y moveré el mundo". Acá no se trata de mover del planeta, pero sí de dar un punto sólido sobre el cual reflexionar empíricamente sobre la democracia.

A inicios del siglo XX, en Europa surgen figuras tan importantes como Max Weber (1864-1920) con estudios sobre el poder, los partidos políticos, el liderazgo y la burocracia. Este autor consideró que la democracia es un método por el cual es posible escoger gobernantes. Con esta concepción, Weber (2007) generó una definición conceptual de la democracia sin preceptos, y se centra en la libre escogencia de los dirigentes e insinúa que, con esta posibilidad de elección que tiene la población, se logró una nivelación respecto de los gobernantes.

A partir de allí, Weber (2007) argumentó que la democracia no significa gobierno del pueblo, por cuanto presenta tres argumentos: i) el pueblo no administra lo público, es un ente desorganizado, razón por la cual ii) es administrado. La novedad de la democracia radica en la forma de selección de los gobernantes, es decir, de quienes dirigen la administración pública, iii) porque la opinión pública cambia la forma de influir a los dirigentes. En consecuencia, el acto de elegir es un reconocimiento de índole carismático.

Estos postulados iniciales del autor son importantes para los estudios empíricos sobre la democracia porque enfoca su atención en los mecanismos de elección de los gobernantes, además, se aleja de la definición estándar y etimológico de democracia y presenta una definición más descriptiva que prescriptiva. Tales condiciones dan paso a nuevas posibilidades de análisis empírico.

Por su parte, Joseph Schumpeter (1883-1950) focalizó sus pensamientos de la democracia en la elección de los líderes o *caudillos*, como él los denominó. Desde mediados de siglo XX hace un llamado a entenderla como “aquel sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencias por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1952, p.358). Estableció cuatro elementos definitorios de la democracia: i) un sistema institucional, ii) que procura la realización del bien común, iii) donde el pueblo toma decisiones en situaciones conflictivas, y iv) donde se da la elección de personas que ejecutan la voluntad general. Con estos elementos podemos realizar la siguiente

comparación: para Weber, la democracia es una competencia que favorece la selección de élites, mientras que, para Schumpeter, la democracia es una competencia por votos que garantiza las elecciones (Abellán, 2011). Es precisamente esta última circunstancia la que merece especial énfasis, y donde radica, en parte, la relevancia de la definición de Schumpeter para los estudios empíricos sobre la democracia: señalar que ella, al igual que el proceso político, es una competencia entre unos caudillos (líderes), y que es por medio del voto que se decide y establece.

Otro connotado autor, Anthony Downs (1930-), fija los elementos definitorios de la democracia así: i) la existencia por lo menos de dos partidos que compiten por el control del aparato gubernamental en elecciones periódicas; ii) estos partidos (o coalición de partidos) al obtener la mayoría de los votos ganan el control del aparato gubernamental hasta la siguiente elección; iii) el o los partidos derrotados nunca intentan impedir que los ganadores tomen el poder, ni los ganadores utilizan el poder adquirido para impedir que sus contrincantes compitan en la elección siguiente. Menciona que los ciudadanos, todos los adultos sanos y cumplidores de la ley que son gobernados, tienen un voto, y solo uno, en cada elección (Downs, 2001). Igualmente, se ocupa de la diferencia entre teoría normativa y teoría empírica sobre la democracia. Para él, la primera se ocupa de ideas, de demandas políticas derivadas de una determinada concepción de la naturaleza humana, y una concepción de las ideologías. En cuanto a la segunda clase de teorías, las empíricas, establece que ellas se encargan de analizar el funcionamiento no solo de la democracia, sino también de los sistemas políticos en general, para describir los mecanismos que permiten su funcionamiento y duración.

Finalmente, podemos nombrar a Robert Dahl (1915-2014), quien afirmó que en los sistemas políticos se da una multiplicidad de centros de poder, pues los procesos de toma de decisiones no existen en un único espacio. Ellas se dan en una compleja red de negociaciones y de influencias de diferentes grupos sociales, y no solo en los partidos políticos. A partir del anterior escenario, propuso el concepto de *poliarquía* para describir los regímenes políticos actuales, pues los intereses son diversos y fragmentados y no sería posible hablar de una voluntad o interés general del pueblo. En este sentido, los

propósitos de un grupo pueden contrarrestar los del otro y, por ello, no sería posible hablar de una voluntad del pueblo o de interés general. En este escenario el Estado se asume como juez y árbitro entre estos grupos.

Estos cuatro autores han construido, acumulativamente, la posibilidad de realizar estudios empíricos de la democracia, y es en este marco de interpretación donde se pueden identificar los exámenes/análisis sobre la calidad de la democracia. Este tipo de estudios sobre la democracia son, quizás, los más contemporáneos en el campo de estudio empírico, y han tomado como fundamento los desarrollos conceptuales de estos investigadores, aunque con mayor preponderancia en la obra de Dahl y en su concepto de poliarquía, y en las instituciones que él ha designado para estas, tal como lo presento a continuación.

2.3. La poliarquía: concepto arquidémico de los estudios empíricos contemporáneos sobre la democracia

El primer paso metodológico para realizar un análisis empírico sobre un fenómeno social es determinarlo y delimitarlo conceptualmente. De acuerdo con lo anterior, se han establecido dos tipos de definiciones sobre la democracia: i) procedimental y ii) valorativa. Estas se diferencian en los elementos que la componen (Berlangua, 2010). Las primeras son aquellas que han sido privilegiadas por ser usadas en trabajos empíricos, pues desde este se hacen preguntas relativas al funcionamiento de la democracia y la forma en cómo puede ser mejorada. La segunda agrupación, las valorativas, son la que privilegian las teorías normativas sobre la democracia, al identificar o prescribir cuáles son sus principios y valores esenciales, es decir, aquello que debería ser un régimen político democrático (ver tabla 1).

Tabla 1. Dimensiones de las definiciones de la democracia

Dimensiones de las definiciones de la democracia	
Reglas y procedimientos (empiristas)	Principios y valores (doctrinarios)
¿Cómo funciona la democracia?	¿Qué es la democracia?
¿Cómo podemos mejorarla?	¿Cuál es su significado profundo?
Realista, describen la realidad y los hechos	Son idealistas, establecen el deber ser
Hacen ciencia	Hacen filosofía

Fuente: elaboración propia con base en Berlanga (2010)

Como se ha mencionado, la democracia es un concepto polifacético y su contenido no ha sido estático ni unívoco, lo cual lleva a que se pueda considerar como un concepto sociopolítico, y con ello, con una historicidad (González López, 2010; Munck, 2014). Conforme a esto, y tomando como referencia a Sartori (2010), podemos dar por lo menos tres contenidos semánticos (con los cuales se pueden hablar de tres tipos diferentes de democracia): i) democracia política, ii) democracia social y iii) democracia económica (ver tabla 2).

Tabla 2. Tipos de democracia acorde al contenido asignado a la democracia

Tipos de democracias acorde al contenido que se le asigne a la democracia		
Democracia política	Democracia social	Democracia económica
Gira en torno a la igualdad jurídica-política. Procura que la ciudadanía sea cada vez más incluyente y que la ley no de tratos preferenciales injustificados.	Su propósito es la igualdad de <i>status</i> . Requiere que los miembros de una comunidad se vean y se traten socialmente como iguales; es decir, requiere una infraestructura de microdemocracias, democracias primarias, que sirve de soporte a la macrodemocracia de conjunto, a la superestructura política. Por otra parte, también podría asociarse con las nociones genéricas de Estado social y justicia social. Finalmente, como dice George Burdeau, citado por Sartori (2010), "la democracia social busca la emancipación de los individuos de todas las cadenas que los oprime" (pp.32-33)	Significa igualdad económica, para la aproximación de los extremos de pobreza y de la riqueza. Busca el bienestar generalizado por medio de la redistribución. Según Sartori (2010), este tipo de democracia es una <i>sub especie</i> de la "democracia industrial" (p.33)

Fuente: elaboración propia con base en Sartori (2001; 2010)

La existencia de estas tres opciones ha propiciado que los análisis empíricos sobre la democracia puedan ser llevados a cabo con la referencia de alguno de estos tipos. Sin embargo, las investigaciones sociales han privilegiado el primero de ellos, la democracia

política³⁶, que corresponde al tipo de democracia poliárquica explicada más adelante. Sin embargo, es factible usar aspectos de los dos restantes con el fin de hacer un examen más amplio.

Es necesario advertir y realizar la siguiente diferenciación y emparejamiento, no tan solo conceptual, sino también funcional: la relación que se plantea entre los diferentes tipos de democracia (política, social y económica) es que la primera se trata de una condición esencial para la existencia de las otras. Esta afirmación se sustenta por cuanto ambas quedan subordinadas y condicionadas a ella. Si falta la democracia política (la democracia mayor), faltan también la democracia social y la económica (democracias menores). Este planteamiento, explica por qué la democracia ha sido prioritariamente un concepto desarrollado y teorizado en el nivel del sistema político (Sartori, 2010).

No obstante, la anterior no es la única forma de diferenciación conceptual que se puede realizar. La democracia puede entenderse como un sustantivo o como un adjetivo. Como sustantivo denota una cosa determinada y como adjetivo es un predicado que connota una propiedad o un atributo: *algo es democrático*. Así, se puede concluir que el sustantivo lleva a preguntas del siguiente orden: ¿qué es y qué no es democracia? Entretanto, el adjetivo lleva a preguntas como: democrático, ¿en qué medida? ¿cuánto? (Sartori, 2010).

Para el primer cuestionamiento tiene lugar un tipo de respuesta disyuntiva, pero no generan un dualismo absoluto del tipo sí-no, o distinciones entre todo o nada. Por lo tanto, no impide un tratamiento cualitativo de la democracia e incluye, entonces, semi-democracias, cuasi-dictaduras y una serie de intermedios entre los extremos³⁷ de aquello que es democrático y aquello que no lo es (Sartori, 2010).

³⁶ Ejemplo de investigaciones que privilegian este tipo de democracia son las siguientes: A. Przeworski (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades de autogobierno*. Sartori, G. (1994). *¿Qué es la democracia?* Tilly, C. (1995). *La democracia es un lago*. Tilly, C. (2010a). *Democracia.*, Dahl (2004). *La Democracia*, (2013) *La poliárquía*.

³⁷ Bobbio, citado por Bovero (2014), en similar sentido, afirma que ningún régimen histórico ha observado nunca en su totalidad el dictado de todas estas reglas; por eso es lícito hablar de regímenes más o menos

Acerca de la segunda interrogante, cuánta democracia hay, estamos frente a una resolución que admite medición, ya sea con un valor numérico, con una frecuencia, o en términos de proporción. No es solo oposición/disyuntiva, sino una respuesta con cierto grado o magnitud. El tratamiento lógico es *continuo* (mayor-menor) como toda medición (Sartori, 2010).

En consonancia con lo anterior, qué es y cuánto, son preguntas distintas, sin embargo, plenamente relacionadas, pues es necesario responder la primera de forma satisfactoria, so pena de dejar el concepto sin definición y así sería imposible, entonces, cuantificar los atributos de algo no definido en tanto sus características y sus contrarios. Al respecto Sartori (2010) expone lo siguiente:

Una comprensión exhaustiva de la democracia es posible [...] en la medida en la que se hace frente a ambas preguntas [qué es y cuánta]. Pero en tal caso conviene que primero se establezca qué es la democracia y después se determine en qué medida. Y la técnica más conveniente es establecer, a modo de premisa, los opuestos, y después concebirlos como los polos extremos del continuo, y más aún de la dimensión, definida por estos polos [...] En todo caso, cualquier teoría de la democracia ha de establecer qué es lo que no es la democracia (cuál es su límite o el criterio que divide a la democracia de sus opuestos, y todavía más sus negativo) para después pasar a medir i) en qué medida una democracia es más o menos democrática que otra (en función de las características que se han expuesto como aptas para determinarlo), o bien ii) si los elementos (características) de la democraticidad permanecen en alguna medida en todo sistema político particular (p. 69).

Para resolver la primera pregunta, me apoyo en Dahl (1999; 2008a; 2013), quien afirma que “en el lenguaje corriente utilizamos la palabra democracia para referirnos tanto a un ideal como a una realidad efectiva, que solo es una realización parcial del objetivo” (Dahl,

democráticos [...] [las reglas de juego son fáciles de enumerar] pero no fáciles de aplicar correctamente [por eso, al juzgar una democracia] hay que tener en cuenta el posible distanciamiento entre la enunciación de su contenido (de las reglas) y su modo de aplicación” (p. 19).

1999, p. 97). Igualmente, me acojo a la afirmación de que contemporáneamente estamos ante un nuevo tipo de democracia que no tiene símil a cualquier otra experiencia que se haya dado antes³⁸. La particularidad radica en que hoy los regímenes democráticos se conforman de por lo menos seis instituciones³⁹ básicas: i) cargos de elección popular, ii) elecciones libres, imparciales y frecuentes, iii) libertad de expresión, iv) libertad de asociación, v) fuentes alternativas de información y, finalmente, vi) ciudadanía inclusiva (ver tabla 3).

Tabla 3. Instituciones Robert Dahl de la democracia poliárquica

Instituciones Robert Dahl de la democracia poliárquica		
Instituciones	Criterio	Indicador
Cargos de elección popular	Participación efectiva	1) funcionarios electos, 2) sufragio universal, 3) derecho a ocupar cargos públicos, 4) libertad de expresión, 5) pluralidad de fuentes de información, 6) libertad de asociación
	Control de la agenda	1) funcionarios electos, 2) elecciones libres e imparciales, 3) sufragio universal, 4) derecho a ocupar cargos públicos, 5) libertad de expresión, 6) pluralidad de fuentes, 7) libertad de asociación
Elecciones libres, imparciales, frecuentes y competitivas	Igualdad de voto	1. función electoral, 2. elección libre y limpia
	Control de la agenda	1) funcionarios electos, 2) elecciones libres e imparciales, 3) sufragio universal, 4) derecho a ocupar cargos públicos, 5) libertad de expresión, 6) pluralidad de fuentes, 7) libertad de asociación
Libertad de expresión	Participación efectiva	1) funcionarios electos, 2) sufragio universal, 3) derecho a ocupar cargos públicos, 4) libertad de expresión, 5) pluralidad de fuentes de información, 6) libertad de asociación
	Comprensión ilustrada	1) libertad de expresión, 2) pluralidad de fuentes de información, 3) libertad de asociación
	Control de la agenda	1) funcionarios electos, 2) elecciones libres e imparciales, 3) sufragio universal, 4) derecho a ocupar cargos públicos, 5) libertad de expresión, 6) pluralidad de fuentes, 7) libertad de asociación
Libertad de asociación	Participación efectiva	1) funcionarios electos, 2) sufragio universal, 3) derecho a ocupar cargos públicos, 4) libertad de expresión, 5) pluralidad de fuentes de información, 6) libertad de asociación
	Comprensión ilustrada	1) libertad de expresión, 2) pluralidad de fuentes de información, 3) libertad de asociación

³⁸ Sobre este punto, es importante resaltar cómo Robert Dahl advierte que la democracia, en sus condiciones mínimas y básicas, ha sido inventada más de una vez y en varios lugares. Esto se puede ampliar en la primera parte de su libro *La Democracia. Una guía para ciudadanos* (1999). Igualmente, en un artículo de revista denominado “La democracia” (2004), a partir de 10 grupos de preguntas, hace un recorrido histórico por diversos regímenes políticos antecesores de la democracia contemporánea.

³⁹ Dahl (1999) explica qué es una institución en los siguientes términos: las prácticas como algo más habitual y, por tanto, más duradero. Generalmente, pensamos en ellas como algo que se ha asentado después un largo itinerario, que pasan de una generación a la otra.

Instituciones Robert Dahl de la democracia poliárquica		
Instituciones	Criterio	Indicador
	Control de la agenda.	1) funcionarios electos, 2) elecciones libres e imparciales, 3) sufragio universal, 4) derecho a ocupar cargos públicos, 5) libertad de expresión, 6) pluralidad de fuentes, 7) libertad de asociación
Fuentes alternativas de información	Participación efectiva	1) funcionarios electos, 2) sufragio universal, 3) derecho a ocupar cargos públicos, 4) libertad de expresión, 5) pluralidad de fuentes de información, 6) libertad de asociación
	Comprensión ilustrada	1) libertad de expresión, 2) pluralidad de fuentes de información, 3) libertad de asociación
	Control de la agenda	1) funcionarios electos, 2) elecciones libres e imparciales, 3) sufragio universal, 4) derecho a ocupar cargos públicos, 5) libertad de expresión, 6) pluralidad de fuentes, 7) libertad de asociación
Ciudadanía inclusiva	Inclusión plena.	1) Sufragio, 2) Derecho a ocupar cargos públicos, 3) Libertad de expresión, 4) Pluralidad de fuentes de información, 5) Libertad de asociación

Fuente: elaboración propia con base en Dahl (1999, 2008a, 2013) y Maíz (2009).

Estas seis instituciones configuran en conjunto un nuevo tipo de democracia y no porque estas instituciones sean nuevas o contemporáneas. Para Dahl (1999), solo la ciudadanía incluyente es una institución propia de la experiencia contemporánea de la democracia, pues esta había sido presentada como un atributo restrictivo y exclusivo de algunos individuos. A este tipo de ciudadanía es que el autor atribuye que estamos frente a un nuevo tipo de democracia: poliarquía. Al respecto, argumenta lo siguiente:

Tomadas en su conjunto, entonces, estas seis instituciones políticas no solo constituyen un nuevo tipo de sistema político, sino una nueva forma de gobierno popular, un tipo de "democracia" que nunca existió durante los veinticinco siglos de experiencia desde la aparición de la democracia en Atenas y de una "república" en Roma. Dado que las instituciones del gobierno democrático representativo moderno, tomadas en su conjunto, son históricamente únicas, es conveniente dotarlas de un nombre propio. Este tipo de gobierno democrático moderno se denomina a veces democracia poliarcal (Dahl, 1999, pp.104-105).

Sin embargo, en la literatura también se encuentra una preocupación sobre estos enfoques basados en las instituciones que miden la experiencia de la democracia. Sin desconocer la importancia empírica de ellos, demuestran que, si bien las instituciones son importantes, no son suficientes, y centran su atención en el ejercicio de la ciudadanía

democrática. La premisa podría ser: ¿para qué instituciones democráticas si no hay demócratas? En este sentido, vale traer a colación la opinión de Pasquino (2014) al respecto:

En el fondo, las democracias, los sistemas electorales y los partidos los hacen funcionar personas de carne y hueso con sus preferencias, sus buenos y malos humores; por eso la democracia necesita más que reglas y procedimientos, sobre todo si quiere ser y permanecer con algo de buena calidad [...] Las democracias son más o menos buenas sólo en virtud de las reglas, de los procedimientos y de las instituciones que se han otorgado, que han utilizado, que han conseguido reformar, sino también por la cualidad de sus ciudadanos (p.45).

A pesar de esta advertencia, como los valores o expectativas de la democracia pueden expresarse en diferentes esferas de la vida social, es pertinente precisar que las instituciones de la democracia poliárquica solo son requeridas en sociedades a gran escala como el Estado-Nación. Sobre esto, Dahl (1999) expone que “las seis instituciones [...] se desarrollaron [a lo largo de la historia, principalmente de occidente] porque eran necesarias para gobernar países, no unidades más pequeñas. La democracia poliárquica es gobierno democrático a escala del Estado-nación o país” (p.107). En este sentido, como ella no representa exactamente el ideal conceptual de la democracia, no existe una vivencia única de la misma. Eso lleva a pensar que el rendimiento de las instituciones de la poliarquía varía y admite graduaciones. De hecho, el propio Dahl (2008) establece por lo menos una decena de niveles de la poliarquía (ver tabla 4), con los cuales se puede calificar a los regímenes políticos en una escala del uno al diez. Cada uno de los espacios de estos grados dependen del factor de rendimiento (satisfacción, cumplimiento o acogida) de las instituciones que este autor designa para la poliarquía.

Tabla 4. Escala Robert Dahl para calificar la experiencia poliárquica

Escala Robert Dahl para calificar la experiencia poliárquica	
Grado de democracia	Descripción de la experiencia
1	Se llevan a cabo elecciones justas significativas, hay libertad de absoluta para la organización y la expresión política, y hay alguna presentación preferencial de las opiniones oficiales en los medios de comunicación.
2	Se llevan a cabo elecciones justas significativas y hay libertad absoluta para la organización política, pero se reprime algunas discrepancias públicas y hay presentación preferencial de las opiniones oficiales en los medios de comunicación
3	Se llevan a cabo elecciones justas significativas, pero algunas organizaciones políticas independientes estas prohibidas, se reprime algunas discrepancias públicas y hay presentaciones preferenciales de las opiniones oficiales en los medios de comunicación.
4	Las elecciones se estropean por el fraude o la coacción, algunas organizaciones políticas independientes están prohibidas, se reprime algunas discrepancias públicas y hay presentaciones preferenciales de las opiniones oficiales en los medios de comunicación.
5	No se llevan a cabo elecciones significativas, algunas organizaciones políticas independientes están prohibidas, se reprime algunas discrepancias públicas y hay presentaciones preferenciales de la opinión oficiales en los medios de comunicación.
6	No se llevan a cabo elecciones significativas, sólo se les permite ser independientes a las organizaciones que no sean políticas, se reprime algunas discrepancias públicas y hay presentaciones preferenciales de las opiniones oficiales en los medios de comunicación.
7	No se llevan a cabo elecciones significativas, sólo se les permite ser independientes a las organizaciones que no sean políticas, se reprimen algunas discrepancias públicas y las alternativas a los medios de comunicación oficiales está muy limitadas
8	No se llevan a cabo elecciones significativas, todas las organizaciones están prohibidas o controladas por el gobierno o el partido oficial, se reprime toda discrepancia pública y las alternativas a los medios de comunicación oficial están muy limitadas.
9	No se llevan a cabo elecciones significativas, todas las organizaciones están prohibidas o controladas por el gobierno o el partido oficial, se reprimen algunas discrepancias públicas y no hay alternativa pública a la información oficial.
10	No se llevan a cabo elecciones significativas, todas las organizaciones están prohibidas o controladas por el gobierno o el partido oficial, se reprime toda discrepancia pública y no hay alternativa pública a la información oficial.

Fuente: elaboración propia con base en Dahl (2008b). Esta escala es de orden descendente: 1 representa la experiencia máxima de democracia poliárquica, mientras 10 ausencia de esta. Entre ambos extremos se presentan intermedios que depende de la presencia total, presencia defectuosa, presencia parcial o ausencia de las instituciones política que él ha establecido para la poliarquía.

Este tipo de variaciones en el rendimiento de las instituciones de la democracia poliarcal, y el mismo hecho de que las investigaciones empíricas⁴⁰ hayan demostrado democracias más cercanas al ideal (en la vía de la democratización), y otras que se alejan (en la vía de la desdemocratización), pero que conservan cierto grado de las instituciones de la poliarquía, es que podemos hacer estudios comparativos entre diversas experiencias y determinar cuál de ellas es de mejor calidad. De este tipo de reflexiones, es que surgen los análisis sobre la calidad de la democracia.

Para concluir este apartado, puedo decir que, como se observa, la democracia representa un concepto robusto que cuenta con una extensa y suficiente literatura, y hay enfoques que permiten tenerla como un objeto de estudio empírico y sobre la cual se pueden tanto hacer juicios de valor sobre su experiencia como realizar estudios comparativos y determinar su respectiva calidad. Para esto se ha usado un concepto de democracia que ha ido desde uno reducido hasta aquellos procedimentales, ya que se considera que ampliar o maximizar su definición haría inconmensurable cualquier tipo de análisis (Tilly, 1995). Para lo anterior, se ha tomado como base conceptual las instituciones concebidas por Dahl (1999), y la poliarquía como experiencia a verificar de la democracia política, gracias a que se entiende que esta es la condición mínima de cualquier vivencia democrática. Igualmente, otro elemento necesario para tener en cuenta en los estudios empíricos sobre la democracia es que este debe entenderse como un proceso que tiene fluctuaciones entre la vía de democratización y la vía de desdemocratización de un régimen político. Estas pueden observarse, valorarse e incluso, con metodologías apropiadas, podrían medirse, y determinar la calidad de la experiencia.

Precisamente, los trabajos/análisis sobre la calidad de la democracia parten, en su mayoría, de la anterior base conceptual, de una definición de orden procedimental de

⁴⁰ Entre estas investigaciones empíricas podrían destacarse las siguientes: Barreda (2011), Barreda (2013), Corbetta y Pérez-Liñán (2001), Bejarano (2011), Tilly (2010a), Przeworski (2010), O'Donnell (2002), Morlino (2007; 2009; 2012; 2014), Huntington (1997; 1994), Duque Daza (2012), y Downs (2001). En el aparte dedicado a las investigaciones sobre la calidad de la democracia se amplía la mención de este tipo de trabajos.

ella que, en conjunto, son deudoras de la noción de poliarquía elaborada por Dahl. Con este concepto, el autor abre la posibilidad de estudiar los regímenes políticos desde el análisis de una serie de criterios que son esencialmente normas, o ideales, si se quiere, con los cuales se pueden hacer evaluaciones. Aunque estos no se satisfagan nunca a la perfección, son útiles para examinar las posibilidades reales de la implementación de las instituciones poliarcales (Dahl, 2008a).

En tal sentido, aun cuando muchos se han ocupado de este tema, ha sido el aporte de este investigador el que mayor influencia ha ejercido en los estudios de la calidad de la democracia. Tanto ha sido su influencia que se ha afirmado que esta depende directamente de la capacidad de aprovechar el potencial único que la poliarquía ofrece en tanto régimen político (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Barreda, 2011; Corbetta y Pérez-Liñán, 2001). La utilización de este concepto se ha focalizado en el análisis comparativo entre Estados, metodología privilegiada por el autor, pero nada obstaculiza que sea replicado a nivel subnacional, como el mismo Dahl (2013) sugiere: “parte de este análisis [se refiere al que él realiza de los regímenes nacionales] podría aplicarse a niveles inferiores de la organización política y social: municipios, provincias” (p.21), y ello es posible porque “aun dentro de un mismo país, las unidades subnacionales difieren entre sí por las oportunidades que ofrecen para el debate y la participación” (Dahl, 2013, p.23).

El motivo de priorizar este concepto como punto de inicio de los trabajos que tratan la calidad de la democracia se debe a su potencial como cimiento sobre el que se han propuesto y fundamentado los diferentes factores, dimensiones y observables de análisis de la calidad de la democracia⁴¹.

⁴¹ Este argumento se ejemplificará y fundamentará con suficiencia en el apartado titulado “Estudios/Modelo de estudios sobre la calidad de la democracia”

2.4. Estudios empíricos de las democracias después de la tercera oleada de democratización

No solo ha sido desde la teoría política, como subcampo de la ciencia política, que se clarifica, se proponen estándares y criterios de evaluación crítica de los regímenes políticos, donde se delinean las fronteras del análisis de la calidad de la democracia (Maíz, 2009), sino que estos se han visto impulsados por el proceso de democratización, tanto a nivel internacional, como regional.

Este proceso de democratización surgido entre los años 80 y 90 del siglo XX, en especial en América Latina y en los países de Europa oriental, se enmarcan en la llamada tercera oleada democratizadora⁴², siendo una transición a regímenes democráticos. Con ella se generó una agenda de investigación que cuestionó, en un primer momento, las condiciones que generaron la transición, luego por aquellos factores que posibilitaron su consolidación y estabilidad. Más adelante, se recoge un tercer grupo de estudios, los cuales evalúan el estado o condición de un régimen político democrático a través de unos estándares que, a su vez, dependen de una definición, no sólo de qué se entiende por régimen político, sino también, de la definición propia de democracia. Con la multiplicación de regímenes políticos se produjo un aumento en el número de experiencias (tipos) democráticas, las cuales evidenciaron muchos problemas y diferencias en el funcionamiento de sus instituciones.

Este énfasis en las instituciones se fundamenta si admitimos que están compuestas por prácticas y hábitos duraderos y que, generalmente, se da por sentado un largo itinerario que pasa de generación en generación (Dahl, 1999). Además, tendríamos que aceptar

⁴² Con el advenimiento de la tercera oleada de democracias, y como cada una de ellas trae consigo una gran variedad de implementaciones, lo cual ha generado una serie de regímenes mixtos o híbridos que reflejan diferentes situaciones de la experiencia democrática, es decir, en procesos de democratización o desdemocratización. Se recuerda que esta ola democrática está precedida de la de la primera que comprende el periodo que comprende 1828 y 1926 y una segunda entre los años 1943 y 1962 (Huntington, 1994)

que las instituciones no son la simple materialización de unas reglas trazadas en una pizarra y que no se pueden comparar, por ejemplo, como con un ajedrez ni con el reglamento de una actividad deportiva, sino que, por el contrario, constituyen el resultado de secuencias históricas batidas por interés y conflictos desarrolladas en un entramado preexistente, en el que, generalmente, los privilegiados hacen valer sus criterios, aun cuando diversas clases defienden sus intereses, muchas veces contrapuestos, y tratan de imponer soluciones en las que, junto a las razones, pesa el poder de cada cual. Finalmente, la evolución de las instituciones se parece a las dinámicas de la selección natural, que trabaja con los materiales heredados, con lo que pueden y que a lo sumo alcanzan máximos u óptimos locales, al modo de la obra de un ingeniero, a la racionalidad que opera *ad libitum* que anticipa resultados y decide los mejores caminos (Ovejero, 2012). Con lo anterior, se afirma y fundamenta la existencia de la incidencia histórica para el desarrollo de las instituciones políticas.

Por consiguiente, y después de los procesos de democratización en América Latina, y de un nivel *óptimo* generado por las transiciones hacia la democracia, iniciados en los años ochenta del siglo XX, y su no regreso a regímenes autoritarios, se comienza a apreciar que, si bien todos los regímenes políticos pertenecen al género democrático, no todos son lo que parecen, por lo cual resultó crucial responder a interrogantes como: ¿qué son aquellos regímenes que no son lo que parecen? Siendo esta una pregunta que resulta ser un gran desafío para los estudios de política comparada y que implicó, aún hasta estos días, una profunda revisión de los conceptos usados hasta el momento para describir la democracia (Saguir, 2011).

Lo anterior lleva a una particularidad: América Latina, junto con Europa oriental, concentra muchas de las democracias con problemas serios en el desempeño de sus instituciones, a lo cual una parte de la literatura denomina *democracias defectuosas* (de Miguel y Martínez-Dordella, 2014). Estos inconvenientes en su funcionamiento se producen no tanto por los conflictos en los sistemas electorales y el pluralismo político, sino por otra serie de condicionantes.

Tales procesos defectuosos responden a una serie de razones como la baja participación, la limitada cultura política democrática, una creciente apatía política de la población que ha llevado a plantear una recesión democrática⁴³, una debilidad, por tanto, que puede transformar una democracia consolidada, o en transición, en una de papel, frágil, que igualmente decantaría en un régimen híbrido, un régimen autoritario, post-totalitario e incluso en un sultanismo. Es en este escenario, donde “se pone, pues, de moda hablar de la «calidad de la democracia» para distinguir las diversidades de democracias” (de Miguel y Martínez-Dordella, 2014). Entonces, ¿qué son estos regímenes políticos?

Para distinguir las diversas democracias y poder realizar una profunda revisión del análisis de política comparada de los regímenes latinoamericanos, es necesario superar dificultades teóricas y conceptuales estructurales, de modo que estas resulten suficientemente esclarecedoras para captar las cambiantes y complejas dinámicas. La ciencia política, como toda disciplina científica social, procura y requiere desagregar, como también diferenciar, distintos aspectos y elementos de su objeto de estudio. En consecuencia, no es suficiente identificar y caracterizar los sistemas políticos, también se requiere diferenciar exhaustiva y excluyentemente los distintos regímenes políticos, para lo cual se requiere disponer de los instrumentos conceptuales y metodológicos adecuados (Saguir, 2011).

El anterior escenario ha producido una agenda de investigación que se ha desarrollado, en especial los estudios empíricos, en tres líneas de investigación (Munck, 2010; 2014):

i) La forma cómo han emergido las democracias: procuró analizar cuáles eran los mecanismos y procesos que posibilitaban o generaban una transición de un régimen no democrático hacia uno democrático (López-Alves, 2003);

⁴³ Término usado por Larry Diamond, para hacer referir a que hay una creciente sensación, tanto a nivel nacional como internacional, de que la democracia, en tanto régimen político, no ha funcionado con la eficacia suficiente para enfrentar los principales desafíos de la gobernabilidad. Para este autor, la democracia ha estado en una recesión global durante la mayor parte de la última década, y existe un peligro real y creciente de que la recesión pueda profundizarse (Diamond, 2015).

ii) La forma cómo ellas se han consolidado: en caso de que no se haya logrado, aspira responder cómo ha sido el funcionamiento o desempeño, por tanto, se dedica a estudiar cómo son los procesos de incorporación de las instituciones democráticas en el régimen político, y por medio de qué mecanismos, procesos o condicionantes (sociales, históricas, económicas o culturales), se permite la consolidación de ellas (Fukuyama 1992; Huntington S., 1998).

iii) La calidad de los regímenes democráticos: se explica bajo el supuesto de que la democracia no es una experiencia política concreta y acabada, sino un proceso sujeto a constantes cambios (Munck, 2010). Acorde con lo anterior, la democracia no es un hecho social dado y concreto, natural o connatural de algún tipo de destino histórico, aunque algunos lo hayan afirmado (*cfr.* Fukuyama, 1992; Huntington, 1997), por el contrario, se trata de un proceso contingente, artificial y azaroso en algunas de sus circunstancias (Tilly, 1995; 2005; 2010).

Para atender esto, las investigaciones empíricas de la democracia han partido de una concepción mínima, o de una concepción procedimental o de una con garantías de igualdad política. Sin embargo, existen ejercicios investigativos que han incorporado elementos adicionales, siendo uno de los más relevantes la inclusión de algunos valores sustantivos de la democracia⁴⁴ (Barreda, 2011; 2013). Esto será lo que se presentará a continuación.

⁴⁴ Entre estos ejercicios investigativos se pueden mencionar los siguientes: Duque Daza (2014b) y Greppi (2012),

2.5. La calidad como reciente campo de estudio empírico sobre la democracia

Con el advenimiento del siglo XXI, la calidad de la democracia ha sido propuesta como uno de los campos de estudio claramente diferenciable, tanto en la ciencia política como en la sociología política. El conjunto de investigaciones, que presento a continuación, muestran que esta es por hoy una esencial área de reflexión de la teoría y los estudios comparativos (Pachano & Anselmi, 2017), y se ha establecido como uno de los campos de mayor relevancia en el estudio de la democracia, y a partir de esta se ha presentado una agenda de investigación más o menos amplia.

Los trabajos que presento a continuación, tienen como propósito analizar y evaluar la calidad *de ciertos atributos de la democracia*. Estos atributos se establecieron a partir de una definición previa de democracia, que, en la mayoría de los casos, parte de la definición procedimental de la misma, heredera de la noción poliárquica. Así, para el desarrollo metodológico utilizan m dimensiones, subdividas en n subdimensiones, que a su vez son conformadas por k variables (Avaro, 2017). Esta podría ser la regla general propuesta. Así, entonces:

The quality of democracy is one of the main topics of study of comparative politics and analysis of democratization processes on a global scale. It has become of great importance in Latin America since it became clear that the main threat to democracy were not the military coups, which took place in the twentieth century, but rather the results of authoritarian governments that were born through legitimate electoral processes and in scope of regimes that guaranteed freedom and civil and political rights. The birth of authoritarian populism, the manipulation of elections, the restriction of public opinion, control of Communication Media, the gradual exclusion of the opposition, the repression of social protests, are some of the actions that weaken democracy and necessarily causes it to convert to a form of authoritarianism. As a result, there is a real challenge for theoretical and practical analysis of reality. Not all that isn't democracy is authoritarianism, nor anything that is not authoritarianism can be qualified as full democracy. That also explains the interest

placed in the conceptualization and interpretation of the new regimes that are found mostly between classical democracy and authoritarianism. The delegative democracies, competitive authoritarianism, electoral democracies or hybrid regimes, are only some of these intermediate expressions (Pachano & Anselmi, 2017, p.1).

Sin embargo, la calidad de la democracia, a pesar de ser un tema de estudio relativamente nuevo, ha sido un fructífero campo de producción académica, donde podemos encontrar enfoques en términos normativos y empíricos. Estos últimos serán los que privilegio en esta presentación. La escogencia de los estudios que se presentarán se realizó, principalmente, porque incorporaron en su metodología elementos relevantes para el análisis o porque pertenecen a autores que han tenido una producción considerable y de impacto, establecida a partir de la reiterada citación que otros autores hacen y los convierten en ejes fundamentales de la literatura producida al respecto. Así las cosas, se hará la descripción de la *agenda de investigación*, entendida esta tanto por las reflexiones como por los argumentos, las discusiones y los acuerdos que han realizado expertos, académicos y especialistas. Con ello se logra una delimitación, más o menos acotada, de un campo de estudio, en este caso, la calidad de la democracia.

En tal sentido, se comprenderá por *estudios de la calidad de la democracia*, el conjunto de investigaciones y resultados sobre la misma temática; y, específicamente, por calidad de la democracia, “el objeto empírico construido desde la agenda de la calidad de la democracia y puesto a prueba en los estudios” (Avaro, 2017, p.71).

Estos estudios sobre la calidad de la democracia, en su aspecto metodológico, utilizan factores derivados de las instituciones poliárquicas, como ya se ha afirmado, y se podrían agrupar en cuatro diferentes grupos, tres de los cuales han sido más o menos identificados por la literatura actual. Sin embargo, identifico un cuarto grupo dirigido a posicionar la *responsiveness* como un criterio necesario para analizar la calidad de la democracia.

El primer grupo de estudios sobre la calidad de la democracia en América Latina centran sus análisis en factores relacionados con las instituciones y los mecanismos de acceso al poder, principalmente. Luego de estos trabajos, tiene lugar una serie de aportes que amplían la noción de régimen político, por cuanto adicionan factores sobre los procedimientos de control/uso del poder político.

A esto lo denomino *enfoques procedimentales sin control del poder político*, puesto que son meramente procedimentales, toman y se delimitan a las seis instituciones que Robert Dahl les ha asignado a las poliarquías. Dichos factores se focalizan en los mecanismos de acceso al poder y utilizan indicadores como: derechos políticos y libertades civiles, gobernabilidad/separación de poderes, representación/competencia política, participación ciudadana.

El segundo grupo añade criterios sobre el control político, los cuales identifiqué como *procedimentales con control de poder políticos* y utiliza los siguientes factores: transparencia, *accountability* vertical, *accountability* horizontal y control político/Estado de derecho.

El tercer grupo de factores utilizados para los exámenes de la calidad de la democracia adiciona una serie de factores sustantivos relacionados con el establecimiento de algunos objetivos y resultados deseables. A esta serie de factores las denomino *enfoques sustantivos*, y adicionan a los antes señalados indicadores relacionados con la igualdad social.

Un cuarto grupo de factores que guarda concordancia entre las decisiones tomadas por el gobierno y las preferencias de los ciudadanos, los nombro *enfoques con concordancia entre preferencia y acción de gobierno* y recurre a criterios tales como: *responsiveness*/satisfacción ciudadana y confianza en la democracia/arraigo de la democracia. Ejemplo de lo anterior, es el grado en que dentro de un régimen democrático la convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía (Vargas-Cullell, 2012). Este grupo de indicadores, principalmente los relaciono con la

responsiveness/satisfacción ciudadana, pues enfatiza en rasgos no directamente vinculados con la democracia, sino con el ámbito del gobierno, lo cual hace que la concordancia de las preferencias de la ciudadanía con las decisiones de los gobernantes (*responsiveness*) sea un elemento importante que determina la calidad de la democracia. Si bien este factor relacionado con la *responsiveness* en una primera instancia no parece ir en contra de los preceptos democráticos, y pareciera que antes los resalta y representa plenamente, conduce a preguntarse si la favorabilidad hacia un gobierno es un criterio idóneo para evaluar la calidad de la democracia. Es decir, ¿es lo mismo un buen gobierno a una democracia de calidad?, ¿una buena democracia es un buen gobierno? Con este cuarto grupo de factores se tienen elementos *cognitivos o de preferencias*, pues toma como referencia la percepción que tienen los ciudadanos, bien sea sobre su régimen político, sobre el gobierno de turno o en general sobre la democracia como forma de gobierno. Esto es relevante para el análisis, pues permite que los procesos de aprendizaje, experiencias y vivencias sirvan de criterio de valoración de la democracia, y con estos se incorporen particularidades propias del estudio de la cultura política (Cárdenas Ruiz, 2012)⁴⁵, los cuales son difíciles de cuantificar, y sobre todo de valorar sin un precepto ideal acerca de qué esencialmente sea una democracia⁴⁶ (ver tabla 8).

No obstante, gran número de estudios concuerdan en que hay una interrelación entre los diferentes factores y que en ocasiones se afectan directamente, tal como argumentaré. Las investigaciones varían entre aquellas que consideran que el factor procedimental es el más importante, por cuanto otorga condiciones de posibilidad para aumentar el rendimiento de los demás y otras afirman que tal circunstancia desconoce aspectos esenciales como la justicia social y que, con dicha omisión, sería en vano hablar de democracia. Esta discusión, sobre la inclusión de rasgos de justicia social como característica esencial de la democracia es de no acabar. Incluirlos puede llevar a la

⁴⁵ Serían cinco las dimensiones de análisis de la cultura política: i) *Imaginarios y valores*, ii) *Formas de representación y participación política*; iii) *Hábitos de comunicación*, iv) *Legitimidad institucional* v) *Perspectiva de sobre asuntos públicos* (Cárdenas Ruiz, 2012).

⁴⁶ Al respecto, se recomienda el texto *La democracia sentimental: política y emociones en el siglo XXI* de Manuel Arias Maldonado (2017)

inflación conceptual de la democracia, a una indeterminación conceptual que quizás sea útil para el oficio del político, pero no para los análisis políticos, pues haría, cuando menos, inconmensurables los estudios sobre la democracia. Parece un imperativo dar este aspecto normativo a la democracia (Sartori, 2010) pero quedaría la sospecha que quizás se le está cargando de muchas pretensiones normativas, prescriptivas y hasta simbólicas como concepto que moldea instituciones políticas, y que esta excesiva carga ha llevado a su desgaste actual⁴⁷. En este sentido, me uno a la advertencia que hace Barberis (2008): una mejor comprensión de la democracia no se logra haciendo de ella una suerte de compendio de todos los valores que compartimos y deseamos.

Para evitar los riesgos antes señalados, la mayoría de los estudios sobre la calidad de la democracia han usado estas definiciones basadas en el concepto de poliarquía, pues es más fácil de operacionalizar⁴⁸ y de aplicar en los análisis empíricos (Barreda, 2011; 2013). Si bien estas son excluyentes de muchas connotaciones de la palabra *democracia*, es un valioso recurso metodológico, porque, de incluirlas a todas, cualquier investigación empírica sobre la democracia sería imposible (Tilly, 1995). Los trabajos, a continuación, y el propio que se hace en esta tesis, parten del anterior señalamiento.

2.6. Estudios/Modelos de estudios sobre la calidad de la democracia

Los análisis sobre calidad de la democracia, a pesar de lo novedoso que puede parecer en primera instancia, no han sido exentos de críticas, entre las cuales podemos destacar la que realizar Bejarano (2011). Esta autora argumenta que, el concepto,

⁴⁷ Sobre este aspecto, y los límites de la democracia, vale recordar la afirmación de Przeworski (2010): la democracia tiene cuatro límites: i) la extensión de la igualdad económica, ii) la participación efectiva, iii) la agentividad perfecta y iv) libertad.

⁴⁸ Para el caso, y para la tesis, entiendo que operacionalizar un concepto es articularlo con unas dimensiones, es una segmentación, y es la afirmación de la existencia de un vínculo entre la dimensión conceptual y un elemento directamente observable. Es el proceso de atribuirle un contenido empírico a un concepto que no puede observarse de forma directa (Morlino, 2010; Cea D'Ancona, 2012)

recae en los mismos problemas teleológicos [del] concepto consolidación: plantea nuevamente, de manera explícita o implícita, que los regímenes democráticos avanzan en una escala de bajos a altos niveles de calidad. Tampoco escapa a la trampa etnocéntrica: sobrevive aquí la tendencia a asociar las democracias de alta calidad con aquellas desarrolladas en la región noroccidental del mundo, dejando una categoría residual ('democracias de baja calidad') para abarcar a aquellos regímenes que surgen y se desarrollan en cualquier otro lugar. Por último, el debate sobre la calidad de la democracia ha contribuido muy poco en términos de claridad conceptual; en lugar de ello, no parece hacer hecho otra cosa que añadir más atributos y dimensiones a la creciente lista que debemos de tener en cuenta a la hora de medir la calidad de cualquier democracia (p. 17).

Sobre esta crítica se comparten los aspectos que la autora denomina la *trampa etnocéntrica* y el *problema teleológico*, al asignar, quizás, demasiados atributos a la democracia. A pesar de estar de acuerdo con ello, no se eximen un par de cuestionamientos a la misma crítica. La primera es que los análisis sobre la calidad de la democracia no desconocen el carácter dinámico de los regímenes políticos. No siempre las valoraciones que se realizan del régimen son ascendentes, pues se pueden advertir regresiones en su calidad⁴⁹.

El segundo cuestionamiento es que este tipo de críticas se focalizan en las limitaciones del enfoque de análisis⁵⁰, todos los tienen, pero no señalan algunas potencialidades que este enfoque analítico tiene. Estas se centran en la posibilidad de generar información por medio de interpretaciones cuantitativas, especialmente estadísticas, sobre el rendimiento de las instituciones de la democracia. Por otra parte, estos análisis, aunque utilizan un número considerable de variables que algunos consideran excesivos, permiten evidenciar empíricamente la complejidad de la democracia, y la (im)posibilidad

⁴⁹ Los resultados de esta tesis, y los valores arrojados de su índice, demuestran este dinamismo.

⁵⁰ Es oportuno precisar que por *enfoque* se entiende una serie de conceptos que se privilegian, de presuposiciones generalmente implícitas, a partir de las cuales se realiza la argumentación, unas reglas de inferencia para llegar a conclusiones aceptables, lo cual proporciona una perspectiva de análisis partiendo de unas presuposiciones sobre la realidad de indagar y sobre la forma de investigarla, prefiriendo formularse unas determinadas preguntas, y no otras, y opta por usar un vocabulario específico (Losada y Casas Casas, 2008). Así, entonces, ningún enfoque de análisis es totalizante, siempre presenta ventajas y desventajas comparativas frente otros.

de un pleno funcionamiento de sus instituciones. Igualmente, por medio de estos análisis se denota la interdependencia de estas instituciones, y cómo algunas pueden ser más determinantes que otras para el proceso de democratización.

De la observancia de los modelos y factores propuestos para analizar la calidad de la democracia, se demuestra que el concepto de poliarquia elaborado por Dahl es el punto arquidémico que sustenta los diversos estudios sobre la calidad que tiene una democracia. Esto hace que se tome como base dicha concepción operativa propuesta por este autor y desarrollada por sus pares, todos ellos relacionados con los estudios empíricos de la democracia (ver tabla 8)⁵¹.

Así entonces, parece que los estudios sobre la calidad de la democracia cuando se han centrado en los aspectos procedimentales o solo en la dimensión de democracia política, por lo cual han sido objeto de críticas (Munck, 2014), no se ha debido a un desconocimiento de otros aspectos relevantes e importantes de la democracia (desde su dimensión social, económica o desde la postura de una cultura política democrática), sino que es un recurso metodológico. Inclusive, podría pensarse que más que una limitación, se trata de un requisito para evaluar y comparar estas condiciones mínimas de la democracia, o de las condiciones que subordinan sus demás dimensiones. Eso lo podemos evidenciar en los siguientes modelos.

2.6.1. Estudios y propuestas de Corbetta, Altman y Pérez-Liñán

Uno de los trabajos pioneros que se presentó a nivel mundial es el titulado “Calidad de la democracia: un análisis de la trayectoria argentina”, realizado por Corbetta y Pérez-Liñán (2001). Este estudio inicialmente utilizó cuatro dimensiones, claves para el abordaje de la vida democrática: i) *Vigencia de los derechos políticos y libertades civiles*,

⁵¹ Otros ejemplos de estos son los siguientes: Tusell Callado, A. (2015) (2015). Tilly, C. (2010a), Przeworski, A. (2010), Murillo Castaño y Osorio Ramírez, F. (2007). Munck (2010; 2011; 2014), Morlino & Carli (2014), Morlino (2007; 2012), Greppi (2012), Duque Daza (2012; 2014b), de Miguel y Martínez-Dordella (2014) y Barreda (2011, 2013).

ii) *Gobernabilidad*, iii) *Representación* y iv) *Participación ciudadana*. Esta investigación no examina un momento particular de la democracia argentina, por el contrario, evalúa su evolución en cuatro períodos: la irrupción del primer peronismo (1946-55), los intentos por construir una democracia excluyente (1955-66), el violento ciclo que acompañó al retorno del peronismo (1973-76) y el nuevo régimen surgido tras la tercera ola de democratización (1983-2001) (Corbetta y Pérez-Liñán, 2001).

Estos autores definen la *calidad de la democracia* como la capacidad de aprovechar el potencial único que la poliarquía ofrece en tanto régimen político (Corbetta y Pérez-Liñán, 2001). Es evidente, entonces, que el concepto de poliarquía elaborado por Dahl es su punto de partida. Por lo tanto, la definición de democracia que utilizan es de corte procedimental, centrada, en mayor medida en los mecanismos de acceso al poder político y en su control, al utilizar la dimensión *Vigencia de los derechos políticos y libertades civiles*. Al respecto, puntualizan:

Nuestra definición de democracia enfatiza dos elementos: el acceso de los gobernantes al poder a través de elecciones libres, competitivas, e inclusivas; y el ejercicio del poder en forma moderada, esto es, dentro de límites constitucionales que aseguran la protección de las minorías y los derechos ciudadanos. En este sentido, nuestra idea de democracia se aproxima a la clásica definición dahliana de poliarquía (Corbetta y Pérez-Liñán, 2001, p. 151).

También sobre América Latina, pero ya no centrado en un país en específico, podemos destacar el trabajo de Altman & Pérez-Liñán (2002)⁵², quienes parten igualmente del concepto de Robert Dahl. Ellos emplean tres dimensiones en su análisis: i) *Derechos civiles efectivos*, ii) *Participación efectiva* y iii) *Competencia efectiva*. Este estudio parte

⁵² Estos mismos autores realizan para 1999 un primer análisis de la calidad de la democracia y utilizan tan solo dos factores: *Participación efectiva* y *Competencia efectiva*. Por lo cual se entiende que este trabajo de 2002 es un complemento al anterior. Este trabajo preliminar lleva como título: "Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias" (Altman & Pérez-Liñán, 1999).

de la siguiente premisa: luego de la tercera ola de democratización, los estudiosos de la política comparada anunciaron que los regímenes políticos, como variable dependiente, tenían un grado decreciente; y que la explicación de las condiciones de emergencia, quiebra, ruptura o sobrevivencia de los diferentes regímenes políticos ha sido una de las metas de los estudios comparativos. Lo anterior, a consideración de los autores, creó un interés, no solo por las condiciones de consolidación y las características institucionales de estas nuevas democracias, sino también por su calidad, factor que cambia, afirman, de un país a otro (Altman & Pérez-Liñán, 2002).

Para Altman & Pérez-Liñán (2002) existe una diferencia sustancial entre hacer un diagnóstico de la calidad de la democracia y estudiar el nivel de democratización de un régimen político. Consideran que los análisis de la calidad de la democracia deben realizarse en un régimen que tenga por lo menos un grado mínimo procesal de las instituciones descritas por Dahl; por consiguiente, cuando se compara la calidad de la democracia entre diferentes países, no se afirma cuáles de ellos son más democráticos, pero sí se analiza cuáles cumplen en mayor grado los estándares normativos. Es en este punto, advierten, que el gran debate radica en el establecimiento de tales estándares normativos (Altman & Pérez-Liñán, 2002)⁵³.

La afirmación realizada por los autores es posible criticarla por varios motivos, entre los cuales destaco los siguientes: i) no es claro cómo establecer previamente que un régimen político es democrático, lo cual lleva a la siguiente pregunta: ¿cómo establecer, antes de un estudio, que un régimen político es democrático? En este caso sería necesario utilizar unos estándares sobre los cuales haya cierta aceptación y, a partir de ellos, analizar y contrastar las instituciones. Por lo tanto, es válido usar los recursos teóricos, metodológicos y conceptuales (definiciones, factores, subdimensiones, etc.), empleados por los análisis de la calidad para observar cualquier régimen político y, una

⁵³ "Much of the debate about the quality of democracy is about the identification of these normative standards" (Altman & Pérez-Liñán, 2002, p. 87).

vez aplicado, descubrir si alcanza un estándar mínimo de desempeño de instituciones democráticas.

Por otra parte, si bien el abordaje del proceso de democratización y de la calidad de la democracia son temas independientes, ello no significa que estén desconectados en su totalidad y sean excluyente entre sí: son conceptos limítrofes no fáciles de diferenciar. Un estudio acerca de la calidad de un régimen político puede dar información sobre su estado en un momento determinado, mientras que analizar el proceso de democratización puede brindar información respecto a qué procesos y mecanismos produjeron determinado estado en las instituciones políticas. Eventualmente, la calidad de la democracia es evaluada en uno o varios momentos del proceso de democratización.

Altman & Pérez-Liñán (2002) enuncian un segundo enfoque de análisis de la calidad de la democracia, el cual parte de metodologías cualitativas, y busca identificar fallas sustantivas que afectan negativamente la *vida democrática* de algunos regímenes políticos. A partir de los resultados de estos trabajos se han desarrollado caracterizaciones de subtipos de democracias disminuidas, y han detectado desafíos y defectos de estas nuevas poliarquías. Por ello, los autores advierten que se deben evitar definiciones amplias de la calidad de la democracia (Altman & Pérez-Liñán, 2002), y prefieren usar definiciones acotadas de la misma, pues el número de criterios que podrían ser utilizados para evaluar una democracia son virtualmente ilimitados⁵⁴, y a razón de este señalamiento, recurren a la noción fundada en Dahl. Sin embargo, es fundamental observar que el estudio no cuenta con una definición explícita de *calidad*, dado que apenas indica que una democracia debe aprovechar las oportunidades de participación y competencia que las instituciones poliárquicas establecen, como lo han dicho los autores en trabajos anteriores.

⁵⁴ Textualmente dicen lo siguiente: “The number of normative criteria that could be used to evaluate democracies is, however, virtually unlimited” (Altman & Pérez-Liñán, 2002, p. 87).

2.6.2. Estudios y propuestas de Mainwaring & Pérez-Liñán

Otro trabajo para destacar es el llevado a cabo por Mainwaring & Pérez-Liñán (2008), quienes realizan una comparación de 19 regímenes políticos latinoamericanos entre los años 1997-2004.

Para los autores, existen democracias de baja calidad en la región. Para llegar a esta conclusión, recurren a los resultados de la medición realizada *Freedom House* en este periodo y, por lo tanto, tan solo utilizan dos factores: i) *Derechos políticos* y ii) *Derechos civiles*.

De acuerdo con ellos, hay una gran dependencia del pasado en la consolidación de la democracia (*path dependent*), y con dicha afirmación, concretan que el rasgo que mejor predice el nivel de democracia de un régimen político es la experiencia de cada país con las reglas de juego de la política competitiva. Igualmente, llegan a la conclusión de que los regímenes políticos que más se han consolidado son aquellos que hicieron la transición hacia la democracia antes de 1978. Sobre lo anterior, afirman que:

The most impressive result is the powerful impact of an earlier history of democracy on levels of democracy among contemporary competitive regimes. The effect is powerful both statistically and substantively, and the results for these variables are quite consistent across the two models.

[...]

Our finding about the impact of early democratization has some similarities to arguments about path dependence in social science [...] However, we also register some differences in relation to path dependence arguments and cast our analysis in terms of regime legacies rather than path dependence.

[...]

Our statistical results show a similar story: the early history of political regimes affects the current level of democracy even controlling for a wide range of other variables that often affect the level of democracy. In Latin America, earlier democracy (before 1977) led to a substantially higher level of democracy in the contemporary (post-1978) period controlling

for many other variables. Two countries similar on all of the other independent variables would have different predicted levels of democracy today if one had a past considerably more democratic than the other (Mainwaring & Pérez-Liñán, 2008, pp. 13-18).

Al igual que Altman & Pérez-Liñán (2002), advierten que es esencial evitar el estiramiento conceptual:

We believe it is best to avoid conceptual stretching and limit the notion of path dependence to contexts of greater linearity, inertia, and stability, or at least to less radical departures from the past than many political regimes in Latin American have experienced (Mainwaring & Pérez-Liñán, 2008, p. 20).

La anterior cita permite realizar la siguiente precisión: si bien estos autores no hacen referencia expresa a la adopción del concepto poliarquía, sí lo adoptan indirectamente. Esta afirmación se sustenta por cuanto la medición que hace *Freedom House*, aprehendida por los autores, parte de los dos factores anteriormente señalados. El conjunto de indicadores utilizados para el factor *derechos políticos* tiene claramente una concepción procedimental de la democracia deudora de las instituciones de la poliarquía⁵⁵. Por esto se afirma, entonces, que este trabajo, conceptualmente parte de una definición procedimental y poliarquía de la democracia.

⁵⁵ Los indicadores utilizados por *Freedom House* son los siguientes: "1. ¿Es elegido el jefe del Estado y/o el jefe de Gobierno u otra jefatura mediante elecciones libres e imparciales? 2. ¿Son elegidos los representantes legislativos mediante elecciones libres e imparciales? 3. ¿Existen leyes electorales imparciales, oportunidades iguales para hacer campaña, votaciones imparciales y recuentos de votos honestos? 4. ¿Son capaces los votantes de dotar a sus representantes libremente elegidos con un poder real? 5. ¿Tiene la gente el derecho a organizarse en diferentes partidos políticos u otras agrupaciones políticamente competitivas de su elección y está abierto el sistema a la aparición y desaparición de tales partidos o agrupaciones competitivas? 6. ¿Existe un voto de oposición significativo, un poder opositor de facto y la posibilidad realista para la oposición de aumentar su apoyo o alcanzar el poder por medio de las elecciones? 7. ¿Es libre la gente de la dominación del ejército, los poderes extranjeros, los partidos totalitarios, las jerarquías religiosas, las oligarquías económicas o cualquier otro grupo poderoso? 8. ¿Disponen razonablemente los grupos culturales, étnicos, religiosos y otras minorías de autodeterminación, autogobierno, autonomía o participación mediante un consenso informal en el proceso de toma de decisiones? 9. (Discrecional) En las monarquías tradicionales que no tienen partidos o proceso electoral, el sistema: ¿provee de consulta al pueblo, anima la discusión de las políticas y facilita el derecho de petición al gobernante? 10. (Discrecional) ¿Está cambiando de manera deliberada el gobierno o el

2.6.3. Estudios y propuestas de Morlino

Quizás uno de los trabajos que mayor difusión e impacto ha tenido en cuanto a la calidad de la democracia se refiere, son los realizados por Leonardo Morlino, considerado como el pionero en estos trabajos (Avaro, 2017), título atribuido, no solo por el volumen de estudios, sino también por sus contribuciones en el campo conceptual y teórico, que se pueden ver reflejadas, principalmente, en su enfoque tridimensional: procedimientos, contenidos y resultados (Morlino, 1995; 2007; 2009; 2012; 2014; Morlino & Carli, 2014)

Posiblemente se trate del primer autor en preocuparse por dar un contenido propio al término *calidad*, al traer desde las ciencias administrativas su contenido definitorio. Para esto, advierte que cuando se referencia a este término, independientemente del contexto en el que sea usado, este tiene tres dimensiones: i) *Calidad en los aspectos procedimentales*, ii) *Calidad en el contenido* o iii) *Calidad en la satisfacción del cliente* (ver tabla 5).

Tabla 5. Dimensiones Morlino de la calidad

Aspectos Morlino de la Calidad		
Factor	Contenido	Referencia con la democracia
Procedimental	Aspectos procedimentales, precisos y controlados en el tiempo para obtener un producto.	La calidad se podría determinar evaluando la eficacia decisional y la responsabilidad política con respeto a las elecciones tomadas.
Contenido	Productos con unas características de elaboración. Se hace atención al contenido del producto.	Cuando una comunidad, o los ciudadanos disfrutan de libertad e igualdad por encima de los mínimos, se estaría en un régimen democrático si se privilegia este aspecto.
Satisfacción	La calidad se refleja en la satisfacción del cliente, es decir, la calidad se basa en el resultado.	La calidad, en este aspecto se daría cuando hay un régimen ampliamente legitimado, estable que satisface al ciudadano.

Fuente: elaboración propia con base en Morlino (2012; 2014)

poder ocupante la composición étnica de un país o territorio de tal modo que destruya una cultura o incline el balance político a favor de otro grupo?" (Tilly, 2010a, p. 32).

Esta presentación de Morlino permite advertir por lo menos tres diferentes tipos de calidad, que podrían relacionarse con los tres sentidos de democracia que sustenta Sartori (2001, 2010) —político, social y económico—, en el sentido de que son tres aspectos sobre una misma experiencia, pero que, en todo momento, conviene resaltar que el aspecto procedimental (Morlino) y el de democracia política⁵⁶ (Sartori), constituyen la condición para que los otros aspectos o tipos democráticos se den o se cumplan.

Empero, a pesar de los resultados positivos que han tenido los aportes de Morlino, en la agenda de la calidad de la democracia, se ha discutido su pertinencia, especialmente, la naturaleza y alcance de la dimensión *Resultados* (Munck, 2011). Entre algunas de las razones de la crítica, se destaca que al interior de esta dimensión existe una delgada línea divisoria entre calidad de la democracia y calidad del gobierno, la cual no siempre queda bien delimitada (Cejudo, Sánchez, y Zabaleta, 2009). En este contexto, y más allá del peso ponderado a los factores, dimensiones y subdimensiones, los estudios de la calidad de la democracia no parecen orientarse al análisis y cuantificación de los efectos marginales de las *políticas* sobre la calidad de la democracia (corrupción, cultura política, etc.). Por el contrario, sí se ocupan, *grosso modo*, en indagar, mediante la construcción de índices, cómo evoluciona la calidad entre las democracias y, cuando resulta posible, en el transcurso a lo largo del tiempo (Avaro, 2017), tal y como lo presento en la tesis.

2.6.4. Estudios y propuestas de Barreda

Al igual que los anteriores, Barreda (2011; 2013) también parte conceptualmente de los postuladores dahlianos acerca de la poliarquía. En este sentido, argumenta que

las definiciones procedimentales son más fáciles de operacionalizar y de aplicar al análisis empírico. De hecho, la gran mayoría de los estudios que han examinado y medido la

⁵⁶ Para Sartori (2010), este tipo de democracia gira en torno a la igualdad jurídica-política, al procurar que la ciudadanía sea cada vez más incluyente y que la ley no otorgue tratos preferenciales injustificados (ver tabla 2).

calidad de las democracias lo han hecho a partir de este tipo de definiciones [y que su trabajo] no es una excepción: [y] asume el concepto de poliarquía de Dahl como marco general para analizar la calidad democrática (Barreda, 2011, p.286)

Sin embargo, advierte que es necesario adicionar aspectos del control del poder político, tal y como lo sugiere O'Donnell (Barreda, 2011). A razón de esta particularidad, los trabajos de Barreda (2011; 2013) en el contexto latinoamericano incluyen los mecanismos de acceso al poder político como los que controlan su ejercicio.

Este autor defiende tal requerimiento aún a expensas de los cuestionamientos acerca de las latentes modificaciones al sentido original de democracia, por cuanto incluye aspectos diferentes a los mecanismos de acceso. Razona que circunscribir la calidad de la democracia a los mecanismos de acceso al poder supondría un análisis parcial y limitado que excluiría aspectos *claves* como la corrupción, la arbitrariedad en la toma de decisiones o la impunidad de los agentes públicos, que conforman, a su entender, en lo que respecta a América Latina, los problemas centrales que afectan la calidad democrática, incluso se destacan más que la debilidad de los mecanismos de control del poder político existentes (Barreda, 2011).

Otro argumento a favor de la inclusión de ambos mecanismos es que el análisis factorial que efectúa respalda su adopción, “de no limitar el examen de la calidad democrática a las cuestiones relativas a los derechos democráticos y dar cabida también a las cuestiones que conciernen a la limitación del poder político” (Barreda, 2011, pp.287).

Como resultado del análisis comparado de las democracias latinoamericanas, Barreda diferencia tres grandes grupos: Chile, Uruguay, Costa Rica y Panamá, con el nivel de calidad de democracia más elevado; en contraste con Guatemala, Paraguay, Venezuela, Colombia, Honduras y Ecuador, con los niveles más bajo de democracia, y los países restantes que están situados en una zona intermedia de calidad de la democracia. Esta clasificación resulta coincidente con la de otros estudios (Barreda, 2011).

El tercer aporte que realiza este autor es que constata, mediante un análisis de regresión, el poder *explicativo* de dos variables estructurales: *volatilidad electoral* y *experiencia democrática*. Entre ellas, resalta que la primera guarda mayor relevancia, al igual que lo hacen Mainwaring & Pérez-Liñán (2008). Sin embargo, advierte que no debe hablarse de un determinismo institucional o de una lógica de *path dependence* en relación con el pasado democrático (Barreda, 2011; 2013).

2.6.5. Estudios y propuestas de Greppi

Para empezar a hablar de este autor, es oportuno señalar la advertencia que Greppi (2012) hace: actualmente estamos frente a una dificultad de orden conceptual cuando se hacen análisis sobre la calidad de las democracias debido a que la mayoría de las herramientas conceptuales que tenemos a disposición fueron construidas hace un tiempo considerable (por ejemplo, la definición de *democracia*), lo cual podría generar una visión distorsionada del estado actual de las democracias. En sus palabras: “es posible que [las investigaciones] no estén midiendo lo que se necesitaría medir y que no estén ofreciendo interpretaciones relevantes de lo que miden” (Greppi, 2012, p.20).

Para Greppi, entonces, la anterior situación lleva a que la dificultad en las investigaciones empíricas sobre la democracia subyace en lo teórico, pues no hacen falta datos, faltan interpretaciones fiables. Quizás por la época de formación de las teorías y conceptos no se ha permitido medir lo que es necesario medir para realizar o presentar interacciones relevantes.

Para superar o contrarrestar los trances señalados, él afirma que la teoría democrática ha tenido el gran interés de apelar al criterio electoral como frontera cierta para distinguir entre la democracia *buena* y *mala*, y aquello que no lo es en absoluto (Greppi, 2012). A pesar de los esfuerzos realizados, y aun cuando ha sido orientador de los estudios empíricos sobre la democracia, este criterio no es suficiente, es decir, no siempre basta para dar una apreciación fiable sobre ella.

Para Greppi (2012), entonces, determinar si estamos o no en presencia de una democracia, además del mecanismo procedimental de *contar cabezas*, de acceso al poder, es preciso atender a los mecanismos que él denomina *suplementarios*, los cuales estarían formados más que por los mecanismo de control de poder político, por factores que agrupan la provisión de bienes y servicios que generen igualdades sociales. A su entender, serían estos últimos los que enturbian en nuestros días la línea divisoria entre lo que es o no democrático. Aunado a ello, la tercera ola de democratización ha ampliado peligrosamente el terreno entre lo que es democracia y no lo es, pues han proliferado los regímenes híbridos, las democracias deficitarias como las transiciones hacia ella, y con ello, cada vez hay más democracias defectuosas.

2.6.6. Estudios y propuestas de Lauth

Este autor utiliza una *matriz*, como él denomina su modelo, con quince elementos de análisis, la cual está compuesta por tres dimensiones y cinco instituciones, y la utiliza para analizar los regímenes que tuvieron alguna transición hacia la democracia (Lauth, 2015).

Este autor, al igual que los anteriores autores, utiliza una definición de la democracia en términos procedimentales, que incluye las instituciones básicas de poliarquía. Precisamente, la define en los siguientes términos:

In the tradition of procedural democracy, democracy is defined in the following way: Democracy is a constitutional kind of rule, which allows the self-determination of all citizens (in the sense of the sovereignty of the people) by guaranteeing their decisive participation in free and fair elections (of the main political representatives) and/or in political decisions (referendum). The concept includes the possibility of a continuing influence on the political process and the control of power. Democratic participation in the political process finds its expression in the dimensions of freedom, political equality, and political and judicial control (Lauth, 2015, p. 8).

La primera de las dimensiones que compone su matriz es la *Igualdad (equality)*, donde se incluye no solo el trato igual de las autoridades a los ciudadanos, igualdad ante la ley (*legal equality*), sino también igualdad de acceso, de forma justa y efectiva, a todas las instituciones formales. Es la igualdad de disfrute de los derechos que proporciona la democracia, independientemente de su condición social, de género o etnia. Como segunda dimensión de la matriz, se halla la *Libertad (freedom)*, y su inclusión la fundamenta en la posibilidad que el ciudadano puede autodeterminarse en una comunidad con la oportunidad incluyendo la posibilidad de transferir sus preferencias en procesos electorales y de participar continuamente en la política. Finalmente, como tercera dimensión incluye el *Control (control)*, donde se incluye tanto el control político y jurídico y se fundamenta en que los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, como organismos de representación (parlamento), puedan realizar controles al ejercicio del poder, a fin de garantizar la defensa de los derechos. Para Lauth (2015), el control solo es efectivo si tiene como objetivo obligar a los funcionarios públicos a asumir sus responsabilidades.

Por otra parte, estas tres dimensiones son cruzadas con cinco instituciones, de las cuales surgen de quince elementos. La primera de estas instituciones son *Procesos de decisión (procedures of decision)*, en la cual los ciudadanos pueden participar en la escogencia de sus representantes tanto en el gobierno como en el poder legislativo (parlamento). La segunda institución es la *Intermediación (intermediate mediation/regulation of the intermediate sphere)*, que se refiere a la disponibilidad efectiva de entes de intermediación, como los partidos políticos y otros organismos de la sociedad civil. Argumenta la necesidad ellas, dado que pueden continuamente influir en los procesos de toma de decisiones, más allá de las elecciones. La tercera institución es la *Comunicación pública (public communication)*, ya que esta requiere de un conjunto de instrumentos y mecanismos que permitan la libre circulación de información, son necesarias fuentes alternativas de información, como lo sostiene Dahl (ver tabla 3). La estructura de estas comunicaciones públicas, no reservadas, deben ser transparentes y abiertas, y sirven para articular diferentes intereses. Además, tiene que existir una

pluralidad en los medios de comunicación, que permita expresar intereses en competencias.

La cuarta institución que utiliza Lauth es la *Garantía de derechos (guarantee of rights)*, y se fundamenta en el hecho de que estos son los que permiten a los ciudadanos proteger directamente sus derechos, eventualmente, por medio de procedimientos legales. La función básica es priorizar los derechos civiles y políticos mediante la aceptación de los principios del Estado de derecho. Finalmente, la quinta institución es la *Efectiva implementación de los arreglos democráticos (rule settlement and implementation)*, que hace alusión a un gobierno efectivo que haga cumplir las normas y que ejerzan un efectivo control en el territorio que, a su vez, excluya la existencia de poderes alternos. Igualmente, incluye el uso no abusivo de las normas por parte de las autoridades públicas, para lo cual se debe contar con auditorías al gobierno por parte de otras autoridades estatales.

Tabla 6. Matriz de Lauch

Dimensiones Instituciones	Matriz de Lauch		
	Libertad	Igualdad	Control
Procesos de decisión	Elecciones libres sin restricciones	Igualdad en oportunidades para participar e igual valor del voto	Control de elecciones por autoridades alternas
Intermediación	Libertad de asociación	Igual de derechos de organización	Control realizado por partidos y sociedad civil
Comunicación pública	Libertad de comunicación	Igualdad de oportunidades de participar	Control ejercido por medios de comunicación
Garantía de derechos	Libre acceso a la justicia	Igualdad ante la ley	Efectividad de la orden de los tribunales
Implementación de los arreglos democráticos	Gobierno efectivo	Igualdad de trato por el parlamento y la administración pública	Separación de poderes.

Fuente: elaboración propia con base en Lauth (2015)

2.6.7. Estudios y propuestas de Duque Daza

Sobre la temática propia de la tesis, en el ámbito nacional cabe destacar el trabajo de

Javier Duque Daza, quien ha sido mencionado varias veces, pues ha realizado varios análisis sobre la democracia colombiana, el régimen político y el sistema de partidos políticos. En alguno de ellos, precisamente, calificó al régimen político colombiano como una subpoliarquía (Duque Daza, 2012). Esta distinción la da el autor porque identifica serios obstáculos y distorsiones en la competencia política debido a la presencia de actores para-institucionales (guerrillas, paramilitares y narcotraficantes) que además generan violaciones de los derechos políticos y de las libertades civiles. Además, afirma, hay una incapacidad para garantizar el principio de legalidad, que se refleja en la impunidad y la corrupción y el difícil acceso a bienes y servicios básicos.

Otra de las investigaciones de este autor, y que es de mi interés presentar acá, es el titulado: “Colombia. Democracia de baja calidad e inequidades sociales”. En esta, el autor inicia discutiendo que los exámenes sobre la calidad de la democracia se centran en la dimensión procedimental y no en los efectos que genera la democracia política en la igualdad social y en la distribución de la riqueza. A su entender, “los ciudadanos reciben muy poco de la democracia y el régimen político reproduce condiciones de amplia desigualdad, de exclusión y discriminación” (Duque Daza, 2015, p.188). Para llegar a esta conclusión, él se distancia de la línea general de los estudios previos sobre la calidad de la democracia enfocados en la dimensión procedimental de acceso y control de poder político, y se fija en la dimensión sustantiva. Desde allí, no importa, entonces, realizar análisis en las instituciones propias de la poliarquía, como en los ejemplos anteriores, sino en las dimensiones referidas a los *productos de la democracia*, es decir,

lo que reciben los ciudadanos del régimen político en términos de sus condiciones de vida y la forma como perciben, aceptan o rechazan este régimen político [...] [para ello] indaga por los derechos sociales, económicos y culturales, las dimensiones clave también se refieren al esquema real de asignación de recursos económicos dentro de la población, a la difusión de la educación, el nivel de pobreza, la existencia de discriminación por razones de género y de discriminación étnica o racial (Duque Daza, 2015, p.178).

Como puede percibirse, Duque Daza indaga tres subdimensiones: i) *Asignación de*

recursos, para lo cual se pregunta: ¿cuál es la concentración de recursos y el nivel de pobreza?; ii) *Discriminación*, donde se cuestiona por las características y el alcance de la discriminación y, por último, iii) *Los derechos económicos, sociales y culturales — DESC—*, y la interrogante que orienta al respecto es: ¿qué nivel de desarrollo y eficacia ha alcanzado el Estado de bienestar? (ver tabla 7).

Tabla 7. Indicadores subdimensiones Duque Daza

Denominación de la subdimensión	Asignación de recursos	Discriminación	DESC
Contenido	Concentración y nivel de pobreza	Alcances y caracterización de la discriminación	Desarrollo y bienestar
Indicadores	Gini Índice Palma Índice pobreza (DANE)	Informes PNUD (Género) Representación política: género, afrodescendiente e indígena.	Derechos laborales Derecho de salud Sistema General de Seguridad Social en Salud Educación Porcentaje de alfabetización Cobertura en educación

Fuente: elaboración propia con base en Duque Daza (2015).

Este autor identifica seis aspectos que no permiten el mejoramiento de las condiciones de vida y que, por ende, conducen a una baja calidad de la democracia en Colombia. Estos son: i) sistema tributario regresivo; ii) mala calidad del gasto social; iii) la política laboral ha flexibilizado a informalidad; iv) desigualdad en el acceso a la propiedad de la tierra, debido a la expropiación violenta, por la no existencia de una política tributaria a las gran propiedades y la no sanción al uso ocioso de la tierra; adicional a esto, la v) existencia de un clientelismo y patrimonialismo y, finalmente, vi) la presencia de prácticas corruptas y una captura parcial del Estado por organismos criminales (Duque Daza, 2015).

Por estos aspectos, el autor afirma que en el país no se garantiza el acceso a los bienes y servicios que ofrecen condiciones mínimas de vida digna, tampoco hay un uso racional y depurado de los recursos, principalmente por la corrupción. Además, los modelos de desarrollo reproducen la desigualdad, tiene lugar una desregularización laboral y no hay

políticas públicas redistributivas para la utilización y el acceso a la tierra, y todo esto desembocando en una calidad baja de la democracia colombiana.

Esta propuesta de Duque Daza, sin ahondar en que los resultados no sean correctos, parece más un examen sobre el sistema político, y no un estudio sobre el régimen político, que es donde se producen los trabajos sobre la democracia.

Discuto con este análisis centrado en los *productos de la democracia*. Para ello, parto, siguiendo el planteamiento de Sartori (2001), de los diferentes tipos de democracia acorde al contenido que se asigne al término (ver tabla 2), especialmente, de la *democracia política*, la cual es determinante para la existencia de las demás democracias: social y económica.

Los sistemas políticos, conformados por la estructura y por los procesos políticos, sí producen un resultado (políticas públicas) que tiene como propósito satisfacer las necesidades de los ciudadanos, las cuales se conjugan con la materialización, en la mayoría de los casos, de bienes y servicios. Pero esta función no es propiamente de la democracia como régimen político o, cuando menos, ella no es la única generadora de los productos a los que refiere Duque Daza.

En este punto es posible preguntarse: ¿la democracia cubre todos los aspectos de la vida social? La respuesta, a mí criterio, es negativa, ya que la democracia solo está centrada, de forma prioritaria, en instituciones que regulen el acceso y el control del poder político. Por lo tanto, una propuesta centrada en los aspectos sustantivos de la democracia parte de una definición que incluye muchos factores de la vida social, lo cual estira e indetermina el concepto. Pareciera que la democracia lo abarcara todo.

Sin embargo, esta propuesta de Duque Daza es importante por dos razones, aunque no cubran los presupuestos señalados al principio de este aparte, pues no parte del concepto de poliarquía: i) el análisis que realiza trata de forma directa y exclusiva sobre la calidad de la democracia de Colombia, pero no en términos comparativos ni de forma

subnacional, por cuanto sus resultados de análisis son sobre las características del régimen político y se presentan de una manera homogénea sin hacer diferencias regionales. Igualmente, ii) porque parte de un estudio de mayor envergadura, comparación latinoamericana, coordinado por Leonardo Morlino.

2.6.8. Estudios y propuestas de Belmonte

En este aparte me referiré a una tesis de doctorado *Las organizaciones de la sociedad civil y la calidad de la democracia* (Belmonte, 2015), la cual tiene como propósito indagar los efectos que genera la acción de las organizaciones de la sociedad civil en democracia, y se pregunta por las contribuciones que ellas realizan a la calidad de la democracia y hasta dónde colaboran a su mejoramiento, y por cuáles son las dimensiones de la democracia que están vinculadas a estas acciones.

Para llevar a cabo esta indagación, el autor toma como caso de estudio las provincias de Mendoza, Santiago del Estero y San Luis en Argentina. Y es este, justamente, el primer elemento que comparte con esta tesis: la realización de un examen a tres casos subnacionales.

El trabajo define la posibilidad de realizar evaluaciones de la democracia a nivel subnacional, en especial en aquellos países que son federales como Argentina. Igualmente, admite que la democracia es un proceso y que, por lo tanto, hay variaciones en el rendimiento de las instituciones políticas que lo caracteriza, en el entendido que ellas no son materializaciones completas del ideal. Sin embargo, sí ha tenido algún grado de concreción enmarcadas en una serie de contingencias históricas (Belmonte, 2015).

Uno de los puntos clave de esta tesis de Belmonte (2015) es que advierte que “el significado poco claro constituye el problema central del concepto de calidad de la democracia” (p.71), y que a pesar de la multiplicidad de indicaciones que se dan, “el concepto no se expresa de forma explícita [...] [generando] dudas sobre la utilidad analítica del mismo” (p.71).

Por otra parte, presenta entre la falta de una adecuada democratización a nivel subnacional y los límites que genera en el proceso de democratización nacional. Del mismo modo, comparto el sentido de entender la democratización como “un proceso dinámico que siempre permanece incompleto y que permanentemente sufre el riesgo de retrocesos” (Belmonte, 2015, p. 283).

Belmonte (2015) se interesa por indagar la vinculación de las organizaciones de la sociedad y el funcionamiento de la democracia en tres casos subnacionales, sobre lo cual no logra evidenciar muy bien su impacto positivo.

En la siguiente tabla (tabla. 8) se propone como comparativo entre los autores citados hasta el momento y de otros que, si bien no fueron presentados, son de interés para evidenciar la existencia de por lo menos estos cuatro enfoques analíticos sobre la calidad de la democracia.

Como advertirse, el concepto poliarquía ha sido central en las propuestas de los factores de análisis con los cuales se ha procurado establecer y diferenciar las calidades de los regímenes políticos democráticos, mostrando la centralidad del concepto en la discusión.

Tabla 8. Tabla comparativa de los factores de calidad

Tabla comparativa de las dimensiones de calidad											
Dimensiones que utiliza											
Autores	ENFOQUES PROCEDIMENTALES SIN CONTROL DEL PODER POLÍTICO				ENFOQUES PROCEDIMENTALES CON CONTROL DEL PODER POLÍTICO				ENFOQUES SUSTANTIVOS	ENFOQUES CON CONCORDANCIA	
	Derechos políticos y libertades civiles	Gobernabilidad / Separación de poderes	Representación / Competencia política	Participación ciudadana	Control político / Estado de derecho	Transparencia	Accountability vertical	Accountability horizontal	Igualdades sociales	Responsivene ss / Satisfacción ciudadana	Confianza en la democracia / arraigo de la democracia
Corbetta y Pérez-Liñán (2001)	X	X	X	X							
Altman & Pérez-Liñán (2002)	X		X	X							
Mainwaring & Pérez-Liñán (2008)	X										
Altman & Pérez-Liñán (1999)			X	X							
Lauth (2004, 2013)	X	X		X	X						
Bühlmann, Merkel, Müller y Wessels (2012)	X		X		X	X					
Diamond & Morlino (2004)	X		X	X			X	X	X	X	
Hagopian (2005)	X				X		X	X	X	X	
Levine y Molina (2007)		X		X	X		X	X			
Turam y Ringer (2009)	X								X		X
Greppi (2012)	X		X	X	X		X	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia con base en los textos referenciados en la tabla.

La anterior tabla da cuenta de que las dimensiones propuestas para analizar la calidad de la democracia han estado concentradas en los *enfoques procedimentales sin control del poder político*. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, se han incorporado las dimensiones de los *enfoques procedimentales con control del poder político*, y con su cercanía al presente, se han incluido las dimensiones de los *enfoques sustantivos* y de los *enfoques con concordancia*, mostrando la tendencia a aumentar las dimensiones de análisis a visiones más amplias de democracia.

Lo anterior puede ser resultado de la necesidad de innovación en las propuestas ya hechas, y se concluya que la mejor forma es presentar dimensiones de análisis no tenidas en cuenta, lo que interpreto de dos formas: i) una muestra de lo que implica entender la democracia como un concepto sociopolítico, como lo presento en la tesis, donde cuyo contenido debe ir acorde a unas pretensiones societales y cuya interpretación deben estar circunscritas en el tiempo y espacio de surgimiento; esto ejemplifica, entonces, la tensión que genera estos conceptos sociopolíticos, que son normativos valorativos, son normativos procedimentales y también lo son descriptivos; y todo esto puede generar, como segunda interpretación, ii) un estiramiento conceptual, ya que la democracia, y las dimensiones y factores de calidad de esta, podrían abarcar todas las dimensiones de la vida social.

2.7. Pendientes de discusión sobre la calidad de la democracia

Con todo y la agenda más o menos amplia sobre la calidad de la democracia, este tipo de estudios ha tenido diversas críticas, que Tusell Callado (2015) resume así: i) debido a la falta de consenso sobre el concepto de calidad, se han confundido los trabajos sobre la calidad de la democracia con el nivel de democratización de un régimen político, ii) las definiciones con enfoque normativo que se usan en las investigaciones relativas a la calidad de la democracia no siempre son útiles para la realización de estudios comparativos; iii) las dimensiones que se utilizan para establecer los elementos

definitorios sobre la democracia, y que sirve para compararlas, pueden tener relaciones causales entre ellas al no ser totalmente independientes y, finalmente, hay iv) indicadores ambiguos que pueden basarse en perspectivas subjetivas. Por otra parte, Munck (2010; 2011; 2014) afirma que en estos trabajos están en juego los límites de la definición mínima de democracia, en escenarios donde estas limitaciones son cada vez más evidentes y no hay acuerdos para nociones alternativas del término.

Desde un punto de vista normativo o desde una visión descriptiva, los estudios abundan. No obstante, dada la naturaleza del fenómeno estudiado, al igual que sus características, están lejos de generar consensos. A pesar de ello, sí tenemos diferenciaciones conceptuales que nos ayudan a entender que la democracia contemporánea tiene ciertas instituciones propias que le ofrecen una identidad particular. Igualmente, podemos detectar ciertas dimensiones de la democracia, tales como las que propone Sartori (2010), política, social y económica, las cuales han generado grandes expectativas en la sociedad. Dichas expectativas ya se consideran falsas promesas, promesas incumplidas (Bobbio, 2010), lo cual ha ido produciendo un malestar hacia la democracia (Galli, 2013).

Esto, quizás, es el punto de partido de diferentes estudios, ya no centrados tanto en los aspectos de surgimiento y su consolidación, sino en describir la diversidad de regímenes que produjo la tercera oleada de democracias, que ha decantado en una serie de regímenes mixtos o híbridos con diferentes escenarios, es decir, regímenes que se encuentran en diferentes instancias en el proceso de democratización o desdemocratización.

Debido a que las democracias tienen dimensiones, la experiencia y la percepción de la experiencia también varía de acuerdo con la postura metodológica y teórica que el investigador privilegie. Es posible pensar que la democracia es una experiencia totalizante que abarca todas las dimensiones de la vida social, sin embargo, lo cierto es que ella solo tiene respuestas, más o menos satisfactorias, para algunos aspectos de aquella, particularmente, la política. Como lo afirma Dahl (1999), la democracia poliárquica apenas construyó instituciones para unidades políticas relativamente

grandes, tales como naciones o Estados. En este sentido, conviene afirmar que la democracia poliárquica tiene condiciones para solventar preguntas del siguiente orden: ¿quién gobierna?, ¿cómo obtener el poder de forma legítima?, ¿cómo obtuvo poder político el gobernante?, o en palabras de Bobbio (2010), quién gobierna y bajo qué procedimientos toman las decisiones. Pero con la tercera oleada de democracias se produjeron ya no interrogantes de tipo procesal, como las anteriores, sino de orden sustantivo: ¿para qué el régimen político? Y sí se solventa este tipo de dudas para que las personas puedan desarrollar sus proyectos de vida, entonces, estaríamos pasando de la dimensión meramente política a la dimensión social, e incluso, a la económica. Por lo tanto, si pretendemos observar la calidad de la democracia en estos términos, deberíamos hacer un examen totalmente diferente de si solo se considerara la dimensión política de la democracia.

Quizás por analizar nada más la dimensión política de la democracia, que es aquella que da mayor certeza y que está incrustada en el concepto poliarquía, en la medida que establece límites al concepto a una parte mínima, es que pocos elementos sustantivos se incorporan en las investigaciones empíricas sobre esta, no tanto por considerar que son irrelevantes los aspectos sustantivos de esta, sino por la complejidad que resulta medir o cuantificar. Esto es uno de los retos de los estudios actuales sobre la democracia y la calidad, en investigar de qué forma la parte sustantiva admite valoración, de forma tal que cumpla los parámetros científicos de verificación y replica de los estudios.

Otro reto es examinar la posibilidad de observar cómo pueden hacerse trabajos empíricos sobre la calidad de la democracia al interior de un régimen político, es decir, realizar análisis subnacionales. Lo anterior es significativo, ya que, como es sabido, en contextos como el colombiano, la capacidad del Estado se da de forma diferencial en consonancia con la ubicación territorial (García Villegas y Espinosa, 2013). En otras palabras, la capacidad del Estado no es igual en todo el territorio, antes bien, fluctúa, y por ende varía el rendimiento de las instituciones, según la mayor o menor capacidad del Estado. Este tipo de situaciones son pertinentes problematizarlas junto con la calidad de la democracia, ya que realizar análisis subnacionales podría contribuir a identificar zonas

en las cuales sería necesario hacer mayor y mejor presencia o fortalecer instituciones democráticas, además que ayudaría a detectar cuál, en particular, merece especial atención.

Para precisar, y como es recurrente encontrar en los textos de disciplinas o de ciencias sociales, la intencionalidad de este texto es dejar muchas cuestiones y problemas abiertos para la discusión, y evidenciar dificultades y oportunidades para futuras investigaciones.

Para finalizar este apartado, podemos decir, como se percibe, que conceptualmente la democracia cuenta con una robustez, que se expresa en la extensa, suficiente y diversa literatura que ha sido producida por la variedad de enfoques que han sido utilizado para estudiarlo de forma empírica. Las investigaciones que utilizan estos enfoques hacen juicios de valor acerca de su desempeño a través de estudios comparativos, y determinar así, la calidad de esta, aplicado un concepto principalmente procesual de democracia: se considera que ampliarlo haría inconmensurable cualquier tipo de análisis. Se ha tomado como fundamento conceptual las instituciones que Robert Dahl le ha brindado a la democracia, y la poliarquía como experiencia a verificar de la democracia política. De igual manera, es necesario tener presente que de los estudios empíricos sobre la democracia esta debe entenderse como un proceso que tiene fluctuaciones entre experiencias en vía de democratización y en vía de desdemocratización, las que pueden observarse, valorarse e incluso, con metodologías apropiadas, medirse, y determinar la calidad, en este caso, de la democracia

3.Marco teórico

3.1. La democratización y la calidad de la democracia. Dos conceptos limítrofes para analizar el rendimiento de las instituciones democráticas a nivel subnacional

Estados ineficaces coexisten con esferas de poder autónomas y con base territorial. [...] Las regiones periféricas al centro nacional [...] crean (o refuerzan) sistemas de poder local que tienden a alcanzar grados extremos de dominación personalista y violenta [...], entregado a toda suerte de prácticas arbitrarias [...] se pone de manifiesto la evaporación funcional y territorial de la dimensión pública del Estado

O'Donnell, 2002

La existencia de prácticas democráticas dispares dentro de la geografía subnacional en regímenes nacionales que son razonablemente democráticos nos lleva a preguntarnos si pueden existir “enclaves subnacionales autoritarios” o incluso “regímenes subnacionales autoritarios”, o si quizá es más apropiado hablar de “prácticas autoritarias” o “prácticas iliberales”

Behrend, 2012

Lo que presento a continuación es el marco teórico que empleo para realizar el análisis sobre la calidad y la fluctuación de la democracia en Colombia a nivel subnacional. Comienzo con la presentación de la relación entre los siguientes conceptos: *régimen político y democracia* como atributo de un régimen político, *democratización y calidad de la democracia*. Sobre estos dos último haré el énfasis que permite su conexión.

Con respecto a la *democratización*, argumento que ella hace referencia tanto a un proceso de orden nacional como subnacional, y por ello permite realizar exámenes del régimen político al interior de un país, sin olvidar advertir que la democracia no es homogénea en todo el territorio, debido al dispar funcionamiento o rendimiento de las instituciones que conforman el régimen político, y esto está atado al tipo de formación que el Estado ha tenido, como se presentó en el apartado de la caracterización del sistema político.

Para denotar estas instituciones parto del concepto de *poliarquía*, punto nodal de los análisis empíricos sobre la democracia. El rendimiento diferenciado de las instituciones políticas permite afirmar que la democracia fluctúa, pues su comportamiento entre unidades territoriales es disímil.

Por su parte, en cuanto a la *calidad de la democracia* argumento que con su aplicación se puede analizar el rendimiento de las instituciones democráticas entre distintas unidades de análisis, en este caso, los departamentos del país. Lo anterior evidencia la posibilidad de rendimiento diferenciado de las instituciones poliárquicas en las unidades de análisis, que en parte se produce por el proceso de descentralización política y administrativa. De este enfoque de análisis se pueden elaborar críticas; sin embargo, estos análisis generan información que evidencian los rendimientos diferenciados comparados empíricamente.

Antes de iniciar, es importante subrayar que en esta propuesta subyace el marco interpretativo que ofrece el institucionalismo histórico, el cual parte del supuesto que es prioritario resaltar las características de cada Estado y sociedad, pues estas influyen poderosamente sobre las características de la democracia (O'Donnell, 2002), y que el comportamiento individual o colectivo es el resultado de las decisiones y acuerdos de instituciones del pasado (Sanders, 2006). De tal modo que las instituciones deben ser entendidas como procedimientos, mecanismos, valores, reglas de relacionamiento social, que se han instaurado en una sociedad, producto de procesos sociales.

3.1.1. El régimen político como marco institucional en el que se desarrolla la democratización:

Este aparte de la tesis la inicio con la descripción de qué es un régimen político y argumentaré que este abarca a la democracia, pues la democracia es un atributo que se predica de un régimen político (Sartori, 2010), aunque esta afirmación no es absoluta en el sentido de que el atributo democrático también se puede predicar, por ejemplo, del Estado (O'Donnell, 2002).

La preocupación por analizar y describir los regímenes políticos ha llevado a que estos sean temas centrales de estudio de la ciencia política, y con ello se procura generar teorías y modelos explicativos sobre los arreglos institucionales, formales e informales, que regulan la lucha por el poder político, tanto en su acceso como en las formas de su ejercicio. En tal sentido, se considera que un régimen político está conformado por una serie de instituciones políticas⁵⁷ que garantizan el establecimiento y continuidad de conductas que contribuyen a la reducción de la incertidumbre en el comportamiento direccionado al acceso y ejercicio del poder político (Levó, 1997). Así las cosas, se puede concretar que un régimen político es un conjunto de instituciones políticas que median la lucha por el poder político mediante procedimientos que regulan las formas de confrontación política. Ello, sin perder de vista que un régimen político también está conformado por los diferentes valores y principios que promueve (Saguir, 2011).

⁵⁷ Dahl (1999) explica qué es una institución en los siguientes términos: las prácticas como algo más habitual y, por tanto, más duradero. Generalmente pensamos en las instituciones como algo que se ha asentado después un largo itinerario, que pasan de una generación a la otra. En igual sentido, se toma como referencia la definición que realiza Romo Morales (2016) cuando expresa que ellas son “un cierto tipo de constructo social expresado en normas, reglas, rutinas y costumbres que funcionan como restricciones o incentivos para la conducta de los sujetos y sus pulsiones. Se viven de manera individual y no necesariamente consciente, pero con una existencia comprobable en lo colectivo y general, por la cantidad de personas que se ven por ellas, y por el largo periodo de tiempo en el que se perciben como hegemónicas. Las instituciones así entendidas no tienen, por lo tanto, una expresión concreta y aun cuando se viven de manera personal y sobre todo inconsciente, la generalización posible de su existencia y de su forma sólo se puede inferir cuando particularizadas a través de ritos y prácticas organizacionales, constriñen la actuación de un sujeto cualquiera, en un sentido similar al que lo harían con otro en sus condiciones. Sólo cuando los sujetos desempeñan roles determinados de manera similar, con una justificación discursiva que mezcla retazos de hábitos, costumbres, prejuicios, moral y leyes, es que se asume la existencia de esta forma de restricción. En este funcionamiento institucional se implican, en combinaciones y con resultados diversos, elementos sociales, económicos, culturales, políticos, y psíquicos” (Romo Morales, 2016, p. 105).

Estos conjuntos de instituciones, de valores y principios hace que los regímenes políticos tengan ciertos atributos, por ejemplo, cumplir unos preceptos democráticos o no. Lo anterior lleva a recordar que la democracia es, además de un sustantivo, un adjetivo que se puede predicar sobre un régimen político. Utilizarlo como adjetivo supone, nuevamente haciendo remembranza, responder a las preguntas: ¿qué es y qué no es democracia?, y, ¿en qué medida y cuánta democracia puede tener un régimen político? La respuesta a esta segunda pregunta se puede formular en un grado, en un valor numérico, en una frecuencia o en términos de más o menos, dependiendo de la medida que se use para cuantificar el cumplimiento de las instituciones, valores y principios considerados esenciales de la democracia (Sartori, 2010).

Cuestionarse, pues, qué es la democracia y cuánta democracia hay, son eventualmente dos preguntas diferentes, pero es necesario contestarlas satisfactoriamente, especialmente, a la primera de estas interrogantes para luego tener la capacidad de definir los atributos. Cualquier teoría de la democracia ha de responder primero lo qué es y no es para posteriormente medir i) en qué medida o grado un régimen político es más o menos democrático en función de las características adecuadas para determinarlo, o bien ii) si los elementos (características) de la democraticidad permanecen en alguna medida en todo sistema político particular.

Entonces, para realizar esta descripción de la democracia, en cualquiera de sus dos acepciones semánticas, se parte de la formulación de cuatro preguntas y de las respuestas que se elaboren sobre ellas se infieren las instituciones democráticas. Estas son: i) ¿en quién reside el poder y quién lo ejerce?; ii) ¿por intermedio de qué procedimientos se logra el acceso al poder político?; iii) ¿cómo se ejercer el poder político? y, finalmente, iv) ¿cuál es el propósito del ejercicio del poder en regímenes democráticos?

Democracia como atributo de un régimen político

Es común pensar que la democracia es una experiencia totalizante que abarca todos los aspectos de las dimensiones de la vida, tanto la política como la social y la económica. Sin embargo, lo cierto es que ella solo tiene respuestas, más o menos satisfactorias, para algunos aspectos de la vida política (Sartori, 2010). A partir de este supuesto, para hablar de la democracia como algo atribuible a un régimen político, se observa cuáles son las instituciones que reglan el acceso y ejercicio del poder político, para lo cual se hace necesario presentar una serie de procedimientos y normas que las rigen, de la misma forma que lo son los valores y principios.

Empiezo por describir las instituciones involucradas en el proceso de acceso al poder político. Para esto realizo dos diferentes preguntas: i) ¿en quién reside el poder y quién lo ejerce?, y ii) ¿por intermedio de qué procedimientos se logra el acceso al poder político? (Bobbio, 2005; Sartori, 2010). Estas parten de la premisa de que el establecimiento de reglas sobre estos asuntos de la vida política procura desincentivar el ejercicio de la violencia como mecanismo de acceso al poder político, lo cual garantiza que los traspasos de poder se realicen de forma no violenta (Linz, 1998). Igualmente, surgen entendiendo que las actuales democracias solo son posibles en términos representativos debido a las sociedades de gran escala en las que vivimos, pero también por el proceso de ampliación de la ciudadanía incluyente (Dahl, 2004; 2008a; 2008b), que aumenta el número de ciudadanos a los cuales debe hacerseles consultas (Bobbio, 2010; Tilly, 2010a).

Para responder la primera pregunta, establezco el significado de la palabra *democracia*. Definido como, el tantas veces ya dicho, gobierno del pueblo pareciera resuelta la cuestión. Sin embargo, con dicho enunciado nada queda claro, pues esto lleva a dudar: ¿quién es el pueblo? ¿Acaso lo es la totalidad o la mayoría de una población o puede entenderse que el pueblo es sinónimo de popular o de muchos? (Sartori, 2010). Responder lo anterior es fundamental, pues en el fondo determinaría quién gobierna. Para efectos de este trabajo, el pueblo son los ciudadanos, con lo cual no queda

totalmente resuelta la cuestión, pero restringe considerablemente el margen de discrecionalidad para determinar quién lo conforma, dado que el estatus de ciudadano da una posibilidad de participar en la toma de decisiones y hacer vinculante y saber sus preferencias, característica de las democracias, ya que, en parte, “un régimen es democrático en la medida en qué las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos se demuestran con consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas” (Tilly, 2010a, p. 45).

Por otro lado, estas instituciones de las democracias contemporáneas tienen como propósito resolver el asunto de en quién reside el poder político y quién lo ejerce. Pero para llegar hasta allá, es oportuno realizar la siguiente reflexión que sirve para precisar el concepto *poder político* en términos democráticos. El poder se deriva de la relación y de la posición que ocupan los actores en la estructura política, en el sentido de que su naturaleza y dimensión depende de las relaciones entre los individuos y del contexto, y que los dota con recursos diferentes y desiguales y que, además, los somete a muy distintos incentivos. Así, el poder es un fenómeno relacional, por cuanto no es un atributo de los actores (Maíz, 2009). Se puede manifestar mediante el inicio de una vinculación entre dos o más actores, que dependen unos de otros, en el cumplimiento de un objetivo común que condiciona sus aspiraciones personales. Por consiguiente, se puede afirmar que el poder no existe *per se*; es posible en una relación en la que están de acuerdo dos actores, o en la que ya están involucrados por medio del cumplimiento de una tarea determinada, mediante la cual se integran, por lo menos provisionalmente, en un conjunto organizado. Por lo tanto, este reside en el margen de libertad que dispongan cada uno de los participantes comprometidos, es decir, en la posición y posibilidad de rehusar lo que el otro le pida (Crozier y Erhard, 1990).

Ahora, ¿cuáles son las fuentes y fundamentos de esta posición y posibilidad?, las siguientes: triunfos, recursos y fuerza de cada una de las partes (Crozier y Erhard, 1990). Los recursos pueden ser materiales, tales como el dinero y bienes, aunque también algunos inmateriales como la información y la capacidad comunicativa con la cual se puede transmitir valores y creencias capaces de producir una transformación en la

conciencia de una parte de la sociedad, por ejemplo, juicios de valor favorables o no, sobre el ejercicio de poder (Oszlak, 2014).

A partir de lo señalado, y teniendo de contexto la primera pregunta formulada, parto de estos supuestos para el análisis que realizo: en primera instancia, esta reflexión se hace sobre el poder político en términos democráticos. Luego, si el poder es producto o se deriva de una relación entre actores, la relación que se trata de describir es aquella que se presenta entre ciudadanos y dirigentes. Como tercer supuesto, es que la posición en la cual se encuentran estos actores es de interdependencia y desigualdad, incluso en algunos momentos, dependiendo del contexto, varía la subordinación; sin embargo, ambos tienen incentivos para preservar esta relación. Las personas tienen como incentivo preservar la existencia de una clase dirigente que tome decisiones sobre asignación de recursos, mientras que el de esta clase dirigente es buscar que no se les cuestione una falta de legitimidad en su accionar y en sus asignaciones de recursos. Como lo recuerda Dahl (2008a):

Algunos miembros del grupo dominante eligen apoyar las demandas de los estratos subordinados. Los propios miembros del grupo dominante se convierten en aliados de los de afuera; un rebelde de "arriba" enarbola la causa de los descontentos de "abajo". Pueden hacerlo por varias razones: convicciones morales, compasión, oportunismo, miedo a las consecuencias del desorden, los peligros de la propiedad y la legitimidad del régimen, e incluso la posibilidad real o imaginaria de una revolución (p. 40).

Por lo tanto, siguiendo a este autor, no siempre se está ante un escenario de confrontación en la búsqueda de las reivindicaciones originadas desde la participación, es viable que haya un trabajo colaborativo entre aquellos que demandan un bien o servicio o un cambio en los elementos de la estructura social o institucional, y aquellos que pertenecen a los grupos que detentan el poder político.

Lo antes expuesto se convierte, entonces, en sí mismo, en el objetivo de la relación entre los actores. Esta legitimidad es producto de unos procesos electorales, donde los ciudadanos expresan sus preferencias y acatamiento a reglas de juego previamente

establecidas. Esto último constituye el contexto institucional en el que los actores políticos se desenvuelven.

Acorde con estos presupuestos, cuando se hace la pregunta: ¿en quién reside el poder y quién lo ejerce?, se está denotando es quién le está delegando el poder a quién, de forma legítima. Se está haciendo alusión a que en el pueblo se halla una gran cantidad de poder (es el principio básico de las democracias liberales) en la medida que es a quién se consulta para la escogencia de los gobernantes o de políticas relevantes. Estas son las consultas y realizar lo que se deriva del resultado de estas por parte de los gobernantes, es lo que deriva legitimidad al ejercicio del poder que estos gobernantes ejercen. Se afirma que gran cantidad de poder reside en el pueblo, pues este tiene mayor grado de libertad de rehusarse a cumplir una orden, pues podría rehusarse a hacerlo en caso de que la consideren arbitraria. Por el contrario, los gobernantes, si desean preservar la legitimidad en sus actuaciones, no debería ir en contra de aquello que se les ha asignado, bien sea por el proceso electoral o por el ordenamiento jurídico realizado por un órgano deliberativo elegido por la misma ciudadanía y que, eventualmente, presume de representar sus preferencias.

Con este señalamiento, es claro que el poder político reside en el pueblo, máxima de la democracia, pero este no lo ejerce directamente, sino que es ejercido por unos representantes. Las democracias contemporáneas son esencialmente representativas, pues es la única practicable en sociedades a gran escala (Dahl, 1999; 2008a).

Sobre este punto, vale la pena hacer una reflexión sobre un par de asuntos. El primero es el denominado *gobierno en línea*, y el segundo, acerca de la denominada *democracia participativa*. Ambos son de constante referencia cuando se habla de la posibilidad de una democracia más allá de la representación política.

Tanto el gobierno en línea como la democracia participativa se han presentado como posibles vías que buscan ampliar la democracia representativa. Esta búsqueda se debe a dos motivos aparentes: i) el sentimiento que las democracias actuales son restrictivas

en la participación, pues realmente no se ha dado una adecuada estructura política que permita su efectividad. De allí la búsqueda de una democracia participativa, que se entiende como un conjunto de acciones y conductas que apuntan a influir de manera, en mayor o menor medida, directamente y más o menos legal sobre las decisiones, así como la misma selección de los detentadores del poder en el sistema político o en cada organización política, en la perspectiva de conservar o modificar la estructura y (por ende, los valores) del sistema de intereses dominante (Pasquino, 2011).

Por otra parte, y como segundo motivo aparente, ii) la noción que hay de crisis en la democracia representativa, pues los representantes no representan de debida forma las preferencia y valores políticos de sus votantes, que, dadas las condiciones de la ciudadanía incluyente, son altamente diversos (Galli, 2013). De esto, surge entonces la exploración de mecanismos de consulta directa a la ciudadanía, más allá del voto para designar mandatarios y legisladores, de tal modo que los ciudadanos puedan hacer contribuciones a la gestión y control del gobierno por medio de la utilización de tecnologías actuales de la información y comunicación –TIC–. Estas aspiraciones han estado incentivadas por el imaginario común que se ha construido de la democracia directa que procede de la imagen de la Grecia clásica sobre la cual se pueden hacer cuestionamientos (Ramírez Nárdiz, 2013)⁵⁸. Esta formulación de las democracias directas se da en baja escala, es decir, en sociedad de baja dimensión poblacional, siendo esto una de sus características esenciales.

Ahora bien, para los promotores del gobierno en línea, las posibilidades tecnológicas actuales permiten buscar soluciones para que la representación política no sea *absoluta*, sino que existan mecanismos que promuevan el gobierno abierto, y su derivado el gobierno en línea (Aguirre Sala, 2012; Oszlak, 2014). Estas propuestas tienen como propósito generar una nueva modalidad de gestión pública orientada por los principios de transparencia, participación y colaboración entre el Estado y sociedad.

⁵⁸ Al respecto, se recomienda el texto de Ramírez Nárdiz (2013) titulado: “Los retos de la democracia: la democracia participativa como complemento de la democracia representativa”.

No obstante, estas innovaciones no son en sí un cambio radical en el modelo de democracia representativa, pues no se traduce en algún tipo de democracia directa, por el contrario, permiten agilizar la administración pública en general, o por lo menos dar condiciones de posibilidad para esto. En gran medida, la posibilidad de un gobierno en línea no depende solamente de la existencia de esas plataformas digitales, sino de la accesibilidad y uso a estas. Sumado a esto, existe un elemento crítico: el deseo o predisposición que tienen los ciudadanos para utilizar estas tecnologías y participar en el diseño y seguimiento de las políticas públicas, o realizar controles a la gestión de los gobernantes. Sin este condicionante, aunque puede existir la infraestructura tecnológica, el gobierno en línea no será eficiente (Oszlak, 2014). En cualquier caso, el número de participantes activos es reducido y tienden a convertirse, de hecho, en representante de los demás, excepto en la votación.

Sumado a esto, en las sociedades masivas o a gran escala, las oportunidades de participación disminuyen crecientemente en la medida en que aumenta el tamaño del cuerpo de ciudadanos. Sartori (2009) evidencia que hay una relación inversa entre la eficacia de la participación y el total de participantes. Así,

esta relación viene expresada por una fracción en la que el numerador es 1 (el participante individual) y el denominador registra el número de los demás participantes. Por ejemplo, en un contexto de 10 participantes, yo soy influyente por valor de una décima parte. Lo que está muy bien. Pero si los participantes son 1.000, ya no está tan bien. En ese contexto, mi peso como participante es de una milésima. Y si el universo de los participantes es, por ejemplo, 10 millones, la noción de «formar parte» se esfuma en la nada. Ser participante de la diezmilésima parte de una decisión ya no tiene sentido. El hecho es, por tanto, que la participación verdadera tiene las piernas cortas, es decir, se circunscribe a las cifras pequeñas (p. 36).

Ahora, sobre la noción de democracia participativa, se dice que esta propugna por la existencia de unos mecanismos e instrumentos jurídicos que posibilitan profundizar la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones y aumento del control

que ejerce sobre sus representantes y gobernantes. Ella sería, en tal sentido, una esfera mayor que agrupa las actividades consideradas de participación directa de la ciudadanía, de ahí que se relacione con el gobierno en línea y el uso de las TIC (Ramírez Nárdiz, 2013).

La propuesta de democracia participativa surge de sentir que las democracias actuales son restrictivas en la participación, como se mencionó, pero también se debe a la denominada *crisis de la representación*, la cual podría entenderse como un proceso de cambio y evolución de la democracia. Dicha evolución y cambio busca una vinculación más activa de los ciudadanos y el ámbito de gobierno, después del paso de una ciudadanía excluyente a una ciudadanía incluyente, con lo cual se procura lograr mayor legitimidad del modelo democrático. Por lo tanto, “no es [...] posible concebir la democracia participativa sin la democracia representativa” (Ramírez Nárdiz, 2013, p. 283). Sin embargo, es necesario advertir que, mientras la democracia representativa puede sobrevivir con tasas bajas de participación, no ocurre lo mismo con la democracia participativa, pues sí su esencia es la participación de la ciudadanía, no tiene futuro si las personas se abstienen de participar⁵⁹. Por lo tanto, la democracia participativa requiere de una cultura política democrática de participación, de un civismo latente (Ramírez Nárdiz, 2013).

Ahora bien, se puede recordar que los representantes obtienen el poder por medio de procesos electorales que gozan de las siguientes características: i) vinculantes, ii) competitivos, iii) frecuentes, iv) transparentes, v) libres, vi) garantizados y vii) protegidos (Dahl, 2008; Przeworski, 2010; Tilly, 2010a). Con el cumplimiento de estos requisitos, se

⁵⁹ Esto puede tener especial importancia en regímenes políticos donde tienen cabida elevados niveles de abstención. Para el caso colombiano, en las elecciones para designar representantes al cuerpo legislativo en 2014 se tuvieron las siguientes cifras de abstención: Senado: 56.42 %; Cámara de Representantes: 56.43 %, de un potencial electoral de 32 835 856 votantes. Por otra parte, la abstención para elecciones presidenciales de 2014 fueron las siguientes: Primer vuelta: 59.93 % y la segunda vuelta fue del 52.11 %, con un potencial de votantes de 32 975 158, según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este aspecto, Murillo Castaño y Osorio Ramírez (2007) afirman, partiendo de los altos niveles de abstención electoral en la historia política de Colombia, que no es aventurado pensar que los ciudadanos que no participan en los procesos electorales lo hacen por su desacuerdo con los gobernantes, con las instituciones del Estado o con la misma democracia.

presume que se garantiza el traspaso del poder por mecanismos no violentos, siendo este uno de los factores que más se resalta sobre la democracia, pues al regular los mecanismos de acceso al poder, reduce la incertidumbre y genera estabilidad en el régimen político (Linz, 1998).

Igualmente, dichos procesos electorales tienen una regla esencial, pero no suficiente, la *regla de mayorías*. No es suficiente porque la decisión que se adopte acorde al principio de mayorías no debe poner en riesgo, y menos vulnerar, los diferentes valores y principios que ha presupuesto la democracia, los cuales están basados en el valor igualdad y libertad (Bobbio, 2010; Sartori, 2010).

Así entonces, y no sobre las formas de acceso al poder, sino sobre cómo debe ser el ejercicio propio del poder en las democracias, siendo esta la tercera pregunta que más o menos resuelve la democracia, es que este se debe ejercer de forma limitada (Bobbio, 2010; Sartori, 2010). Lo anterior se logra por medio de la división de las funciones de poder político, las mismas que son delegadas a diferentes organismos del aparato estatal. Estos son: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. En la idea de uso limitado del poder subyace, tanto la idea de *Estado de derecho (Rule of law)*, como la del control mutuo entre organismos que ejercen las tres funciones básicas del poder público, la denominada aplicación de *Pesos y contrapesos (Check and balance)*.

Otro aspecto que limita el ejercicio del poder es el siguiente: si bien las decisiones que se pueden tomar en democracia son amplias en un gran espectro de posibilidades, no son ilimitadas. Por más que se trate de una decisión de mayorías, ellas no pueden poner en riesgo uno o varios de los valores o principios que las democracias promueven. Es este un punto álgido actualmente, pues en esencia no hay controversia sobre los valores y principios democráticos, sino que el ámbito de discusión se ha trasladado al debate acerca del contenido de ellos en circunstancias específicas.

Según lo descrito, se puede deducir que la teoría democrática ha tenido el gran interés de apelar al criterio electoral y de Estado de derecho, como frontera cierta para distinguir

la democracia, buena o mala, y aquello que no es democracia en absoluto. A pesar de los esfuerzos realizados, y aun cuando ha sido orientador de los estudios empíricos sobre la democracia, este criterio no es suficiente, es decir, no siempre basta para dar una apreciación fiable sobre la democracia, lo cual puede llevar a pensar que para determinar si estamos o no en presencia de una democracia no es el mecanismo simple de *contar cabezas*, sino que son los mecanismos *suplementarios* los que aportan verdadera sustancia a las democracias (Greppi, 2012).

Lo anterior conduce al planteamiento de una cuarta pregunta derivada sobre el ejercicio de poder: ¿cuál es el propósito del ejercicio del poder en regímenes democráticos? Ante ella, se debe entender que en democracia el poder se ejerce a fin de que los ciudadanos desarrollen sus proyectos de vida, como una extensión de que las preferencias de los ciudadanos son vinculantes para los regímenes políticos como desarrollo del valor y principio igualdad y libertad (Ibarra Güell, 2011), las cuales se presentan en una serie derechos y libertades que protegen un abanico amplio de bienes jurídicos tutelados. En consecuencia, se considera que la democracia tiende a satisfacer asuntos no solo de orden político, también de orden social y económico, al buscar el cubrimiento de condiciones materiales de existencia. Todo esto se concreta en una dimensión sustantiva que Sartori (2010) denominaría *Democracia social*, y no en una dimensión meramente procedimental de la democracia, es decir, la *Dimensión política*, referenciada por el mismo autor (ver tabla 2).

Esto puede ser objeto de críticas, pues cabe el cuestionamiento de si las democracias, efectivamente, con sus instituciones y sus procesos, reglas y procedimientos esenciales, son capaces e idóneas para producir estos resultados sustantivos esperados, lo cual enturbia la línea divisoria entre lo que es y no democrático⁶⁰ (Greppi, 2012). Esta

⁶⁰ Sobre este aspecto, es importante transcribir la advertencia que Nohlen (2012) hace: “respecto a lo que se entiende por democracia en la dimensión denotativa, hay grandes diferencias entre los observadores, sean políticos o académicos. En principio, es el ámbito puramente político, que incluye instituciones, los actores y el proceso político. Sin embargo, en América, a menudo el concepto se extiende también al ámbito económico y al ámbito social. A veces, incluso se sostiene que lo económico y lo social constituye el verdadero núcleo de la democracia. El argumento es que sin inclusión de estos ámbitos se trataría de una democracia formal, sin contenido sustantivo. Si se entiende democracia como la manera de incluir los

dimensión sustantiva, pues, ha generado grandes expectativas en la sociedad que, al no cumplirse o hacerlo de forma parcial, ha llegado considerarse como las falsas promesas o promesas incumplidas de la democracia (Bobbio, 2010), lo cual ha producido un malestar hacia ella (Galli, 2013). Además, este concepto amplio de democracia influye en su connotación empírica, ya que "el uso del concepto de democracia en su sentido amplio relativiza el valor de la democracia en su sentido estricto" (Nohlen, 2012, p. 42), y "además es políticamente pernicioso porque, a la vez, alimenta esperanzas irracionales, incluyendo varios proyectos alucinantes, y nos ciega a las reformas factibles" (Przeworski, 2010, p. 33).

A pesar de ello, al entender que la democracia es un concepto sociopolítico, donde su connotación y, sobre todo, su denotación depende del contexto preciso en el que se enuncie, se puede admitir este contenido deseado de la democracia, ya que "la prescripción no es menos importante que la descripción, [dado que] un sistema democrático se establece como resultado de presiones deontológicas" (Sartori, 2001). Todo lo anterior ejemplifica el grado de complejidad de la democracia contemporánea (Mouffe, 2012; Sartori, 2010).

Podemos resumirlo así: la democracia contemporánea resuelve la pregunta sobre en quién reside el poder y quién lo ejerce. El poder reside en el pueblo, mientras su ejercicio es de sus representantes. Se llega a esta asignación de representación por medio de procesos electorales libres, vinculantes, transparentes, frecuentes y competitivos que garanticen la alternancia en los cargos de representación, lo cual motiva a los actores derrotados de la competencia electoral a que no utilicen métodos violentos para obtener el poder, pues tienen la certeza de que el triunfador ocupará el cargo temporalmente y, con ello, se contribuye a que el poder político debe ejercerse de forma limitada (en el tiempo y dividiendo sus funciones) y con el propósito de que los representados puedan desarrollar proyectos de vida. En este orden, podemos establecer que los primeros

ámbitos políticos, económicos y sociales, es consecuente que el funcionamiento de la democracia se mida tomando como índice el desarrollo económico y social, que son los de mayor preocupación de la gente, como lo indican las respectivas encuestas" (Nohlen, 2012, p. 46).

componentes de la democracia tienen características procedimentales, mientras que el último, discutible, es de corte netamente sustantivo.

Es posible afirmar que la democracia puede convertirse en un adjetivo del régimen político, es decir, es un atributo que se puede predicar de este. El hecho de que el cumplimiento de lo expresado se puede hacer de forma parcial, pues el rendimiento de las instituciones democráticas no se produce de forma disyuntiva dualista de sí-no o toda-nada, sino que admite progresiones o regresiones cualitativas, buenos y malos funcionamientos, incluyendo una serie de intermedio entre cada extremo. Por lo tanto, admite graduaciones (Sartori, 2010), de allí que se pueda hablar de calidad de la democracia.

La previa afirmación se sustenta en un argumento empírico: ningún régimen político ha cumplido a cabalidad todos los procedimientos de acceso y ejercicio del poder, pues si bien estos son fáciles de enumerar e identificar y de ampliar acorde a las preferencias y valores de los ciudadanos, no son sencillos de aplicar y satisfacer, pues en sí no dejan de ser ideales. Sobre tal situación, Bovero (2014) ha afirmado que

ningún régimen histórico ha observado nunca en su totalidad el dictado de todas estas reglas; por eso es lícito hablar de regímenes más o menos democráticos [...] [las reglas de juego son fáciles de enumerar] pero no fáciles de aplicar correctamente [por eso, a la hora de juzgar una democracia] hay que tener en cuenta el posible distanciamiento entre la enunciación de su contenido [de las reglas] y su modo de aplicación (p. 19).

En este sentido, la idealización de la democracia genera caracterizaciones de las democracias por la ausencia o deficiencias de las instituciones antes señaladas, lo cual puede dar lugar a una *teleología* que dificulta o impida una adecuada conceptualización de los distintos tipos de democracia (O'Donnell, 2002). Por estos argumentos se escogen conceptualizaciones más empíricas sobre la democracia que permita identificar y analizar los diferentes matices del funcionamiento de la democracia.

Así las cosas, para juzgar el desempeño de una democracia es oportuno tener en cuenta un posible distanciamiento entre la enunciación del contenido de sus instituciones y el modo en que estas se aplican y funcionan. Por lo tanto, hay espacio para hablar de regímenes políticos más o menos democráticos. Es precisamente este distanciamiento entre el contenido ideal de las instituciones y su modo real de eficacia o satisfacción en donde se presenta el rendimiento de las instituciones.

El proceso de democratización como escenario del rendimiento diferenciado de las instituciones democráticas

Entender que las instituciones de la democracia admiten valoraciones graduales de su funcionamiento es pensar que hacen parte de un proceso en el cual puede haber progresos y retrocesos. Comprender la democracia como un proceso implica concebir que este no se presenta de forma lineal y ascendente, como una suerte de destino ineludible de los regímenes políticos, como lo lleva implícitamente el concepto de consolidación de la democracia (Bejarano, 2011). Antes bien, conviene entenderlo como un proceso que admite variaciones. Lo anterior, además de las características esenciales de formación y capacidad del Estado que alberga el régimen político, es lo que trata de describir el concepto democratización: el proceso de ascenso y descenso en el rendimiento de las instituciones democráticas en un marco institucional determinado.

Analizar el proceso de democratización de un régimen político es identificar, en caso de que lo haya, sus etapas intermedias, momentos de avance y momentos de regresión. Esto se observa a partir del rendimiento de las instituciones poliárquicas, en la capacidad que tiene el régimen político de hacer cumplir y reproducir el conjunto de reglas, procedimientos, en las prácticas y propósitos que se han descrito a partir de las respuestas a las cuatro preguntas antes formuladas, las mismas que están acorde con los factores que se postulan para el análisis de la calidad de la democracia en Colombia, como se presentará en el Índice de democracia subnacional.

De igual forma, es de vital relevancia puntualizar que, al ser este proceso político, el conflicto le es implícito, y este tiene cabida cuando actores/sujetos políticos al verse afectados o beneficiados generan resistencias o patrocinos a la implantación o buen desempeño de las instituciones democráticas y a la expansión de las capacidades estatales (Migdal, 2011). Para reafirmar lo dicho, y citando a Bejarano (2011),

este proceso [de democratización] es visto como un proceso conflictivo en el cual las instituciones típicas de una democracia pueden llegar (o no) a tornarse resistentes y autosostenibles [...] Se trata de una lucha entre quienes se benefician y quienes no lo hacen de estos arreglos no democráticos (formales o informales) [...] Estas luchas no tiene lugar en un vacío político sino que se da dentro de las restricciones impuestas por el contexto histórico e institucional [...] y no puede ser entendido como una progresión unidireccional y fluida de la totalidad del régimen político, desde una democracia sin consolidar a una ya consolidada (pp. 19-20).

En este sentido, argumento que los regímenes políticos democráticos pueden tener desplazamientos hacia un mejor rendimiento de sus instituciones democráticas, en cuyo caso estaríamos en un proceso de democratización del régimen político. Ante lo contrario, nos hallaríamos en un proceso de desdemocratización. La democratización es un proceso que denota, entonces, todos aquellos pasos que un régimen ha dado para alcanzar un mayor nivel de regularidad, amplitud, igualdad, consultas vinculantes y protegidas, mientras que, la desdemocratización, consiste en todos los pasos que alejan a un régimen de estos requisitos (Tilly, 2010b). Así entonces,

[la democratización es el] incremento en la magnitud y equidad de participación política, a consultas obligadas a la población respecto al personal, recursos y políticas estatales y a la protección contra acciones arbitrarias de los agentes del gobierno. Como una forma abreviada de designar a todo lo anterior podemos hablar de incrementos o decrementos en los mecanismos de consulta protegida o asegurada, calificando como democracia a la existencia de altos niveles de consulta protegida (Tilly, 2005, pp. 42-43).

Cuando se hace referencia a la democratización o a la desdemocratización, se denomina un contexto multifacético y complejo de cambios sociales derivado de las instituciones de acceso y uso de poder político. La trayectoria que tienen los regímenes entre el espacio capacidad-democracia afecta directamente la perspectiva que sobre la democracia se tenga, al igual que su carácter, siempre y cuando esta se dé efectivamente. En tal sentido, el incremento en la capacidad estatal y el de la democracia se refuerza mutuamente y hay una relación de interdependencia (Tilly, 2010a). Esto responde a que la expansión del Estado decanta en resistencias, negociaciones y acuerdos provisionales; mientras la democratización incentiva las demandas de expansión de la intervención estatal, lo cual puede llevar a que se incremente la capacidad del Estado.

Empero, se advierte, siguiendo el argumento de Tilly (2010a), que, si la capacidad del Estado se desarrolla más y más rápido que la democratización del régimen, la democracia, en caso de existir, puede pasar a ser un régimen autoritario. Si, por el contrario, la democracia se desarrolla más y más rápido que la democratización, y en caso de que el régimen sobreviva, el recorrido (en la escala capacidad-democracia) pasa entonces a través de una arriesgada zona de construcción de la capacidad, pues un mayor nivel de democratización puede conducir a una excesiva demanda de capacidad del Estado⁶¹.

Estos desplazamientos entre democratización y desdemocratización se relacionan con el rendimiento de las instituciones que garantizan la amplitud, la igualdad, lo vinculante de las consultas ciudadanas y su protección, que están implícitas en las instituciones desarrolladas a partir de las respuestas a las preguntas sobre la residencia, acceso y ejercicio del poder.

⁶¹ Esta idea de Tilly (2010a) es congruente con lo que afirma Bobbio (2010) en el texto *El futuro de la democracia*, cuando afirma que uno de los problemas estructurales de la democracia se presenta por la ampliación de la ciudadanía, pues se incrementa el número de demandas o solicitud de satisfacción de necesidades al Estado, lo cual genera un aumento del aparato estatal, lo cual hace más sensible a la corrupción y genera, al mismo tiempo, un aparato estatal con un escaso rendimiento, si se tiene en cuenta el número total de demanda versus la satisfacción de las mismas.

De tal forma, el *rendimiento*, como categoría, tiene relación con los desplazamientos entre el concepto ideal y el funcionamiento real de las instituciones políticas sobre la cual se predica algún grado de democracia. En otras palabras, el rendimiento tiene que ver con la eficacia de las instituciones políticas que se consagran a razón de los ideales democráticos. A mayor eficacia, por ejemplo, del control político, de la libertad en la elecciones o mayor igualdad política, mayor rendimiento; en caso contrario, habrá un menor rendimiento. Lo anterior hace alusión al carácter dinámico del proceso político. Mientras el concepto de *calidad de la democracia*, que se amplía más adelante, hace referencia a su estado en un determinado momento, haciendo entonces alusión a un punto concreto en el tiempo, es algo sincrónico. Así, se puede afirmar que la calidad de la democracia es la medida en que se cumplen los factores constitutivos del concepto de democracia aplicado (Vargas-Cullell, 2012).

Igualmente, se hace uso del término *fluctuación de la democracia* para hacer referencia a la discrepancia entre dos valoraciones sobre el mismo régimen político democrático, o entre dos unidades de análisis de comparación que pueden ser, por un lado, dos o más periodos de tiempo, o dos unidades territoriales a nivel subnacional, por ejemplo, departamentos. Es decir, la existencia de un desplazamiento, ascenso o descenso en su valoración en un lapso o territorios comparados. La utilización de este concepto permite describir los resultados del análisis subnacional que se realiza de la calidad de la democracia en Colombia, ya que posibilita describir/nombrar los rendimientos diferenciados de la democracia en un territorio.

Democratización como proceso nacional y subnacional

Dado que los estudios sobre la democratización han estado enfocados principalmente en el estudio de los regímenes políticos nacionales, en donde la implantación y las vicisitudes de las democracias latinoamericanas han sido estudiados privilegiando los procesos nacionales y las dinámicas políticas que ocurren en el centro de las naciones de la región, los análisis subnacionales han quedado a la sombra por el predominio de

este *sesgo nacional*⁶² en las herramientas teóricas y metodológicas política comparada. Había una hegemonía metodológica (Suárez-Cao, Batlle, y Wills-Otero, 2017) centrada en los análisis comparativos nacionales con énfasis en descripciones probabilísticas (Pasquino, 2011). Desde comienzos de siglo XIX se presenta una revalorización de los estudios de caso y en explicaciones de causalidad determinística que permite realizar investigaciones más allá de las nacionales, dando como resultado que los análisis de dicho proceso pronto revelaran que la democratización dista de ser homogénea en todo el territorio nacional (Suárez-Cao, Batlle, y Wills-Otero, 2017).

Este tipo de resultados ha llevado a que se realicen cuestionamientos al mencionado sesgo nacional, por cuanto no permite entrever el funcionamiento diferenciado de las instituciones de la democracia en el territorio. Sobre lo anterior, afirma O'Donnell (2012) que

las actuales teorías del Estado a menudo aceptan un supuesto que se repite en las actuales teorías de la democracia: que existen un alto grado de homogeneidad en los alcances, tanto territoriales como funcionales, del Estado y del orden social que sustenta. No se pregunta (y si se lo pregunta, no lo problematiza), si dicho orden, y las políticas originadas en las organizaciones estatales, tiene similar efectividad en todo el territorio nacional y entre todos es estratos sociales existentes (p. 241)

Partiendo del anterior supuesto de O'Donnell, se han realizado estudios sobre política subnacional enfocados en el análisis de estado federales (Behrend, 2012; Suárez-Cao, Batlle y Wills-Otero, 2017; Gervasoni, 2005; Gibson, 2006; 2007; 2012; Giraudy, 2011; O'Donnell, 2002;), y se ha podido identificar que la democratización es un proceso disparejo, complejo, dinámico, que no tiene un estado predefinido y cuyo final es incierto, pues no existe resultado ni punto de llegada definido, y sobre el cual es necesario poner énfasis en la dimensión territorial de la democratización (Gibson E. , 2006). Por lo tanto,

⁶² El *sesgo nacional* hace referencia al hecho de que los estudios de índole nacional generaron teoría y conceptos que se abocaron a captar "la arena nacional", haciendo que las cuestiones no nacionales quedaran en la sombra, de esta forma los conceptos y teorías no facilitaron su incorporación al análisis (Suárez-Cao, Batlle, y Wills-Otero, 2017)

es válido señalar que existe un proceso de democratización nacional y otro subnacional que se afectan mutuamente, pero fácilmente diferenciables (Behrend, 2012; Gervasoni C. , 2005; Giraudy, 2011). Lo anterior se fundamenta en que las prácticas políticas subnacional menos democráticas o antidemocráticas podrían socavar la democratización nacional, aunque también porque significa que no todos los ciudadanos gozan de los mismos derechos civiles y políticos a lo largo y ancho del territorio nacional, algo que se presupone como una de las condiciones de la democracia. Entonces, incorporar la variación subnacional al análisis de la democracia brinda un panorama más complejo del régimen político nacional (Suárez-Cao, Batlle y Wills-Otero, 2017).

Si bien estos estudios subnacionales se han presentado principalmente sobre estados federales, que para el caso particular de América Latina han sido Argentina y México (Behrend, 2012; Gervasoni, 2005; Gibson, 2006; 2007; Giraudy, 2011), aunque también se incluyen experiencias del sur de Estados Unidos (Gibson E., 2012), se ha hecho así principalmente por las facilidades metodológicas que representan los Estados federales (acceso a datos y unidades territoriales con autonomías considerables). Sin embargo, teóricamente nada impide que puedan hacerse trabajos relativos al proceso de democratización, rendimientos de las instituciones y calidad a nivel subnacional en Estados unitarios como el colombiano.

La democratización en América Latina incentivó procesos de descentralización política y administrativa, que en Colombia decantó, entre otras cosas, en las elecciones populares de alcaldes, y que se amplió con la Constitución Política de Colombia de 1991. Esta apertura electoral generó una creciente relevancia de la arena regional y local en un país que solía ser más centralista (Suárez-Cao, Batlle y Wills-Otero, 2017).

Esta relación entre descentralización, apertura electoral y relevancia de la política regional y local, se da porque el sistema político colombiano con la Constitución de 1991 quedó, aunque ya tenía los lineamientos básicos en la de 1886, como una centralización política y una descentralización administrativa, lo que significa que el Estado se reserva el ejercicio de las funciones constitucional, legislativa y judicial, pero la función

administrativa la *comparte* con las secciones o entidades territoriales (Rodríguez R., 2018), es decir, con los niveles subnacionales, en el cual se encuentra los departamentos y municipios principalmente, pues si bien en la Constitución política se establecen otros niveles intermedios, como las regiones, estos han sido poco desarrollados a nivel normativo⁶³, como se expondrá más adelante.

Compartir estas funciones administrativas de forma descentralizada, además, de darle a las unidades subnacionales discrecionalidades en las decisiones respecto al ámbito nacional, le otorgar responsabilidades y autonomía fiscal a los entes territoriales, buscando democratizar el ejercicio del poder, multiplicando los centros de decisión con la idea de que ello contribuye a mayor eficacia en la gestión, además de que con la descentralización de poder se espera que las decisiones sean más acertadas, pues los gobernantes locales están más cerca a los problemas y ello aumentaría el pluralismo político, pues da posibilidad a que grupos excluidos accedan al poder o, como mínimo, se creen espacios para la participación (Pening Gaviria, 2003).

Para el ámbito departamental, que es nivel subnacional de interés para la tesis que presento, constitucionalmente se le han dado las siguientes funciones: administrar los asuntos seccionales; planificar y promocionar el desarrollo económico y social dentro de

⁶³ El artículo 306 de la Constitución Política establece que *dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio. Para desarrollar lo anterior, la respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región (art. 307 C.P.)*. Como se observa, los preceptos constitucionales establecen dos tipos de regiones: i) las regiones con calidad de entidad territorial y ii) las denominadas regiones administrativas y de planificación (Rodríguez R., 2018). Además de esta de rango constitucional, la Ley 1454 de 2011 prevé la existencia de otros tres tipos de regiones: i) las regiones administrativas y de planificación-RAP, ii) la región administrativa y de planificación especial entre el Distrito Capital, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos-RAPE (art. 30) y iii) las regiones de planeación y gestión-RPG (art. 19). Finalmente, el art 36 de la ley en comento, reitera que las Regiones Administrativas y Planificadoras, podrán, acorde con la ley, aun sin expedir, conformar una Región Entidad Territorial-RET. Por lo tanto, este tipo de regiones, con un carácter de entidad territorial, si bien está concebida en la Constitución, todavía no podido extenderse en la práctica (Rodríguez R., 2018).

su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Igualmente, le corresponde funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de la intermediación entre la Nación y los Municipios y de la prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes (Constitución Política, Art, 298).

Por su parte, esta norma constitucional, es complementada por el artículo 7 del Código Departamental (Decreto 1222 de 1986), que establece las siguientes funciones para los departamentos:

- a) Participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar la ejecución de estos. El Departamento Nacional de Planeación citará a los gobernadores, al Alcalde Mayor de Bogotá y a los intendentes y comisarios para discutir con ellos los informes y análisis regionales que preparen los respectivos consejos seccionales de Plantación. Estos informes y análisis deberán tenerse en cuenta para la elaboración de los de desarrollo a que se refieren los artículos 76 y 118 de la Constitución Política;
- b) Cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que prevean las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto celebren;
- c) Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales actividades económicas que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes;
- d) Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen;

- e) Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales, y
- f) Cumplir las demás funciones administrativas y prestar los servicios que les señalen la Constitución y las leyes

El desarrollo de estas funciones se hace bajo los principios de concurrencia, coordinación, y subsidiaridad (Constitución política, arts. 288 y 311). El primero de estos principios, el de concurrencia, establece que en determinados asuntos la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Esto significa que debe darse una distribución de competencias a distintos órganos del Estado, de manera que se garantice el objeto de acción estatal, sin que se excluya entidades que, debido al asunto, estén llamadas a participar. Igualmente, este principio supone que las distintas instancias del Estado deben actuar donde su presencia sea necesaria, sin que pueda sustraerse de sus obligaciones. El segundo principio, el de coordinación, presupone la existencia de competencias concurrentes entre diferentes autoridades del Estado (por ejemplo: presidente, gobernador y alcaldes), que obliga a que el ejercicio de éstas se haga de manera armónica, para que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Finalmente, el principio de subsidiariedad, tiene una doble dimensión, que se expresan en la distribución y el ejercicio de las competencias. Desde una dimensión positiva supone que la intervención del Estado, y la asignación de competencias debe de realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, como una expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, bajo el supuesto que son esas autoridades, las de las entidades subnacionales, las que mejor conocen las necesidades o preferencias de los ciudadanos. Por otra parte, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-149/10).

El desenvolvimiento de la descentralización ha generado diferentes lecturas sobre sus efectos en el sistema político, y de cómo ello influye en el nivel subnacional. Para algunos, esta *desnacionalizó* el sistema político, ya que los partidos políticos tradicionales comenzaron a perder fuerza. Esto se puede ejemplificar con la competencia por los cargos de elección popular, en especial las alcaldías, que desde 2010 han sido ganadas mayoritariamente por candidatos independientes, es decir, por políticos, que al menos formalmente no llegan a ser elegidos candidatos por aval de un partido político, sino por el apoyo de un grupo significativo de ciudadanos (Duque Daza, 2017; Gutiérrez Sanín, 2010). De esta forma, los denominados candidatos independientes han avanzado a la conquista de los ejecutivos subnacionales, mientras que los cuerpos colegiados nacionales y subnacionales, son conservados por las fuerzas tradicionales y otros partidos políticos. Esta preferencia por el ejecutivo subnacional se da porque la descentralización, como la constitución de 1991, más las reformas consecuentes, aumentaron el poder y autonomía de los alcaldes y gobernadores (Gutiérrez Sanín, 2010).

También hay quienes consideran que la descentralización ha generado cambios en las estructuras del poder local, e incentivado que actores locales se articulen con los sistemas políticos locales. Lo cual ha profundizado la debilidad de las instituciones políticas locales (Garay Salamanca y Salcedo-Albarán, 2010), en gran medida, porque estos actores ilegales, buscan apropiarse de los recursos del Estado (García Villegas y Espinosa Restrepo, 2011).

3.1.2. Calidad de democracia

Ya se ha hecho referencia a que el concepto de *calidad de la democracia* es reciente entre las teorías y enfoque de análisis de la democracia, y que esto ha sido producto del recorrido de, por lo menos, tres diferentes vías de análisis de investigación. La primera

de estas es denominada la *vía de la adjetivación*, la segunda vía es denominada la de la *subclasificación* y, finalmente, la tercera vía que responde al nombre de *la graduación*.

La primera se ha utilizado por los estudios sobre los regímenes políticos y consiste en otorgarle diferentes adjetivos al régimen político, ejemplos de esto es denominarlo *Estado fallido*, *régimen en crisis*, *democracia oligárquica*, *democracia restringida*, *democracia limitada*, *democracia cerrada* (Duque Daza, 2012).

La segunda vía empleada para diferenciar los regímenes políticos es por medio de subclasificaciones o nuevos tipos de esta. Como lo sugiere Saguir⁶⁴ (2011), esta es importante, pues sirve para comprender y conocer las democracias y los regímenes latinoamericanos, además, contribuye a superar dificultades que se presentan cuando las estructuras conceptuales y teóricas no resultan suficientemente esclarecedora para captar la cambiante y compleja realidad de experiencias y recorridos de los regímenes políticos.

Finalmente, *la graduación* ha estado marcada por los trabajos sobre la calidad de la democracia, donde se ubican diferentes experiencias en una escala y se les asigna un grado acorde con su evaluación. Para realizarla, se usan diferentes factores a partir de los cuales se mide el rendimiento de las instituciones democráticas, los cuales, en su gran mayoría, están contruidos con base en las instituciones de la democracia poliárquica (Dahl, 1999), tanto que algunos consideran que una democracia de calidad es aquella que aprovecha el potencial que ofrece la poliarquía (Barreda, 2011; 2013).

⁶⁴ Saguir (2014) presenta nueve diferentes tipos de regímenes políticos, las cuales surgen del cruce de dos variables que abarcan tres subvariables cada una. La primera variable es i) ejercicio del poder, y esta abarca a su vez las siguientes subvariables: limitado, potencialmente limitado e ilimitado. Como segunda variable tiene ii) acceso al poder, la cual abarca estas tres subvariables: no competitivo, parcialmente competitivo y competitivo. A partir del cruce de estas variables y subvariables, surgen los siguientes tipos de regímenes políticos: 1) poliarquía, 2) electo delegativo, 3) autocracia electiva, 4) demiarquía, 5) hegemónico delegativo, 6) autocracia hegemónica, 7) monarquía constitucional, 8) autoritario y, finalmente, 9) monocracia. Lo anterior constituiría un ejemplo de cómo construir o proponer subclasificaciones de regímenes políticos.

La anterior escogencia se hace no sin antes advertir lo siguiente: Dahl (2008b) cimentó su definición de democracia en la descripción de las instituciones que resolvían las primeras preguntas: ¿en quién reside el poder y quién lo ejerce?, y, ¿por intermedio de qué procedimientos se logra el acceso al poder político? Es decir, su atención va sobre las instituciones que reglan los mecanismos de acceso al poder político (Dahl, 2013). De allí nace su concepción de poliarquía, al igual que la denominación de las instituciones que la conforman y caracterizan (Dahl, 1999). Por lo anterior, se hace necesario agregar dimensiones que solventen cómo se debe gobernar, que resuelvan la pregunta ¿cómo se ejerce el poder? Son los mecanismos y reglas que limitan su ejercicio político en democracias.

Así las cosas, y pesar de las críticas, en las investigaciones empíricas sobre la calidad de la democracia en América Latina se han utilizado tres diferentes vías metodológicas. La primera se caracteriza porque se ha apoyado en métodos cualitativos que no parten de una teoría establecida sobre unos determinados estándares de calidad, sino que se construyen a través de espacios de consulta y debate, y luego se evalúa y analiza el estado de la democracia en relación con los estándares de calidad acordados. La segunda vía, por su parte, se distingue por realizar las mediciones de la calidad por medio de indicadores cuantitativos, y recurren a indicadores existentes, o adiciona indicadores agregados, ya sea con la elaboración de un índice o con la aplicación de un análisis factorial de componentes principales. Finalmente, como tercera opción, se prefiriere llevar a cabo una selección de indicadores cuantitativos para examinar, por separado, diferentes dimensiones de la calidad democrática, completando el análisis con información cualitativa (Barreda, 2011; 2013).

Con estas vías metodológicas se ha podido afirmar que la calidad de la democracia es un atributo que se predica sobre el rendimiento agregado de las instituciones que conforman un régimen político en un momento determinado, es una instantánea del régimen, por ello es un concepto sincrónico (O'Donnell, 2002).

Para los análisis de la calidad de la democracia, las instituciones se agregan en factores de calidad y estos agrupan las dimensiones de la democracia. Tales mediciones se hacen por medios cualitativos y toman como unidades de análisis países, donde se privilegian las investigaciones de tipo comparativa.

Retomando lo esbozado antes, la democracia es un concepto polifacético y su contenido no ha sido estático ni unívoco, lo cual lleva a que se considere como sociopolítico y con historicidad (González López, 2009; Munck, 2014). De acuerdo con esto, y recordando la referencia a Sartori (2010), cuando estamos haciendo alusión a la democracia como concepto, podemos dar por lo menos tres contenidos que llevan a que se pueda hablar de tres diferentes tipos conceptuales: i) democracia política, ii) democracia social y iii) democracia económica (ver tabla 2).

El argumento por el cual la concepción política prima para realizar los análisis empíricos sobre la democracia es que esta sustenta los tipos restantes. Solo a partir de la igualdad política es posible crear bases para la igualdad de estatus social y económico. Sobre el anterior aspecto, vale recalcar el argumento de Sartori (2010) cuando afirma que

la relación [que se plantea entre los diferentes tipos de democracia –política, social y económica–] es que la primera es condición necesaria de las otras [...] la democracia política es determinante y condicionante [de las otras dos, las cuales] son subordinadas y condicionan. Si falta la democracia mayor [a política] faltan las democracias menores [a social y la económica]. Lo que explica por qué la democracia ha sido siempre un concepto desarrollado y teorizado principalmente en el nivel del sistema político (pp. 34-35).

De este modo, se afirma que los análisis empíricos sobre la democracia pueden realizarse sobre alguno de los tres sentidos. Sin embargo, cabe inferir que las investigaciones sobre la calidad de la democracia han privilegiado el primer tipo de democracias, la política, que corresponde a la ya mencionada democracia poliárquica.

Factores de observación utilizados para el análisis de la calidad de la democracia

Para el análisis de la calidad de la democracia a nivel subnacional tomo la descripción que Morlino (2007; 2012; 2014) realiza de su índice TODEM, en donde se establece tres factores de análisis. De acuerdo con su propuesta, los factores que allí se exponen son un conjunto de dimensiones principales que representan las instituciones fundantes de la democracia, principalmente desde su aspecto político. Las subdimensiones reflejan los aspectos esenciales de la dimensión, indican procedimientos, reglas y propósitos de las instituciones que pueden ser aprehensibles. Por su parte, el *observable* es la unidad de análisis concreta con la cual se desea medir o cualificar la dimensión.

La escogencia de los factores y dimensiones de calidad que se expondrán, y que parten de su TODEM, la hago bajo el supuesto de que estos tienen una relación recíproca, sin olvidar que la dimensión *Estado de derecho* es esencial. En primer lugar, porque este facilita las demandas de los ciudadanos para la rendición de cuentas, al igual que la rendición de cuentas de otras entidades. Las rendiciones de cuentas, a su vez, pueden generar un mejor sistema político y respeto a la ley. De igual forma, el Estado de derecho provee garantías para que la participación y competencia sea efectiva entre ciudadanos y grupos, lo cual podría mejorar, en consecuencia, la rendición de cuenta y monitoreo de élites mediante el voto, así como los controles institucionales a través de los pesos y contrapesos. Asimismo, promueve responsividad (*responsiveness*), pues posibilita que las autoridades sean más receptivas a las necesidades manifiestas de la sociales y se tiene, entonces, mejora en la percepción de eficacia política (Morlino, 2012).

Ahora bien, el primer factor de análisis de calidad que expongo es aquel que nos permite estudiar la democracia desde su dimensión procedimental que evalúa los procesos e instituciones que sirven para escoger gobernantes, como las reglas de acceso al poder. Para ello, la calidad supone aprovechar el potencial que ofrece el régimen político democrático, por ende, desde acá se examina el sistema político, se cerciora la eficacia decisional y la responsabilidad política con respecto a las elecciones tomadas.

Por otra parte, el segundo factor de análisis es dual. De un lado, desde el control político donde se analiza el control electoral de la poliarquía y el control de las instituciones del gobierno, es decir, el Estado de derecho con límites, y se indaga por el proceso de rendición de cuentas horizontal y vertical. El segundo componente de esta unidad parte desde el contenido y se da cuando una comunidad, o los ciudadanos, disfrutan de libertad e igualdad por encima de los estándares mínimos. Finalmente, como tercer factor, tenemos los contenidos sustantivos y de resultado, por medio de los cuales se examina el grado de igualdad sociopolítica, el nivel de bienestar y de justicia social. Su referencia con la democracia se produce cuando hay un régimen ampliamente legitimado y estable que satisface al ciudadano. Este tercer factor es objeto de críticas que harán su exclusión del análisis.

Estos factores, su contenido, sus dimensiones, sus subdimensiones, así como la interacción se ampliarán en el marco metodológico.

Finalmente, la *calidad de la democracia* se define para esta tesis como el adecuado funcionamiento de los mecanismos de elección de cargos de representación política y el rendimiento elevado de las instituciones, valores y principios democráticos. Esto, en un contexto donde el Estado tenga suficiente capacidad y presencia en el territorio nacional, y donde haya una cultura política democrática arraigada como una esfera de la cultura de la legalidad.

Esta definición para el estudio es importante, suficiente y operativo, pues permite partir de una definición de democracia, y sus parámetros de calidad, acotados a las características del régimen político colombiano. Su concreción no nace de unas exigencias de orden normativas elevadas, pues de entrada determinaría los resultados de análisis que se pretende realizar. Entre mayor sea el nivel de exigencia normativo de los parámetros, menor será el grado de calidad de la democracia que se observa.

Por otra parte, esta delimitación permite observar los diferentes departamentos, el nivel subnacional, en Colombia, ya que el funcionamiento de los procesos de elección popular

de cargos cambia en cada territorio del interior del país, pues esto depende en gran medida de la capacidad y presencia del Estado en la dación de bienes y servicios (presencia) y en posibilidad de asegurar el monopolio de la fuerza (capacidad). Igualmente, gestión pública y la cultura de la legalidad y la democrática, varía en cada departamento.

Esta aclaración conceptual es esencial, no solo por lo referente al régimen político (mecanismo de acceso y control del poder político), sino también por la estructura política sobre la cual se asienta la democracia. Lo anterior parte del supuesto de que esta última, precisamente, determina el rendimiento de la democracia. Que el Estado tenga capacidad de garantizar el monopolio de la fuerza, es una condición de posibilidad para que actores armados o ilegales, por ejemplo, no distorsionen las preferencias electorales de los ciudadanos y los mecanismos de acceso y uso del poder político. Finalmente, y también sobre la importancia de la estructura política para la calidad de la democracia, esta definición se relaciona con la cultura de la legalidad. Esto es fundamental en el funcionamiento de un sistema político estable que genere garantías para un desempeño óptimo de las instituciones democráticas.

4. Diseño metodológico

Introducción

Como afirmé en el anterior apartado, las investigaciones empíricas sobre la calidad de la democracia en América Latina han utilizado diferentes estrategias de medida y análisis de este concepto. Entre estas se pueden destacar tres tipos de investigaciones: un primer grupo son las que recurren a métodos cualitativos sin partir de un concepto sobre calidad de la democracia establecido, sino que los criterios son fijados a partir de consultas y debates ciudadanos. Un segundo grupo de investigaciones utilizan dos procedimientos fundamentales como i) la utilización de los indicadores ya existentes, por ejemplo, *Freedom House* y *Democracy Index*; y otro que ii) utilizando los indicadores disponibles, elaborar un indicador agregado a través de la construcción de un índice, o bien de la aplicación de un análisis factorial de componente principal. Esta tesis privilegia esta estrategia, particularmente la construcción de un índice. Finalmente, el tercer grupo combina métodos cualitativos y cuantitativos relativos a las dimensiones de calidad democrática y los completa con información cualitativa (Barreda, 2012).

Lo que presento a continuación es lo que denomino Índice de democracia subnacional, que consiste en una medida compuesta de variables relacionadas con indicadores que se utilizan como base para la asignación de los valores correspondientes a cada variable, según la cantidad en la cual se da en ella la propiedad medida (Briones, 1998), esta labor consiste en medir y encontrar un número que resume el *quantum* de presencia del aspecto empírico considerado como indicador (Morlino, 2010).

Por otra parte, estos índices son usados frecuentemente en investigaciones cuantitativas por diferentes razones, entre las cuáles destaco las siguientes (Babbie, 2010):

- i) Porque se quiere estudiar variables que no tiene un solo indicador, o que este es muy ambiguo, lo cual es particularmente cierto cuando se refiere a investigaciones sobre orientaciones o actitudes (o por qué no, la calidad de la democracia)

- ii) Un índice, al igual que la escala, permite usar un rango de medida ordinal, porque organiza cosas desde aquello que es muy bajo, hasta aquello que es muy alto (por ejemplo, baja y alta calidad de la democracia).
- iii) Por otra parte, los índices, son eficientes para el análisis de datos, pues un número considerable de ítems pueden dar mayor comprensión y mejor precisión (el número total de ítems, indicadores, que utilizo en el índice son trece)
- iv) Nos permite resumir varios indicadores en un solo valor, mientras se mantiene los valores individuales (con el índice propuesto, se puede convertir varios indicadores, ítems, en un solo valor que corresponde al dado a la calidad de la democracia a nivel subnacional; mientras se conservan los valores independientes).

La hechura de este índice tiene como propósito dar un valor a la calidad de la democracia a nivel subnacional, para lo cual se medirá el nivel de adecuado funcionamiento de las instituciones democráticas. Entiendo que la medición “la función de la medición es establecer una correspondencia entre el mundo real y el mundo conceptual” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, y Baptista Lucio, 2014, p. 199), por eso realizo un proceso con el cual vinculo conceptos abstractos, identificando su cualidad latente, y los relaciono con unos indicadores empíricos.

El proceso que permite expresar los conceptos en términos de índices empíricos está conformado por 4 fases principales:

- i) Representación literaria del concepto: Consiste en una *construcción abstracta*, una imagen, que confiere sentido a las relaciones entre los fenómenos observados. Por lo tanto, en esta fase lo que se forma es una representación que refleje los rasgos definitorios del concepto (Cea D’Ancona, 2012). La primera fase de este proceso es la validación lógica, la cual se logra argumentar la unidimensionalidad de la escala, es decir, mostrando que los ítems representan una dimensión de un concepto (Babbie, 2010). Igualmente, esta primera fase se

logra por la varianza, que consiste en identificar elementos que generen diferencia entre lo que se observa y permite establecer variaciones entre lo medido⁶⁵.

- ii) Especificación del concepto: es el análisis de los componentes de esta primera noción, construcción abstracta. El primer nivel de especificación serían las dimensiones de la democracia, y su relación con los factores de calidad, los cuales son deducidos analíticamente a partir del concepto general, partiendo del hecho que un “concepto corresponde casi siempre a un conjunto de fenómenos, y no a fenómenos simples y directamente observables” (Lazarsfeld, 2018). En esta fase se *descompone* el concepto en diferentes dimensiones o *aspectos* relevantes que lo enmarcan (Cea D’Ancona, 2012).
- iii) Elaboración de indicadores: suele especificarse de la relación entre estos indicadores y la cualidad fundamental de aquello que se analiza, es decir, que es la relación entre cada indicador y el concepto fundamental queda en términos de probabilidad y no de certeza. Por lo tanto, en esta fase, para cada una de las dimensiones se escoge una serie de indicadores, variables empíricas, que *indique* la “extensión que alcanza la dimensión en los casos analizados” (Cea D’Ancona, 2012, p. 71)
- iv) Formación de índice: cada indicador tiene una relación de probabilidad con respecto a la variable estudiada. Al construir un índice complejo, *se elige un número relativamente limitado dentro del conjunto de ítems sugeridos por el concepto y su representación literaria* (Lazarsfeld, 2018). En esta fase, entonces, a cada indicador se le asigna un peso o valor, acorde a su importancia, aunque

⁶⁵ En este mismo sentido, afirma Morales Vallejo que “Además de la *homogeneidad conceptual* propia de los ítems que hipotéticamente definen un rasgo, es necesario comprobar la relación de *hecho* entre las respuestas (y esto indica la fiabilidad) porque esta relación supone que podemos *diferenciar a los sujetos* y ésta es la única manera de *medir, clasificar, comparar*, etc. Cuando construimos una escala o test, estamos construyendo un *instrumento de medición* con el que podamos diferenciar adecuadamente a los sujetos según *tengan más o menos* del rasgo que pretendemos medir” (Morales Vallejo, 2007, p. 24) (subrayas fuera del texto).

en la cuantificar el índice (*scoring the index*), se recomienda dar peso igual a los ítems, es la norma, a menos que exista un compendio de razones para lo contrario (Babbie, 2010). De estos valores se confecciona un índice, entendiendo por esta, la medida común que agrupe varios indicadores de una misma dimensión numéricamente operacionalizada (Cea D'Ancona, 2012).

Estos cuatro pasos los realizo en el aparte que sigue, no sin antes hacer la precisión que presento a continuación. Siguiendo los planteamientos de Barreda (2012) para la escogencia de los indicadores que utilizo en esta tesis tuve en cuenta dos criterios fundamentales: i) que tuvieran reconocimiento en la literatura, y ii) que no fueran indicadores esporádicos, sino que tuvieran cierta continuidad temporal. En este caso, el punto i) se cumple pues, si bien no existe un ejercicio con las mismas características e indicadores identificados en la literatura, se validó el propósito de medición del indicador. Lo anterior quiere decir que a partir de la fundamentación teórica y conceptual se ubicó el dato existente que mejor pudiera dar cuenta de forma comprensiva de los indicadores. Para esto partí de la propuesta de Leonardo Morlino, y la adapté a las necesidades y especificidades de la investigación. No se trató de una réplica de la iniciativa del autor mencionado, sino de la escogencia de los componentes principales de las dimensiones de esta, y que satisficiera la dimensión escogida. Finalmente, el criterio ii) de continuidad temporal también se satisfizo, pues se lograron datos para la mayoría de los indicadores, ítems, para cada año analizado, con algunas excepciones que presento en la sección que continua.

4.1. Índice de democracia subnacional. Fundamentación de factores, dimensiones y observables para un examen subnacional de la calidad de la democracia

No entendemos mejor la democracia haciendo de ella una suerte de compendio de todos los valores que compartimos

Barberis, 2008, p. 66

En este apartado realizo la presentación del Índice de democracia subnacional, que se fundamenta en el TODEM elaborado por Morlino (2009, 2012, 2014; Morlino & Carli, 2014) y esbozo los argumentos por los cuales este es necesario adecuarlo para llevar a cabo un examen a nivel subnacional de la calidad de la democracia en Colombia. Igualmente, fundamento la descripción de los factores, las dimensiones, las subdimensiones y observables que empleo en esta tesis. Por último, discuto con la propuesta del TODEM original sobre la pertinencia de incluir el factor *Resultado* para establecer la calidad de la democracia de un régimen político.

Antes de empezar lo señalado, presento la siguiente precisión: la adaptación que realizo del TODEM, la hago por considerar que es un índice suficiente, que el autor desarrolla en factores, dimensiones y subdimensiones. Con esta división reconoce y da cuenta, no solo de la complejidad del concepto *democracia* (dándole ocho dimensiones), sino también del concepto *calidad*, dividiéndolo en tres factores. Este tipo de características, son las que me animan a utilizar como ejemplo el índice de Morlino para la construcción del propio. Lo anterior no es sinónimo, no tendría por qué entenderse, que sea una apropiación de la metodología empleada por el autor y que siga a *rajatabla* lo presentado por el autor, tanto en su forma de analizar la calidad de la democracia, como de los ítems (indicadores) que este usa en su TODEM. Utilizo el índice presentado por Morlino como ejemplo para satisfacer la necesidad de mi tesis. Es una herramienta puesta al servicio de mi problema de investigación.

Hasta este punto, he señalado que estudiar la democracia, principalmente desde el punto de vista empírico, acarrea diversas dificultades, tales como: cuando nos referimos a los regímenes políticos reales que se autodefinen democráticos, están lejos de los presupuestos que establecen los sistemas ideales, lo cual ha llevado a afirmar que las democracias claramente viables siguen siendo un fenómeno minoritario (Tilly, 2010b)⁶⁶. Igualmente, se presentan dificultades de orden conceptual que van desde la misma definición acerca de qué es democracia y qué es lo democrático dentro de un régimen político hasta qué significa *calidad* en cuanto presupuesto democrático.

A pesar de los obstáculos conceptuales, como en la realización plena de sus presupuestos, lo cierto es que la democracia se ha convertido en un ideal deseable en el mundo occidental, y en este proceso ha sufrido una evaporación conceptual, “convirtiéndose en la etiqueta más indefinida de su género. No todos los sistemas políticos se llaman socialistas, pero incluso los sistemas comunistas afirman ser democráticos [...] la democracia resume todo” (Morlino, 1995, p. 80).

Por las razones expuestas en el estado del arte, se ha llegado a afirmar que las dificultades en los exámenes sobre la calidad de la democracia se dan por falencia de orden conceptual (Greppi, 2012), lo cual, consecuentemente, lleva a que las investigaciones empíricas sobre la democracia no midan lo que es necesario medir y que no estén ofreciendo interpretaciones relevantes. Sobre este punto, vale la pena citar a Przeworski (2010), quien tiene la

impresión de que seguimos evaluando las democracias contemporáneas en términos de los ideales de los fundadores⁶⁷. Y como algunos de esos ideales eran incoherentes o

⁶⁶ Esta expresión es utilizada por Tilly, para aludir que son pocos los regímenes políticos que cumplen de forma satisfactoria la totalidad, y en los máximos estándares, las cualidades exigidas a las democracias en tanto regímenes políticos.

⁶⁷ Hace referencia a los líderes políticos que participaron y firmaron la declaración de independencia de Estados Unidos, entre estos se destacan los siguientes: John Adams, Benjamín Franklin, Alexander Hamilton, John Jay, Thomas Jefferson, James Madison y George Washington.

impracticables, encontramos que a la democracia en las que vivimos le falta algo; [y cree también] que necesitamos librarnos de esas cadenas (p. 29).

Una contribución a la superación de estas dificultades, la podemos encontrar en la propuesta de Leonardo Morlino, quien ha construido un índice denominado TODEM (*Tool for Analysis of Democracy*), y que ha utilizado en sus estudios empíricos sobre la democracia. Esta consta de tres factores de calidad que agrupan ocho dimensiones de la democracia y que, a su vez, están integradas por subdimensiones con observables empíricos.

Para realizar la investigación subnacional de la calidad de la democracia en Colombia, la tomaré como base⁶⁸, no sin antes hacer críticas y precisiones.

El TODEM ha sido diseñado para realizar trabajos empíricos comparativos entre regímenes políticos, es decir, exámenes entre naciones, por tal razón, es necesario adoptarlo a las exigencias de una evaluación subnacional. Entonces, como mi punto de partida, me fijé en los factores y las dimensiones que dicho índice establece, pero con modificaciones sobre las subdimensiones y los observables, adecuándolos a mi caso de estudio subnacional.

Los cambios que propongo al TODEM, además de lo ya dicho, se sustenta en los siguientes argumentos:

- a) Algunas de las subdimensiones, y por ende sus observables, son netamente de orden nacional como, por ejemplo, en la dimensión *Accountability institucional*, la subdimensión sobre la relación del gobierno (ejecutivo) con las altas cortes (judicial). Otro ejemplo, es si las fuerzas armadas están bajo control civil. También sería posible ejemplificarlo con el control judicial efectivo que hacen las cortes de las iniciativas

⁶⁸ Para ver el TODEM de forma completa, se recomienda leer el texto escrito por Morlino (2014), *La calidad de las democracias en América Latina*, en cual presenta toda la conceptualización de esta herramienta.

legislativas (en Colombia sería el control que hace, principalmente, la Corte Constitucional y Consejo de Estado), a las normas producidas por el órgano legislativo, Congreso, y las expedidas por el poder Ejecutivo.

En estos tres escenarios no sería posible diferenciar su rendimiento diferenciado por cada uno de los departamentos, sino que, se insiste, son típicos para análisis nacionales cuyo rendimiento se distingue en comparación con naciones.

- b) Por otra parte, realizar un examen subnacional requiere hacer modificaciones sobre la subdimensión y el observable, pues i) ambos deben advertir rendimientos diferenciados entre las instituciones de la democracia en los diferentes departamentos, además, otra razón de orden práctico y metodológico es ii) la disponibilidad de acceso de información. Sin embargo, la escogencia de los datos de los indicadores no se realizó únicamente por disponibilidad, y con la intención de agrupar el mayor número de datos. La escogencia de ellos se hizo con la intención de que garantizaran y dieran cuenta de la *calidad latente* del concepto que deseaba *operativizar* en el indicador (ítem). Así, para asociar calidad latente del ítem y el dato, realicé la fundamentación del índice que utilizo en la tesis, y de esta forma realicé la validez de contenido del instrumento.
- c) De igual modo, la herramienta está diseñada a partir del entendido de que la calidad, en cualquier ámbito donde se pretenda observar, tiene tres factores: i) *Procedimental*, ii) *Contenido* y iii) *Resultado*⁶⁹. Estos advierten igualmente tres referencias con la democracia (ver tabla 5) lo cual podría traer dificultades de diferenciación.

⁶⁹ La fundamentación de estos tres factores está centrados principalmente en los trabajos realizados por Leonardo Morlino. Sin embargo, de la consulta hecha hasta el momento, se ha podido comparar que muchas de las dimensiones que conforman los factores del TODM son compartidos por otros autores, razón por la cual se utilizarán también sus argumentos en casos particulares.

Ahora bien, el primero de los factores que propone el índice TODEM permite analizar la dimensión procedimental de la democracia, donde se valoran los procedimientos e instituciones que sirven para escoger gobernantes, es decir, las reglas de acceso y al poder político. Se evalúa el sistema político, la responsabilidad política y el control político.

Acá se observarán instituciones que responden a tres preguntas: ¿en quién reside y quién ejerce el poder político?, ¿por medio de qué mecanismos se accede al poder?, y, ¿cómo se ejerce el poder político?

El factor procedimiento está compuesto por cinco dimensiones: i) *Estado de derecho*, ii) *Participación*, iii) *Competencia electoral*, iv) *Accountability electoral*, v) *Accountability institucional*.

La primera de ellas presupone que todas las actuaciones, de las autoridades y particulares, deben estar regidas por el ordenamiento jurídico. Los procedimientos e instituciones de la democracia tienen como uno de sus propósitos esenciales reglar el uso del poder político. Para esto, se destaca el principio del Estado de derecho que supone que las autoridades deben actuar acorde con las normas previamente establecidas, de conocimiento público, las cuales deben ser universales, estables y, salvo excepciones concretas y justificables, sin tratos especiales y con un carácter no retroactivo. Lo anterior contribuye a la denominada *seguridad jurídica*, que no es más que los ciudadanos y autoridades deben tener certezas sobre las consecuencias de sus actos, a fin de reducir la incertidumbre.

Según Morlino (2014), las normas del Estado de derecho son fundamentales para el orden civil y representa un requisito básico para consolidar la democracia. El sometimiento al imperio de la ley expresa de la mejor manera su condición de poder instrumental al servicio del interés general, previene el uso arbitrario o fraudulento de los recursos y evita lesionar los derechos de los ciudadanos (Fukuyama, 2016; Vargas-Machuca Ortega, 2012).

El Estado de derecho al domesticar el poder político ha creado espacios de protección para el ciudadano con el establecimiento de reglas y procedimientos, evitando la arbitrariedad y abuso en el ejercicio del poder. Estas normas que se derivan de los presupuestos democrático para la competencia electoral dotan al Estado de derecho de una legitimidad irremplazables.

La relación entre Estado derecho y democracia es de intensa interdependencia, ya que

de una parte, la democracia aporta la génesis de las normas y una manera de encauzar el proceso político que dotan al Estado de Derecho de una legitimidad irremplazable. Y de otra, sin la seguridad jurídica que proporciona el Estado de Derecho no logra la democracia funcionamientos valiosos siendo la ejecutoria del aquel un indicio muy expresivo de la calidad de ésta (Vargas-Machuca Ortega, 2012, p. 28).

Adicionalmente, y como un régimen político también está conformado por los valores que promueve, estos determinan el alcance de las atribuciones que los competidores políticos deben tener, en especial los gobernantes.

Frente al Estado de derecho podríamos destacar tres aspectos fundamentales: i) protección a la ciudadanía en sus libertades y derechos; ii) control del ejercicio del poder político para prevenir arbitrariedades o extralimitación de funciones que decante en el uso fraudulento de los recursos; igualmente de la iii) existencia de terceros imparciales (jueces) que, ante el presupuesto de igualdad ante la ley, diriman los conflictos por medio de mecanismos y procedimientos previamente establecidos que contribuyan a la seguridad jurídica.

En tal sentido, el nivel de corrupción está ligado a la eficacia de las instituciones estatales de control, particularmente del poder judicial. Por ello, podría ser considerado también como un indicador del Estado de derecho (Barreda, 2011; 2013).

Conforme a lo anterior, los siguientes aspectos conforman las tres subdimensiones del factor *Estado de derecho: Seguridad individual*, la cual se observará de forma empírica por medio del i) total de víctimas del conflicto armado por cada departamento y año, ii) número total de actos terroristas por departamento y año, y también el iii) número total de secuestros por departamento y año⁷⁰.

Como segunda subdimensión se tomará *Presencia judicial*⁷¹, y se tendrá como indicador del número global de entrada y salida de procesos judiciales por departamento y año. Se presupone como un indicador de presencia institucional y, en particular, de que los conflictos son tramitados acorde a los procedimientos legales, o que existe la posibilidad efectiva de acceder a la administración de justicia⁷².

Por otra parte, el Estado de derecho supone, siendo esta su tercera subdimensión, que las actuaciones de las autoridades están regladas acorde a lo establecido en el ordenamiento jurídico. Esto se analizará empíricamente al observar la capacidad institucional para la lucha contra la corrupción y la ilegalidad, y se valorará con el índice de transparencia⁷³.

La segunda dimensión del factor *Procedimiento es Participación*, y por esta se entenderá la acción de formar parte voluntariamente de un proceso político, en desarrollo del presupuesto democrático a que se realicen consultas frecuentes, vinculantes y protegidas a la ciudadanía. Sin embargo, es necesario hacer algunas precisiones sobre el particular.

⁷⁰ La fuente de esta subdimensión será la consiganda en el Registro Único de Víctimas -RUV-.

⁷¹ El TOMED original tiene como indicador independencia judicial, sin embargo, se excluye por las razones ya presentadas.

⁷² Los datos de esta subdimensión serán tomados de la Resultado de la gestión judicial en Colombia, que presenta el Consejo superior de la Judicatura al Congreso de la República, y para el futuro, sería de quien haga sus veces respecto de estas funciones de informar al legislativo.

⁷³ Este índice esta realizado por Transparencia por Colombia, capítulo nacional de la Organización No Gubernamental (ONG) Transparencia internacional, de dichos informes de tomarán los datos para esta subdimensión.

La actividad política se caracteriza de acuerdo con la relación que existe en las formas, las modalidades, las frecuencias e intensidades diferentes, entre los individuos, los grupos de personas, las asociaciones y las instituciones, y es esta interacción en donde se hace visible la participación (Pasquino, 2011). Así es necesario entenderse, pues, la participación política como el deseo voluntario y personal de formar parte activa en un asunto de carácter público. Esto es de gran importancia dado que, si la gente es obligada, se estaría frente a una movilización *desde arriba* y no ante una participación *desde abajo*. Por lo tanto, se afirma que la participación encuentra lugar cuando es el mismo sujeto quien la ejecuta, sin necesidad de coacción (Sartori, 2009).

Igualmente, entiendo que no todas las acciones sociales o públicas son y ameritan comprenderse estrictamente como participación política. Distingo entre *activismo* y *participación*. El primero de ellos es una forma de protesta que no tiene siempre la pretensión de realizar algún tipo de transformación social o política, y que “debe concebirse como reacciones de protesta que se limita a las convocatorias de peticiones, boicots, manifestaciones” (Aguirre Sala, 2012, p. 33). Mientras tanto, el segundo término, es una forma más o menos organizada y planeada de participar para proponer políticas públicas o de influir en la toma de decisiones en el gobierno. Es pertinente también resaltar los diferentes tipos de participación: i) participación social, ii) participación comunitaria, iii) participación política y, finalmente, iv) participación ciudadana. En la siguiente tabla presento esta diferencia.

Tabla 9. Tipos de participación

Tipos de participación			
Participación social	Participación comunitaria	Participación política	Participación ciudadana
Los individuos se organizan para promover sus intereses sin necesidad de interacción con el gobierno	Los individuos manera colectiva procuran satisfacer las necesidades de sus miembros y colectividad, asegurando la conservación y reproducción de sus miembros y de los medios para beneficiarse. En palabras de Cunill “La noción de participación comunitaria suele referirse más bien a las acciones organizadas de autoayuda social” (Cunill Grau, 1997, p. 74). Por lo tanto, el Estado no se encuentra como instancia principal de su interacción, aunque de él podrían esperar algunos apoyos.	Las acciones efectuadas por los ciudadanos dentro de las instituciones formales y los mecanismos legales del sistema político: ejercer el voto, constituir partidos con registro, formar parte de comisiones o cabildos, ejercer funciones públicas,	Realiza acciones públicas que tienen por destino la interacción con el Estado, en el sentido de influir en éste para establecer la planeación programática, es decir, introducir propuestas, planes
Fuente: elaboración propia con base en Aguirre (2012), quien, a su vez, ha citado a Cunill (1991; 1997)			

Como puede observarse, entre ellas, la interacción con el Estado no siempre es indispensable, pero es un factor diferenciador entre un tipo y otro. Así, para efectos del Índice de democracia subnacional, solo interesará la participación política, ya que

es el conjunto de acciones y conductas que apuntan a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones, así como la misma selección de los detentadores del poder en el sistema político o en cada organización política, en la perspectiva de conservar o modificar la estructura y (por ende, los valores) del sistema de intereses dominante (Pasquino, 2011, p. 70).

Así, mediante los mecanismos que facilitan la participación política se establecen las consultas que permiten a los ciudadanos, de forma individual o colectiva, influir en el establecimiento de quién gobierna, es decir, quién toma decisiones, como en sus respectivos dictámenes. Con ella, se tiene como objetivo principal fijar una identidad o satisfacer un interés o preferencia, aunque es necesario aclarar que la democracia no

depende exclusivamente de lo que el Estado proporcione sino también de las acciones de los ciudadanos para el adecuado funcionamiento de las instituciones democráticas.

Por lo tanto, como observable empírico de esta dimensión se utiliza una subdimensión llamada *Participación en procesos electorales*, en la cual se percibirá el potencial electoral en contraste con el número total de votos obtenidos en los comicios. Con esto, aun cuando no se advierten todos los aspectos de la participación, sí es posible observar el mecanismo esencial y primario de las democracias: el voto. Se medirá el nivel de concurrencia por parte de los ciudadanos a estos mecanismos para expresar sus preferencias y, con ello, procurar incidir en alguna decisión o apoyar a un político que aspira a un cargo de elección popular⁷⁴.

Dado que los procedimientos de acceso al poder deben estar claramente establecidos en un régimen democrático que garantice la existencia efectiva de opciones para los votantes y que varios candidatos pueden tener opciones reales de ganar, se toma la *Competencia electoral* como tercera dimensión, la cual supone que hay más de un actor político implicado en los procesos decisionales, o varios políticos y partidos políticos con oportunidad de resultar vencedor, vía consulta popular. Por consiguiente, se comprenderá que “habrá una competencia electoral más alta y efectiva en caso de mayor volatilidad electoral” (Morlino, 2014, p. 48).

Se utiliza, entonces, para esta dimensión, una subdimensión: *Alternancia en el poder con el observable Total de partidos presentado a cargos de elección popular vs. partidos elegido a cargos de elección popular*.

Para esta se toman los cargos de elección popular que obtienen los partidos políticos, ya que tienen un lugar privilegiado cuando de participación se trata, hasta el punto de que ésta se ha centralizado en ellos y, de lo cual se han servido para construir las democracias representativas. No en vano, los partidos políticos son considerados

⁷⁴ Los datos serán tomados de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

actualmente como partidos electorales (Oñate, 2009), que han ido asumiendo funciones sociales e instituciones en desarrollo de su propósito esencial, que es obtener el poder político, y en ejercicio de sus actividades de representación (ver tabla 10).

Tabla 10. Funciones de los partidos políticos

Funciones de los partidos políticos	
Funciones sociales	Funciones institucionales
<ul style="list-style-type: none"> • Legitimación del sistema político • Transmitir valores a la ciudadanía • Generar respuesta a las demandas sociales • Movilizar y crear opinión (regula conflictividades) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reclutar élites • La organización de las elecciones • La formación y composición de los principales órganos del Estado • Indispensable para un Estado de Derecho • Funciones de organización parlamentaria: <ul style="list-style-type: none"> ○ Control político ○ Labor legislativa ○ Designación de representantes en los órganos el Estado

Fuente: elaboración propia con base en Oñate (2009).

Cumplir estas funciones reviste a los partidos políticos como actores esenciales de las democracias, lo cual se hace evidente principalmente con las funciones institucionales, como la escogencia de candidatos que aspiran a los cargos de elección popular (reclutamiento de élites), al igual que por la realización de campañas que buscan lograr el apoyo de los votantes (organización electoral).

Se hace especial énfasis en los partidos políticos pues son esto los que principalmente compiten por los cargos de elección popular, en especial por aquellos de los órganos de representación política como lo son las asambleas departamentales (Duque Daza, 2017; Gutiérrez Sanín, 2010; Palacios, 2012). Sin embargo, no se puede obviar, y no son excluido del indicador, los movimientos políticos y grupo significativo de ciudadanos que obtiene cargos de elección popular.

Con la alternancia en la obtención de cargos públicos de elección popular se señalará el nivel de competencia electoral y esta será establecida con el contraste entre la cantidad de partidos, movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos que se presentan

a la elección popular de cargos y el porcentaje de cuántos de ellos son efectivamente elegidos. Este análisis se realizará para la Asamblea Departamental⁷⁵.

Como cuarta dimensión del factor *Procedimiento* se toma la rendición de cuentas electoral (*Accountability electoral*), que consiste en la obligación que tienen los políticos electos para responder por sus decisiones políticas cuando sean cuestionados por los ciudadanos (Morlino, 2014).

Dicha rendición tiene una naturaleza periódica y su frecuencia depende de las fechas de comicios nacionales, departamentales o locales⁷⁶. En estas elecciones, el ciudadano recompensa al candidato de su preferencia con su voto favorable, o castiga entregando su voto a otro aspirante o absteniéndose de sufragar, incluso, anulándolo.

Sobre el particular, Morlino (2014) argumenta que

en el caso de la rendición de cuentas electoral, la competencia política y la distribución de poder deben ser al menos mínimamente correctas para permitir alternativas electorales genuinas en los diversos niveles de gobierno [y sirve como] indicador que mide la presencia equilibrada de la oposición en el parlamento. Este indicador tiene valor negativo cuando el partido gobernante domina las cámaras legislativas por mayoría de escaños o cuando la oposición es tan fuerte que ello crea dificultades para la eficacia de las decisiones del gobierno. La falta de alternancia y la bipolaridad entre dos partidos, o entre líneas partidarias o coaliciones, debilitan la importancia y la fuerza de la rendición de cuentas electoral (p. 45).

⁷⁵ Para esta subdimensión, se tendrá en cuenta sólo una entidad: Asambleas Departamentales, ya estas son las unidades que se presenten análisis y comparar. Los datos serán tomados de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

⁷⁶ Las elecciones que se tuvieron en cuenta en esta investigación son las siguientes: del orden nacional, presidenciales del 30 de mayo de 2010 (primera vuelta), 20 de junio de 2010 (segunda vuelta), 25 de mayo de 2014 (primera vuelta) y 15 de junio de 2014 (segunda vuelta) y Congreso de la Republica de 14 de marzo de 2010, 9 de marzo de 2014. Del orden regional y local (Alcaldía, Concejo municipal, Gobernación y Asamblea Departamental) las realizadas el 28 de octubre de 2007, 30 de octubre de 2011.

Se instaura, entonces, una subdimensión para aprehender esta dimensión, llamada *riesgo electoral*, con la cual se desea advertir de los posibles peligros y amenazas en la más o menos equilibrada competencia electoral, donde el voto realmente sea una manifestación libre y no mediada por presiones o amenazas⁷⁷.

Como quinta y última dimensión del factor *Procedimiento*, está la rendición de cuentas interinstitucional (*Accountability institucional*), que es aquella por la cual los gobernantes están en la obligación de responder ante otro ente o actor colectivo que tiene capacidad o poder de vigilar o controlar las conductas de los gobernantes. Esta rendición es continua y se establece por medio de norma jurídica. Para esa subdimensión se escogió como observable la evaluación y valoración cuantitativa del desempeño institucional del departamento⁷⁸.

El segundo factor establecido para el TODEM subnacional se denomina *Contenido*, y tendrá como propósito observar cuándo una comunidad o un ciudadano disfrutan de la libertad y la igualdad por encima de los mínimos, por lo tanto, ellas operan como dimensiones del factor. La pregunta a la que responde principalmente este factor es: ¿cuál es el propósito del ejercicio del poder?

La importancia reside en que incluye dos dimensiones que, a su vez, representan valores políticos fundamentales de las ideologías políticas en la modernidad⁷⁹, y por ende de la democracia contemporánea. A pesar de esto, en el caso de la *libertad*, como valor político, no es unívoco su contenido definitorio, dado que tiene, al menos, tres

⁷⁷ Los datos de esta subdimensión serán tomados de los informes presentados por Misión de Observación Electoral. Puntualmente, y por la información disponible, los riesgos electorales tenidos en cuenta son los siguientes: i) riesgos por factores de fraude electoral, ii) riesgos por factores de violencia, iii) riesgos por factores indicativos de transhumancia (Misión de Observación electoral, 2014; 2018)

⁷⁸ El Valor asignado será tomado del Índice de Desempeño Integral del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

⁷⁹ Para Berlin (2014), la libertad, como expresión, “tiene a sus espaldas una gran cantidad de historia humana y [...] la va a seguir teniendo” (p. 60).

significados descriptivos⁸⁰. El primero se deriva de las teorías del liberalismo político, una idea de libertad negativa, es decir, la libertad como no impedimento, caracterizado por la posibilidad de realizar determinadas acciones sin que estas sean objeto de constreñimiento externo. Este significado descriptivo responde a preguntas del siguiente orden: ¿cómo es el espacio en el que al sujeto se le deja —o se le ha de dejar— que haga o sea lo que esté en sus manos hacer o ser, sin la interferencia de otras personas? (Berlin, 2014).

Como segunda acepción está el relacionado con la idea de libertad democrática o libertad como autonomía (Bobbio, 1993), la cual es determinada por la posibilidad de que los individuos puedan otorgarse leyes de forma autónoma. Con lo anterior, es factible entender que la primera de las libertades, la liberal, se refiere a libertad de acción, mientras que la segunda, democrática-autonomía, alude a la libertad de la voluntad.

También podríamos encontrar un tercer significado de libertad que trata a la libertad como la capacidad o poder positivo y material de hacer lo que la libertad negativa —liberal— permite hacer (Bobbio, 2005; Pulido, 2006). Este tercer sentido se denomina *libertad positiva*, y se funda en la posibilidad que terceros no impidan u obstaculicen las elecciones que realiza el individuo (Berlin, 2014).

A partir de esta acepción de la libertad como libertad positiva se crea una relación directa con el valor político de la *igualdad*. Este valor se establece como un tipo de relación que puede ser observada de diversas formas, que convierte a este concepto en uno relativo.

Es necesario aclarar la conexión que se presenta entre ambos principios, específicamente en tres esferas: i) igualdad jurídica, que corresponde a la libertad

⁸⁰En este punto es importante realizar la advertencia de Berlin (2014) cuando dice “que las concepciones de libertad derivan directamente de la visión que se tenga de lo que constituye un yo, una persona, un hombre. Basta con manipular la definición de hombre y podrá hacerse que la libertad sea lo que quiera el manipulador” (p. 81)

negativa; ii) igualdad política, que corresponde a la libertad política y ii) libertad social, que corresponde a la libertad positiva como libertad de *poder*. Esta última

corresponde al momento de la igualdad social, llamada también igualdad de oportunidades; exigir la igualdad de oportunidades significa precisamente requerir que se atribuya a todos los ciudadanos no sólo la libertad negativa o política, sino también la positiva que se concreta en el reconocimiento de los derechos sociales, [es] como decir primero que los seres humanos son libres [...] y afirmar después que son iguales en el disfrute de esta libertad (Bobbio, 2005, pp. 528-529).

Si bien los valores igualdad y la libertad son muy diferentes, en ocasiones están unidos ideológicamente:

el concepto e incluso el valor de igualdad no se distinguen del concepto y del valor de la justicia en la mayor parte de sus acepciones, hasta el punto de que la expresión «libertad y justicia» se use con frecuencia como equivalente de la expresión «libertad e igualdad» (Bobbio, 1993, p. 53).

Este factor, entonces, se desarrolla por medio de dos dimensiones: i) *Derechos civiles* y ii) *Solidaridad e igualdad*. La anterior escogencia, es gracias a que la libertad y la igualdad constituyen dos valores esenciales de la democracia.

Esta dimensión está dividida en dos subdimensiones: i) *Total de homicidios por departamento/año*⁸¹ y, como segunda subdimensión, ii) *Satisfacción de derechos*, donde se observará el número total de tutelas que deja entrever qué tanta tutela efectiva de derechos fundamentales se presenta⁸².

⁸¹ Estos datos serán tomados de Medicina Legal de Colombia.

⁸² Esta subdimensión tendrá los datos que se presenten en los informes realizados por la Defensoría del Pueblo de Colombia, denominados *La tutela y el derecho a la salud*.

La segunda dimensión del factor *Contenido* —*Solidaridad e igualdad*—, tendrá dos subdimensiones. En primer lugar, se utilizan indicadores relativos al total de cobertura en educación básica por departamento/año y, como segunda subdimensión, *Protección de derechos económicos sociales y culturales*⁸³, y para ello se tendrá el número total de tutelas⁸⁴ que tiendan a garantizar la prestación de servicios de salud, y se entenderá que, a mayor número de ellas, acorde al total de la población, menor satisfacción de este derecho social por excelencia.

Finalmente, el tercer factor que utiliza Morlino (2014) es el *Resultado*, para el cual aplica como única dimensión de análisis la capacidad de respuesta (*Responsiveness*) del gobierno para satisfacer las demandas. Este responde a la siguiente pregunta: ¿cuál es el propósito del ejercicio del poder? Su referencia con la democracia tiene lugar cuando hay un régimen ampliamente legitimado, estable, que satisface al ciudadano, pues ella se fundamenta en la relación existente entre gobernantes y gobernados, donde se realizan deliberaciones para lograr ciertas coincidencias en i) las decisiones políticas y ii) las reivindicaciones que se realizan desde la sociedad.

En este sentido, la calidad de la democracia se expresa tanto haya una adecuada relación de coincidencia, confluencia o convergencia que involucre las demandas de los ciudadanos y la respuesta de los gobiernos (Ibarra Güell, 2011). Por ende, debe haber

⁸³ Al igual que la anterior subdimensión, los datos que se usarán para estas serán tomados de los informes realizados por la Defensoría del pueblo, denominados *La tutela y el derecho a la salud*.

⁸⁴ Para García Villegas (2014), la acción de tutela ha llevado a una judicialización de la política colombiana que trae cinco cambios fundamentales en las características del régimen político. Estos son: i) parte fundamental de la intermediación entre la sociedad y el Estado ha dejado ser realizada por los partidos políticos, ahora son los abogados y jueces los actores principales, quienes hacen su intermediación a través del litigio judicial estratégico; ii) lo anterior genera que la mayoría de pierde protagonismo y liderazgo en la construcción de soluciones políticas, y es protagonismo para a los jueces, cortes y organismos de control. Ello trae consigo un déficit democrático, y coloca al gobierno y a las cortes como protagonistas del debate nacional; iii) la definición y control de las políticas públicas deja de estar en la instancia política tradicional y pasa a las altas cortes, particularmente a la Corte Constitucional; iv) no solo se da la tensión tradicional del sistema política entre gobernante y ciudadanos, sino también entre ciudadanos y grupos de ciudadanos, y entre organismos del estado. Ejemplo de los segundos sería la tensión ente indígenas y compañías petroleras, y para el último caso, el ejemplo sería la tensión entre las Corte Constitucional y la Procuraduría y, v) el Estado pierde margen de maniobra frente a las cortes internacionales, cuyas decisiones se integran al ordenamiento jurídico interno

una “necesaria correspondencia entre los actos del gobierno y los deseos de aquellos que son afectados por ellos [y una] continua capacidad de respuesta (*Responsiveness*) del gobierno a las preferencias de sus ciudadanos, considerándolos políticamente iguales” (Morlino, 1995, p. 80). El método más eficaz, *pese a las dudas*, para evaluar la respuesta es examinar la legitimidad del gobierno a partir de la respuesta percibida por los ciudadanos, más que la respuesta real (Morlino, 2014).

Este nivel de satisfacción se podría observar con dos niveles de percepción, siendo cada uno un observable. El primero es la *percepción de favorabilidad del gobierno nacional* y, como segundo observable, la *percepción de seguridad*. Sin embargo, este factor no será tenido en cuenta, por cuanto, además de la imposibilidad de conseguir estos indicadores por cada uno de los departamentos (tanto para gobernadores y alcaldes) por el periodo referenciado, por las siguientes razones de orden conceptual y teórico. La inclusión de este factor por parte de Morlino (2014; Morlino & Carli, 2014) obedece a la intención de observar holísticamente los diferentes aspectos que identifican el concepto *calidad* (proceso, contenido y resultado), sin embargo, omite, a favor de esta visión, señalar ciertos problemas o inconvenientes.

Se podría afirmar que, en parte, el supuesto que subyace en la justificación de este factor responde a que las preferencias de los ciudadanos están acordes con un ideal democrático, empero, aceptar esto trae riesgos, sobre todo, si se tiene en cuenta que los niveles de satisfacción con la democracia en América Latina, y en particular en Colombia, no son elevados. Esta se evidencia en los resultados de Latinobarómetro (2017), que muestran cómo apenas el 53 % de los encuestados, en el periodo de examen de la democracia de esta tesis, aseguran que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Igualmente, se demuestra que, en el mismo lapso, el porcentaje de personas que consideran que, en algunas circunstancias, un gobierno autoritario es preferible, ha aumentado sensiblemente, aunque no de manera sostenible. Además, los siguientes datos dan indicios de que, ante determinadas circunstancias, sectores considerables de ciudadanía desprestigian la democracia —entre el 28 % y 32 %—, pues no conciben importancia en un régimen democrático (ver tabla 11).

Tabla 11. Apoyo a la democracia en Colombia según datos de Latinobarometro 1996-2016

Apoyo a la democracia en Colombia según datos de Latinobarometro 1996-2016																			
Promedio	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015	2016	
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	52%	60%	69%	55%	50%	36%	39%	46%	46%	46%	52%	48%	56%	50%	60%	55%	52%	55%	56%
En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible	13%	20%	13%	17%	23%	16%	11%	14%	12%	11%	15%	13%	9%	14%	10%	11%	13%	11%	9%
A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático	25%	18%	15%	20%	19%	22%	25%	23%	28%	32%	25%	31%	26%	24%	23%	27%	28%	25%	30%
No sabe	9%	1%	3%	7%	6%	24%	22%	15%	12%	10%	7%	7%	8%	12%	8%	7%	6%	8%	5%
No responde	1%	1%	1%	1%	1%	2%	4%	2%	1%	1%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	1%	0%

Fuente: elaboración propia con base en los informes de Latinobarometro (Latinobarometro, 2017)

Adicionalmente, la dimensión que propone Morlino (2014; Morlino & Carli, 2014) para el factor se centra en el ámbito del gobierno, por lo tanto, se mezcla la percepción de favorabilidad (de buen gobierno) con la percepción de buena democracia, las cuales, aunque es claro que guardan algún tipo de relación, son dos rasgos distintos de la vida política.

Para poder incluir este factor adecuadamente, se debería partir de la certeza de que los ciudadanos del régimen político a examinar tienen preferencias democráticas, pues es posible que un gobernante tenga altos niveles de favorabilidad y no actúe bajo los preceptos democráticos, o que incluso, el régimen político que gobierna no sea democrático o cuente con bajos niveles de democracia. Sobre este aspecto, Morlino admite una primera limitación que perjudica este factor:

en primer lugar, los líderes electos no siempre buscan entender las percepciones y posiciones de los ciudadanos o responder a ellas [...] por momentos actúan para maximizar su propia autonomía e influencia sobre las percepciones y opiniones ciudadanas con respecto a los temas de mayor importancia. Los políticos sacan provecho de la complejidad de los problemas y, evidentemente, de los cambios en las prioridades políticas que se producen en el transcurso de un ciclo legislativo, periodo que, en general, suele durar cuatro o cinco años (Morlino, 2014, p. 55).

Igualmente, el autor advierte una segunda restricción en cuanto al uso de este factor, que no tiene que ver directamente con la discrepancia entre las preferencias e intereses de los líderes/gobernantes y los ciudadanos/votantes, sino con asuntos de orden fáctico, como es la escasez de recursos para satisfacer las preferencias y necesidades de la ciudadanía. Al respecto, argumenta:

el segundo orden de límites está dado por los recursos que un gobierno tiene a su disposición para responder a las necesidades de su pueblo. La limitación de recursos y las restricciones económicas sobre el gasto público afectan la capacidad de respuesta incluso en países ricos. Por ejemplo, si determinada población ya goza de una tendencia ascendente en su nivel medio de vida y exige mejoras en el sistema de pensiones o de otro tipo, un gobierno agobiado por límites presupuestarios no podrá responder a esta demanda. Del mismo modo, los problemas persistentes en torno al empleo y la inmigración dan cuenta de la imposibilidad empírica de hallar soluciones satisfactorias, legítimas y adecuadas en las democracias contemporáneas. De hecho, la situación tiende a caracterizarse cada vez más por el descontento, la insatisfacción, el miedo a la pobreza y el malestar general con la democracia. Estas condiciones contribuyen a deslegitimar los sistemas democráticos y alentar formas de populismo (Morlino, 2014, p. 55).

Por otra parte, y como última crítica, la misma idea de denominar a este como *resultado* es problematizable, pues da la idea de que es dependiente de un proceso previo. Por lo tanto, no parece lógico que un proceso de buena calidad produzca hallazgos diferentes a la satisfacción. En otras palabras, no es factible pensar que de un proceso de baja calidad se obtenga un resultado de alta calidad, o la inversa.

Los anteriores argumentos y reflexiones se constituyen en los motivos principales por los cuales se considera que este factor no es fiable para medir la calidad de la democracia a nivel subnacional y, por esta razón, será excluido del análisis.

4.2. Metodología de la medición y comparación del Índice de democracia subnacional

El tipo de análisis que realicé es de carácter comparativo⁸⁵, y acepto que este es un recurso metodológico que posibilita establecer similitudes y diferentes entre los hechos u objetos de conocimiento y que permite intentar hacer clasificaciones tipológicas, lo cual se logra al cotejar unas formas políticas con otras, a fin de obtener un distanciamiento crítico que permite, entre otras cosas, sopesar el rendimiento de formas políticas, como el grado de receptividad de los respectivos gobernados, entre otros (Cotarelo, 2015), como la calidad de la democracia a nivel subnacional.

La literatura ha establecido dos tipos de comparativismo. En primer lugar, está un comparativismo de rigor histórico que tiene un carácter diacrónico. Pero existe otro tipo de comparativismo político, cuyo interés es sincrónico, en el cual

no se cotejan Estados en su conjunto unos con otros sino aspectos parciales de estos, subdivididos a su vez en otras dos categorías: comparación de instituciones y comparación de comportamientos políticos.

La más frecuente probablemente por ser la más fácil de considerar empíricamente es la comparación institucional. Comparamos aquí regímenes, sistemas e instituciones propiamente dichas: gobiernos, parlamentos, organización del poder judicial, planta territorial del Estado. Y, por supuesto, relaciones entre ellas (Cotarelo, 2015, p. 235).

⁸⁵ El método es comparado, pero la técnica de elaboración de datos es estadístico, lo cual se hace bajo la premisa de que la descripción y explicación de un fenómeno político observable mediante datos extraída de la realidad constituye el objetivo primordial de toda investigación empírica en ciencia política (Chuliá y Agulló, 2012, pp. 62-63).

Este último tipo de comparativismo es el que realizo, aunque no propiamente sobre las características de las instituciones políticas, sino sobre el rendimiento de estas. Para realizar esto, he diseñado un índice con datos cuantitativos de los observables establecidos para las subdimensiones, dimensiones y factores señalados con anterioridad (ver tabla 12). Esta información me permite hacer mediciones de cualidades o propiedades del objeto o situación de análisis, en este caso, propiedades que dan cuenta del rendimiento de las instituciones democráticas, y en su conjunto, sobre la calidad de la democracia. Los indicadores cuantifican las propiedades de las instituciones democráticas, como expresiones manifiestas y observables de la democracia. Así las cosas, la medición no es un fin en sí mismo, sino un medio para establecer el rendimiento y la fluctuación de la calidad de la democracia a nivel subnacional en el periodo de estudio (2007-2014).

La importancia del índice recae en que permite visualizar el rendimiento de las instituciones de la democracia establecidas y fundamentadas en el Índice de democracia subnacional, del cual se podrá diferenciar las dimensiones con mayores falencias o de menor impacto en la calidad de la democracia. En este sentido, vale afirmar que un

índice es una medida estadística diseñada para poner de relieve cambios en un variable o en un grupo de variables relacionadas con respecto al tiempo [...] o cualquier otra característica. La medición de las variables se hace por medio de números índice expresados en términos de cantidad precio o valor (Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 2011, p. 62).

Para el fin propuesto de construir un índice, elaboré una base de datos integrada por diferentes tipos de datos: porcentajes, totales, valores agregados, tasas, etc. Para la correspondiente medición, realicé una estandarización de la información recolectada, que “consiste en realizar una transformación de las variables en una escala de medida común, para que todas puedan ser ingresadas posteriormente al índice” (Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 2011, p. 64). Esta escala de medición común que utilicé es en una de 0-100, donde 100 indica mayor calidad de la democracia (ideal

democrático), y 0 indica no (o ausencia de) calidad del observable de la subdimensión o dimensiones medida.

Lo cálculos hechos para obtener el valor de la calidad de la democracia es el siguiente:

Calidad de la democracia=

$$\frac{ED(TVict+TATerr+TSec+PJud+PREInst/5)+Part+CompElec+AElect+Alnst+LibCiv(Hom+SatisDcho/2)+Sollqual (Edu+ProtDESC/2)}{7}$$

Estado de derecho (ED)

Total de víctimas del conflicto armado por departamento/año (TVict)

Total Actos terroristas por departamento/año (TATerr)

Total de secuestros por departamento/año (TSec)

Global de entrada y salida de procesos judiciales por departamento/año (PJud)

Porcentaje Riesgos de corrupción (PREInst)

Participación (Part)

Competencia electoral (CompElec)

Accountability electoral (AElect)

Accountability institucional (Alnst)

Libertades civiles (LibCiv)

Total de homicidios por departamento/año (Hom)

Satisfacción de derechos / Acceso a administración de justicia (SatisDcho)

Solidaridad e igualdad (Sollqual)

Cobertura educación (Edu)

Protección derecho a la salud (ProtDESC)

En la tabla a continuación, se podrá observar la forma de estandarización de los datos de cada uno de los observables⁸⁶, como el peso de cada uno los observables en la medición de la calidad de la democracia. Finalmente, se consigan la fuente de los datos.

⁸⁶ Es de precisar, o recordar, que estos observables a su vez conforman una dimensión que integra un factor de la calidad de la democracia

Tabla 12 Índice de democracia subnacional

Índice de democracia subnacional					
Factor de calidad	Dimensión de calidad	Subdimensión	Observable	Medición	Fuente
Procedimental	Estado de derecho (ED) Peso: 38.4	1. Seguridad individual	1.1 Total de víctimas del conflicto armado por departamento/año	<p>Cien menos el total de víctimas del año a nivel departamental multiplicado por cien. Este resultado es dividido por el total nacional de víctimas del año.</p> <p>TVict=100-(Total de víctimas del año a nivel departamental*100) /total a nivel nacional</p> <p>Peso: 7,7 %</p>	Registro único de víctimas -RUV- (https://rmi.unidadvictimas.gov.co/R9UV) (Unidad para las víctimas, 2018)
			1.2 Total Actos terroristas por departamento/año	<p>Cien menos el total de actos terrorista del departamento por año multiplicado por cien. Este resultado es dividido por el total nacional de actos terroristas del año.</p> <p>TATerr=100-(Total de actos terroristas del año a nivel departamental*100)/ Total de actos terroristas del año a nivel nacional</p> <p>Peso: 7,7 %</p>	Registro único de víctimas -RUV- (https://rmi.unidadvictimas.gov.co/RUV) (Unidad para las víctimas, 2018)
			1.3 Total de secuestros por departamento/año	<p>Cien menos el porcentaje del total de secuestros en el departamento multiplicado por cien. Este resultado es dividido por el total de secuestros del año a nivel nacional.</p> <p>TSec=100-(Total de secuestros del año a nivel departamental*100)/ Total</p>	Registro único de víctimas -RUV- (https://rmi.unidadvictimas.gov.co/RUV) (Unidad para las víctimas, 2018)

Índice de democracia subnacional					
Factor de calidad	Dimensión de calidad	Subdimensión	Observable	Medición	Fuente
				de secuestros del año a nivel nacional Peso: 7,7 %	
		2. Presencia judicial	2. Global de entrada y salida de procesos judiciales <i>por departamento/año*</i>	Egresos efectivos de procesos en los distritos judiciales de cada departamento dividido por ingresos efectivos de procesos en los distritos judiciales de cada departamento PJud=(Egresos efectivos de procesos/ingresos efectivos de procesos) Peso: 7,7 %	Años: 2007-2014: Rama Judicial (respuesta a derecho de petición) (Consejo superior de la Judicatura, 2018)
		3. Capacidad instituciones/Luchas contra la corrupción y la ilegalidad	3. Porcentaje Riesgos de corrupción*	Se tomó el valor del asignado en el índice a cada departamento. Estos valores están informes para los años 2006, 2008-2009 y 2013-2014. Para el año 2007 se tomará la media entre el valor asignado en el índice de transparencia para el año 2006 y 2008, bajo el supuesto que es una transición entre ambos valores por año. El mismo supuesto servirá para los años 2010, 2011 y 2012, para los cuales se realiza una media entre la valoración del 2009 y el 2013. Para el año 2010 se toma la media entre el valor 2009 y el 2013, para el año	Índice de transparencia departamental. Resultados 2005-2006. (Corporación Transparencia por Colombia, 2008; 2011; 2015) Para el año 2006, y 2007, para San Andrés incorporo el mismo valor de 2008, por ausencia de datos de 2006 y 2007

Índice de democracia subnacional

Factor de calidad	Dimensión de calidad	Subdimensión	Observable	Medición	Fuente
				2011 se toma la media entre el valor obtenido para el 2010 y el valor 2013, y así sucesivamente. PREInst =Valor asignado en el Índice de Transparencia Departamental Peso: 7,7 %	
	Participación (Part) Peso: 7,7 %	4. Participación en procesos electorales	<i>4. Total de participación en procesos electorales (Total de votos Vs potencial electoral) por departamento/año</i>	Para las elecciones presidenciales de 2006-2010-2014 se saca promedio de la primera y segunda vueltas en caso de existir. Este promedio a su vez, se promedia con el promedio de participación para elecciones 2006-2010-2014 para Senado y Cámara de representante. Para las elecciones locales 2007-2011 se promedia el porcentaje de votos de acuerdo con el censo electoral tanto de gobernación como para asamblea departamental. Part= (promedio de votación para presidenciales + promedio de votación para Senado y Cámara de representante _año2006-2010-2014)/2 Part= (promedio de votación para gobernación + promedio de votación para asamblea	Registraduría Nacional del estado civil (Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, 2018)

Índice de democracia subnacional					
Factor de calidad	Dimensión de calidad	Subdimensión	Observable	Medición	Fuente
				departamental_año 2007 y 2011)/2 Peso: 7,7 %	
	Competencia electoral (CompElec) Peso: 7,7 %	5. Alternancia en el poder	5. Total de partidos presentado a cargos de elección popular Vs elegido (Asamblea departamental, alcaldías)*	Para la alternancia en el poder se toma el total de partidos que alcanzaron representación en la asamblea departamental. Estos valores está para el año 2007 y 2011, años de las elecciones locales. Para los años 2008, 2009 y 2010, se mantiene estos valores, pues en este periodo se mantiene la representación alcanzará en el año 2007. Para los años 2012, 2013 y 2014, se mantiene los valores de 2011, por el periodo correspondiente de representación en la asamblea departamental. Total de partidos elegido a la Asamblea Departamental dividido por el total de Partidos participación que participar en elecciones para Asamblea Departamental (año 2007-2011) AlterPod= (Total de partidos elegido a la Asamblea Departamental/ total de Partidos que participan en elecciones para Asamblea Departamental)*	Registraduría Nacional del estado civil (Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, 2018) (www.datoselectorales.org) MOE (Misión de Observación Electoral, 2018)

Índice de democracia subnacional					
Factor de calidad	Dimensión de calidad	Subdimensión	Observable	Medición	Fuente
				Peso: 7,7 %	
	<p><i>Accountability</i> electoral (AElect)</p> <p>Peso: 7,7 %</p>	6. Riesgos electorales.	<p>6. <i>Total de municipios con amenaza/riesgo electoral (elecciones congreso y alcaldías) por departamento/año electoral</i></p>	<p>Para este indicador se cuenta con datos para los años de elecciones locales 2007 y 2011 y de elecciones nacionales a Senado y Cámara de los años 2010 y 2014. Para los años 2008 y 2009 se usará los datos de 2007, bajo el supuesto que los subsecuentes años quedan afectados por el riesgo electoral de las de las inmediatas elecciones anteriores. En este mismo sentido, para los valores 2012 y 2013, se usan datos de las elecciones locales 2011</p> <p>RiesElec= 100-(Total de amenaza y riesgos electorales*100)/Total de municipios del departamento.</p> <p>Peso: 7,7 %</p>	<p>Fuente: http://www.datoselectorales.org/ (Misión de Observación Electoral, 2018)</p> <p>Fuente, año 2014: https://moe.org.co/home/doc/moemapas/MRE%202014/MOE2014ALTA.pdf (Misión de Observación Electoral, 2014)</p>
	<p><i>Accountability</i> Institucional (Alnst)</p> <p>Peso: 7,7 %</p>	7. Evaluación de desempeño por órgano de control independiente	7. Desempeño Integral de los departamentos	<p>Valor asignado en el Índice Desempeño Integral del Departamento Nacional de Planeación (DNP).</p> <p>DIntgDept= Valor asignado en el Índice Desempeño Integral del DNP</p> <p>Peso: 7,7 %</p>	<p>Departamento Nacional de planeación. Base Desempeño Integral 2006-2014. (https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Base%20Desempe%C3%B1o%20Integral%202006-2014.xlsx)</p> <p>(Departamento Nacional de Planeación, 2018)</p>

Índice de democracia subnacional					
Factor de calidad	Dimensión de calidad	Subdimensión	Observable	Medición	Fuente
Contenido	Libertades civiles (LibCiv) Peso: 15,4 %	8. Homicidios	8. Total de homicidios por departamento/año.	Total de homicidios del departamento por cada año multiplicado por 100 dividido por el total de homicidios a nivel nacional del año. Hom= (Total de homicidios del departamento*100)/total de homicidios a nivel nacional del año Peso: 7,7 %	Medicina legal. Revista FORENSIS (2007-2014) (De la hoz Bohórquez G. , 2007) (De La hoz Bohórquez y Vélez Rodríguez, 2008) (Acero Álvarez, 2010) (Ricaurte Villota, 2011) (Moreno Lozada, 2012) (De la hoz Bohórquez G. A., 2013) (Marthe M. y Tello P., 2014)
		9. Satisfacción de derechos / Acceso a administración de justicia	9. Total de tutelas resueltas por departamento/año **	El dato utilizado es el número de tutelas por cada 10.000 habitantes. A 100 se le resta la cifra número de tutelas por cada 10.000 habitantes por departamento y año se la multiplica por 100 y se la divide por el total de tutelas a nivel nacional por cada 10.000 habitantes. SatisDcho= 100-(total de tutelas por cada 10.000 habitantes del departamento*100)/total de tutelas por cada 10.000 habitantes a nivel nacional Peso: 7,7 %	Defensoría del pueblo. La tutela y el derecho a la salud (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015) Para los años 2008-2014 se utilizan los datos de los informes de la Defensoría del pueblo. Para el 2007 se construyó la tasa de por cada 10000 habitantes/departamento. Fuente población por departamento: http://www.dane.gov.co/rel oj/
	Solidaridad e igualdad (Sollgual) Peso: 7,7 %	10. Cobertura educación.	10. Total de cobertura en educación básica por departamento/año.	Porcentaje de cobertura en educación básica. Edu= Porcentaje de cobertura en educación básica.	Ministerio de Educación. (respuesta a derecho de petición)

Índice de democracia subnacional					
Factor de calidad	Dimensión de calidad	Subdimensión	Observable	Medición	Fuente
				Peso: 7,7 %	
		11. Protección derecho a la salud	11. Total de tutela en salud resueltas por departamento/año.	<p>El dato utilizado es el número de tutelas en salud por cada 10.000 habitantes. A 100 se le resta la cifra número de tutelas en salud por cada 10.000 habitantes por departamento y año se la multiplica por 100 y se la divide por el total de tutelas en salud a nivel nacional por cada 10.000 habitantes.</p> <p>ProtDESC= 100-(total de tutelas en salud por cada 10.000 habitantes del departamento*100)/total de tutelas en salud por cada 10.000 habitantes a nivel nacional</p> <p>Peso: 7,7 %</p>	Defensoría del pueblo. La tutela y el derecho a la salud (Informes, 2006-2014) (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015)
Resultado	Responsiveness (Capacidad de respuesta)	Percepción de favorabilidad	Percepción de favorabilidad (S/I)**		
		Percepción de seguridad	Percepción de seguridad (S/I)**		
La estandarización de los datos se realiza en la escala 0-100, donde 100 indica mayor calidad de la democracia (ideal democrático), y donde 0 indica no (menor) calidad del observable.					
En caso de que los valores dados en la estandarización sean menos a 0 (cero) se deja en cero, en caso de que dichos datos sean mayores a 100 de dejan en 100.					
Fuente: elaboración propia con fundamento en TODEM original (Morlino, 2014) para las columnas: Factor de calidad, Dimensión de calidad, Subdimensión y Observable. Para las columnas: Medición, fuente elaboración propia del autor.					
* El número total de escaños para la asamblea departamental varía para cada departamento de acuerdo con la población total del departamento. Para el periodo de análisis se realizaron dos elecciones en 2007 y 2011, en donde no cambió el número de escaños a proveer en los departamentos. Los siguientes departamentos tuvieron un total 11 diputado: Amazonas, Arauca; Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; Caquetá; Casanare; Cesar; Chocó; Guainía; Guaviare; La Guajira; Meta; Putumayo; Quindío; Sucre; Vaupés y Vichada. Por su parte, Huila y Risaralda tuvieron 12 diputados. Con un total de 13 diputados, los siguientes departamentos: Cauca; Córdoba; Magdalena y Norte de Santander. Atlántico; Bolívar; Caldas; Nariño, se les otorgó 14 diputados. Solo un departamento tuvo 15 diputados: Tolima. Tres departamentos tuvieron 16 diputados: Boyacá; Cundinamarca y Santander. Valle del Cauca tuvo 21 diputados y, finalmente, Antioquia tuvo 26 diputados.					
Fórmula de medición:					

Índice de democracia subnacional

Factor de calidad	Dimensión de calidad	Subdimensión	Observable	Medición	Fuente
Calidad de la democracia= ED (TVict+TATerr+TSec+PJud+ PREInst/5) + Part + CompElec + AElect + Alnst + LibCiv (Hom+SatisDcho/2) + Sollgual (Edu+ProtDESC/2)					
7					

4.3. Confiabilidad y validez del Índice de democracia subnacional

Todo instrumento de medición debe cumplir con el requisito de la confiabilidad, (Hernández Sampieri, Fernández Collado, y Baptista Lucio, 2014). Esta se refiere a la consistencia o estabilidad de una medida (Quero Virla, 2010, p. 248), a la capacidad del instrumento, en caso de esta tesis un índice, de recolección de datos y dar resultados homogéneos al ser aplicados en condiciones similares, es decir, al ser usa dos o más veces en un mismo conjunto de objetos. Por lo tanto, la confiabilidad de un instrumento es su capacidad para medir con el menor error posible, por ello, es sinónimo de estabilidad y predictibilidad (Briones, 1998, p. 154).

Existen tres enfoques para el cálculo de confiabilidad:

- i) Test-retest: se utiliza el instrumento, como cuando los sujetos responder, dos veces el mismo test con un intervalo de tiempo. El coeficiente de confiabilidad es el coeficiente de correlación entre estas dos ocasiones (Briones, 1998; Morales Vallejo, 2007).
- ii) Prueba paralela: se utiliza cuando se preparan dos versiones de un mismo test. Se pretende medir lo mismo, pero con ítems diferentes.
- iii) Coeficiente de consistencia interna: lo que se expresa es hasta que punto las respuestas son coherentes, relacionadas entre sí, como para afirmar que todos los ítems miden lo mismo y por lo tanto son sumables. Por esto su denominación de coeficientes de consistencia interna, y esto se puede asumir como garantía de la unidimensionalidad, de que un único rasgo subyace en todos los ítems del instrumento de medición. Así, la fiabilidad expresa la proporción de consistencia, de coherencia empírica del índice (Morales Vallejo, 2007).

De estos tres escojo este último, el coeficiente de consistencia interna. La utilización de este se da porque i) un coeficiente alto de fiabilidad apoya la hipótesis de que todos los ítems miden básicamente los mismos atributos; también ii) permiten calcular el error típico de la puntuación individual y, finalmente, iii) estima los coeficientes de correlación que hubiera obtenido entre dos variables si la fiabilidad fuera perfecta (Morales Vallejo, 2007).

Para medir la consistencia interna, se utiliza el coeficiente alfa de Cronbach, porque este método permite “indagar en la consistencia interna, en la homogeneidad de los indicadores que se aplican para medir un concepto” (Cea D’Ancona, 2012, p. 122). Este

coeficiente de consistencia interna de Cronbach expresa el grado en que los ítems miden la misma variable: homogeneidad. De tal manera que su utilidad original se orienta a calcular la confiabilidad de un instrumento cuyos ítems o reactivos conformen un único dominio, esto es, una variable o rasgo único (Quero Virla, 2010, p. 251).

Con lo anterior, se podrá evidenciar la homogeneidad o unidimensionalidad del Índice de democracia subnacional, al analizar la calidad de la democracia de los departamentos de Colombia.

El Alfa de Cronbach “resulta del cociente entre la suma de varianzas de los diferentes ítems, dividida entre la varianza total, ponderada por el número por el número de ítems de la escala” (Pérez Justes, García Llamas, Gil Pascual, y Galán González, 2009). La representación de la fórmula del Alfa de Cronbach es la siguiente:

$$\alpha = \frac{K}{K - 1} \left[1 - \frac{\sum Vi}{Vt} \right]$$

Tabla 13 Valores de la fórmula del Alfa de Cronbach

K	Total de ítems
Vi	Varianza de ítems
Vt	Varianza del total

Fuente: Elaboración propia.

El Alfa de Cronbach tiene un rango de oscilación entre 0 y 1. Mientras más cercano a 1 sea el resultado, mayor será la consistencia interna de instrumento de medición. Por el contrario, un valor cercano a 0, muestra que no existe consistencia interna.

Siguiendo a Hernández Sampieri y otros (2014), no hay una regla que indique a partir de qué valor no hay fiabilidad del instrumento. Cada investigador debe calcular su valor, declararlo y someterlo al escrutinio de los usuarios del estudio u otros investigadores, explicando el método empleado. Sin embargo, para Bland y Altman (1997) cuando el instrumento de medición se hace para la comparación de grupos, un alfa ente 0.70 y 0.80 es considerado satisfactorio para evidenciar la consistencia interna del mismo, lo que es secundado por Oviedo y Campo-Arias (2005), Cea D'Ancona (2012) y otros⁸⁷.

El cálculo del Alfa de Cronbach se hizo tomando la totalidad de valores de los trece ítems (indicadores), y se usaron los datos de 32 departamentos y de los siete años que abarca la tesis. El computo del Alfa de se realizó en una hoja de cálculo de Excel.

Los valores Alfa de Cronbach que arrojaron los ítems utilizados en el índice son:

Tabla 14 Resultado Alfa de Cronbach Índice de democracia subnacional

	Valores
K	13
$\sum V_i$	1257,078
Vt	3829,057
S1	1,083
S2	0,672
Absoluto [S2]	0,672
α	0,728

Fuente: elaboración propia

Como se observa, entonces, el coeficiente alfa de Cronbach demuestra que el Índice de democracia subnacional, como índice comparativo, tiene unidimensionalidad, pues los

⁸⁷ En similar sentido, Hernández Sampiere (2014) presenta que Lauriola (2003) sugiere que un valor mínimo de 0.70 es suficiente en para los instrumentos de medición que tienen como propósito realizar comparaciones.

ítems miden el mismo concepto, calidad de la democracia subnacional, y que los resultados pueden ser igual, en condiciones similares de aplicación.

Por otra parte, la validez, puede ser considerada más importante que la fiabilidad, ya que lo que más importa en primer término es que los ítems reflejen bien el rasgo que se desea medir (Morales Vallejo, 2007), es decir, reflejar la característica *latente* del concepto (Cea D'Ancona, 2012). La validez es, entonces, el grado en que un instrumento, en este caso un índice, mide la variable que se busca medir (Hernández Sampieri, et al.; 2014). Para lograr esta validez del instrumento se han presentado diferentes vías⁸⁸, entre ellas *evidenciar la relación con el contenido*. Así, la validación de contenido se refiere al grado en que el instrumento refleja un dominio específico de contenido conceptual de lo que mide. Es el grado en el que la medición presenta el concepto o variable medida. En el caso de esta tesis sería: calidad de la democracia. Un instrumento de medición, con el índice que uso, debe representar, por lo menos, los componentes principales del dominio del contenido de la variable que se van a medir. Para el caso de mi tesis, es diferenciar y relacionar los factores de calidad, con las dimensiones de democracia. Este dominio de contenido, a su vez, está establecido por la teoría y la literatura que precede al instrumento (Hernández Sampieri, et al. 2014). Esta validez de contenido es lo que he presentado en el apartado 4.1. *Índice de democracia subnacional. Fundamentación de factores, dimensiones y observables para un examen subnacional de la calidad de la democracia*.

⁸⁸ Ejemplos de esto es cuando el instrumento i) *Evidencia relación con el criterio*, donde la validez se establece al correlacionar las puntuaciones resultantes de aplicar el instrumento con las puntuaciones obtenidas de otro criterio externo que pretende medir lo mismo, es decir, si varios instrumentos o criterios miden el mismo concepto o variable, deben producir similares resultados. También está la valides cuando el instrumento ii) *Evidencia relación con el constructo*, es cuando mide también el constructo teórico, ya que el proceso de validación de un constructo está vinculado con la teoría, y debe explicar cómo las medidas del concepto o variable se vinculan de manera congruente con las dimensiones de otros conceptos correlacionales teóricamente, y suele determinarse mediante procedimientos de análisis estadísticos multivariados análisis de factores (Hernández Sampieri, et al.; 2014)

5. Presentación y análisis de los resultados

De acuerdo con la metodología presentada antes, ofrezco en este capítulo el proceso de análisis de datos. La exposición de datos y su análisis está dividida en tres partes: análisis de correlación entre las dimensiones empleadas (variables), análisis sobre la fluctuación de la calidad de la democracia en Colombia y, finalmente, en la tercera parte realizo el análisis de calidad de la democracia a nivel subnacional.

5.1. Análisis factorial de las variables (dimensiones) de análisis empleadas en el examen subnacional de la calidad de la democracia en Colombia

Para iniciar, sustentaré los resultados del análisis de correlación entre las variables, que en este caso son las dimensiones señaladas en la metodología. Este tipo de trabajo tiene como propósito indicar la fuerza y dirección en la relación entre dos variables (dimensiones) estadísticas. Según este método estadístico de correlación de Pearson, se considera que dos variables tienen correlación cuando los valores de una de ellas varían sistemáticamente respecto a los valores de otra, lo cual se clasifica en rangos (Bataneto, Gea, Lopez-Martin, y Arteaga, 2017). Los resultados sirven, entonces, para sostener las especulaciones sobre la relación, o no, de dos variables (Briones, 1998).

El estudio se llevó a cabo por cada uno de los años que esta tesis pretende analizar la calidad de la democracia (2007-2014). Del contraste de los resultados se puede destacar que tres dimensiones del factor *Procedimiento* se correlacionan positivamente con las dos dimensiones del factor *Contenido* (ver tablas 13-20).

Tabla 15. Correlación 2007

		Correlación 2007						
		Estado de Derecho	Participación	Competencia electoral	Accountability electoral	Accountability Institucional	Libertades civiles	Solidaridad e igualdad
Estado de Derecho	Correlación de Pearson		,001	-,209	,523**	,662**	-,366*	,549**
	Sig. (bilateral)		,997	,251	,002	,000	,039	,001
	N		32	32	32	32	32	32
Participación	Correlación de Pearson			-,204	-,127	,117	,341	,098
	Sig. (bilateral)			,263	,488	,525	,056	,593
	N			32	32	32	32	32
Competencia electoral	Correlación de Pearson				-,250	-,217	,158	-,190
	Sig. (bilateral)				,167	,233	,388	,298
	N				32	32	32	32
Accountability electoral	Correlación de Pearson					,708**	-,500**	-,047
	Sig. (bilateral)					,000	,004	,799
	N					32	32	32
Accountability Institucional	Correlación de Pearson						-,381*	,325
	Sig. (bilateral)						,031	,070
	N						32	32
Libertades civiles	Correlación de Pearson							-,230
	Sig. (bilateral)							,206
	N							32
Solidaridad e igualdad	Correlación de Pearson							
	Sig. (bilateral)							
	N							

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Tabla 16. Correlación 2008

		Correlación 2008						
		Estado de Derecho	Participación	Competencia electoral	Accountability electoral	Accountability Institucional	Libertades civiles	Solidaridad e igualdad
Estado de Derecho	Correlación de Pearson		,061	-,157	,464**	,586**	-,324	,559**
	Sig. (bilateral)		,740	,392	,007	,000	,071	,001
	N		32	32	32	32	32	32
Participación	Correlación de Pearson			-,204	-,127	,197	,351*	,225
	Sig. (bilateral)			,263	,488	,280	,049	,216
	N			32	32	32	32	32
Competencia electoral	Correlación de Pearson				-,250	-,214	,203	-,228
	Sig. (bilateral)				,167	,239	,264	,210
	N				32	32	32	32
Accountability electoral	Correlación de Pearson					,601**	-,513**	,010
	Sig. (bilateral)					,000	,003	,958
	N					32	32	32
Accountability Institucional	Correlación de Pearson						-,410*	,227
	Sig. (bilateral)						,020	,211
	N						32	32
Libertades civiles	Correlación de Pearson							-,221
	Sig. (bilateral)							,224
	N							32
Solidaridad e igualdad	Correlación de Pearson							
	Sig. (bilateral)							
	N							

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Tabla 17. Correlación 2009

		Correlación 2009						
		Estado de Derecho	Participación	Competencia electoral	Accountability electoral	Accountability Institucional	Libertades civiles	Solidaridad e igualdad
Estado de Derecho	Correlación de Pearson		-,063	-,139	,478**	,498**	-,242	,570**
	Sig. (bilateral)		,732	,446	,006	,004	,181	,001
	N		32	32	32	32	32	32
Participación	Correlación de Pearson			-,204	-,127	,086	,330	,242
	Sig. (bilateral)			,263	,488	,641	,065	,182
	N			32	32	32	32	32
Competencia electoral	Correlación de Pearson				-,250	-,217	,148	-,261
	Sig. (bilateral)				,167	,232	,420	,150
	N				32	32	32	32
Accountability electoral	Correlación de Pearson					,553**	-,386*	,046
	Sig. (bilateral)					,001	,029	,803
	N					32	32	32
Accountability Institucional	Correlación de Pearson						-,332	,329
	Sig. (bilateral)						,063	,066
	N						32	32
Libertades civiles	Correlación de Pearson							-,270
	Sig. (bilateral)							,136
	N							32
Solidaridad e igualdad	Correlación de Pearson							
	Sig. (bilateral)							
	N							

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Tabla 18. Correlación 2010

		Correlación 2010						
		Estado de Derecho	Participación	Competencia electoral	Accountability electoral	Accountability Institucional	Libertades civiles	Solidaridad e igualdad
Estado de Derecho	Correlación de Pearson		,407*	-,124	,198	,570**	-,262	,666**
	Sig. (bilateral)		,021	,499	,278	,001	,147	,000
	N		32	32	32	32	32	32
Participación	Correlación de Pearson			-,546**	,178	,526**	,014	,295
	Sig. (bilateral)			,001	,330	,002	,939	,101
	N			32	32	32	32	32
Competencia electoral	Correlación de Pearson				-,153	-,273	,138	-,121
	Sig. (bilateral)				,403	,130	,450	,510
	N				32	32	32	32
Accountability electoral	Correlación de Pearson					,406*	-,083	,060
	Sig. (bilateral)					,021	,650	,742
	N					32	32	32
Accountability Institucional	Correlación de Pearson						-,323	,164
	Sig. (bilateral)						,071	,369
	N						32	32
Libertades civiles	Correlación de Pearson							-,310
	Sig. (bilateral)							,084
	N							32
Solidaridad e igualdad	Correlación de Pearson							
	Sig. (bilateral)							
	N							

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Tabla 19. Correlación 2011

		Correlación 2011						
		Estado de Derecho	Participación	Competencia electoral	Accountability electoral	Accountability Institucional	Libertades civiles	Solidaridad e igualdad
Estado de Derecho	Correlación de Pearson		,086	-,023	-,210	,523**	-,243	,633**
	Sig. (bilateral)		,638	,900	,248	,002	,180	,000
	N		32	32	32	32	32	32
Participación	Correlación de Pearson			,013	-,035	,060	,347	,355*
	Sig. (bilateral)			,942	,847	,743	,051	,046
	N			32	32	32	32	32
Competencia electoral	Correlación de Pearson				,094	,304	-,200	-,300
	Sig. (bilateral)				,609	,091	,273	,095
	N				32	32	32	32
Accountability electoral	Correlación de Pearson					-,147	,187	-,242
	Sig. (bilateral)					,422	,306	,182
	N					32	32	32
Accountability Institucional	Correlación de Pearson						-,300	,181
	Sig. (bilateral)						,095	,320
	N						32	32
Libertades civiles	Correlación de Pearson							-,246
	Sig. (bilateral)							,174
	N							32
Solidaridad e igualdad	Correlación de Pearson							
	Sig. (bilateral)							
	N							

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Tabla 20. Correlación 2012

		Correlación 2012						
		Estado de Derecho	Participación	Competencia electoral	Accountability electoral	Accountability Institucional	Libertades civiles	Solidaridad e igualdad
Estado de Derecho	Correlación de Pearson		,099	-,187	-,276	,545**	-,262	,666**
	Sig. (bilateral)		,590	,306	,126	,001	,148	,000
	N		32	32	32	32	32	32
Participación	Correlación de Pearson			,013	-,035	-,080	,309	,423*
	Sig. (bilateral)			,942	,847	,664	,085	,016
	N			32	32	32	32	32
Competencia electoral	Correlación de Pearson				,094	,189	-,204	-,233
	Sig. (bilateral)				,609	,299	,262	,199
	N				32	32	32	32
Accountability electoral	Correlación de Pearson					-,300	,231	-,205
	Sig. (bilateral)					,095	,204	,259
	N					32	32	32
Accountability Institucional	Correlación de Pearson						-,405*	,253
	Sig. (bilateral)						,021	,163
	N						32	32
Libertades civiles	Correlación de Pearson							-,346
	Sig. (bilateral)							,052
	N							32
Solidaridad e igualdad	Correlación de Pearson							
	Sig. (bilateral)							
	N							

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Tabla 21. Correlación 2013

		Correlación 2013						
		Estado de Derecho	Participación	Competencia electoral	Accountability electoral	Accountability Institucional	Libertades civiles	Solidaridad e igualdad
Estado de Derecho	Correlación de Pearson		,103	-,062	-,286	,567**	-,321	,603**
	Sig. (bilateral)		,575	,734	,112	,001	,074	,000
	N		32	32	32	32	32	32
Participación	Correlación de Pearson			,013	-,035	,132	,346	,447*
	Sig. (bilateral)			,942	,847	,471	,053	,010
	N			32	32	32	32	32
Competencia electoral	Correlación de Pearson				,094	,083	-,212	-,231
	Sig. (bilateral)				,609	,650	,245	,203
	N				32	32	32	32
Accountability electoral	Correlación de Pearson					-,430*	,193	-,189
	Sig. (bilateral)					,014	,290	,301
	N					32	32	32
Accountability Institucional	Correlación de Pearson						-,243	,164
	Sig. (bilateral)						,179	,369
	N						32	32
Libertades civiles	Correlación de Pearson							-,244
	Sig. (bilateral)							,179
	N							32
Solidaridad e igualdad	Correlación de Pearson							
	Sig. (bilateral)							
	N							

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Tabla 22. Correlación 2014

		Correlación 2014						
		Estado de Derecho	Participación	Competencia electoral	Accountability electoral	Accountability Institucional	Libertades civiles	Solidaridad e igualdad
Estado de Derecho	Correlación de Pearson		,417*	-,139	,470**	,306	-,383*	,595**
	Sig. (bilateral)		,017	,449	,007	,088	,030	,000
	N		32	32	32	32	32	32
Participación	Correlación de Pearson			-,071	,286	,325	,033	,547**
	Sig. (bilateral)			,700	,113	,070	,858	,001
	N			32	32	32	32	32
Competencia electoral	Correlación de Pearson				-,124	,049	-,167	-,247
	Sig. (bilateral)				,499	,788	,360	,173
	N				32	32	32	32
Accountability electoral	Correlación de Pearson					,392*	-,295	,449**
	Sig. (bilateral)					,026	,101	,010
	N					32	32	32
Accountability Institucional	Correlación de Pearson						-,311	,100
	Sig. (bilateral)						,083	,585
	N						32	32
Libertades civiles	Correlación de Pearson							-,269
	Sig. (bilateral)							,136
	N							32
Solidaridad e igualdad	Correlación de Pearson							
	Sig. (bilateral)							
	N							

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Así las cosas, los resultados muestran que la dimensión *Estado de derecho* (del factor *Procedimiento*) tiene alta y positiva correlación con la dimensión *Solidaridad e Igualdad* (del factor *Contenido*), además de que es constante, es decir, que se presenta por cada uno de los años de análisis. Igualmente, se puede encontrar una correlación directa entre la dimensión *Participación* y la dimensión *Solidaridad e Igualdad*, pero a diferencia de la anterior, no es constante, sino que se presenta entre el 2011 y 2014.

Esto permite plantear lo siguiente: la correlación directa entre dimensión *Estado de derecho* y la dimensión *Solidaridad e igualdad* demuestra la influencia o condicionamiento de ciertas libertades básicas a ciertas condiciones de igualdad; o, planeado de otra forma, y como se presentó en la fundamentación del Índice de democracia subnacional, hay una relación entre libertad negativa, libertad positiva e igualdad. En este caso, y como se subrayó, la dimensión *Solidaridad e igualdad*, particularmente, la igualdad, está relacionada con la libertad positiva, entiendo esta como libertad/ausencia de impedimentos que posibiliten el disfrute de las libertades básicas, es decir, siendo estas últimas las libertades negativas.

El tercer grupo de dimensiones que se correlacionan son *Accountability institucional* y *Libertades civiles*. A diferencia de las dos anteriores, acá se produce, no una relación directa, sino una relación inversa, es decir, que mientras una aumenta, la otra disminuye. Esta correlación es frecuente, pues se percibe en los años 2007, 2008 y 2012. La forma de ella no tiene una explicación teórica, ni de orden práctico, pues se podría afirmar *a priori* que a mejor valoración del desempeño integral (observable del indicador *Accountability institucional*), habría incidencia positiva en el total de homicidios (en este caso, a la disminución) y en el acceso a la administración de justicia (observables de *Libertades civiles*), pero el análisis de correlación de factores presenta lo contrario.

En este punto es necesario resaltar las correlaciones entre dimensiones de diferentes factores. Argumenté, en la explicación del Índice de democracia subnacional, que para cada factor (*Procedimiento*, *Contenido* y *Resultado*) son diferentes calidades esperadas, acá, por ejemplo, de la democracia. Estas correlaciones demuestran que las diferentes

calidades influyen y se condicionan, y que aceptar una dimensión implica acoger necesariamente otra dimensión, aun cuando esté ubicada en otro factor. Lo anterior tiene gran importancia para aceptar la complejidad conceptual y operativa de la *democracia*, y no solo para aprobar una definición unidimensional. Este análisis factorial demuestra empíricamente la compleja interacción entre las dimensiones del concepto democracia y el entramado institucional necesario para su calidad.

Ahora, traeré a colación la correlación entre dimensiones del mismo factor. La primera dimensión en mencionar, nuevamente, es la de *Estado de derecho* y su correlación directa, casi constante, exceptuando el año 2014, con la dimensión *Accountability institucional*. Esta correlación directa puede tener su explicación y sentido teórico, ya que se entiende que él influye en el desempeño integral de la gestión gubernamental (observable de la dimensión *Accountability institucional*).

Por otra parte, en 2010 hay en una corrección inversas entre las dimensiones *Participación y Competencia electoral*. Esta situación quizás encuentre su razón en que la participación en los comicios fue inferior al 50% del censo electoral (47,16 % fue exactamente el nivel de alcance de los sufragios), y esta baja participación condiciona o repercute negativamente en la competencia electoral, lo cual da pistas de la importancia de incentivar la participación para generar mejores y mayores escenarios de competencia electoral.

Como última correlación a resaltar es la que tiene lugar entre las dimensiones *Accountability electoral* y *Accountability institucional* que, aunque variada en su sentido, fue permanente en el tiempo. Entre los años 2007 y 2010 fue directa, mientras que en el 2012 y 2013 fue inversa, y cambia en 2014, nuevamente, a directa.

Este análisis de correlación permite evidenciar tres puntos. El primero es mostrar, empíricamente, la realidad de las relaciones en el funcionamiento de la democracia (Morlino, 2012), pues si bien, teórica y normativamente se pueden establecer relaciones causales entre diferentes dimensiones, el tipo de análisis que se presenta puede aportar

evidencia de la existencia de correlaciones o de la no presencia de estas correlaciones entre las dimensiones de análisis, lo cual contribuye a una teoría ajustada de la democracia al contexto que se estudia, en este caso, al contexto colombiano a nivel subnacional.

El segundo punto que permite mostrar es la importancia de formular políticas públicas dirigidas a fortalecer las relaciones de correlación directa y que desincentive la de correlación inversa, puesto que los factores, y sus dimensiones, representan situaciones que afectan a un número considerable de individuos del grupo social. De allí su relevancia.

Finalmente, como tercera situación, estas correlaciones directas llevan a aceptar que, para lograr una calidad en una dimensión de la democracia, es necesario no despreciar las restantes dimensiones de calidad. Esto es de especial interés cuando las dimensiones que tienen correlación directa, como por ejemplo, las dimensiones *Estado de derecho* y *Solidaridad e igualdad*, que están en factores diferentes de calidad, procedimental y contenido respectivamente, tienen tan altos y constantes correlaciones, lo cual implica, que para preocuparse por una dimensión de calidad, implica la deseabilidad y preocupación por la otra.

Con este análisis y las respectivas consideraciones sobre la correlación entre las dimensiones (variables), presentaré el modo en el que los valores de estas dimensiones evidencian la fluctuación de la democracia a nivel subnacional en Colombia, y permiten evaluar su calidad.

5.2. Análisis sobre la fluctuación de la calidad de la democracia en Colombia

A lo largo de la tesis he defendido la idea de que la democracia es un proceso político dinámico y que su condición fluctúa entre diferentes grados o puntos de evaluación o valoración dentro del territorio de un país. Por ende, este apartado de la tesis está destinado a describir cómo ha fluctuado la calidad de la democracia en Colombia a nivel

subnacional a partir de los valores dados a cada departamento para el periodo 2007-2014, los cuales han sido agrupados por regiones⁸⁹ para realizar comparaciones entre ellos. En este punto es válido recordar que la fluctuación, como concepto, la utilizo para describir la discrepancia o diferencia que se presenta entre dos valoraciones sobre el mismo régimen político democrático o entre dos unidades de análisis de comparación. Estas unidades de análisis pueden ser dos o más periodos de tiempo o dos unidades territoriales, por ejemplo, departamentos o regiones. La fluctuación es, entonces, la existencia de un desplazamiento, ascenso o descenso de una valoración de las instituciones democráticas en un lapso de tiempo o entre territorios comparados.

Antes de este contraste, se puede decir y analizar varios aspectos a partir de la observancia de los porcentajes y medias en la medición.

El año en el que la media nacional de la calidad de la democracia tuvo su mayor valor fue el 2009, con una ponderación de 75,01; sin embargo, el 2013 se sitúa prácticamente con la misma puntuación: 74,98, con solo una diferencia ínfima de 0,03. Por otra parte, el año con media más baja fue el 2014 con 72,12, seguido del 2010 con 73,30, con una diferencia de un poco más de un punto; 1,13 entre ambos valores. Acá hay una regularidad que es necesario destacar: los años de media más alta de calidad son aquellos previos a la culminación de un periodo de gobierno nacional o previos a las elecciones de carácter nacional (Congreso de la República y Presidencia de la República); mientras que las medias más bajas se produjeron precisamente en los años en que dichos comicios se llevaron a cabo, donde tanto los escasos niveles de participación en los proceso electores (observable de la dimensión *Participación*) como los bajos valores en la dimensión *Accountability electoral* tiene mayor influencia en esta baja calidad de la democracia, pues particularmente la participación es más reducida en

⁸⁹ Como presenté antes, en la normativa colombiana esta contemplada que dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas (Art. 306 de la Constitución Política de Colombia). Pero debido a la baja implementación de esta opción administrativa es imposible agrupar todos los territorios del país en estas *regiones* que se conforman voluntariamente por los departamentos. Por tal motivo, he decido agrupar los departamentos en las *regiones geográficas naturales* (Presidente de la República de Colombia, 2010), con el propósito de tener unidades de comparaciones, y así poder usarlas para hacer análisis de y entre ellas.

las elecciones nacionales que en las departamentales y locales. De igual forma, ocurre con el riesgo electoral que aumenta y, por lo tanto, afecta negativamente el *Accountability electoral*. Este tipo de situaciones evidencian que ambos niveles, nacional y subnacional se interrelacionan y se afectan mutuamente, que la política nacional tiene capacidad de incidencia en la calidad del régimen político subnacional. Estas situaciones podrían insinuar que, más allá del denominado sesgo nacional, para estudiar el nivel subnacional es necesario tener como referencia los términos y circunstancias que caracterizan la competencia política nacional (Behrend, 2012).

Sin embargo, el análisis regional tiene unas diferencias que merecen ser resaltadas, las cuales detallo a continuación, realizando comparaciones entre los departamentos que conforman las regiones naturales del país. Todo lo anterior contribuye a confirmar la afirmación de O'Donnell (2012) en el sentido que los efectos de la instauración, implementación y funcionamiento de las diferentes instituciones democráticas no es homogéneo en las diferentes unidades territoriales de un Estado.

5.2.1. Fluctuación de la democracia en la región Andina

Empezaré con la región que abarca el mayor número de departamentos, la Andina, que está conformada por diez departamentos.

El año con mejor media en la calidad de su democracia fue el 2009, con una valoración de 78,72, seguida del 2008 (77,83) y 2014 (77,71); mientras que el de media más baja fue el 2012 con una ponderación de 76,41. Del análisis general de la región se puede concluir que es el que menor fluctuación tiene en el periodo 2007-2014, ya que es cercana a cero (0,08). Aunque es importante fijar la atención en el departamento de Quindío, que tiene una fluctuación negativa acumulada de menos cuatro puntos (-4,00), mientras Santander tiene una fluctuación positiva de casi siete puntos (6,84), entre 2007 y 20014 (ver tabla 23).

Tabla 23. Calidad de la democracia región Andina

Region	Departamento	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Prom total
Andina	ANTIOQUIA	73,27	73,37	73,47	72,67	71,60	71,70	72,55	72,36	72,62
Andina	BOYACA	80,13	80,30	80,63	79,10	78,45	77,12	78,44	79,47	79,21
Andina	CALDAS	74,01	75,30	76,55	71,94	72,72	72,84	73,78	74,14	73,91
Andina	CUNDINAMARCA	81,95	82,39	82,75	79,66	81,96	80,97	82,76	83,88	82,04
Andina	HUILA	76,79	76,50	78,93	76,51	74,14	74,71	75,45	76,15	76,15
Andina	NORTE DE SANTANDER	74,93	75,50	76,83	74,77	72,03	71,78	71,87	72,66	73,80
Andina	QUINDIO	82,84	82,89	83,42	80,02	82,01	82,30	82,90	78,83	81,90
Andina	RISARALDA	78,91	78,48	79,21	77,43	76,47	76,01	76,84	80,29	77,96
Andina	SANTANDER	76,21	76,91	77,63	77,22	80,75	80,39	82,27	83,05	79,30
Andina	TOLIMA	77,26	76,63	77,74	75,50	76,07	76,28	76,77	76,31	76,57
	Prom	77,63	77,83	78,72	76,48	76,62	76,41	77,36	77,71	77,34

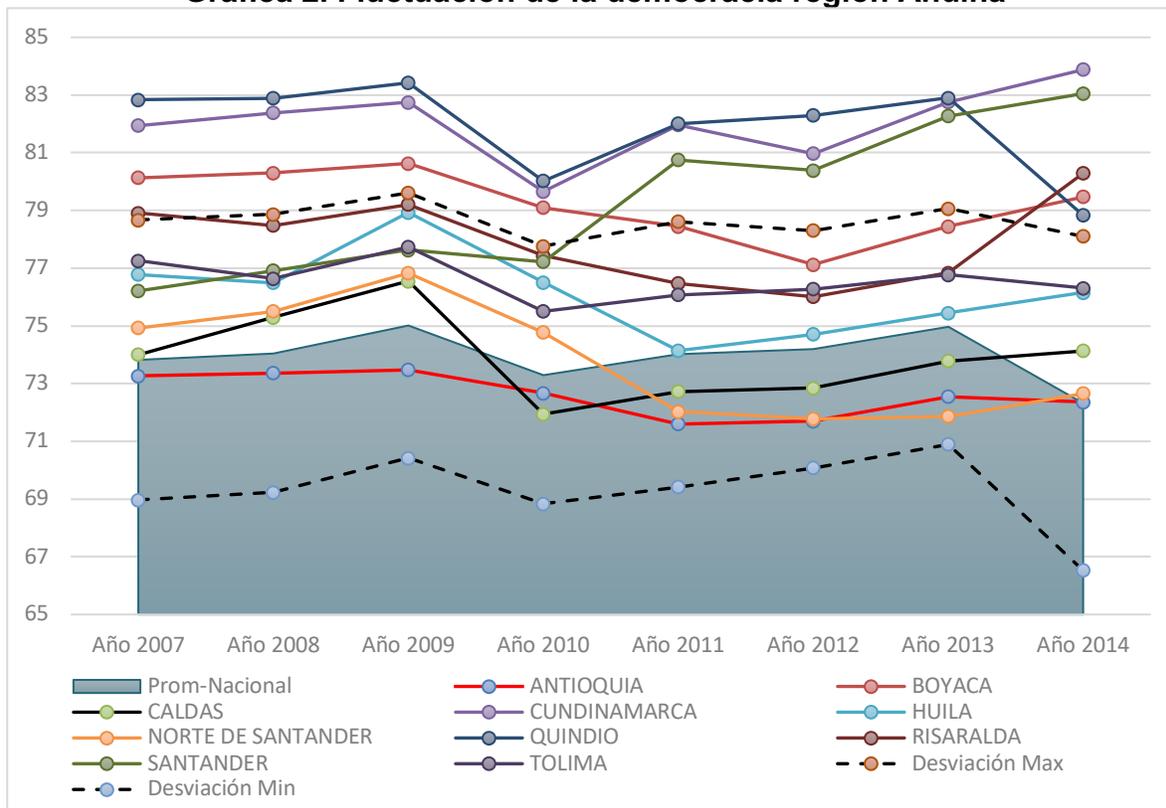
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

En el contexto regional, el departamento de Antioquia es el que menor promedio tuvo en cuanto a calidad de la democracia (72,62), entretanto, Cundinamarca mantuvo el mayor promedio (82,04) (ver tabla 23).

Como se puede observar en la gráfica 2, no hubo grandes avances ni retrasos en la democracia. No obstante, es de resaltar tres situaciones específicas. En 2010 se generó una leve fluctuación negativa, de merma, en la calidad de la democracia en los diez departamentos, siendo Caldas el departamento con mayor fluctuación negativa de un valor de poco más de menos cuatro con cinco puntos (-4.61), entretanto, Santander, tuvo la menor fluctuación con menos de medio punto (-0.41). Lo anterior puede estar asociado a dos causas: la primera es la baja participación en los procesos electorales de ese año (elecciones a Congreso de la República y Presidencia de la República) y el aumento de los riesgos electorales asociados a estos comicios que afectan el *Accountability electoral*. En los años siguientes, 2011 y 2012, continuó el descenso, leve, en algunos de los departamentos, mientras que en los restantes tuvo cabida una fluctuación positiva igualmente leve. Sin embargo, después de este lapso, la fluctuación de la calidad de la democracia tiende a ser positiva, de forma leve, pero sostenible, con la excepción de Quindío donde hubo una tendencia general de alza después de 2010, y entre 2013 y 2014, una fluctuación negativa de cuatro puntos en la calidad de su democracia, pasó de 82,90 a 78,83. Ella se debe a que la dimensión *Estado de derecho* bajó casi 10 puntos

(91,80 a 82,93) al igual que la dimensión *Participación* (55,79 a 44,24), siendo esta una circunstancia que afectó y explica esta fluctuación negativa (ver Gráfica 2).

Gráfica 2. Fluctuación de la democracia región Andina



Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Otro caso de resaltar es el de Santander, que entre 2007 y 2014 reflejó una fluctuación positiva de casi siete puntos en la calidad de su democracia (de 76,2 a 83,03) con un salto importante entre 2010 y 2011 de más de tres puntos (de 77,22 a 80,75). Este acrecimiento se produjo por el aumento de la competencia y la participación electoral, lo cual contribuye a especular que cuando asciende la participación en procesos de votación a más del 60 % del censo electoral se favorece la competencia electoral⁹⁰.

Finalmente, cabe destacar el caso de Antioquia que, según la información recaudada, es el departamento que menos fluctuación tiene, aunque en el acumulado perdió casi un

⁹⁰ Los valores que sustenta esta afirmación están en las tablas 28-35.

punto de calidad de la democracia entre 2007 y 2013 (pasa de 73,27 a 72,36). Tal condición es casi un estancamiento en la calidad de su democracia, a lo cual se le suma que también es la más baja en la región Andina.

Como puede evidenciarse en la gráfica 2, la mayoría de los departamentos de la región Andina están por encima de la media nacional hasta 2010, con la excepción del departamento de Antioquia. No obstante, en el 2009, tres departamentos están por encima de la desviación estándar, lo cual demuestra la alta calidad, y en términos generales, de la democracia en la región. También es de destacar que en el 2014, cinco departamentos estuvieron por encima, no solo de la media nacional de la calidad de la democracia, sino también de la desviación estándar.

Todo lo anterior sustenta que esta región gozó de la mejor calidad de la democracia a nivel subnacional en el periodo analizado.

En este punto, conviene señalar algunas particularidades que se presentan en los departamentos de Antioquia, Caldas y Norte de Santander, pues tienen las calidades más bajas de la democracia de la región. El primero de ellos es llamativo, puesto que solo en 2014 quedó apenas por arriba de la media nacional de la calidad de la democracia, como se vislumbró, pero en los restantes años se ubicó por debajo. Sin embargo, no ocurre lo mismo con Caldas y Norte de Santander, que comienzan a estar por debajo en 2010 y 2011, respectivamente. Lo curioso de estos dos casos es que desde 2007, ambos tuvieron fluctuaciones positivas, pero en 2010 estas fueron negativas, que para el Norte de Santander perduraron hasta 2013.

El hecho de que para 2014 estos tres departamentos (Antioquia, Calda y Norte de Santander) tengan una calidad de sus democracias subnacionales por encima de la media nacional se debe, principalmente, a un dramático descenso de la media nacional⁹¹.

⁹¹ El factor y juego electoral afectó tanto el promedio nacional que hizo que departamentos, que han tenido progresos considerables en su valoración, queden por encima de la media nacional. Como se presentará con mayor detalle en la próxima sección del análisis.

Y aunque estaban teniendo fluctuaciones positivas, particularmente Antioquia y Caldas, no podría considerarse el factor determinante para que en este año sus democracias subnacionales estén por arriba de la media.

5.2.2. Fluctuación de la democracia en la región Caribe

La región Caribe es la segunda con mayor número de departamentos, con un total de ocho y, al igual que la Andina, tuvo su media de mayor calidad de la democracia en el año 2009 (75,12), seguido muy de cerca por el 2013 (74,70); su año con más bajo promedio de calidad fue el 2014 (69,23). Esta región es la que mayor fluctuación media tiene en el periodo 2007 y 2014, con menos cinco puntos y medio (-5,50), negativa promedio, donde hay que resaltar el caso de San Andrés y Providencia donde tuvo lugar una fluctuación negativa de -19,11, pero impulsada por la pérdida de calidad entre 2013 y 2014 de -20,12 puntos en la valoración. A pesar de que este departamento tiene mayor fluctuación negativa, también es el que tiene mejor calidad media de su democracia en la región (76,99); mientras que el departamento de Córdoba, que tiene territorios limítrofes con Antioquia⁹², es el que tiene la media más baja en la calidad en su democracia (71,99). El único que tuvo fluctuación positiva en la región, en el periodo de análisis, fue Magdalena (0,50) (ver tabla 24).

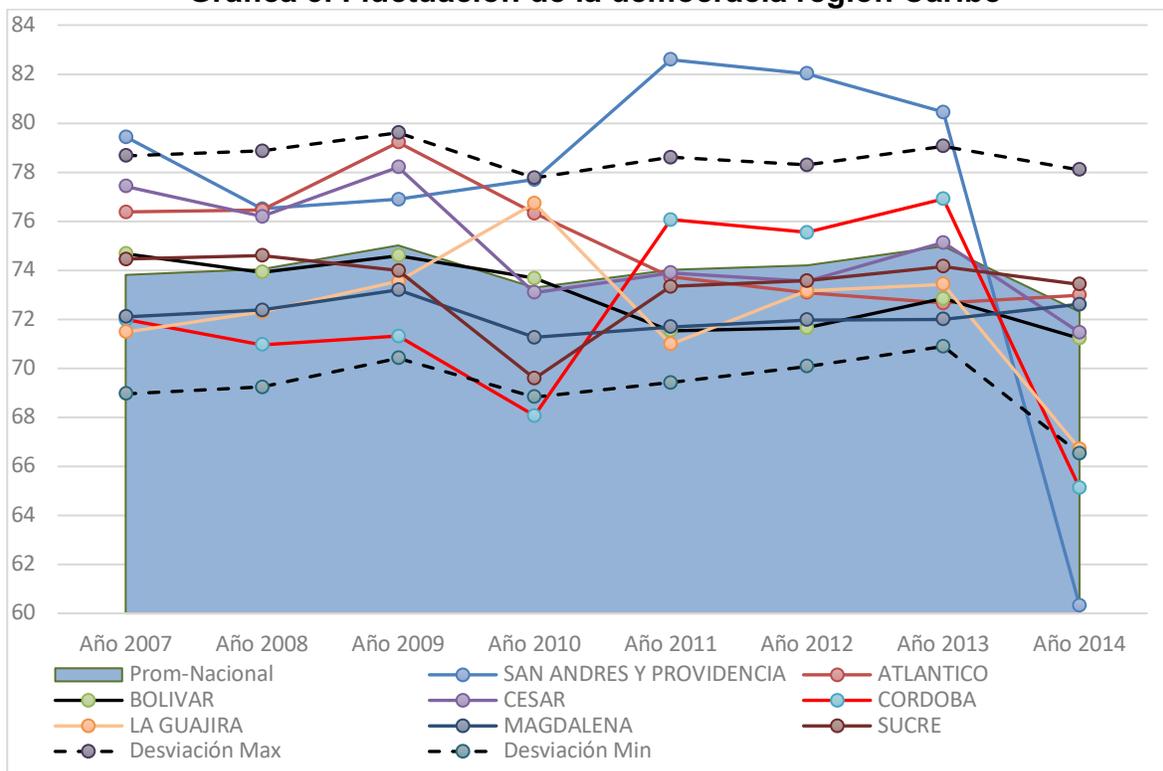
⁹² La zona norte de Antioquia limita con el territorio sur de Córdoba. Ambos territorios se han caracterizan por la presencia de grupos armados y la baja presencia y capacidad Estatal. En especial, sobre el caso el norte de Antioquia ver: (García Villegas & Revelo Rebolledo, 2018a; 2018b).

Tabla 24. Calidad de la democracia región Caribe

Region	Departamento	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Prom total
Caribe	SAN ANDRES y PROVIDENCIA	79,43	76,50	76,89	77,69	82,59	82,03	80,45	60,33	76,99
Caribe	ATLANTICO	76,37	76,45	79,21	76,32	73,72	73,08	72,66	72,98	75,10
Caribe	BOLIVAR	74,67	73,92	74,59	73,67	71,53	71,65	72,84	71,22	73,01
Caribe	CESAR	77,43	76,19	78,20	73,09	73,89	73,56	75,13	71,46	74,87
Caribe	CORDOBA	71,98	70,96	71,31	68,06	76,06	75,55	76,91	65,13	71,99
Caribe	LA GUAJIRA	71,48	72,30	73,54	76,73	70,98	73,15	73,43	66,72	72,29
Caribe	MAGDALENA	72,10	72,37	73,20	71,26	71,68	71,98	72,00	72,61	72,15
Caribe	SUCRE	74,45	74,60	73,98	69,58	73,34	73,57	74,15	73,43	73,39
	Prom	74,74	74,16	75,12	73,30	74,22	74,32	74,70	69,23	73,72

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

En el 2007, la calidad de la democracia de la región fluctuó entre los siguientes valores: 79,43 (San Andrés y Providencia), como mayor calidad, y 71,48 (La Guajira) con menor. Al igual de lo ocurrido en la región Andina, en el año 2010 hubo una fluctuación negativa, un bajón en la calidad de la democracia subnacional en siete de los ocho departamentos respecto a los valores de 2009. El único en donde hubo un aumento en 2010 fue La Guajira, con una fluctuación positiva de tres puntos (pasa de 73,54 a 76,73) (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Fluctuación de la democracia región Caribe

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

El caso más significativo de fluctuación negativa, de regresión de la calidad de la democracia, se desarrolló en el departamento del Cesar entre 2009 y 2010, con menos cinco puntos (-5) —de 78,20 a 73,09—. También es de resaltar la fluctuación negativa de Córdoba (de 71,31 a 68,06) con más de tres puntos negativos, aunque igualmente algunos departamentos reflejaron una leve fluctuación negativa (Atlántico, Bolívar y La Guajira) en 2011. El caso más drástico es La Guajira con una pérdida de casi 6 puntos en 2011 (de 76,73 en 2010 a 70,98), y en menor medida Atlántico que desde 2009 está teniendo fluctuación negativa.

Entre los años 2011 y 2013, los departamentos conservan una fluctuación baja en la calidad de sus democracias, sin embargo, para el 2014 se produce en la región una fluctuación negativa en cinco de los ocho departamentos. Los más afectados fueron: San Andrés y Providencia (que en general es el que mejor calidad de la democracia había tenido), La Guajira y Córdoba. Nuevamente, esta situación coincide con las elecciones a Presidencia y Congreso de la República.

Esta región Caribe, con excepción de 2007, 2008 y 2009 tiene la mitad o la mayoría de los departamentos por debajo de la media nacional de calidad de la democracia. En los años de excepción, 2007 y 2008, esta región tuvo cinco departamentos por encima de la media nacional de calidad, mientras en 2010 y 2014 apenas tres. Solo un departamento entre 2007 y 2013 se mantuvo por arriba de la media nacional, el Archipiélago de San Andrés y Providencia. Para 2014, quedó por debajo, al igual que otros cuatro departamentos, mientras que los tres restantes quedaron apenas por encima de la media nacional de calidad de la democracia, en similar forma, como ocurre con la región Andina, no tanto por el aumento en la calidad de la democracia subnacional de los departamentos de la región, sino a un descenso en la media nacional de la calidad de la democracia, y no por una mejora en el rendimiento de las dimensiones de análisis de la calidad. Ejemplo de lo anterior es el departamento de Sucre, que teniendo una fluctuación negativa entre 2013 y 2014 (de 74,15 a 73,43), en este último año se ubicó por encima de la media nacional. Por otra parte, llaman la atención otros dos departamentos: Cesar y Atlántico,

que en 2010 y 2011, respectivamente, dejaron de estar por arriba de la media nacional de la calidad de la democracia, pero en el 2014 la logran superar.

Un caso especial es el departamento de Córdoba, que entre 2007 y 2010 estuvo por debajo de la media nacional, incluso, en este último año, por debajo de desviación estándar. Sin embargo, en los tres años siguientes, 2011, 2012 y 2013, se consolidó por encima de ella, aun cuando en el 2014 nuevamente descendió hasta por debajo de la desviación estándar. Esta situación compartida con San Andrés y Providencia, siendo este último departamento el que tuvo la fluctuación más dramática de la región, pues desde 2007 había estado por encima de la media nacional de calidad de la democracia, tanto que entre 2011 y 2013 se posicionó por encima de la desviación estándar. No obstante, en 2014 pasó a tener la menor calidad de la democracia subnacional de la región, muy por debajo de la desviación estándar. Tal fue el descenso que, para dicho año, San Andrés y Providencia tuvo el nivel más bajo de calidad de la democracia a nivel subnacional de Colombia (60,33), principalmente por la afectación negativa que tuvieron las dimensiones asociadas a la competencia política y a los procesos electorales.

5.2.3. Fluctuación de la democracia en la región Pacífico

La tercera región por presentar será el Pacífico con sus cuatro departamentos, la cual, al igual que la región Andina y Caribe, tiene su mejor media de calidad de la democracia en el año 2009 (de 77, 81), seguido del 2008 (de 76,81). El año con media más baja en calidad fue el 2011(de 74,34). Esta región tuvo una fluctuación media negativa en el periodo de análisis de cerca de menos un punto (-1,10). Se destaca, igualmente, que Chocó sostuvo una fluctuación de aproximadamente menos 3 puntos y medio (-3,49) que obedece a tres momentos claves en 2010, 2011 y 2014, todos años de elecciones (la primera y la última fecha lo fueron de carácter nacional, mientras la segunda es de elecciones subnacionales). Por otra parte, es oportuno mencionar que Valle del Cauca fue el único departamento que tuvo una fluctuación positiva, aunque leve (de 0,11). La mejor media de calidad de la democracia para la región estuvo a cargo del departamento de Nariño (77,94) y su contraparte, Chocó (71,88) (ver tabla 25).

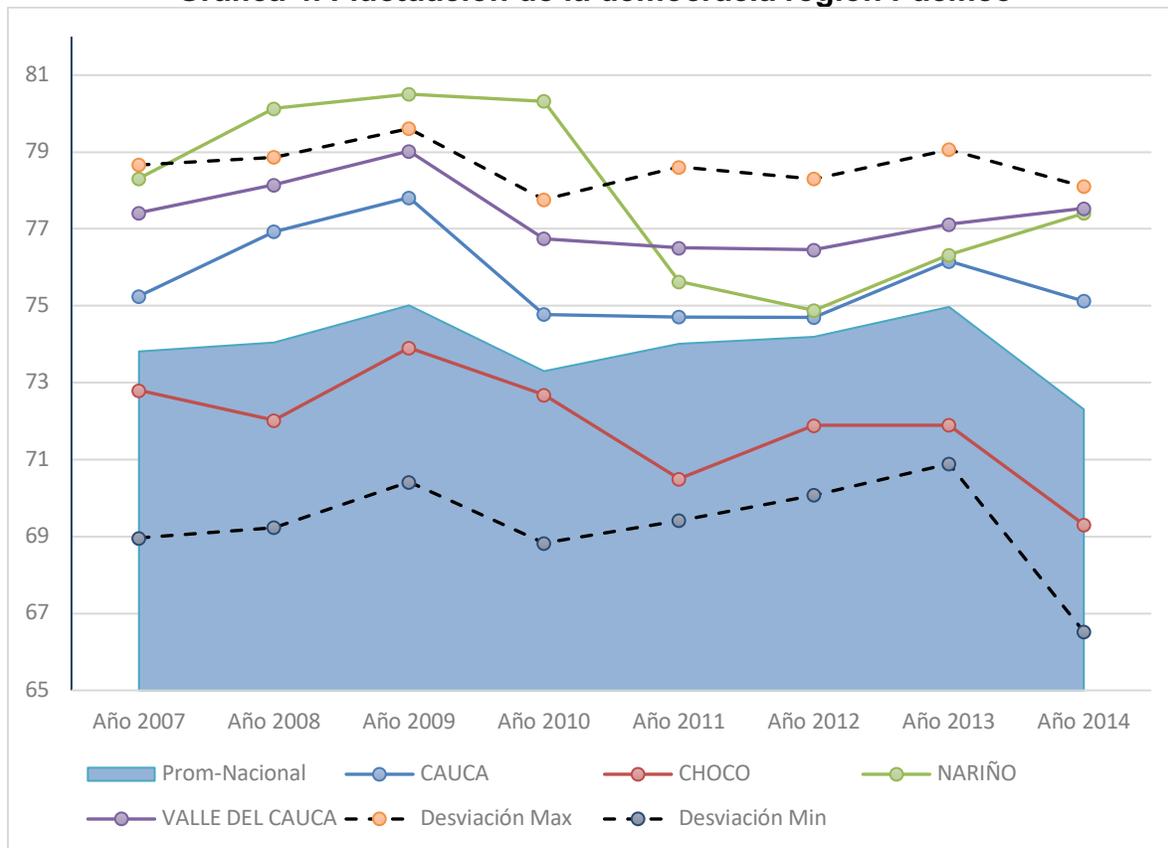
Tabla 25. Calidad de la democracia región Pacífico

Region	Departamento	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Prom total
Pacífico	CAUCA	75,25	76,93	77,82	74,77	74,71	74,70	76,16	75,12	75,68
Pacífico	CHOCO	72,80	72,02	73,91	72,69	70,50	71,89	71,90	69,31	71,88
Pacífico	NARIÑO	78,31	80,13	80,51	80,32	75,63	74,88	76,32	77,41	77,94
Pacífico	VALLE DEL CAUCA	77,42	78,14	79,02	76,75	76,51	76,46	77,12	77,53	77,37
	Prom	75,94	76,81	77,81	76,13	74,34	74,48	75,38	74,84	75,72

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

El punto en común de esta región con las dos anteriores reside en que sus medias de mejor calidad se dan en el mismo año (2009); y su media más baja, en el periodo entre 2011-2013, es decir, la primera de ellas tuvo lugar en un gobierno (2006-2010), mientras que la otra tuvo lugar en otro (2010-2014) (ver tabla 25).

Esta región, aunque en menor medida que la Andina, tiene una leve fluctuación y, a diferencia de la región de la Amazonía, es en la que los departamentos tienen menor distancia entre sus calidades en el periodo de análisis (2007-2014). Al igual que otras regiones, tres departamentos tuvieron un leve descenso en el 2010, con excepción de Nariño que la tiene para 2011. Luego de este periodo, Nariño y Valle del Cauca aumentaron y conservaron la calidad de sus democracias, respectivamente, en el periodo 2011-2014; mientras en Cauca y Chocó repercutieron fluctuaciones negativas (de -1.04 y -2,59, en orden), en la calidad de sus democracias en el lapso 2013-2014 (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Fluctuación de la democracia región Pacífico

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

En el Pacífico los departamentos estuvieron por encima de la media de calidad de la democracia de Colombia, con la excepción de Chocó.

Los departamentos de Cauca, Nariño y Valle del Cauca, a pesar de tener fluctuaciones negativas entre 2009 y 2011, incluso en 2012, para el primero de ellos, conservaron la calidad de sus democracias subnacional por encima de la media nacional.

Precisamente, Nariño, en los años 2008, 2009 y 2010 se ubicó por encima de la desviación estándar, lo que habla de la buena calidad de la democracia a nivel subnacional de este departamento. Sin embargo, en el 2011 tuvo una gran fluctuación negativa, que hizo que Valle del Cauca quedara como el departamento como mayor calidad de la democracia subnacional de la región desde este año, incluso en 2014, cuando Nariño, que desde 2012 tiene fluctuaciones positivas, se acercó.

El departamento de Chocó, como se advierte en la gráfica, es el único que siempre permaneció por debajo de la media de calidad nacional de la democracia, incluso en los años 2011, 2013 y 2014 se acercó a estar por debajo de la desviación estándar, lo que da cuenta de la baja calidad subnacional de la democracia de este departamento.

5.2.4. Fluctuación de la democracia en la región de la Amazonía

La cuarta región, la Amazonía, tiene un total de seis departamentos. El año con media más alta en la calidad de la democracia allí fue el 2012 (72,39), mientras que en el 2014 tuvo cabida la media más baja (65,99). La fluctuación media de esta región en el periodo de estudio fue negativa (-1,63). Por otra parte, en este lapso, el departamento que tuvo mayor fluctuación negativa fue Vaupés (-14,23), principalmente entre 2013-2014 (-20,34), año de elecciones presidenciales. El departamento de Putumayo tuvo la mayor fluctuación positiva (5,75), gracias a un repunte sobre el 2011-2012 de 4,22. A pesar de ser Vaupés el departamento que mayor fluctuación negativa tuvo también fue el que mejor promedio de calidad de la democracia gozó entre 2007-2014 en la región, con una valoración de 72,63. Por su parte, Guaviare, con 64,16, es el departamento de menor promedio en el mismo periodo (ver tabla 26).

Tabla 26. Calidad de la democracia región de la Amazonía

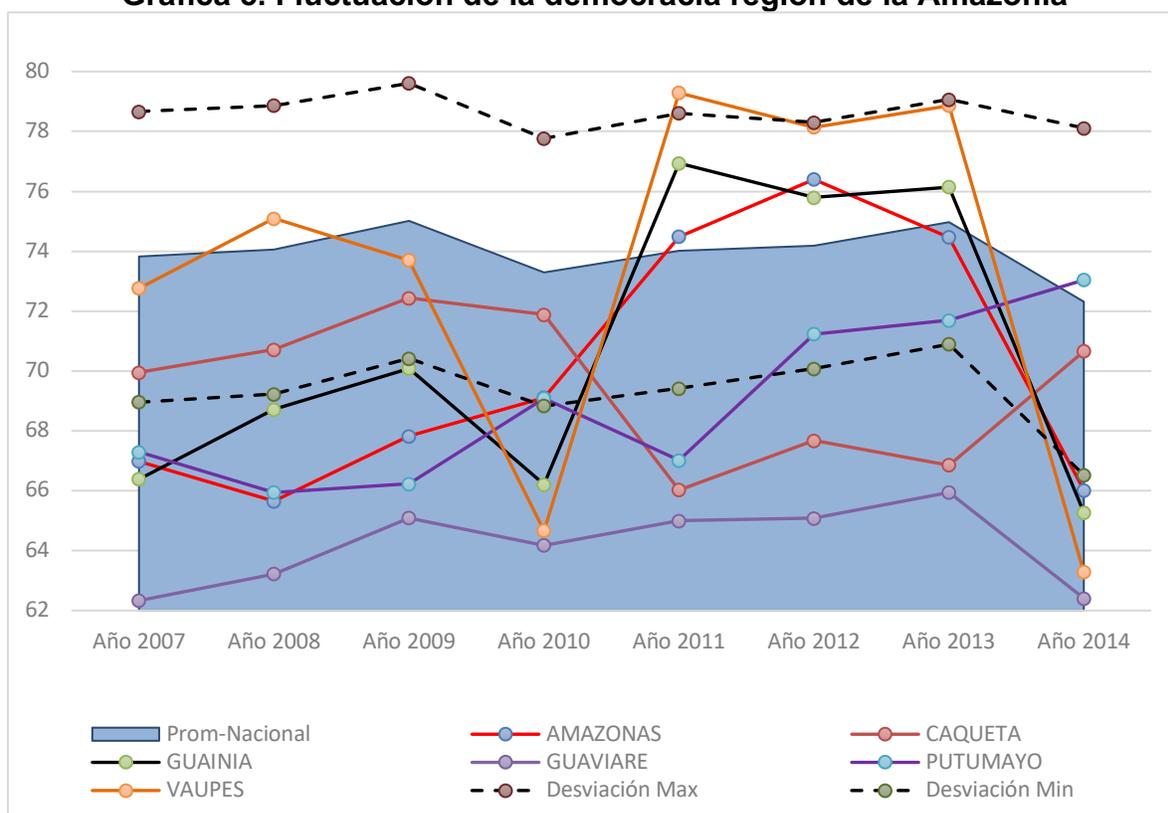
Region	Departamento	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Prom total
Amazonia	AMAZONAS	66,98	65,66	67,83	69,11	74,49	76,40	74,46	66,01	70,12
Amazonia	CAQUETA	69,94	70,72	72,44	71,89	66,02	67,67	66,86	70,66	69,53
Amazonia	GUAINIA	66,39	68,71	70,08	66,21	76,94	75,79	76,15	65,27	70,69
Amazonia	GUAVIARE	62,33	63,22	65,09	64,18	65,00	65,09	65,94	62,41	64,16
Amazonia	PUTUMAYO	67,29	65,94	66,23	69,09	67,02	71,24	71,69	73,04	68,94
Amazonia	VAUPES	72,76	75,09	73,69	64,67	79,29	78,14	78,86	58,52	72,63
	Prom	67,62	68,22	69,23	67,52	71,46	72,39	72,33	65,99	69,34

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

En esta región fue donde se desarrolló el caso de mayor distancia en los departamentos con mejor y con menor calidad de la democracia, específicamente, en el 2007 entre Vaupés (72,76) y Guaviare (62,33), siendo este último el de menor calidad durante este año en Colombia.

También se pudo observar una tendencia hacia una fluctuación positiva en el periodo 2007 y 2013 entre tres y 10 puntos, pero con dos puntos de fluctuación negativa en 2010 y 2014. Justamente, en el 2010 se notó una considerable fluctuación negativa en Guaviare y Vaupés; pero lo curioso es que este último departamento en el año siguiente pasó a ser el departamento con la mayor calidad en los años 2011, 2012 y 2013 (de 79,20; 78,14 y 78,86, respectivamente) para luego, en el año 2014, ser, nuevamente, el segundo departamento con menor calidad en la democracia de la región (de 58,52) al perder 20,77 puntos, respecto de 2013, siendo esta la fluctuación negativa de calidad de la democracia más drástica observada en el periodo de análisis, solo comparada con la de San Andrés y Providencia, también en el periodo 2013-2014 (de -20,12 puntos de fluctuación negativa en el lapso). Otros departamentos con fluctuación negativa importante entre 2013 y 2014 son: Guainía, Amazonía y, en menor medida, Guaviare. Nuevamente, ellas están asociadas a las elecciones de orden nacional, es decir, Congreso y Presidencia de la República (ver gráfica 5).

Gráfica 5. Fluctuación de la democracia región de la Amazonía



Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Los otros dos departamentos, Putumayo y Caquetá, en 2014 escenificaron una fluctuación positiva en la calidad de sus democracias subnacionales respecto de 2013. El primero de ellos logró su mayor rendimiento en el periodo de análisis con una valoración de 73,04, y aunque Caquetá también aumenta, no es su mejor valoración en la calidad de su democracia, es apenas su tercer mejor valor de calidad después de las logradas en 2009 y 2010.

Finalmente, la región es la que menor calidad de la democracia tuvo a nivel subnacional, en comparación con sus pares. Hasta 2010, todos sus departamentos estaban por debajo de la media nacional, con la excepción de Vaupés que, en 2008, apenas, estuvo por encima de la media nacional, lo cual se repite entre 2011 y 2013, acompañado de Guainía y Amazonía, hasta 2012 donde quedó por debajo de la media nacional. Para 2014, solo Putumayo quedó con una calidad de la democracia por encima de la media nacional.

5.2.5. Fluctuación de la democracia en la región Orinoquía

La última región a presentar es la Orinoquía que tiene cuatro departamentos. Muy al contrario de la región Andina, Caribe y Pacífico, esta tuvo su media de calidad de la democracia más alta en el periodo 2010-2014, precisamente en 2013 con una valoración de 73,16, y su media más baja, en el 2007 con 69,58. Ella, además de la Andina, fue la única que tuvo una fluctuación positiva acumulada, siendo incluso mayor, con 1,20.

En esta región, el único departamento con una fluctuación negativa es Arauca (de -1,09) en el periodo 2007 -2014, entretanto, Vichada fue el de mayor fluctuación positiva con dos puntos (2,00).

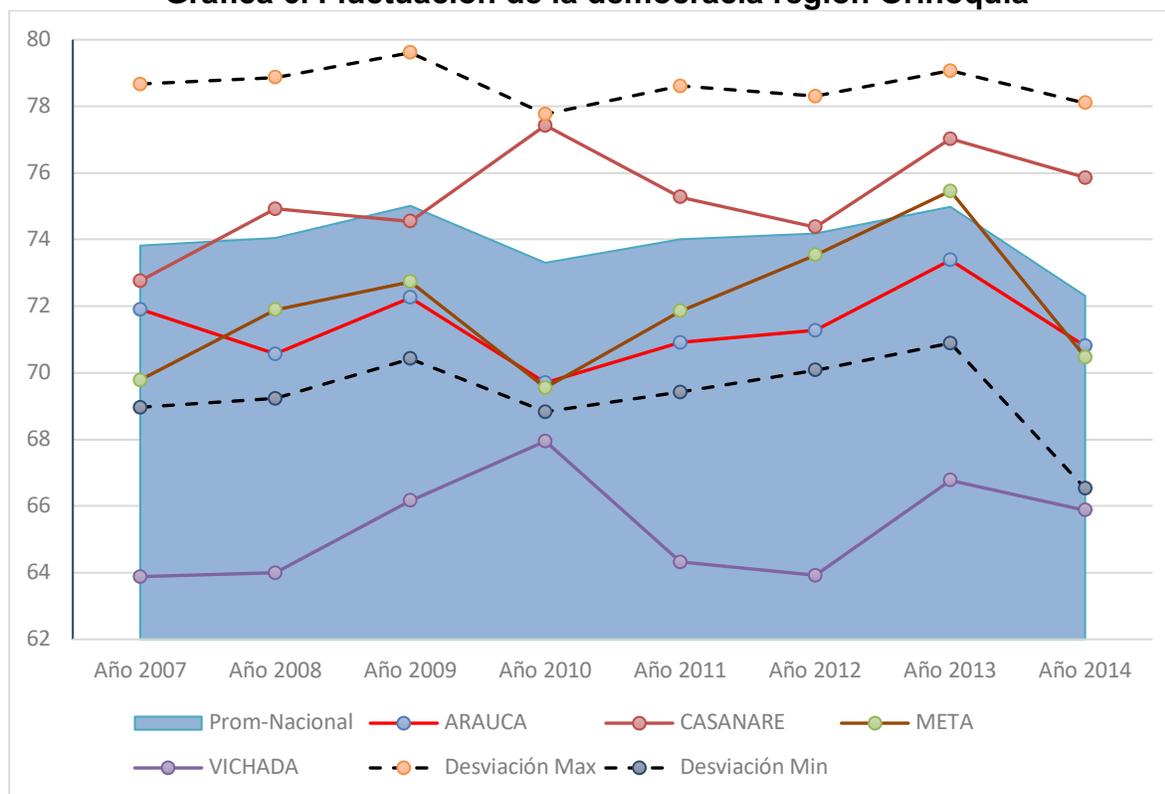
El departamento con mejor media de calidad de la democracia es Casanare (75,29) y de media más baja es Vichada (65,36), a pesar de ser el que mayor fluctuación positiva tuvo (ver tabla 27).

Tabla 27. Calidad de la democracia región Orinoquía

Region	Departamento	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Prom total
Orinoquia	ARAUCA	71,90	70,57	72,26	69,70	70,90	71,27	73,38	70,81	71,35
Orinoquia	CASANARE	72,76	74,92	74,55	77,43	75,27	74,37	77,02	75,96	75,29
Orinoquia	META	69,78	71,89	72,73	69,55	71,86	73,53	75,46	70,47	71,91
Orinoquia	VICHADA	63,88	64,00	66,16	67,95	64,32	63,92	66,77	65,88	65,36
	Prom	69,58	70,34	71,42	71,16	70,59	70,77	73,16	70,78	70,98

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Las fluctuaciones entre las calidades de la democracia en los departamentos de esta región tienen una particularidad. Los recorridos tienen dos grupos de departamentos: Vichada y Casanare, que a pesar de estar separados por entre siete y 10 puntos entre sus calidades, tiene similares recorridos en sus fluctuaciones. El segundo grupo de departamentos que comparten recorridos está conformado por Arauca y Meta, lo cual es de resaltar, si se tiene en cuenta que no hay fronteras terrestres entre ellos (ver gráfica 6).

Gráfica 6. Fluctuación de la democracia región Orinoquía

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

A diferencia de otros casos, el primer grupo de departamentos referenciado tuvo una fluctuación positiva en 2010, mientras que, en el segundo, fue negativa. Sin embargo, los cuatro departamentos en 2014 gozaron una fluctuación negativa, lo cual coincide nuevamente con las elecciones nacionales.

Esta es una de las regiones donde en términos porcentuales hubo un mayor crecimiento de la calidad de la democracia en sus departamentos, aunque es poco más de un punto (1,20). Pero este ascenso no tuvo lugar en todos los casos, Arauca tiene una fluctuación negativa entre 2007 y 2014 (-1,09).

La región de la Orinoquía, junto con la Amazonia, fue la de menor calidad de sus democracias a nivel subnacional. Su media regional siempre quedó por debajo de la nacional. Específicamente, los departamentos de Arauca, Meta y Vichada estuvieron por debajo, con excepción de 2013, año en el que el segundo de ellos apenas logró posicionarse por encima de la media nacional. El departamento del Vichada, por su parte, gozó de tan baja calidad en su democracia a nivel subnacional que siempre se ubicó por debajo de la desviación estándar.

Por su parte, el departamento de Casanare, con excepción de 2007 y 2009, siempre estuvo por encima de la media nacional de calidad de la democracia. Incluso en 2010, por poco queda por encima de la desviación estándar.

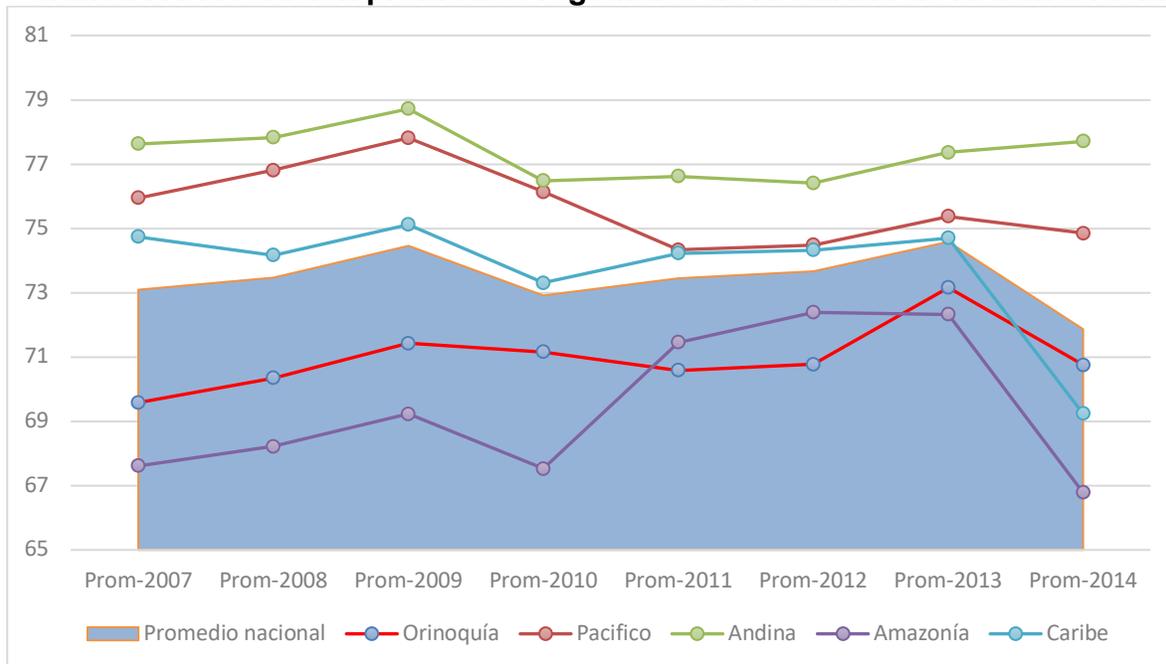
5.3. Análisis de calidad de la democracia a nivel subnacional a partir de sus subdimensiones de análisis

Lo que presento aquí es el análisis de la calidad de la democracia a nivel subnacional en Colombia. Para realizar este análisis, tengo en cuenta las siete dimensiones establecidas en el Índice de democracia subnacional, en el cual he agregado las trece subdimensiones y traigo a colación los resultados relevantes de las comparaciones de los valores obtenidos entre los departamentos que integran las diferentes regiones del país. Empero, antes realizaré unas observaciones.

A partir de los datos esbozados en el análisis de la fluctuación de la democracia a nivel subnacional, se pueden evidenciar o, cuando menos, dar indicios sobre varias situaciones que ocurren en la democracia subnacional colombiana: en cada año se produjeron fluctuaciones en la calidad de la democracia en cada región y departamento, impulsada, claramente, por cambios en las dimensiones analizadas.

Igualmente, se puede observar diferencias considerables entre las calidades de la democracia en cada una de las regiones. Los promedios generales de las regiones pueden diferenciarse hasta en ocho puntos: la Andina con 77,34, mientras la región Amazónica con 69,34. Incluso, en años, como el 2014, esta distancia entre regiones con mayor y menor calidad es de doce puntos: la región Andina con 77,71, entretanto, la región Amazónica con 65,99. Estas cifras demuestran, por tanto, que la fluctuación de la calidad de la democracia tiene lugar no solo en el tiempo, sino también en el territorio (ver gráfica 7).

Gráfica 7. Fluctuación promedios regionales de la calidad de la democracia



Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Por otra parte, tales hallazgos también pueden evidenciar o insinuar dos características del proceso de democratización en Colombia a nivel subnacional: por un lado, claramente, una fluctuación en la calidad de la democracia, tanto a nivel territorial como en el tiempo, pero no se puede evidenciar un proceso de democratización del régimen político, pues las fluctuaciones son tan cortas y poco constantes en su dirección que no se puede afirmar un proceso de democratización o desdemocratización, por lo menos significativo, en el periodo analizado. En apariencia, se observa un estancamiento en estos eventuales procesos, ya que, en general, los valores iniciales y finales de la evaluación de la calidad de la democracia no son muy disímiles a lo largo de los ocho años de análisis.

Lo anterior conduce, entonces, a otra aclaración: si se ha partido del supuesto de que el régimen político tiene sus propios óptimos (el cual es evaluado/establecido cuando se hace la comparación con otros regímenes políticos), las calidades de la democracia a nivel subnacional son bajas, más aún, teniendo en cuenta la baja calidad de la democracia a nivel nacional en Colombia.

El valor de calidad más alto alcanzado por una región fue de 78,72 (región Andina en 2009) y el valor más alto por departamento de 83,88 (Cundinamarca en 2014). En consecuencia, se propone que el valor 75 como punto de inflexión para diferenciar las democracias de mayor calidad de aquellas de menor calidad. La escogencia de este valor de referencia se hace por dos razones: i) se hace a partir de establecer el rango entre 0-100 en cuartiles, lo cual hace que ii) el rango entre 75-100 sea el rango superior, que representaría entonces, los mejores y más altos valores de calidad de la democracia. Por lo tanto, este valor es una frontera entre aquellas bajo el supuesto de que esta cifra, e incluso las superiores, presupone que los requisitos de rendimiento de las instituciones democráticas observadas funcionan de buena forma, pero tiene defectos no sustanciales en su rendimiento. En caso contrario, cuando es inferior a 75 puntos, igualmente se intuye la existencia de las instituciones democráticas, pero se advierte que el rendimiento de ellas tiene carencias significativas y sustanciales en su rendimiento.

Teniendo entonces los 75 puntos como rango para diferenciar las democracias, encontramos que para 2007 (ver tabla 28), 19 departamentos tienen una ponderación por debajo, y solo tres por arriba, con 80 puntos.

Esto es un ejemplo de que los óptimos locales de la democracia subnacional, en un contexto de democracia nacional defectuosa, son, cuando menos, no alta. Son pocos los departamentos que suben a más de 80, y ninguno por encima de 85 puntos.

Tabla 28. Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2007

Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2007										
Región	Departamento	Año	ED	Part	CompElec	Aelect	Ainst	LibCiv	Sollgual	Total
Andina	QUINDIO	2007	93,52	58,57	75,00	91,67	68,88	96,65	95,56	82,84
Andina	CUNDINAMARCA	2007	92,22	63,83	66,67	85,47	72,63	97,98	94,82	81,95
Andina	BOYACA	2007	93,78	60,10	75,00	71,54	69,92	98,06	92,50	80,13
Caribe	SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	2007	91,72	53,77	71,43	100,00	57,17	98,08	83,88	79,43
Andina	RISARALDA	2007	94,19	55,60	55,56	92,86	65,10	97,64	91,42	78,91
Pacífico	NARIÑO	2007	78,39	63,25	100,00	62,50	57,49	97,23	89,31	78,31
Caribe	CESAR	2007	88,94	57,26	83,33	68,00	54,61	96,18	93,68	77,43
Pacífico	VALLE DEL CAUCA	2007	88,14	49,61	70,00	95,24	58,67	87,23	93,06	77,42
Andina	TOLIMA	2007	89,90	57,56	54,55	80,85	69,84	96,17	91,95	77,26
Andina	HUILA	2007	90,00	61,54	66,67	78,38	50,85	97,43	92,64	76,79
Caribe	ATLANTICO	2007	93,27	49,98	75,00	73,91	53,83	95,98	92,59	76,37
Andina	SANTANDER	2007	93,94	63,73	60,00	64,37	63,58	95,97	91,89	76,21
Pacífico	CAUCA	2007	86,80	56,66	66,67	85,71	44,54	96,84	89,51	75,25
Andina	NORTE DE SANTANDER	2007	92,54	53,48	55,56	75,00	58,94	95,91	93,12	74,93
Caribe	BOLIVAR	2007	89,30	52,16	85,71	60,87	41,28	96,88	96,49	74,67
Caribe	SUCRE	2007	90,82	66,28	75,00	50,00	41,46	98,29	99,30	74,45
Andina	CALDAS	2007	94,27	57,47	50,00	85,19	45,95	95,08	90,09	74,01
Andina	ANTIOQUIA	2007	86,52	52,56	61,54	74,40	56,89	90,31	90,64	73,27
Pacífico	CHOCO	2007	86,80	57,54	70,00	66,67	44,29	98,48	85,82	72,80
Amazonía	VAUPES	2007	69,37	62,06	85,71	66,67	44,71	99,83	81,00	72,76
Orinoquia	CASANARE	2007	90,33	74,00	50,00	47,37	53,48	98,88	95,27	72,76
Caribe	MAGDALENA	2007	86,59	56,86	77,78	48,57	42,71	97,10	95,10	72,10
Caribe	CORDOBA	2007	91,96	64,43	50,00	60,00	42,34	98,35	96,78	71,98
Orinoquia	ARAUCA	2007	88,77	54,80	75,00	42,86	50,19	98,50	93,18	71,90
Caribe	LA GUAJIRA	2007	88,05	50,76	100,00	46,67	30,61	98,55	85,76	71,48
Amazonía	CAQUETA	2007	85,45	47,58	70,00	50,00	43,84	98,51	94,23	69,94
Orinoquia	META	2007	86,42	59,35	50,00	58,62	43,05	95,63	95,42	69,78
Amazonía	PUTUMAYO	2007	68,27	55,09	55,56	53,85	46,53	99,39	92,34	67,29
Amazonía	AMAZONAS	2007	70,53	61,62	66,67	54,55	31,77	98,81	84,95	66,98
Amazonía	GUAINIA	2007	68,45	61,36	77,78	50,00	26,07	99,41	81,66	66,39
Orinoquia	VICHADA	2007	70,20	54,02	87,50	25,00	17,29	99,57	93,59	63,88
Amazonía	GUAVIARE	2007	68,54	55,39	54,55	50,00	25,12	99,26	83,45	62,33

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Por consiguiente, los óptimos subnacionales de la democracia son bajos, y esto se puede evidenciar en los siguientes análisis: para 2008 (ver tabla 29), a pesar de haber un aumento de tres departamentos por encima del valor establecido respecto a 2007, hubo

16 por encima de 75 puntos, mientras apenas uno más tuvo un valor por encima (80) respecto a 2013. Esto demuestra que la fluctuación positiva hacia una democracia de alta calidad no se presenta de forma evidente.

Tabla 29. Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2008

Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2008										
Región	Departamento	Año	ED	Part	CompElec	Aelect	Ainst	LibCiv	Soligual	Total
Andina	QUINDIO	2008	94,20	58,57	75,00	91,67	72,06	96,85	91,87	82,89
Andina	CUNDINAMARCA	2008	93,88	63,83	66,67	85,47	73,29	98,26	95,31	82,39
Andina	BOYACA	2008	95,56	60,10	75,00	71,54	69,66	98,19	92,03	80,30
Pacífico	NARIÑO	2008	85,86	63,25	100,00	62,50	62,82	97,54	88,94	80,13
Andina	RISARALDA	2008	92,81	55,60	55,56	92,86	66,83	94,96	90,79	78,48
Pacífico	VALLE DEL CAUCA	2008	89,30	49,61	70,00	95,24	62,70	87,40	92,76	78,14
Pacífico	CAUCA	2008	88,24	56,66	66,67	85,71	54,14	97,18	89,94	76,93
Andina	SANTANDER	2008	94,90	63,73	60,00	64,37	67,56	96,02	91,78	76,91
Andina	TOLIMA	2008	89,93	57,56	54,55	80,85	66,05	96,19	91,32	76,63
Caribe	SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	2008	90,15	53,77	71,43	100,00	39,68	98,17	82,30	76,50
Andina	HUILA	2008	89,25	61,54	66,67	78,38	50,74	97,35	91,56	76,50
Caribe	ATLANTICO	2008	94,51	49,98	75,00	73,91	52,49	96,08	93,19	76,45
Caribe	CESAR	2008	85,64	57,26	83,33	68,00	48,60	96,87	93,65	76,19
Andina	NORTE DE SANTANDER	2008	93,92	53,48	55,56	75,00	62,64	96,31	91,60	75,50
Andina	CALDAS	2008	95,44	57,47	50,00	85,19	56,15	95,22	87,62	75,30
Amazonía	VAUPES	2008	69,68	62,06	85,71	66,67	61,82	99,75	79,99	75,09
Orinoquia	CASANARE	2008	95,65	74,00	50,00	47,37	61,56	99,16	96,68	74,92
Caribe	SUCRE	2008	89,66	66,28	75,00	50,00	44,17	98,35	98,72	74,60
Caribe	BOLIVAR	2008	90,04	52,16	85,71	60,87	35,70	97,25	95,74	73,92
Andina	ANTIOQUIA	2008	84,65	52,56	61,54	74,40	61,35	88,73	90,35	73,37
caribe	MAGDALENA	2008	89,44	56,86	77,78	48,57	41,48	96,79	95,66	72,37
Caribe	LA GUAJIRA	2008	89,71	50,76	100,00	46,67	34,68	98,89	85,39	72,30
PACÍFICO	CHOCO	2008	84,20	57,54	70,00	66,67	38,50	98,56	88,68	72,02
Orinoquia	META	2008	89,35	59,35	50,00	58,62	56,14	96,30	93,50	71,89
Caribe	CORDOBA	2008	90,96	64,43	50,00	60,00	36,40	97,99	96,92	70,96
Amazonía	CAQUETA	2008	87,69	47,58	70,00	50,00	50,84	98,57	90,34	70,72
Orinoquia	ARAUCA	2008	88,76	54,80	75,00	42,86	47,31	98,49	86,75	70,57
Amazonía	GUAINIA	2008	70,67	61,36	77,78	50,00	40,71	99,25	81,22	68,71
Amazonía	PUTUMAYO	2008	67,82	55,09	55,56	53,85	37,93	99,44	91,92	65,94
Amazonía	AMAZONAS	2008	69,41	61,62	66,67	54,55	22,25	99,04	86,05	65,66
Orinoquia	VICHADA	2008	70,67	54,02	87,50	25,00	21,66	99,45	89,70	64,00
Amazonía	GUAVIARE	2008	67,18	55,39	54,55	50,00	33,64	98,98	82,82	63,22

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Los mismos departamentos que para 2008 tenían más de 80 puntos, los tendrían también en 2009 (Quindío: 83,42; Cundinamarca: 82,75; Boyacá: 80,63; Nariño: 80,51). Igualmente, se mantendría un número similar en el total de departamentos por debajo de 75 puntos, 17 en total. Es conveniente en este punto recordar que este año fue en el mejor promedio nacional en calidad de la democracia (ver tabla 30).

Tabla 30. Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2009

Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2009										
Región	Departamento	Año	ED	Part	CompElec	Aelect	Ainst	LibCiv	Sollgual	Total
Andina	QUINDIO	2009	96,68	58,57	75,00	91,67	72,27	97,21	92,56	83,42
Andina	CUNDINAMARCA	2009	94,54	63,83	66,67	85,47	75,15	98,33	95,26	82,75
Andina	BOYACA	2009	98,86	60,10	75,00	71,54	68,14	98,57	92,21	80,63
Pacífico	NARIÑO	2009	81,42	63,25	100,00	62,50	69,68	97,43	89,27	80,51
Caribe	ATLANTICO	2009	100,00	49,98	75,00	73,91	64,55	96,42	94,64	79,21
Andina	RISARALDA	2009	94,75	55,60	55,56	92,86	67,79	96,03	91,87	79,21
Pacífico	VALLE DEL CAUCA	2009	92,98	49,61	70,00	95,24	64,68	88,57	92,10	79,02
Andina	HUILA	2009	91,54	61,54	66,67	78,38	64,56	97,38	92,45	78,93
Caribe	CESAR	2009	89,88	57,26	83,33	68,00	58,29	97,09	93,55	78,20
Pacífico	CAUCA	2009	90,68	56,66	66,67	85,71	58,00	96,67	90,32	77,82
Andina	TOLIMA	2009	98,06	57,56	54,55	80,85	64,62	96,80	91,72	77,74
Andina	SANTANDER	2009	100,00	63,73	60,00	64,37	67,15	96,57	91,58	77,63
Caribe	SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	2009	92,92	53,77	71,43	100,00	39,16	98,48	82,48	76,89
Andina	NORTE DE SANTANDER	2009	96,84	53,48	55,56	75,00	68,78	96,80	91,34	76,83
Andina	CALDAS	2009	95,38	57,47	50,00	85,19	62,62	96,23	88,98	76,55
Caribe	BOLIVAR	2009	93,85	52,16	85,71	60,87	37,79	96,88	94,88	74,59
Orinoquia	CASANARE	2009	90,15	74,00	50,00	47,37	62,63	99,26	98,46	74,55
Caribe	SUCRE	2009	91,54	66,28	75,00	50,00	41,32	97,48	96,23	73,98
Pacífico	CHOCO	2009	86,47	57,54	70,00	66,67	51,99	98,52	86,17	73,91
Amazonía	VAUPES	2009	69,62	62,06	85,71	66,67	52,18	99,84	79,79	73,69
Caribe	LA GUAJIRA	2009	91,39	50,76	100,00	46,67	41,70	98,79	85,50	73,54
Andina	ANTIOQUIA	2009	83,88	52,56	61,54	74,40	65,21	84,38	92,36	73,47
Caribe	MAGDALENA	2009	94,88	56,86	77,78	48,57	45,57	95,22	93,50	73,20
Orinoquia	META	2009	91,59	59,35	50,00	58,62	57,19	96,79	95,58	72,73
Amazonía	CAQUETA	2009	89,42	47,58	70,00	50,00	59,40	98,59	92,08	72,44
Orinoquia	ARAUCA	2009	93,48	54,80	75,00	42,86	54,23	98,65	86,78	72,26
Caribe	CORDOBA	2009	92,13	64,43	50,00	60,00	39,30	97,98	95,34	71,31
Amazonía	GUAINIA	2009	70,70	61,36	77,78	50,00	45,85	99,33	85,57	70,08
Amazonía	AMAZONAS	2009	69,41	61,62	66,67	54,55	35,89	99,43	87,22	67,83
Amazonía	PUTUMAYO	2009	68,17	55,09	55,56	53,85	42,84	99,26	88,83	66,23
Orinoquia	VICHADA	2009	70,67	54,02	87,50	25,00	36,68	99,52	89,73	66,16
Amazonía	GUAVIARE	2009	66,81	55,39	54,55	50,00	48,34	98,65	81,89	65,09

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

En el 2010 se dio una modificación, solo quedaron dos departamentos por encima de 80 puntos (Nariño: 80,32 y Quindío: 80,02) y se incrementaron a 19 los departamentos con valoración por debajo de 75. Este año fue el segundo con peor promedio nacional en calidad de la democracia (73,30) después de 2014 (72,17) (ver tabla 31).

Tabla 31. Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2010

Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2010										
Región	Departamento	Año	ED	Part	CompElec	Aelect	Ainst	LibCiv	Sollgual	Total
Pacífico	NARIÑO	2010	89,52	46,99	100,00	71,09	67,44	97,67	89,55	80,32
Andina	QUINDIO	2010	97,74	50,07	75,00	79,17	68,43	97,52	92,24	80,02
Andina	CUNDINAMARCA	2010	95,81	51,42	66,67	73,50	77,63	98,53	94,03	79,66
Andina	BOYACA	2010	100,00	51,90	75,00	66,26	69,87	98,66	91,99	79,22
Caribe	SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	2010	92,28	37,35	71,43	100,00	61,15	98,99	82,65	77,69
Andina	RISARALDA	2010	95,69	48,28	55,56	78,57	74,93	96,37	92,65	77,43
Orinoquia	CASANARE	2010	95,03	57,21	50,00	76,32	65,39	99,03	99,02	77,43
Andina	SANTANDER	2010	99,22	48,90	60,00	76,44	65,74	97,26	92,99	77,22
Pacífico	VALLE DEL CAUCA	2010	95,40	42,49	70,00	79,76	68,34	88,48	92,78	76,75
Caribe	LA GUAJIRA	2010	90,90	33,61	100,00	73,33	48,40	98,77	92,06	76,73
Caribe	ATLANTICO	2010	100,00	38,09	75,00	63,04	64,92	96,34	96,85	76,63
Andina	HUILA	2010	93,80	47,69	66,67	67,57	69,22	97,51	93,09	76,51
Andina	TOLIMA	2010	94,15	48,16	54,55	76,60	66,86	97,10	91,10	75,50
Pacífico	CAUCA	2010	85,44	41,90	66,67	77,38	64,61	96,92	90,50	74,77
Andina	NORTE DE SANTANDER	2010	93,88	46,03	55,56	73,75	67,03	96,72	90,42	74,77
Caribe	BOLIVAR	2010	93,62	40,84	85,71	61,96	42,08	97,35	94,16	73,67
Caribe	CESAR	2010	90,32	42,36	83,33	46,00	59,52	96,95	93,13	73,09
Pacífico	CHOCO	2010	81,20	37,52	70,00	86,67	46,05	98,68	88,68	72,69
Andina	ANTIOQUIA	2010	86,89	42,74	61,54	70,40	69,49	84,65	92,97	72,67
Andina	CALDAS	2010	98,42	51,44	50,00	57,41	61,53	96,43	88,37	71,94
Amazonía	CAQUETA	2010	85,84	35,77	70,00	62,50	61,21	97,69	90,18	71,89
Caribe	MAGDALENA	2010	95,46	43,55	77,78	44,29	44,46	96,32	96,98	71,26
Orinoquia	ARAUCA	2010	90,50	37,92	75,00	42,86	56,66	98,53	86,45	69,70
Caribe	SUCRE	2010	92,24	34,56	75,00	48,08	43,58	94,51	99,10	69,58
Orinoquia	META	2010	92,66	48,74	50,00	48,28	56,29	96,80	94,10	69,55
Amazonía	AMAZONAS	2010	69,50	47,16	66,67	72,73	40,52	99,38	87,80	69,11
Amazonía	PUTUMAYO	2010	67,64	42,72	55,56	80,77	48,93	98,84	89,18	69,09
Caribe	CORDOBA	2010	93,51	47,30	50,00	51,67	39,62	98,39	95,91	68,06
Orinoquia	VICHADA	2010	70,89	32,77	87,50	62,50	33,53	99,42	89,01	67,95
Amazonía	GUAINIA	2010	68,77	41,95	77,78	50,00	42,59	98,94	83,46	66,21
Amazonía	VAUPES	2010	68,13	37,86	85,71	33,33	48,05	99,82	79,77	64,67
Amazonía	GUAVIARE	2010	68,43	41,56	54,55	50,00	56,00	98,39	80,34	64,18

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

En 2011 (ver tabla 32) hubo nuevamente cuatro departamentos por encima de 80 puntos y se mantuvieron 19 por debajo de 75. Sin embargo, a diferencia de los dos años anteriores, por primera vez, San Andrés y Providencia está entre el grupo superior de 80 puntos, y lo seguirá compartiendo con Quindío, Cundinamarca y Santander en el 2012, año en el cual aumentó a 20 el número de departamentos con calidad en su democracia inferior a 75 puntos (ver tabla 33).

Tabla 32. Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2011

Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2011										
Región	Departamento	Año	ED	Part	CompElec	Aelect	Ainst	LibCiv	Sollgual	Total
Caribe	SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	2011	91,37	54,27	85,71	100,00	65,96	98,55	82,25	82,59
Andina	QUINDIO	2011	95,03	57,19	71,43	91,67	68,78	96,86	93,13	82,01
Andina	CUNDINAMARCA	2011	93,07	65,04	90,00	55,56	76,22	98,43	95,44	81,96
Andina	SANTANDER	2011	95,68	62,92	100,00	52,87	62,76	96,94	94,09	80,75
Amazonía	VAUPES	2011	68,85	59,82	88,89	100,00	56,68	99,83	80,93	79,29
Andina	BOYACA	2011	98,00	68,94	71,43	49,59	70,63	98,58	91,97	78,45
Amazonía	GUAINIA	2011	69,14	61,46	77,78	100,00	44,15	99,30	86,74	76,94
Pacífico	VALLE DEL CAUCA	2011	93,07	55,74	90,00	52,38	65,24	86,98	92,14	76,51
Andina	RISARALDA	2011	93,11	54,63	71,43	50,00	74,53	96,33	95,28	76,47
Andina	TOLIMA	2011	91,44	59,92	55,56	72,34	64,19	96,86	92,22	76,07
Caribe	CORDOBA	2011	92,01	68,26	57,14	80,00	40,32	98,32	96,37	76,06
Pacífico	NARIÑO	2011	87,25	65,41	88,89	32,81	67,91	97,68	89,44	75,63
Orinoquia	CASANARE	2011	93,42	76,08	58,33	36,84	63,37	99,10	99,79	75,27
Pacífico	CAUCA	2011	79,85	60,86	63,64	66,67	63,23	96,92	91,81	74,71
Amazonía	AMAZONAS	2011	69,55	62,51	72,73	90,91	36,38	99,08	90,27	74,49
Andina	HUILA	2011	92,01	65,09	57,14	43,24	70,70	97,37	93,44	74,14
Caribe	CESAR	2011	89,66	60,08	50,00	68,00	57,29	97,06	95,13	73,89
Caribe	ATLANTICO	2011	100,00	53,56	50,00	52,17	65,53	96,82	97,97	73,75
Caribe	SUCRE	2011	91,32	64,95	75,00	38,46	47,62	97,03	98,99	73,34
Andina	CALDAS	2011	95,31	55,95	62,50	51,85	57,14	95,90	90,38	72,72
Andina	NORTE DE SANTANDER	2011	91,05	55,79	62,50	42,50	63,42	96,39	92,57	72,03
Orinoquia	META	2011	90,00	66,11	62,50	41,38	51,54	96,60	94,87	71,86
caribe	MAGDALENA	2011	94,44	58,63	70,00	40,00	45,28	97,64	95,80	71,68
Andina	ANTIOQUIA	2011	84,56	52,71	77,78	43,20	64,52	84,97	93,44	71,60
Caribe	BOLIVAR	2011	92,12	55,72	50,00	67,39	43,19	97,80	94,51	71,53
Caribe	LA GUAJIRA	2011	90,65	54,46	66,67	53,33	45,19	98,68	87,88	70,98
Orinoquia	ARAUCA	2011	89,63	58,08	77,78	28,57	57,36	98,70	86,21	70,90
PACífico	CHOCO	2011	81,95	60,29	62,50	46,67	52,49	98,64	90,97	70,50
Amazonía	PUTUMAYO	2011	67,55	59,91	54,55	53,85	45,04	98,74	89,51	67,02
Amazonía	CAQUETA	2011	85,13	54,82	70,00	6,25	58,46	96,31	91,20	66,02
Amazonía	GUAVIARE	2011	68,91	58,67	66,67	25,00	55,13	99,23	81,36	65,00
Orinoquia	VICHADA	2011	70,23	54,42	60,00	50,00	30,21	99,43	85,95	64,32

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Tabla 33. Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2012

Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2012										
Región	Departamento	Año	ED	Part	CompElec	Aelect	Ainst	LibCiv	Sollgual	Total
Andina	QUINDIO	2012	92,32	57,19	71,43	91,67	74,94	96,85	91,70	82,30
Caribe	SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	2012	89,41	54,27	85,71	100,00	63,70	98,61	82,47	82,03
Andina	CUNDINAMARCA	2012	91,34	65,04	90,00	55,56	73,26	96,77	94,85	80,97
Andina	SANTANDER	2012	92,98	62,92	100,00	52,87	64,19	96,14	93,63	80,39
Amazonía	VAUPES	2012	69,19	59,82	88,89	100,00	48,70	99,81	80,58	78,14
Andina	BOYACA	2012	96,06	68,94	71,43	49,59	63,83	98,03	91,99	77,12
Pacífico	VALLE DEL CAUCA	2012	89,13	55,74	90,00	52,38	66,32	89,49	92,17	76,46
Amazonía	AMAZONAS	2012	69,55	62,51	72,73	90,91	50,14	99,23	89,71	76,40
Andina	TOLIMA	2012	91,74	59,92	55,56	72,34	66,26	96,61	91,52	76,28
Andina	RISARALDA	2012	90,53	54,63	71,43	50,00	76,00	96,11	93,36	76,01
Amazonía	GUAINIA	2012	69,38	61,46	77,78	100,00	38,29	99,37	84,25	75,79
Caribe	CORDOBA	2012	90,10	68,26	57,14	80,00	39,30	98,25	95,77	75,55
Pacífico	NARIÑO	2012	83,00	65,41	88,89	32,81	68,42	97,58	88,06	74,88
Andina	HUILA	2012	92,98	65,09	57,14	43,24	73,83	97,08	93,60	74,71
Pacífico	CAUCA	2012	81,09	60,86	63,64	66,67	63,12	97,26	90,26	74,70
Orinoquia	CASANARE	2012	91,50	76,08	58,33	36,84	59,46	98,40	100,00	74,37
Caribe	SUCRE	2012	91,20	64,95	75,00	38,46	50,92	97,69	96,79	73,57
Caribe	CESAR	2012	90,26	60,08	50,00	68,00	54,96	96,88	94,71	73,56
Orinoquia	META	2012	88,52	66,11	62,50	41,38	64,80	96,47	94,94	73,53
Caribe	LA GUAJIRA	2012	90,45	54,46	66,67	53,33	61,32	98,76	87,09	73,15
Caribe	ATLANTICO	2012	94,61	53,56	50,00	52,17	69,82	96,91	94,50	73,08
Andina	CALDAS	2012	92,70	55,95	62,50	51,85	64,43	95,61	86,84	72,84
caribe	MAGDALENA	2012	91,78	58,63	70,00	40,00	50,92	97,74	94,79	71,98
PACÍFICO	CHOCO	2012	86,83	60,29	62,50	46,67	58,38	98,59	89,95	71,89
Andina	NORTE DE SANTANDER	2012	90,31	55,79	62,50	42,50	65,06	96,16	90,11	71,78
Andina	ANTIOQUIA	2012	82,65	52,71	77,78	43,20	64,80	87,14	93,60	71,70
Caribe	BOLIVAR	2012	90,96	55,72	50,00	67,39	46,44	97,56	93,50	71,65
Orinoquia	ARAUCA	2012	87,83	58,08	77,78	28,57	63,34	98,47	84,84	71,27
Amazonía	PUTUMAYO	2012	89,39	59,91	54,55	53,85	53,75	98,51	88,72	71,24
Amazonía	CAQUETA	2012	89,89	54,82	70,00	6,25	66,30	96,01	90,44	67,67
Amazonía	GUAVIARE	2012	68,91	58,67	66,67	25,00	58,37	99,19	78,79	65,09
Orinoquia	VICHADA	2012	69,80	54,42	60,00	50,00	31,23	99,41	82,60	63,92

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

En el 2013, se percibió el menor número de departamentos con valoración inferior a 75 puntos —15—, es decir, más de la mitad del país tuvo buena calidad de la democracia. Y en este año, justamente, encontramos otra vez cuatro departamentos con una ponderación por encima de 80 puntos (ver tabla 34).

Tabla 34. Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2013

Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2013										
Región	Departamento	Año	ED	Part	CompElec	Aelect	Ainst	LibCiv	Sollgual	Total
Andina	QUINDIO	2013	94,72	57,19	71,43	91,67	77,94	97,06	90,27	82,90
Andina	CUNDINAMARCA	2013	96,49	65,04	90,00	55,56	80,07	97,64	94,50	82,76
Andina	SANTANDER	2013	98,48	62,92	100,00	52,87	70,73	96,70	94,21	82,27
Caribe	SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	2013	89,95	54,27	85,71	100,00	52,76	98,40	82,09	80,45
Amazonía	VAUPES	2013	66,44	59,82	88,89	100,00	56,61	99,72	80,55	78,86
Andina	BOYACA	2013	96,75	68,94	71,43	49,59	72,00	98,67	91,70	78,44
Pacífico	VALLE DEL CAUCA	2013	93,28	55,74	90,00	52,38	70,60	86,06	91,81	77,12
Orinoquia	CASANARE	2013	92,11	76,08	58,33	36,84	77,00	98,77	100,00	77,02
Caribe	CORDOBA	2013	91,70	68,26	57,14	80,00	47,42	98,24	95,60	76,91
Andina	RISARALDA	2013	98,45	54,63	71,43	50,00	75,11	96,37	91,88	76,84
Andina	TOLIMA	2013	94,77	59,92	55,56	72,34	66,58	96,93	91,28	76,77
Pacífico	NARIÑO	2013	87,21	65,41	88,89	32,81	74,74	97,70	87,49	76,32
Pacífico	CAUCA	2013	82,28	60,86	63,64	66,67	71,43	97,52	90,72	76,16
Amazonía	GUAINIA	2013	66,78	61,46	77,78	100,00	42,56	99,33	85,12	76,15
Orinoquia	META	2013	96,03	66,11	62,50	41,38	69,82	96,68	95,67	75,46
Andina	HUILA	2013	93,62	65,09	57,14	43,24	78,02	97,43	93,57	75,45
Caribe	CESAR	2013	91,40	60,08	50,00	68,00	64,46	96,85	95,11	75,13
Amazonía	AMAZONAS	2013	69,54	62,51	72,73	90,91	36,65	99,22	89,69	74,46
Caribe	SUCRE	2013	94,28	64,95	75,00	38,46	50,84	98,18	97,33	74,15
Andina	CALDAS	2013	95,38	55,95	62,50	51,85	69,03	95,91	85,87	73,78
Caribe	LA GUAJIRA	2013	86,74	54,46	66,67	53,33	67,09	98,94	86,79	73,43
Orinoquia	ARAUCA	2013	95,55	58,08	77,78	28,57	70,91	98,73	84,05	73,38
Caribe	BOLIVAR	2013	95,74	55,72	50,00	67,39	49,63	97,58	93,83	72,84
Caribe	ATLANTICO	2013	92,81	53,56	50,00	52,17	71,48	96,73	91,90	72,66
Andina	ANTIOQUIA	2013	90,15	52,71	77,78	43,20	64,29	86,50	93,24	72,55
caribe	MAGDALENA	2013	89,92	58,63	70,00	40,00	51,04	97,50	96,88	72,00
Pacífico	CHOCO	2013	83,17	60,29	62,50	46,67	62,72	98,70	89,27	71,90
Andina	NORTE DE SANTANDER	2013	91,80	55,79	62,50	42,50	64,01	96,16	90,33	71,87
Amazonía	PUTUMAYO	2013	85,03	59,91	54,55	53,85	62,30	98,10	88,11	71,69
Amazonía	CAQUETA	2013	84,52	54,82	70,00	6,25	67,45	95,71	89,28	66,86
Orinoquia	VICHADA	2013	71,15	54,42	60,00	50,00	45,83	99,48	86,52	66,77
Amazonía	GUAVIARE	2013	69,79	58,67	66,67	25,00	64,32	99,30	77,86	65,94

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Tanto 2014 como 2010 fueron los años en los cuales menos departamentos se ubicaron por arriba de los 80 puntos —solo tres— (Cundinamarca, Santander y Risaralda), pero hubo un aumento considerable en el número de departamentos con calidad de su democracia inferior a 75 puntos, 21 en total. Como se dijo, este año es el que peor promedio nacional en calidad de la democracia (ver tabla 35).

Tabla 35. Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2014

Valores de las dimensiones de calidad de la democracia para el año 2014										
Región	Departamento	Año	ED	Part	CompElec	Aelect	Ainst	LibCiv	Sollgual	Total
Andina	CUNDINAMARCA	2014	88,49	48,34	90,00	89,74	79,61	96,62	94,34	83,88
Andina	SANTANDER	2014	94,04	48,04	100,00	76,44	72,34	96,25	94,24	83,05
Andina	RISARALDA	2014	91,63	47,81	71,43	85,71	78,05	96,57	90,81	80,29
Andina	BOYACA	2014	89,51	48,81	71,43	84,96	72,27	98,18	91,11	79,47
Andina	QUINDIO	2014	90,90	50,58	71,43	75,00	77,98	97,01	88,93	78,83
Pacífico	VALLE DEL CAUCA	2014	84,25	38,57	90,00	76,19	72,88	90,11	90,74	77,53
Pacífico	NARIÑO	2014	83,04	48,39	88,89	62,50	74,40	97,82	86,82	77,41
Andina	TOLIMA	2014	89,85	46,67	55,56	84,04	70,44	96,58	91,02	76,31
Andina	HUILA	2014	88,38	46,29	57,14	71,62	79,82	97,33	92,49	76,15
Orinoquia	CASANARE	2014	87,38	53,56	58,33	57,89	75,30	98,52	100,00	75,96
Pacífico	CAUCA	2014	79,89	43,73	63,64	79,76	70,38	97,58	90,88	75,12
Andina	CALDAS	2014	91,90	49,81	62,50	57,41	76,14	96,15	85,04	74,14
Caribe	SUCRE	2014	87,56	55,37	75,00	50,00	50,38	98,33	97,39	73,43
Amazonía	PUTUMAYO	2014	84,48	41,28	54,55	84,62	61,43	96,44	88,46	73,04
Caribe	ATLANTICO	2014	88,64	42,68	50,00	69,57	71,38	96,85	91,76	72,98
Andina	NORTE DE SANTANDER	2014	82,93	44,24	62,50	63,75	67,98	96,38	90,83	72,66
caribe	MAGDALENA	2014	86,74	44,29	70,00	64,29	50,95	97,90	94,08	72,61
Andina	ANTIOQUIA	2014	87,78	42,56	77,78	46,00	72,47	86,96	92,95	72,36
Caribe	CESAR	2014	87,14	44,25	50,00	68,00	58,04	96,98	95,82	71,46
Caribe	BOLIVAR	2014	89,38	39,57	50,00	73,91	55,50	97,43	92,75	71,22
Orinoquia	ARAUCA	2014	81,58	43,67	77,78	35,71	74,06	98,64	84,21	70,81
Amazonía	CAQUETA	2014	81,36	37,80	70,00	50,00	71,67	95,23	88,57	70,66
Orinoquia	META	2014	91,17	51,22	62,50	22,41	73,95	96,13	95,92	70,47
PAcífico	CHOCO	2014	77,07	38,95	62,50	56,67	61,04	98,92	90,04	69,31
Caribe	LA GUAJIRA	2014	83,59	35,88	66,67	26,67	68,31	98,93	86,98	66,72
Amazonía	AMAZONAS	2014	69,38	45,01	72,73	27,27	59,47	98,96	89,28	66,01
Orinoquia	VICHADA	2014	71,16	38,08	60,00	37,50	68,11	99,58	86,73	65,88
Amazonía	GUAINIA	2014	66,74	43,06	77,78	43,75	40,42	99,35	85,81	65,27
Caribe	CORDOBA	2014	91,56	51,23	57,14	6,67	55,65	98,10	95,55	65,13
Amazonía	GUAVIARE	2014	70,54	44,16	66,67	12,50	66,10	99,46	77,41	62,41
Caribe	SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	2014	86,22	29,54	85,71	0,00	40,64	98,44	81,74	60,33
Amazonía	VAUPES	2014	66,38	39,14	88,89	0,00	67,67	99,81	81,10	58,52

Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Como puede observarse, las diferentes calidades de los departamentos en Colombia no son altas, si se comparte el supuesto de un mínimo de 75 puntos. En los ocho años de análisis, solo en uno, el 2013, más de la mitad de ellos, 17 en total, tuvieron puntuación por encima de dicho rango. Lo anterior concuerda con que este fue el segundo mejor año con mejor promedio nacional en la calidad de la democracia, apenas superado por el 2009, donde hubo 15 departamentos por encima de 75 puntos.

Concluido este análisis previo, a continuación, presento el análisis de la calidad de la democracia en cada una de las regiones, pero centrado en cada una de las dimensiones, y su influencia y recorridos en las evaluaciones a nivel subnacional.

Al igual que hice con el análisis de la fluctuación de la democracia, agrupé a los departamentos por regiones geográficas naturales. Presentaré primero los resultados de las regiones Andina, Pacífico y Caribe, no solo por ser las que mejor calidad tienen, sino porque las dinámicas y recorridos son similares. Luego, las restantes regiones de la Amazonía y Orinoquía.

El análisis de los factores de calidad de cada una de las dimensiones de análisis de calidad conduce a un escenario diferente al análisis de la fluctuación de la democracia realizado, ya que permite un examen detallado de cómo ha sido el rendimiento de las dimensiones observadas de calidad de la democracia a nivel subnacional, al tener como referencia la media nacional de calidad de la democracia, y sus desviaciones estándar, de cada año y cada una de las dimensiones.

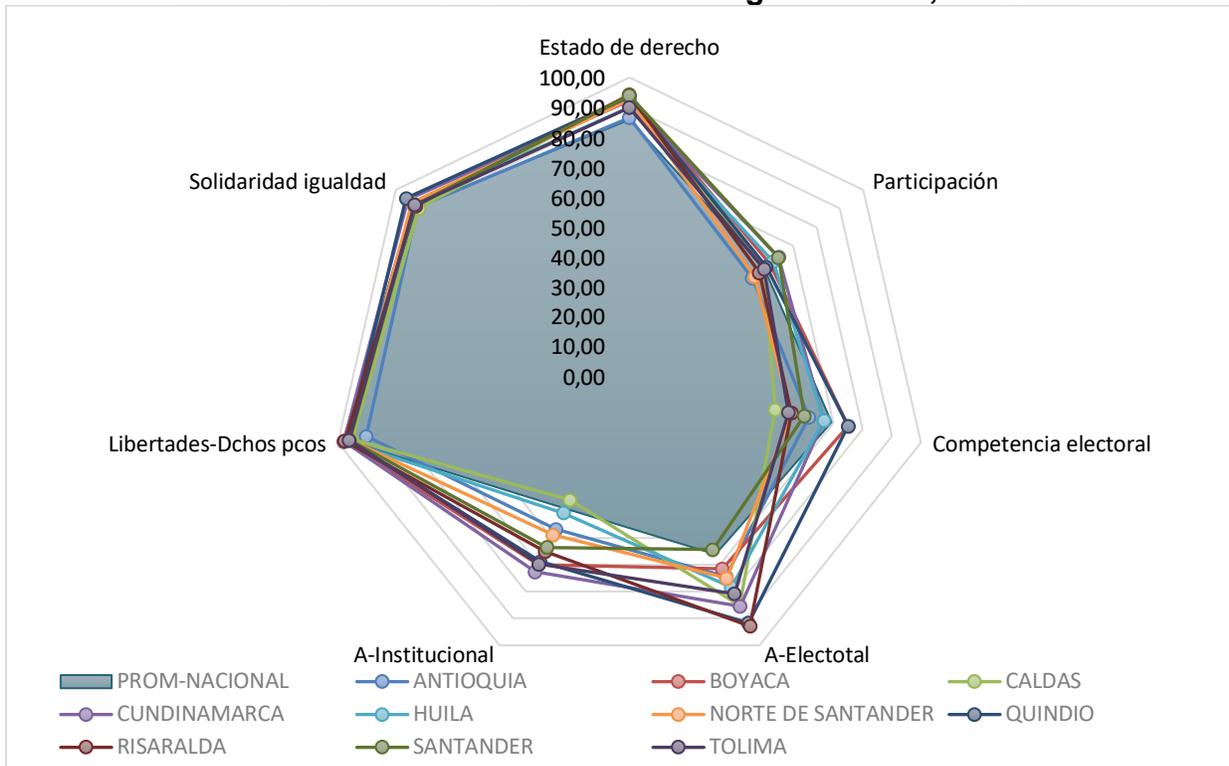
5.3.1. Análisis de las dimensiones de calidad de la democracia en la región Andina

En la región Andina, lo primero que se evidencia es que las dimensiones *Estado de derecho*, *Participación* y *Libertades civiles*, en el periodo 2007 y 2013, específicamente en el departamento de Antioquia, siempre fueron las más bajas, pero dentro de la desviación estándar nacional de calidad de la democracia. Esto da muestra de tres aspectos del departamento. El primero, parte del análisis que se hace de la dimensión *Estado de derecho* del departamento, lo cual indica que el régimen político subnacional tiene deficiencias con el monopolio de la fuerza y compete con otros actores por este dominio. Esta afirmación se deriva de los observables empleados en esta dimensión, en particular, las subdimensiones *Seguridad individual* y *Capacidad individual/Lucha contra la corrupción y la ilegalidad*. En este caso, Antioquia es el que menor desempeño tuvo en la imposición de dicho monopolio (ver gráficas 8-15).

Este tipo de análisis evidencian la importancia que tiene para la calidad de la democracia, la capacidad o no del Estado para imponerse sobre los terceros que le compiten, como

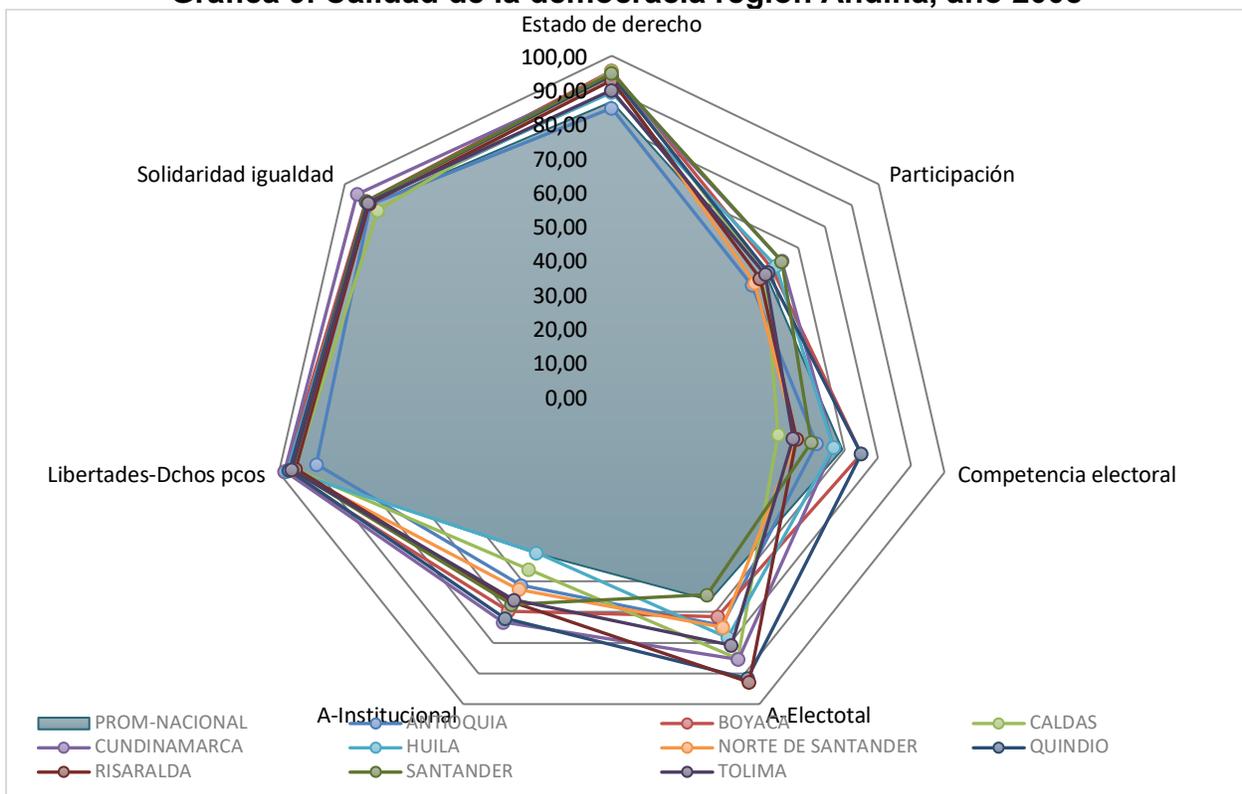
se planteó en la introducción y en el capítulo de marco teórico. Lo que ha sido una constante en el desarrollo del sistema político colombiano, un Estado que no ha podido, o no ha querido, subordinar a los poderes locales, y que incluso en algunas ocasiones, los poderes políticos han sido cooptados por actores ilegales (Duque Daza, 2017; Garay Salamanca y Salcedo-Albarán, 2010).

Gráfica 8. Calidad de la democracia región Andina, año 2007



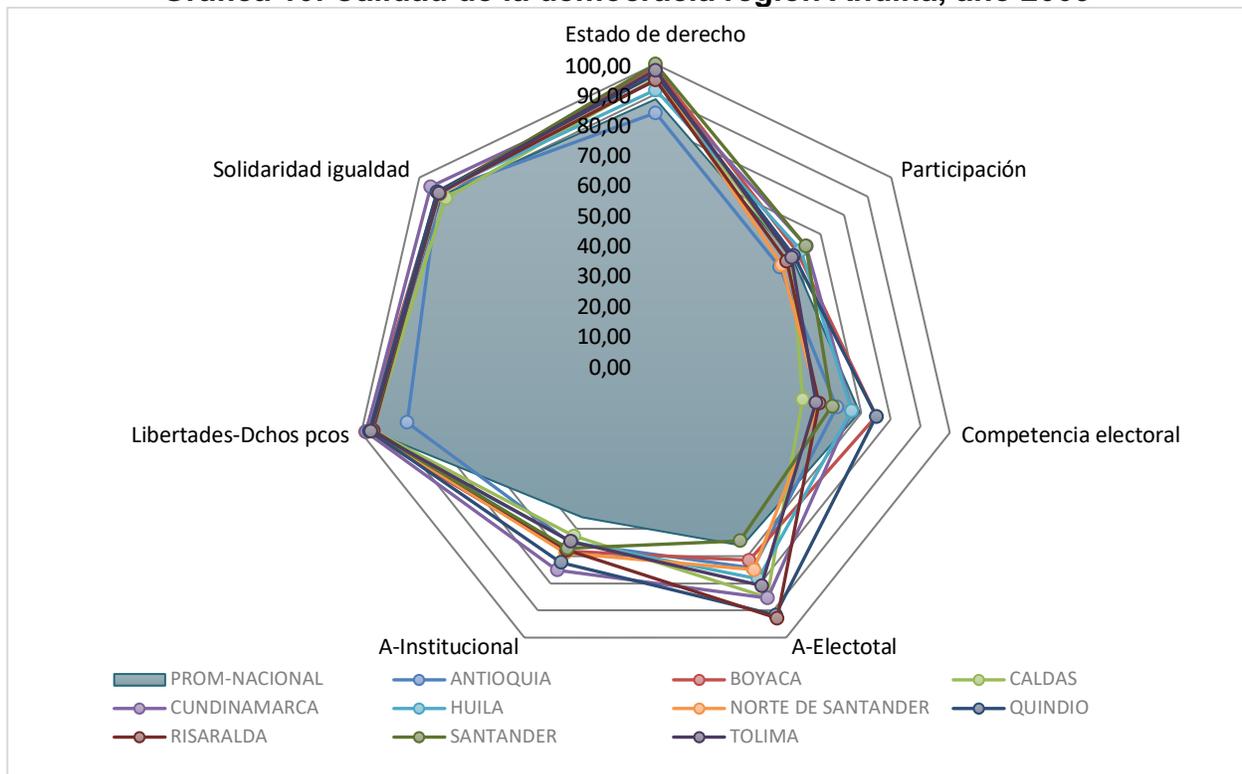
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 9. Calidad de la democracia región Andina, año 2008



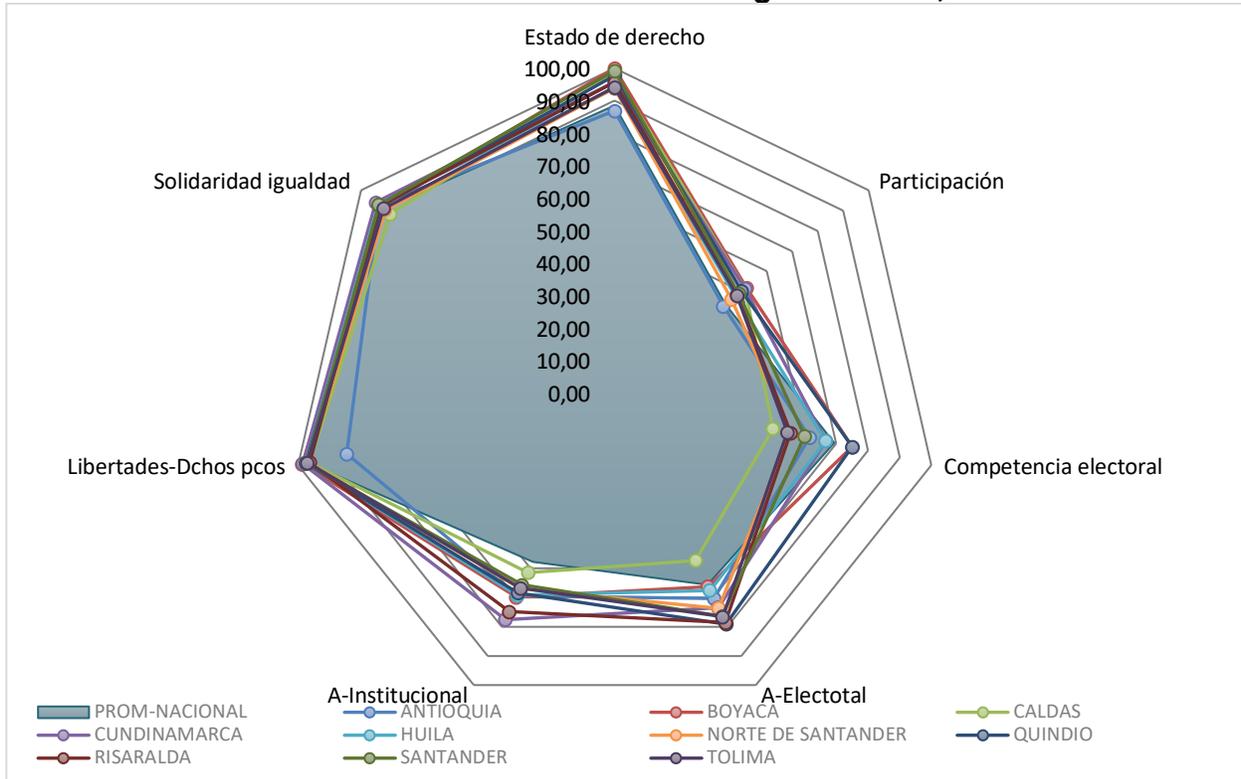
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 10. Calidad de la democracia región Andina, año 2009



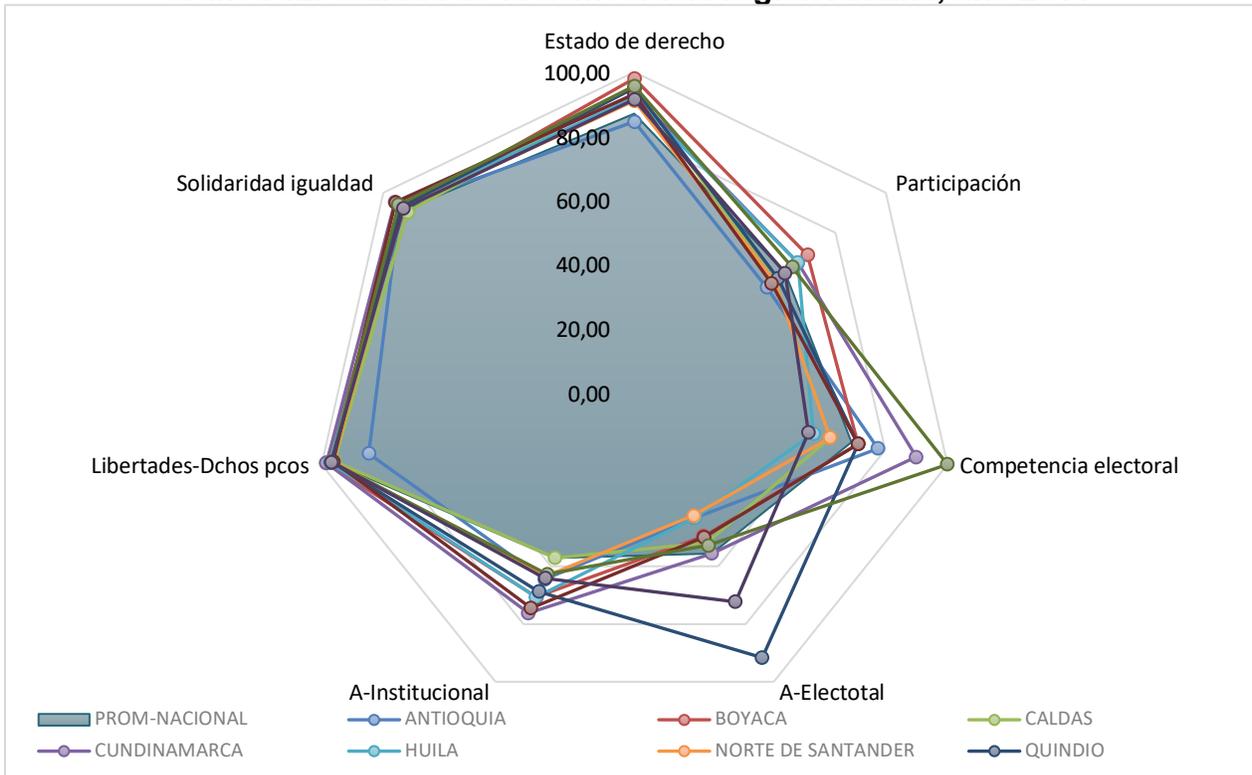
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 11. Calidad de la democracia región Andina, año 2010



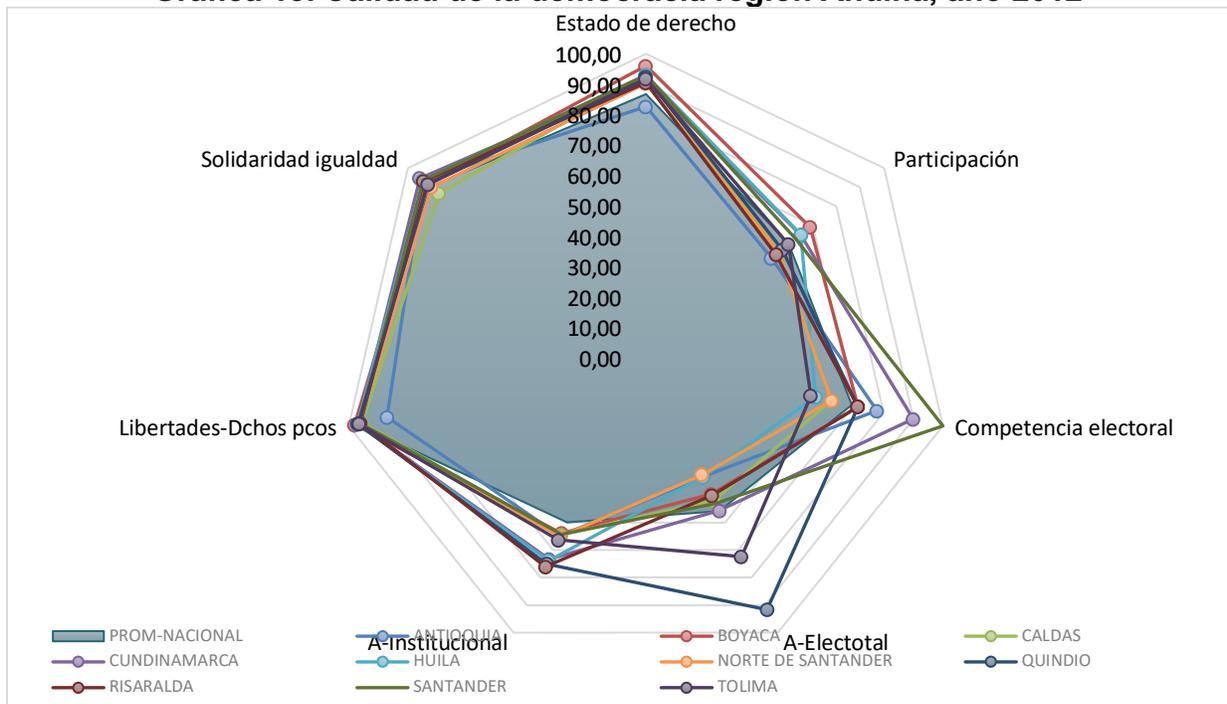
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 12. Calidad de la democracia región Andina, año 2011



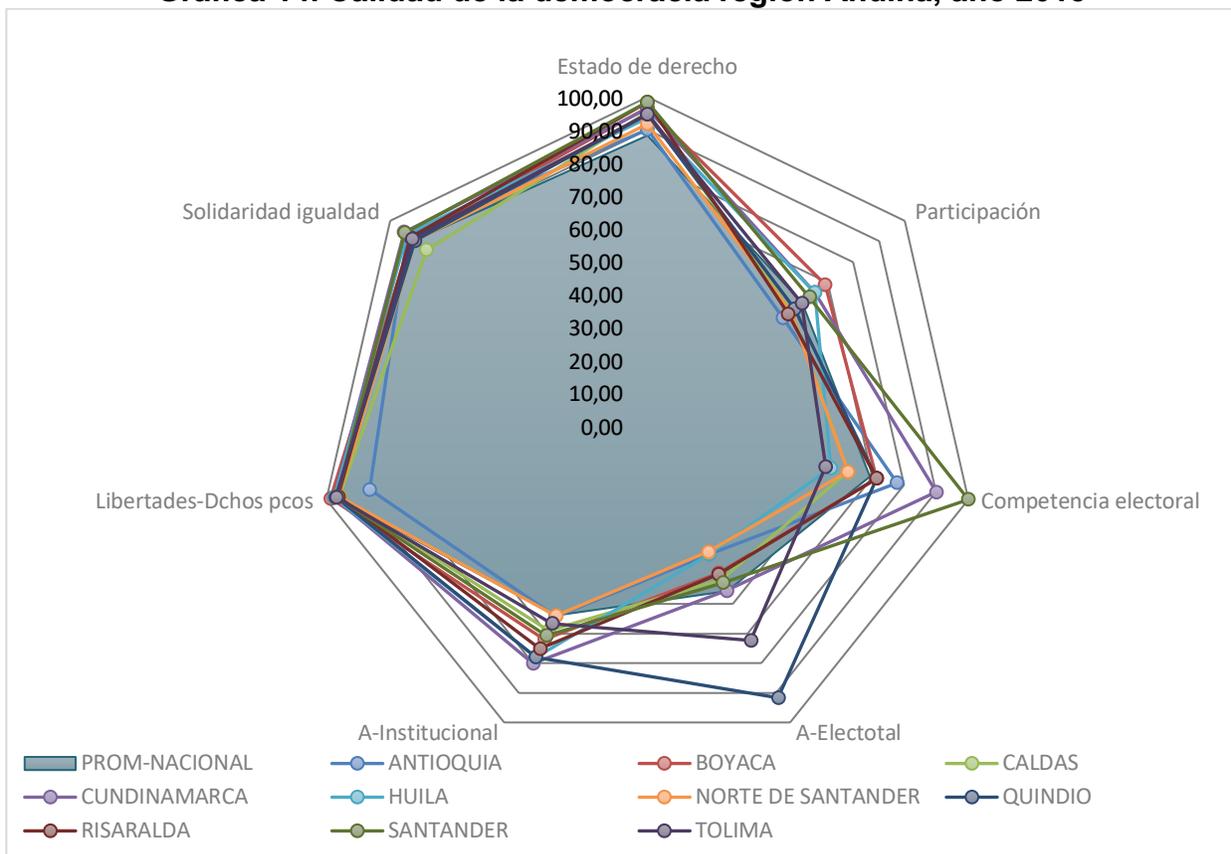
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 13. Calidad de la democracia región Andina, año 2012



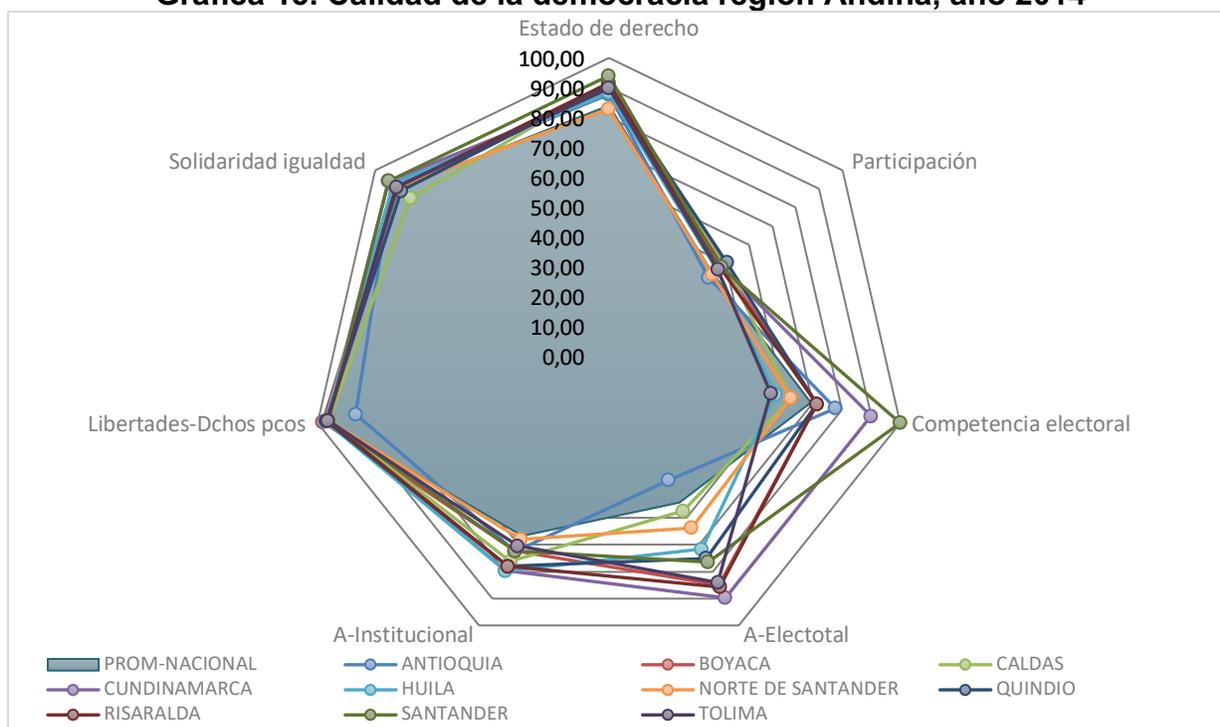
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 14. Calidad de la democracia región Andina, año 2013



Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 15. Calidad de la democracia región Andina, año 2014



Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Por otra parte, el segundo aspecto, es que al estar la dimensión *Libertades civiles* muy por debajo de la media nacional, y de la desviación estándar nacional de esta dimensión, presenta a un departamento donde no se garantizan los derechos acorde con los promedios nacionales. Lo anterior se corrobora al observar que Antioquia tiene el menor nivel de calidad en dicha dimensión en el periodo 2007-2014, con excepción del 2008, donde el Valle del Cauca (87,40) aparece con el menor nivel (ver tabla 29). Lo anterior es de esencial cuidado si se tiene en cuenta que Antioquia es el segundo departamento con mayor número de población, solo después de Cundinamarca (al cual se le suma la de Bogotá).

El tercer rasgo por resaltar, parte de observar que hay otra dimensión en el departamento de Antioquia por debajo de la media nacional, y que incluso está cerca de estar por debajo de la desviación estándar: la *Participación*. Esta situación se origina, a su vez, de dos aspectos: de un alto nivel de población que no participa en las consultas a cargos de elección popular, y como ello afecta la *Competencia electoral*, es decir, la rotación de representantes políticos en los cargos de elección popular.

Con estas tres observaciones, se podría afirmar que lo que caracterizó a la democracia subnacional de Antioquia es que sus resultados políticos fueron bajos (protección y garantía de libertades civiles), que a su vez se percibió una estructura política inestable, dado que no se ha logrado el monopolio de la fuerza (existencia de actores armados y otros ilegales que compiten con el Estado por la imposición de sus propias instituciones (Duncan, 2018), y que la participación política no generó alta diversidad en la representación política.

Otro caso similar es el departamento de Caldas. Este, en el periodo 2007-2010, tuvo por lo menos dos dimensiones de las más bajas de la región. En el año 2007 y 2008, *Competencia electoral* y *Solidaridad e igualdad*; en 2009, *Competencia electoral*, *Solidaridad e igualdad* y *Accountability institucional*, y en el 2010, *Competencia electoral*, *Solidaridad e igualdad*, *Accountability institucional* y *Accountability electoral*. En otras palabras, en este año, cuatro de las siete dimensiones de análisis fueron las más bajas de la región, lo cual decanta en la democracia subnacional con menor calidad de la región.

Otra consideración importante sobre Caldas es que no solo en el periodo 2007-2010 fue donde la dimensión *Solidaridad e igualdad* resultó ser la más baja de la región, sino que esta condición se hizo constante hasta 2014.

Estas circunstancias dan cuenta, entonces, de una democracia, en el departamento de Caldas, con resultados políticos bajos, en la *Protección de derechos económicos sociales y culturales* —DESC— y *Superación de la pobreza* (subdimensiones de la dimensión *Solidaridad e igualdad*), y que, al menos, en el periodo 2007-2010 se trató de un régimen político con restricciones en la *Participación*, y que, además, tuvo momentos en los cuales la gestión de gobierno mantuvo bajos niveles (*Accountability institucional*), lo que expresa un proceso político excluyente y restrictivo y una administración con déficits.

Otra de las características de orden general sobre la región Andina, es el comportamiento de dos dimensiones en dos subperiodos. El primero de ellos, entre 2007-2010 y el segundo, entre 2011-2014.

En el primero de estos lapsos, solo un departamento de la región estuvo por debajo de la media nacional en la dimensión *Accountability electoral*: Santander. Pero entre el 2011 y el 2014 apenas dos departamentos quedaron por arriba de la media nacional (Tolima y Quindío). Se produce pues, una fluctuación en esta dimensión bastante drástica en estos dos subperiodos.

Un escenario parecido ocurrió con la dimensión *Competencia electoral* en 2007-2010. Dos departamentos se ubicaron por encima de la media nacional (Boyacá y Quindío), pero en 2011-2014, seis quedaron por encima de la media nacional, incluso, dos de ellos, por encima de la desviación estándar (Santander y Cundinamarca).

Sobre la dimensión *Accountability institucional*, la región se caracterizó por su posición por encima de la media nacional; sin embargo, sus valores no son altos.

De todos estos valores presentados, y del análisis de las dimensiones, se puede argumentar que las mayores fluctuaciones en la región Andina se presentan en dimensiones de calidad que no están asociadas directamente con el conflicto armado, lo cual coincide con el planteamiento de Duncan (2018): las mayores afectaciones a la democracia a nivel nacional no están relacionadas directamente con el conflicto armado.

Sin embargo, es posible realizar la siguiente reflexión, si bien no son los actos del conflicto armado los que afecta directamente la calidad de la democracia, si lo es la presencia de diferentes actores, armados o no, que no permiten el monopolio de la coerción del Estado, y la implantación de sus instituciones burocráticas; o son actores, también armados o no, que pueden cooptar o capturar las instituciones del Estado (García Villegas y Espinosa R., 2013). Este tipo de situaciones debilitan la institucionalidad estatal y hace que el nivel subnacional sea un escenario político propicio

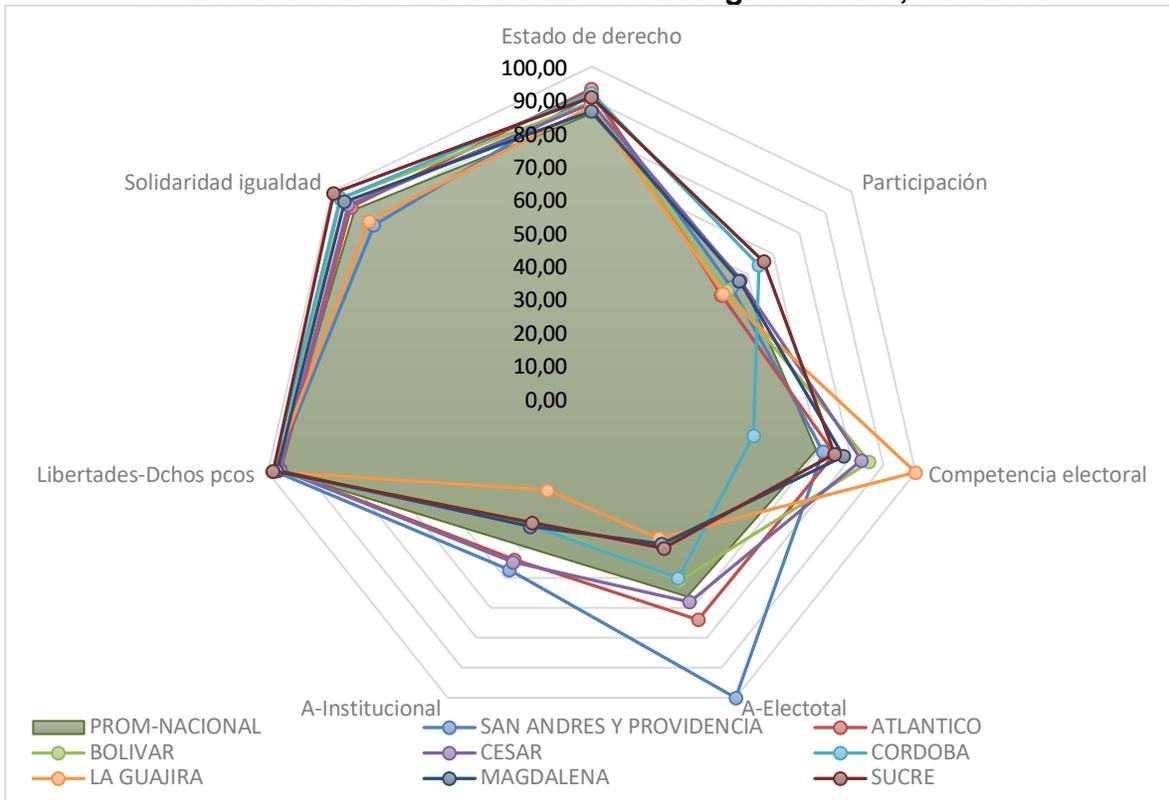
para que presente una *Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado* a partir de una *Captura Instrumental de los Partidos Políticos* (Garay Salamanca, y Salcedo-Albarán, 2010).

5.3.2. Análisis de las dimensiones de calidad de la democracia en la región Caribe

En esta región encontramos que la mayoría de los departamentos se ubicaron por encima de la media nacional en la dimensión *Competencia electoral*, con la excepción del departamento de Córdoba. Igualmente, del análisis de las gráficas también puede observarse cómo en la mayoría de los departamentos estuvo por debajo de la media nacional la dimensión *Accountability institucional*, lo cual da cuenta de la deficiencia en la gestión administrativa en estos territorios del Caribe.

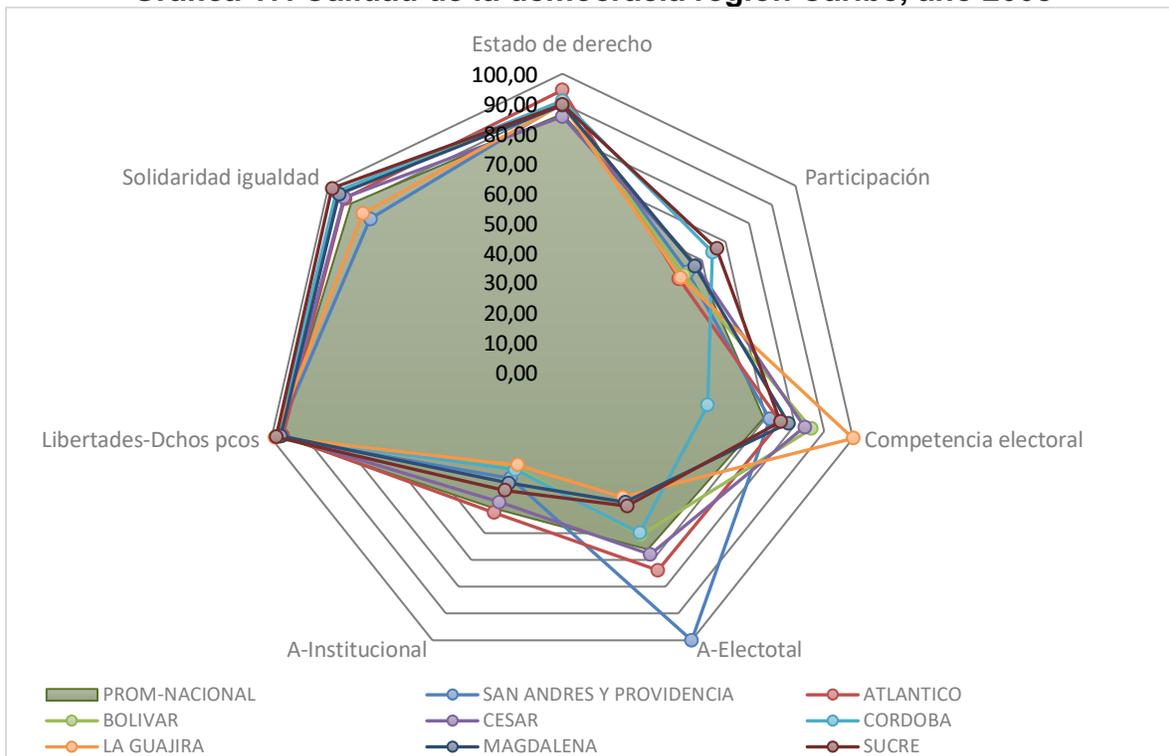
Sin embargo, el aspecto más relevante es la fluctuación que tuvo la dimensión *Competencia electoral*, en los subperiodos 2007-2010 y 2011-2014. En el primero de ellos, se puede observar la forma en la que los departamentos de la región, con la excepción de Córdoba, se mantuvieron por encima de la media nacional, incluso, de la desviación estándar. Empero, entre el 2011 y el 2014 solo fueron tres los que quedaron con esta dimensión por encima de la media nacional en tal condición (Sucre, San Andrés y Providencia y, apenas por poco, Magdalena). En términos generales, el Caribe tuvo una fluctuación negativa considerable en este subperiodo (ver gráficas 16-23).

Gráfica 16. Calidad de la democracia región Caribe, año 2007



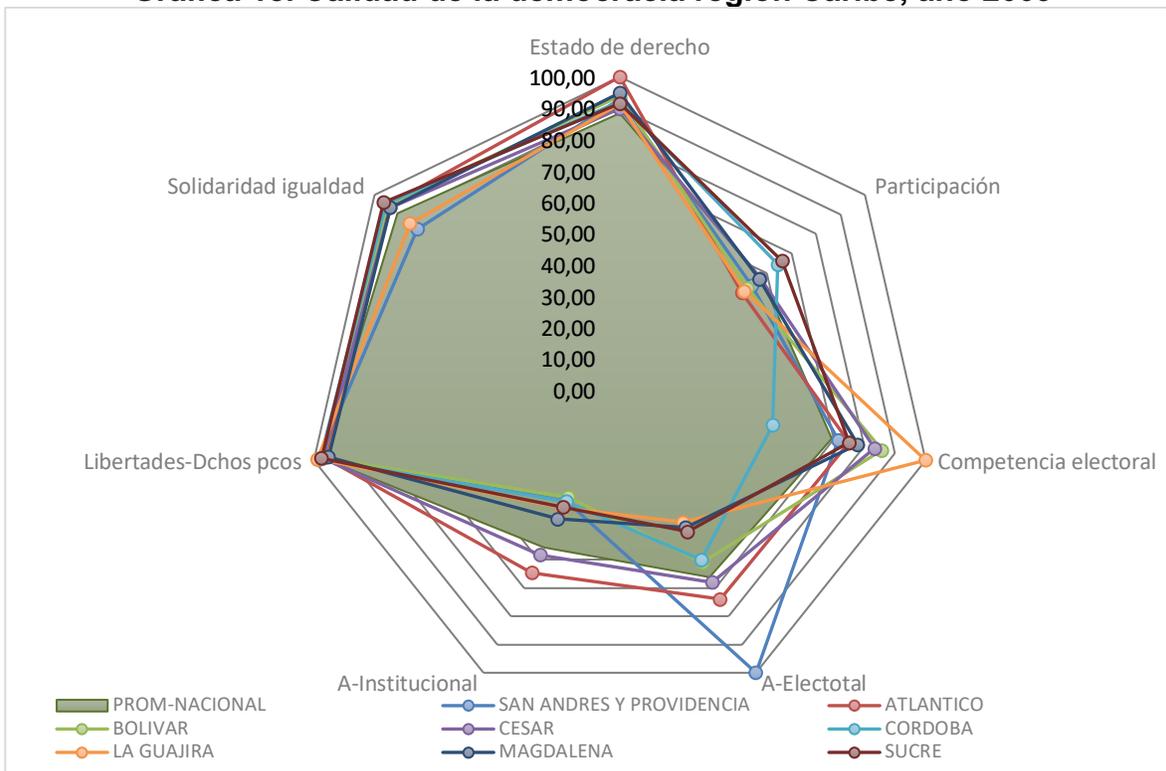
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 17. Calidad de la democracia región Caribe, año 2008



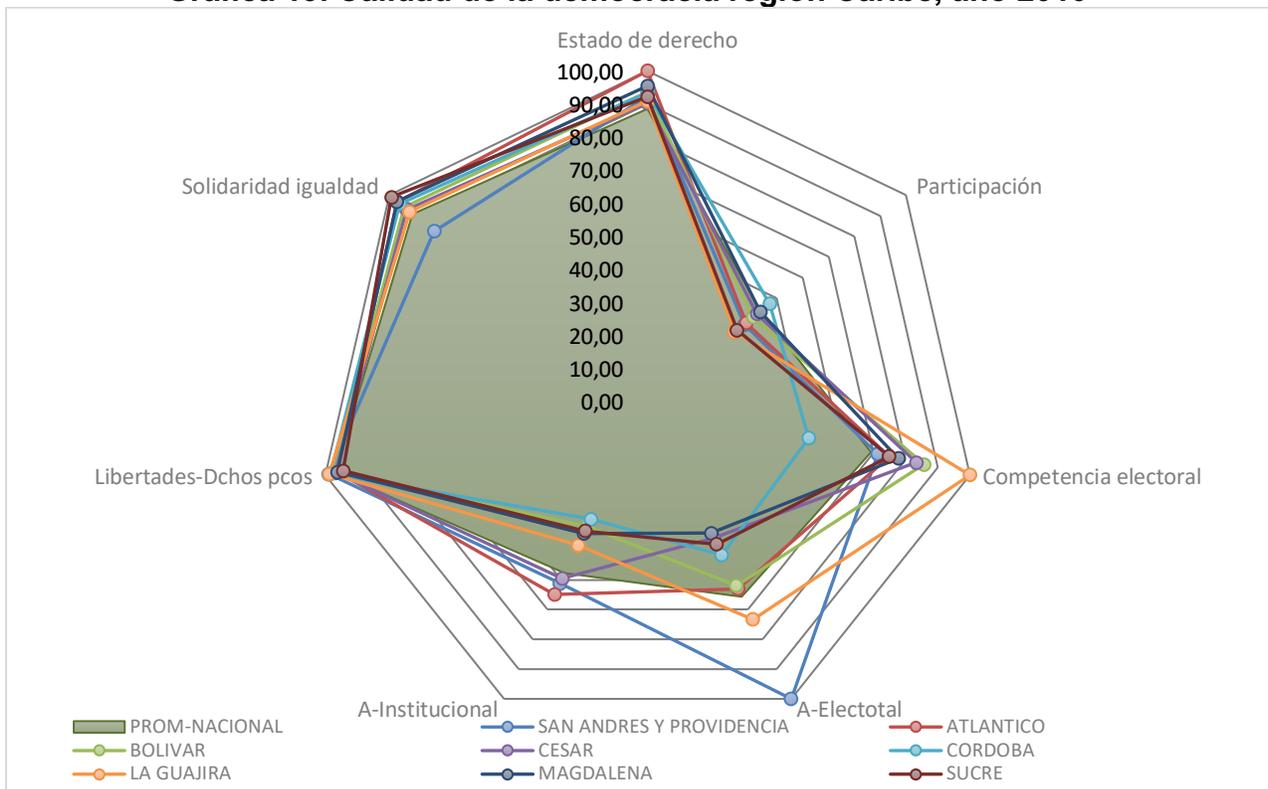
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 18. Calidad de la democracia región Caribe, año 2009



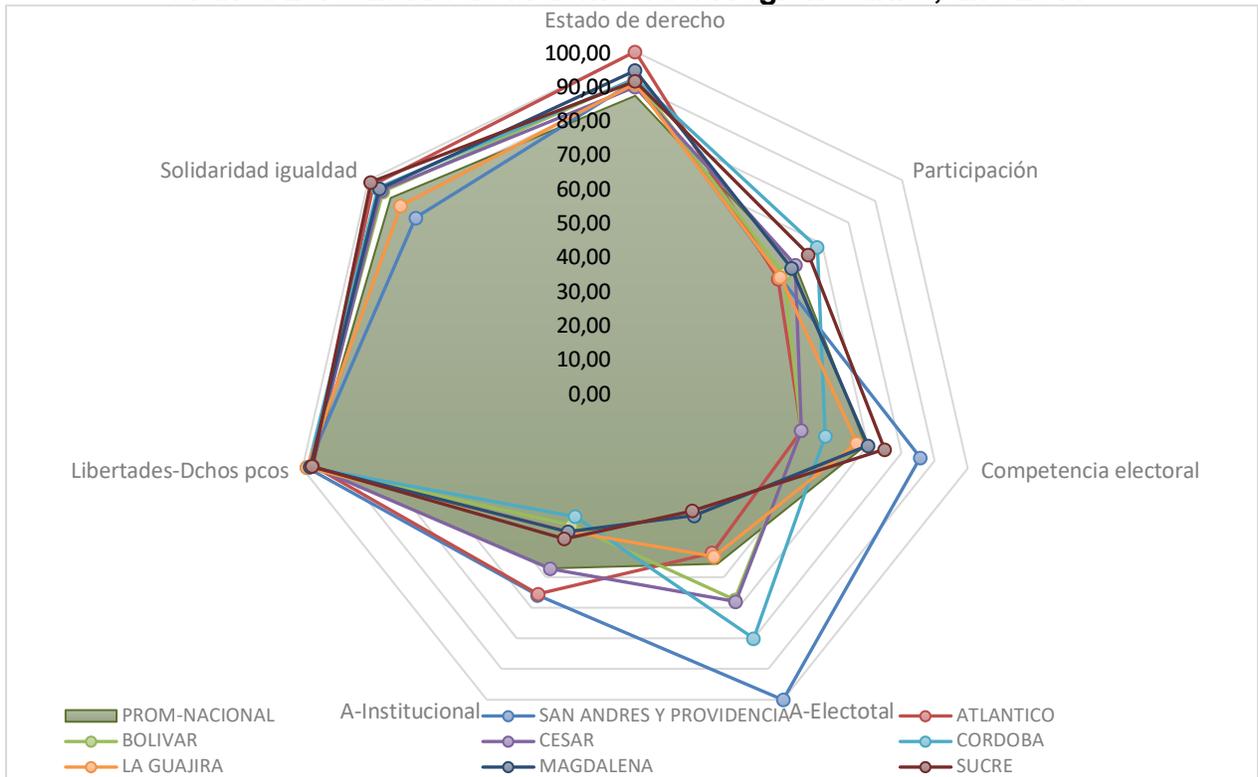
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 19. Calidad de la democracia región Caribe, año 2010



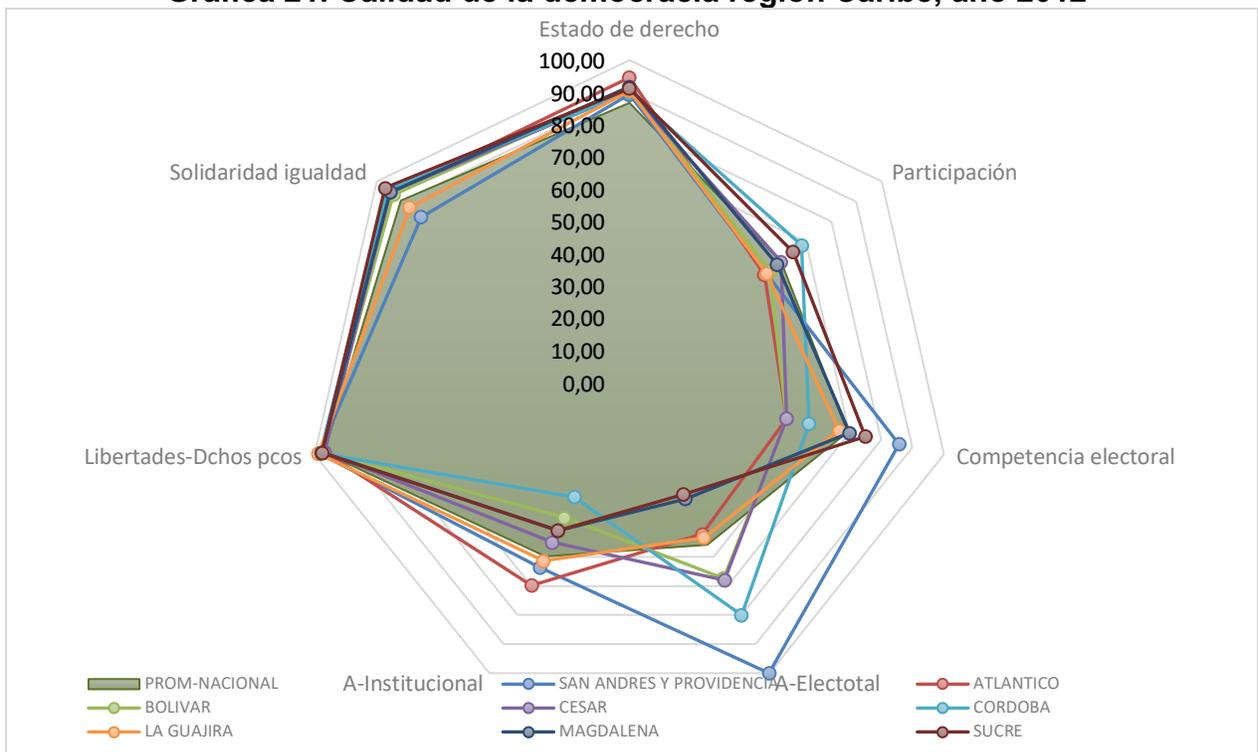
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 20. Calidad de la democracia región Caribe, año 2011



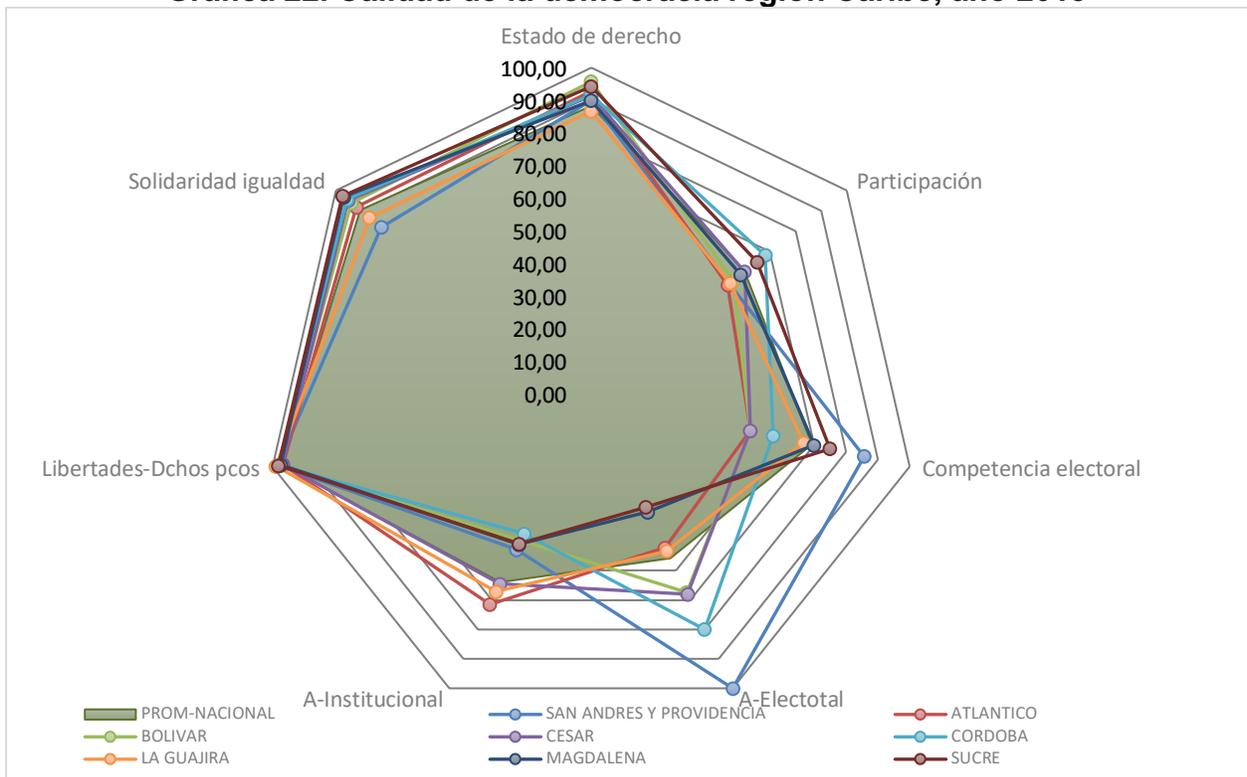
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 21. Calidad de la democracia región Caribe, año 2012



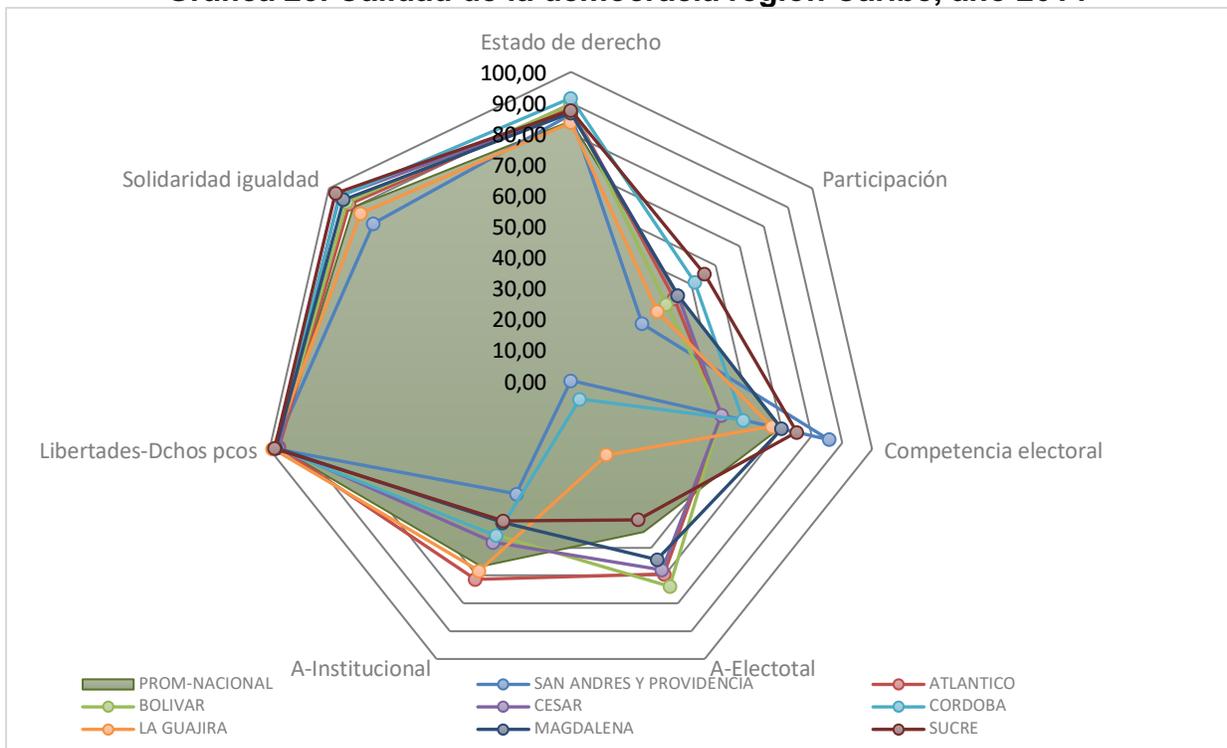
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 22. Calidad de la democracia región Caribe, año 2013



Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 23. Calidad de la democracia región Caribe, año 2014



Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Entre los departamentos de la región, San Andrés y Providencia fueron los que reflejaron ciertas características sobre las cuales vale la pena entrar en detalle.

Como se presentó en el apartado dedicado a la fluctuación de la democracia, San Andrés y Providencia gozó de la mejor calidad de la democracia subnacional de la región. Esto, a pesar de ocupar el penúltimo puesto en el año 2014 a nivel nacional. Sin embargo, el análisis de las dimensiones de calidad en el periodo analizado en la tesis, 2007-2014, muestra que la dimensión de menor calidad siempre fue *Solidaridad e igualdad*, la cual estuvo por debajo de la media nacional, y casi siempre a nivel del departamento de La Guajira, que sólo en el año 2010 tuvo esta dimensión por encima de la media nacional. La anterior afirmación tiene una excepción en el año 2014, donde la dimensión de menor valor para San Andrés y Providencia fue *Accountability electoral*.

La anterior situación parece paradójica. El bajo valor en la dimensión *Solidaridad e igualdad* en una democracia subnacional que tiene en términos regionales altos valores de calidad, si se piensa que una democracia de calidad es aquella que genera condiciones de igualdad social; sin embargo, esto no se ve tan extraño si se contrasta con la dimensión *Accountability institucional* en el departamento de San Andrés y Providencia. De los valores de esta dimensión, se subraya que la fluctuación es bastante dinámica. No obstante, se puede denotar que solo en dos años estuvo claramente por encima de la media nacional (2007 y 2011), lo que coincide con las mejores valoraciones de la calidad subnacional de la democracia del departamento de San Andrés y Providencia. Mientras en los años 2010 y 2012 estuvo muy por debajo de la media nacional. En los restantes, por el contrario, apenas se ubicó por encima de la media.

Aunque sea bajo o regular el desempeño de esta última dimensión en San Andrés y Providencia, y aunque es lo predominante en la región, es más sensible esta situación en este departamento, puesto que plantea tres cuestiones: i) la democracia subnacional de mejor calidad no necesariamente es aquella que, en términos comparativos, genere mayor igualdad social. Por otra parte, ii) tampoco una democracia de calidad es aquella

que tenga la mejor burocracia que, en parte, lo demuestran los valores del observable *Desempeño departamental*. Otro elemento característico iii) es que la dimensión *Participación* estuvo por debajo de la media nacional.

En este sentido, ¿cómo explicar entonces que San Andrés y Providencia sea un caso de una democracia a nivel subnacional de buena calidad? Quizás la respuesta es que siempre contó con tres dimensiones por encima de la media nacional (*Estado de derecho*, *Competencia electoral* y *Libertades civiles*), y que nada más en 2014 tuvo bajísimos resultados en *Accountability electoral*.

Por consiguiente, todo ello explica la complejidad del entramado institucional democrático. Una sola dimensión no hace a una democracia de calidad, pero tampoco las deficiencias de varias la convierten de mala calidad, en este caso a nivel subnacional.

Otro asunto de análisis de este departamento es lo ocurrido en el 2014, donde pasó a ser la segunda menor calidad de la democracia; y ese dramático desempeño se debió a que cuatro, de las siete dimensiones, quedaron por debajo de la media nacional (*Solidaridad e igualdad*, *Accountability institucional*, *Accountability electoral* y *Participación*). Esto demuestra que es posible que no todas las fluctuaciones sean graduales, sino que puede haber eventos repentinos en cortos periodos en los cuales se produzcan grandes déficits en las instituciones de la democracia. Igualmente demuestra que los estudios sobre la calidad de la democracia, no tienen como único supuesto una visión teleológica de la democracia (Bejarano, 2011), sino que también pueden advertir retrocesos en las democracias.

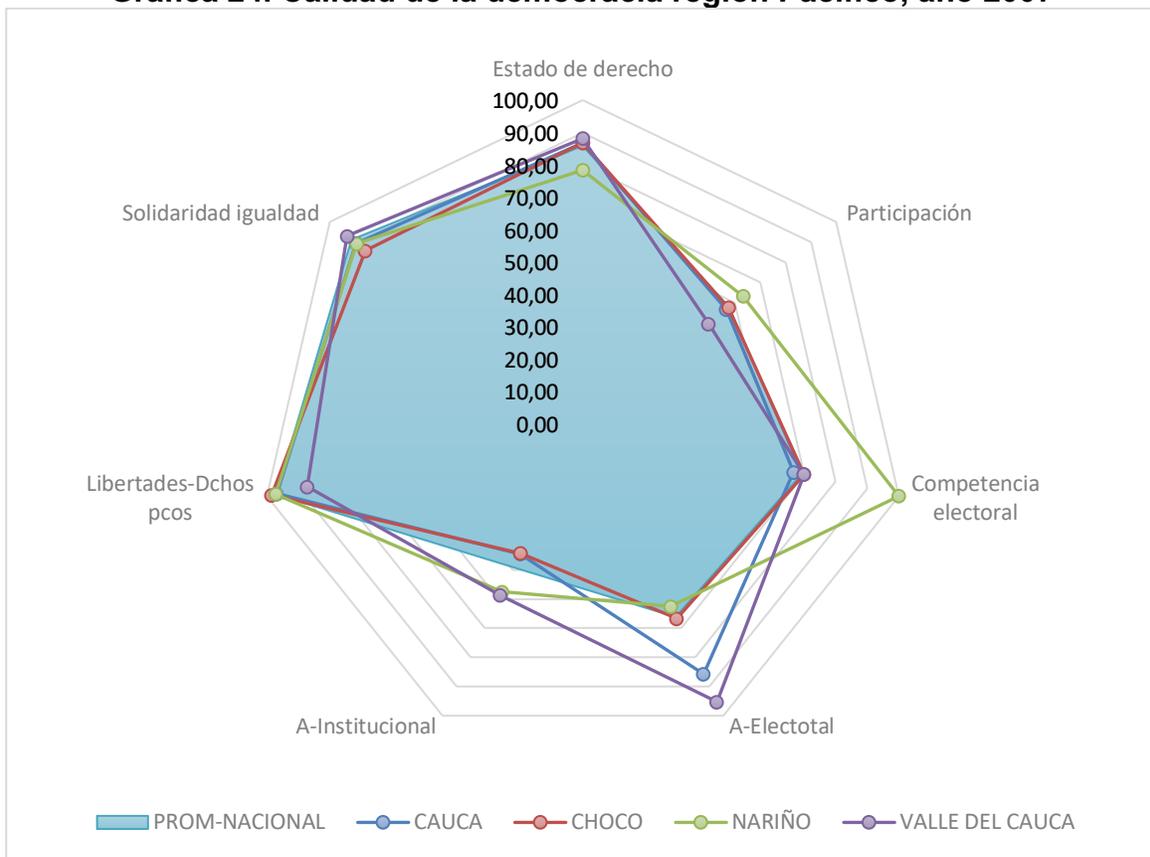
5.3.3. Análisis de las dimensiones de calidad de la democracia en la región Pacifico

Quizás esta sea la región del análisis más sencilla, por cuanto apenas uno de sus departamentos se ubicó por debajo de la media nacional de la democracia, los restantes,

incluso, por encima de la desviación estándar. Esto sustenta la buena calidad de la democracia de esta región a nivel subnacional, en particular en el periodo 2007-2010.

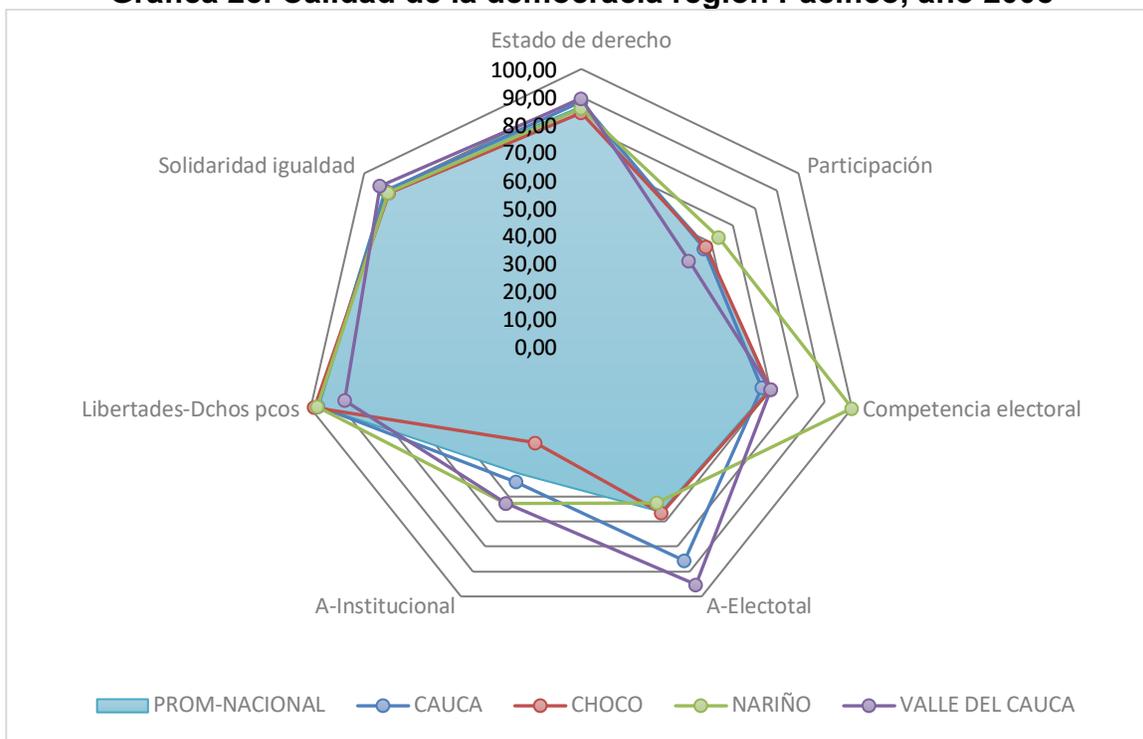
En lo que respecta a la dimensión *Accountability electoral* hubo un cambio significativo entre los subperiodos 2007-2010 y 2011-2014. En el primero, esta estuvo por encima de la media nacional, pero en el segundo, por debajo (ver gráficas 24-31).

Gráfica 24. Calidad de la democracia región Pacífico, año 2007



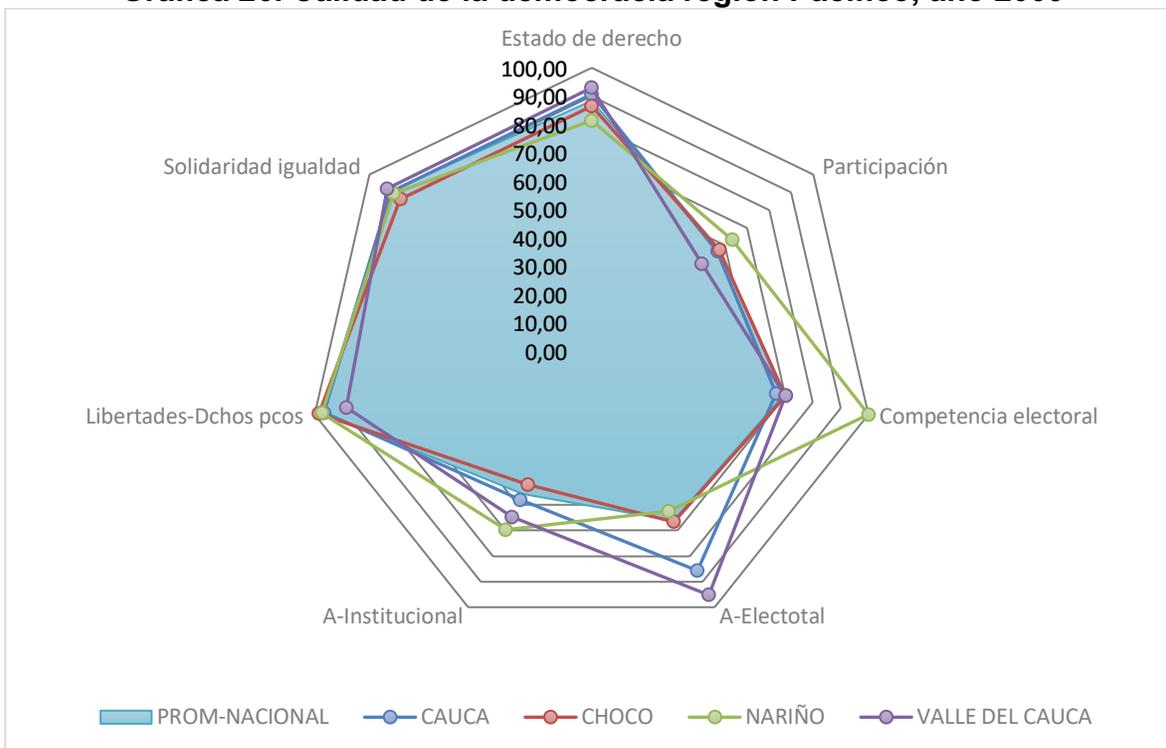
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 25. Calidad de la democracia región Pacífico, año 2008



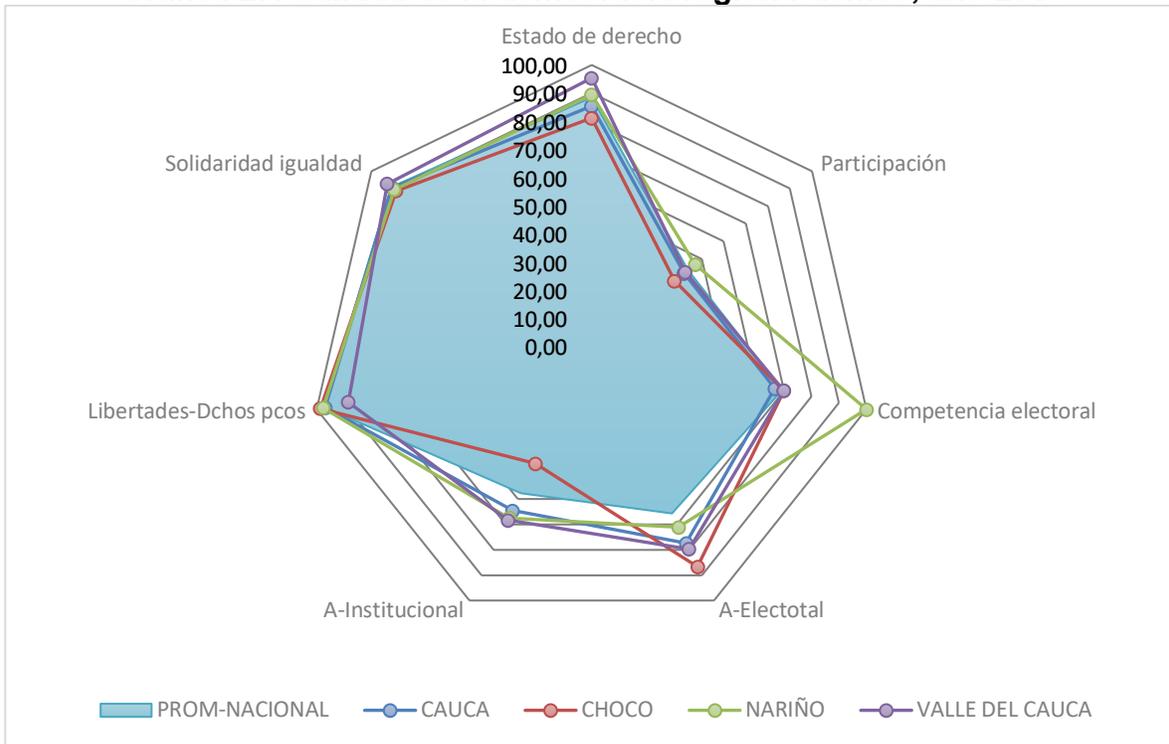
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 26. Calidad de la democracia región Pacífico, año 2009



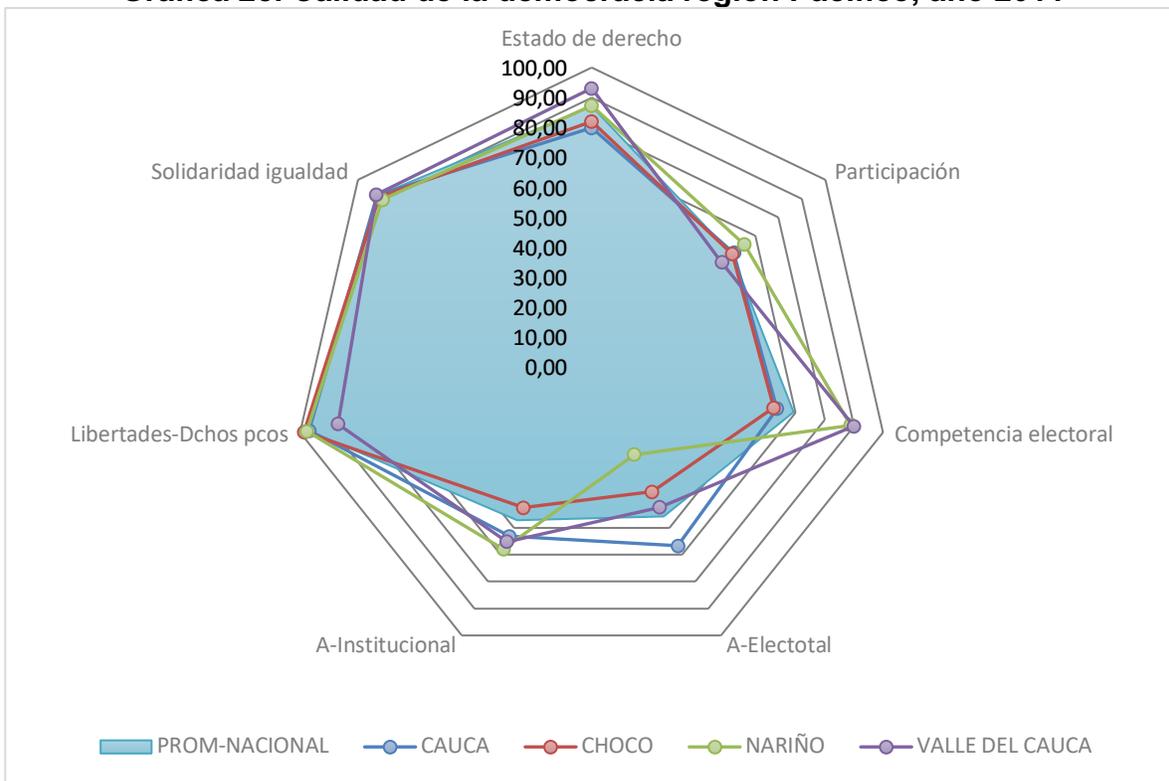
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 27. Calidad de la democracia región Pacífico, año 2010



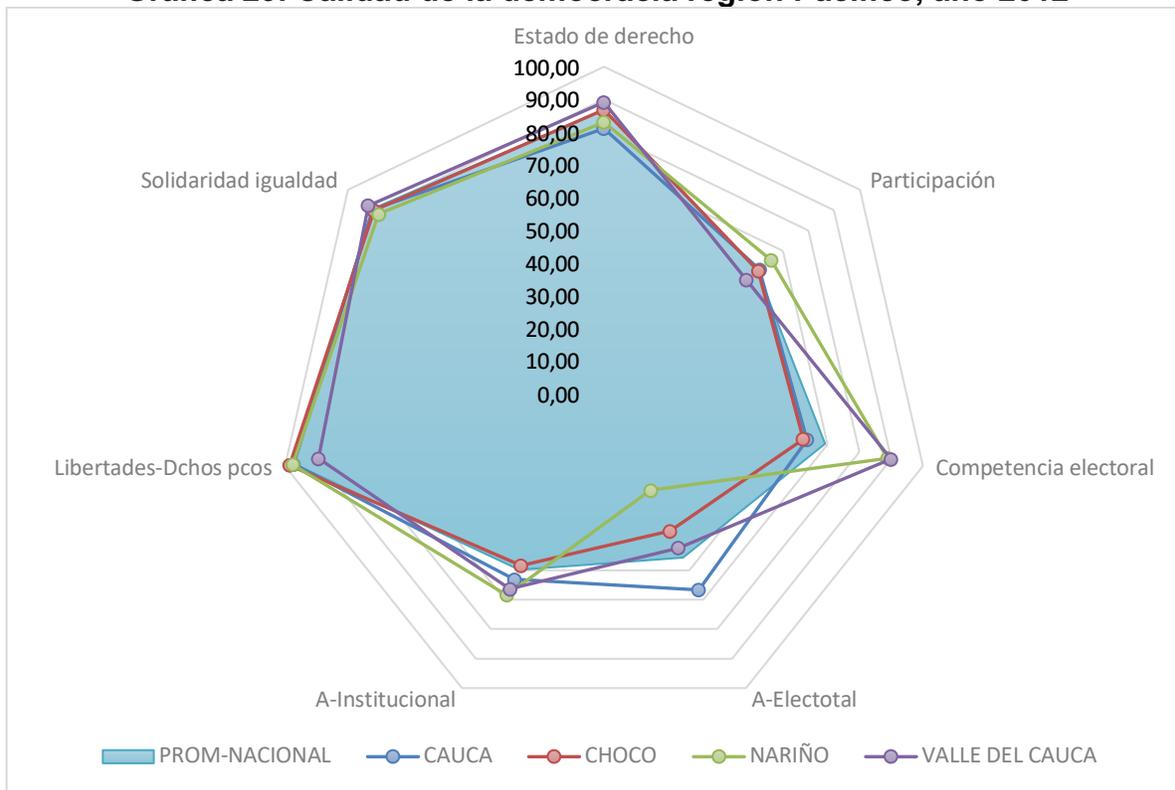
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 28. Calidad de la democracia región Pacífico, año 2011



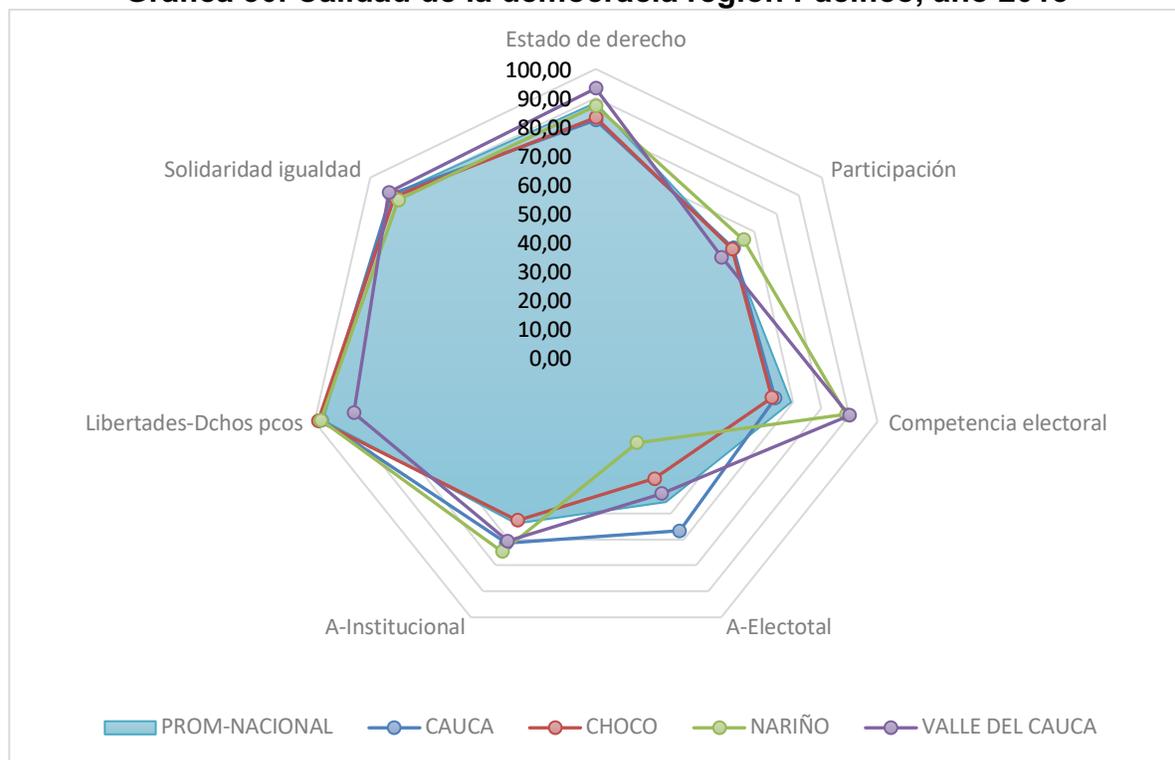
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 29. Calidad de la democracia región Pacífico, año 2012



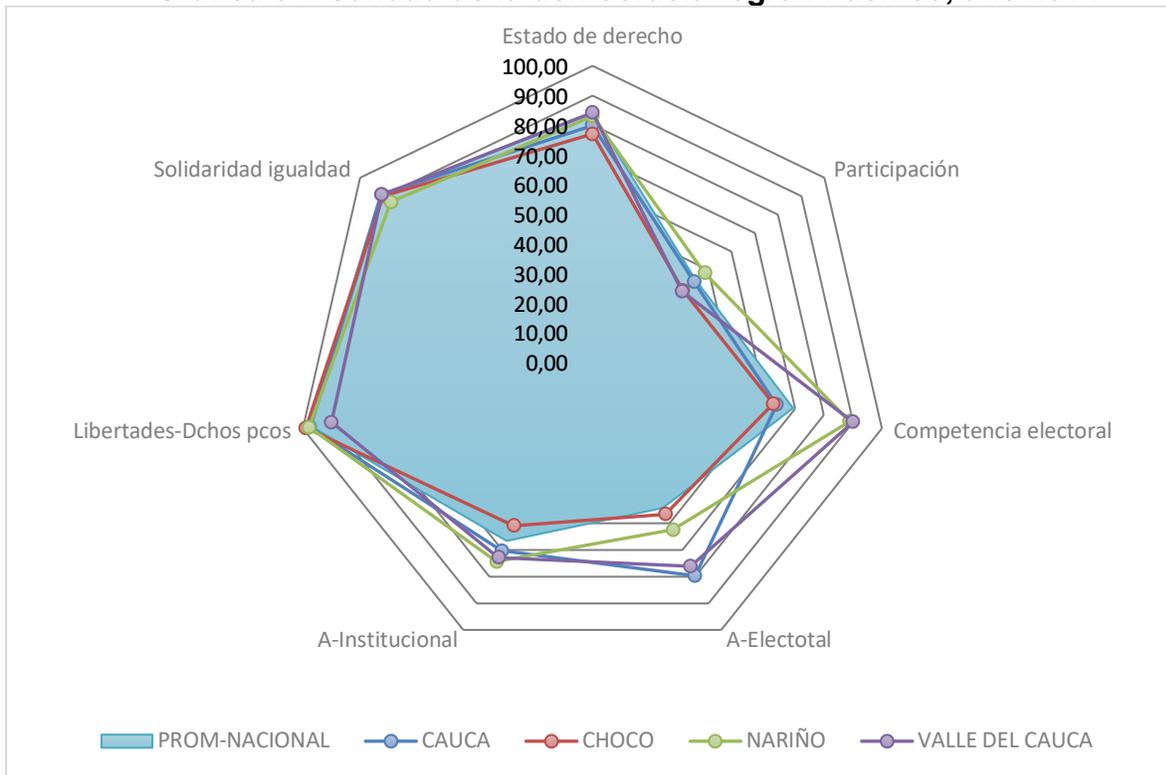
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 30. Calidad de la democracia región Pacífico, año 2013



Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 31. Calidad de la democracia región Pacífico, año 2014



Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Por su parte, la dimensión *Participación* siempre figuró por debajo de la media nacional en todos los departamentos de la región Pacífica durante todo el tiempo analizado, 2007-2014. A excepción de Nariño, que siempre tuvo una participación mayor a la media nacional.

Igualmente, este departamento de Nariño, y ya con respecto a la dimensión *Competencia electoral*, se ubicó por encima de la media nacional, al igual que Valle del Cauca, pero solo desde 2011. Sin embargo, es de resaltar que este último departamento estuvo por encima de la media nacional tanto en la dimensión *Estado de derecho* como en *Solidaridad e igualdad*. Este también tuvo el nivel más alto de la región en el primero de estas dos dimensiones durante el periodo 2007-2013, aunque apenas por encima de la media nacional.

Ahora bien, frente al departamento de Chocó hubo particularidades que vale la pena resaltarse. Si bien es el que menor calidad gozó en su democracia a nivel regional, e incluso a nivel nacional, fue el que reflejó mayores valores en la dimensión *Libertades civiles* en la región, hasta por encima de la media nacional.

A pesar de ello, Chocó tiene altos déficits en dos dimensiones que denotan una estructura política inestable: *Estado de derecho* y *Accountability institucional*, que siempre se mantuvo por debajo de la media nacional o apenas por encima de ella, como en los años 2007 y 2012. Muestra esto, entonces, que hay una estrecha relación entre la capacidad estatal y la democracia. La presencia o no de la primera, afecta la percepción que se tenga sobre la segunda (Tilly, 2010). Esto se presenta porque la expansión de la capacidad estatal genera resistencias de terceros, pero también genera negociaciones con las élites políticas, como las subnacionales, para poder ejercer el poder control; en similar sentido, cuando se presenta los escenarios de cooptación estatal (Garay Salamanca y Salcedo-Albarán, 2010) hay una distorsión de la percepción de la democracia. Lo anterior muestra la tensión que afectan y relacionan la calidad de la democracia con la baja capacidad estatal.

Igualmente, en este departamento se produjo un rendimiento bajo en las dimensiones *Participación*, *Competencia electoral* y *Accountability electoral*, siempre inferior de la media nacional, o solo un tanto por arriba. Y sobre la dimensión *Solidaridad e igualdad*, se observa del mismo modo esta tendencia.

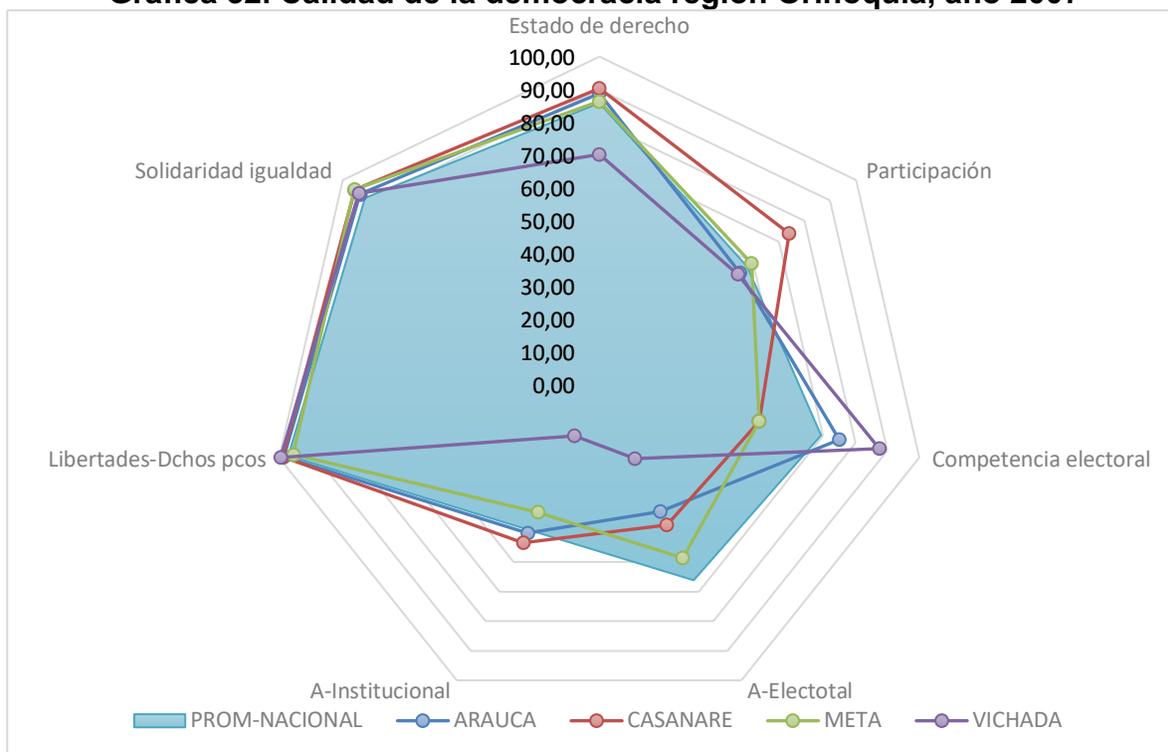
Estas tres características o dinámicas aluden, entonces, a un departamento con deficiencias en su estructura política, en su proceso político y en el resultado de sus políticas públicas para satisfacer demandas sociales.

5.3.4. Análisis de las dimensiones de calidad de la democracia en la región Orinoquía

Orinoquía fue la región que menor calidad de la democracia demostró. Entre 2007 y 2009, todos sus departamentos estuvieron por debajo de la media nacional. En los restantes años, solo el departamento de Casanare se ubicó por encima de dicho rango.

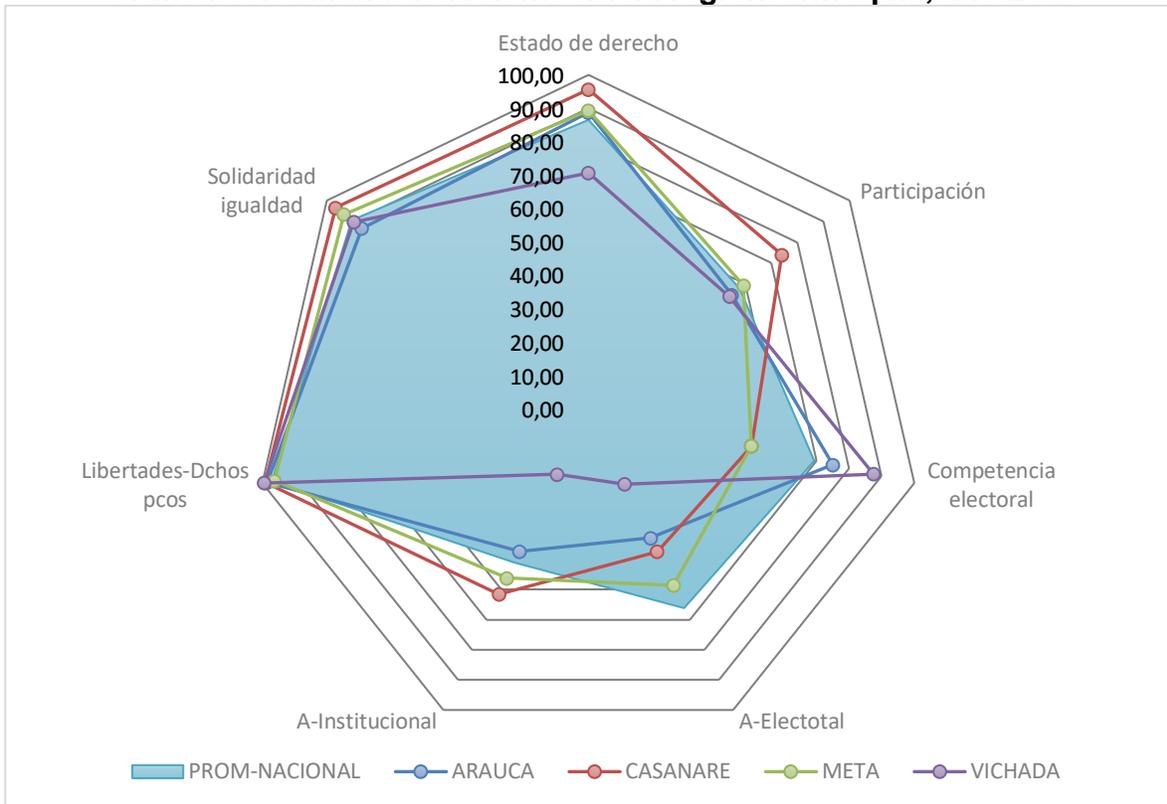
Precisamente, Casanare siempre tuvo deficiencias en las dimensiones *Competencia electoral* y *Accountability electoral*, pues siempre se mantuvo por debajo de la media nacional, con la excepción de 2014, donde la primera de ellas se posicionó apenas por encima (ver gráficas 32-39).

Gráfica 32. Calidad de la democracia región Orinoquía, año 2007



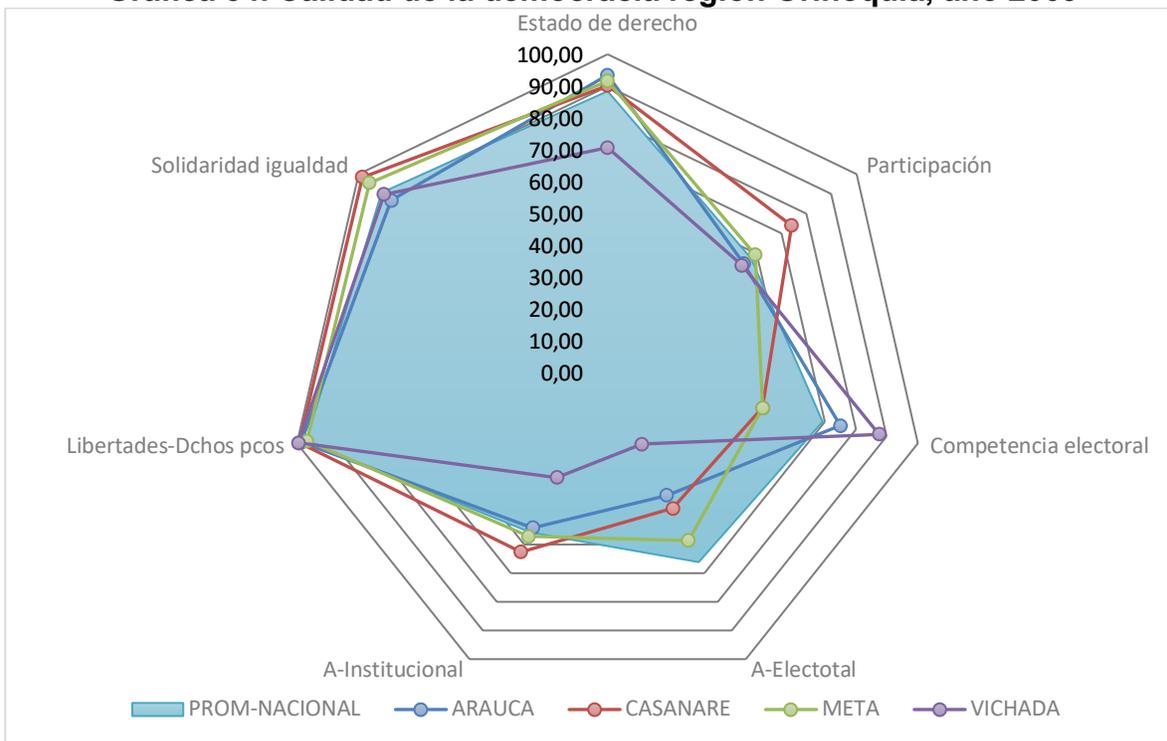
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 33. Calidad de la democracia región Orinoquia, año 2008



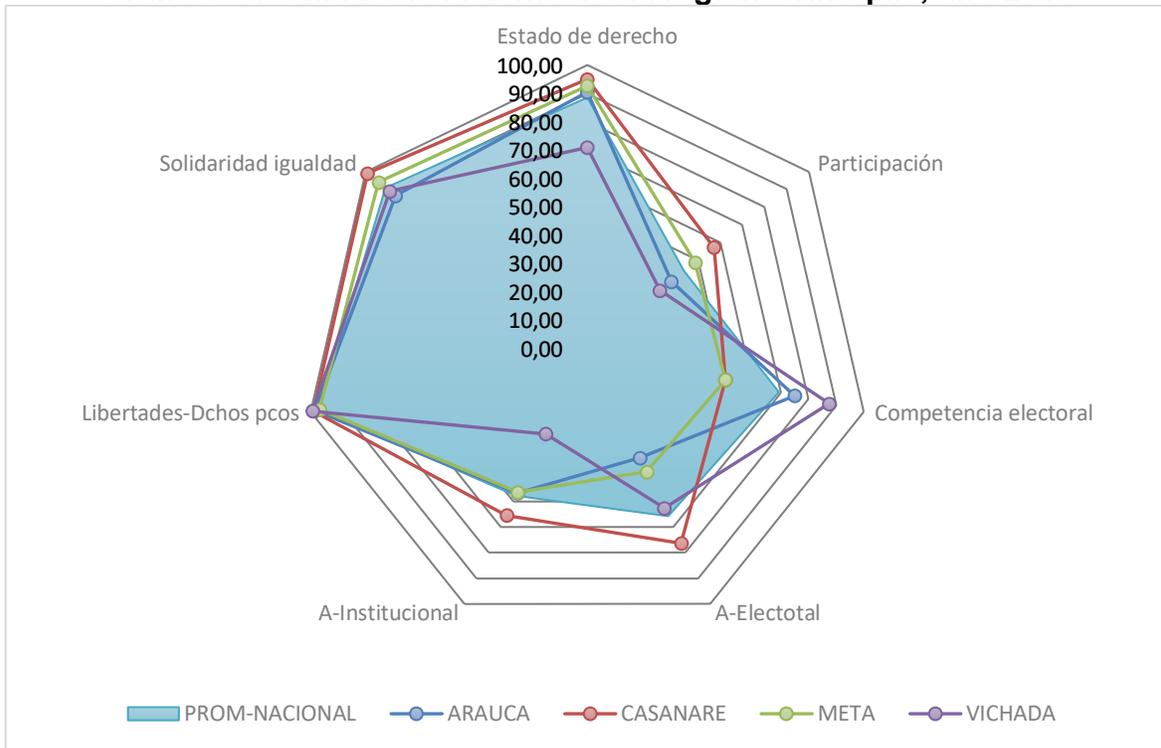
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 34. Calidad de la democracia región Orinoquia, año 2009



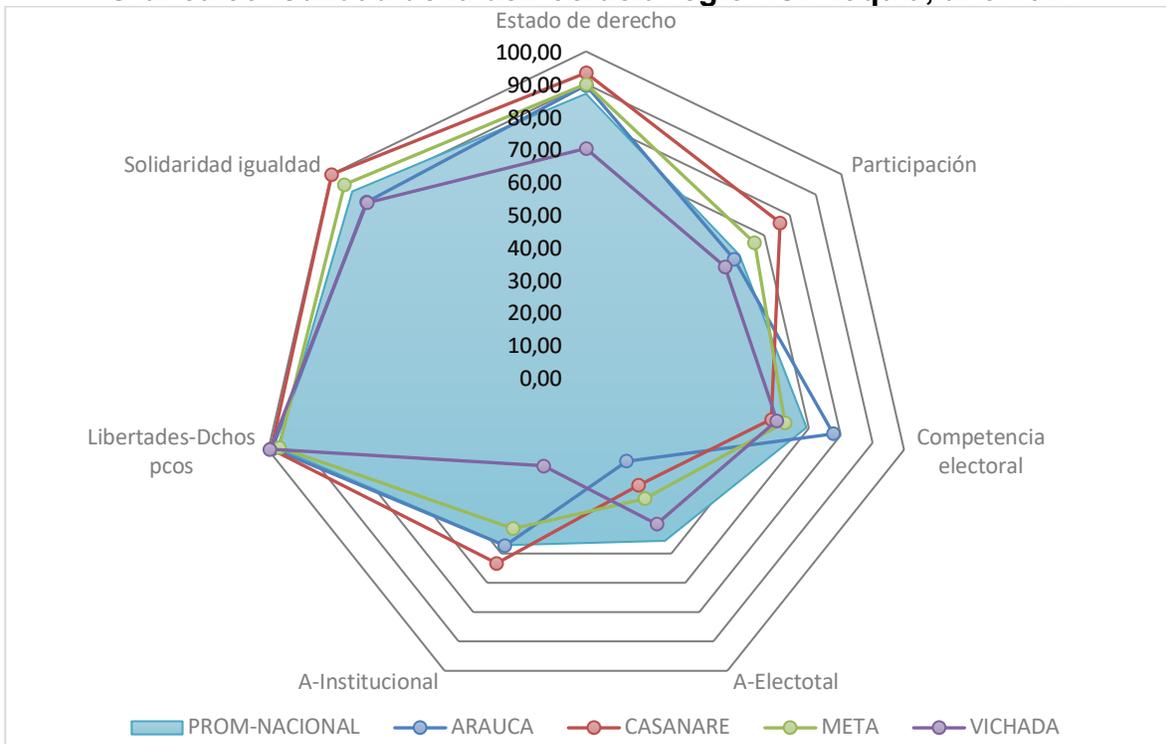
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 35. Calidad de la democracia región Orinoquia, año 2010



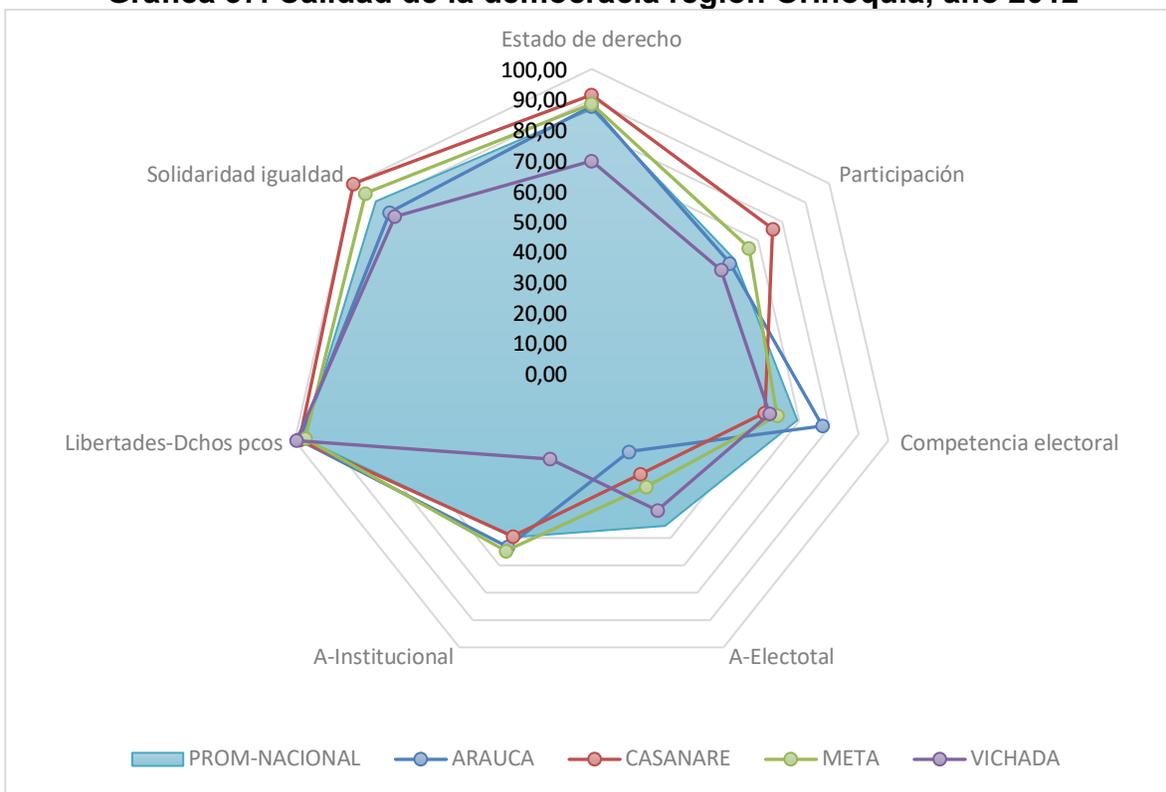
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 36. Calidad de la democracia región Orinoquia, año 2011



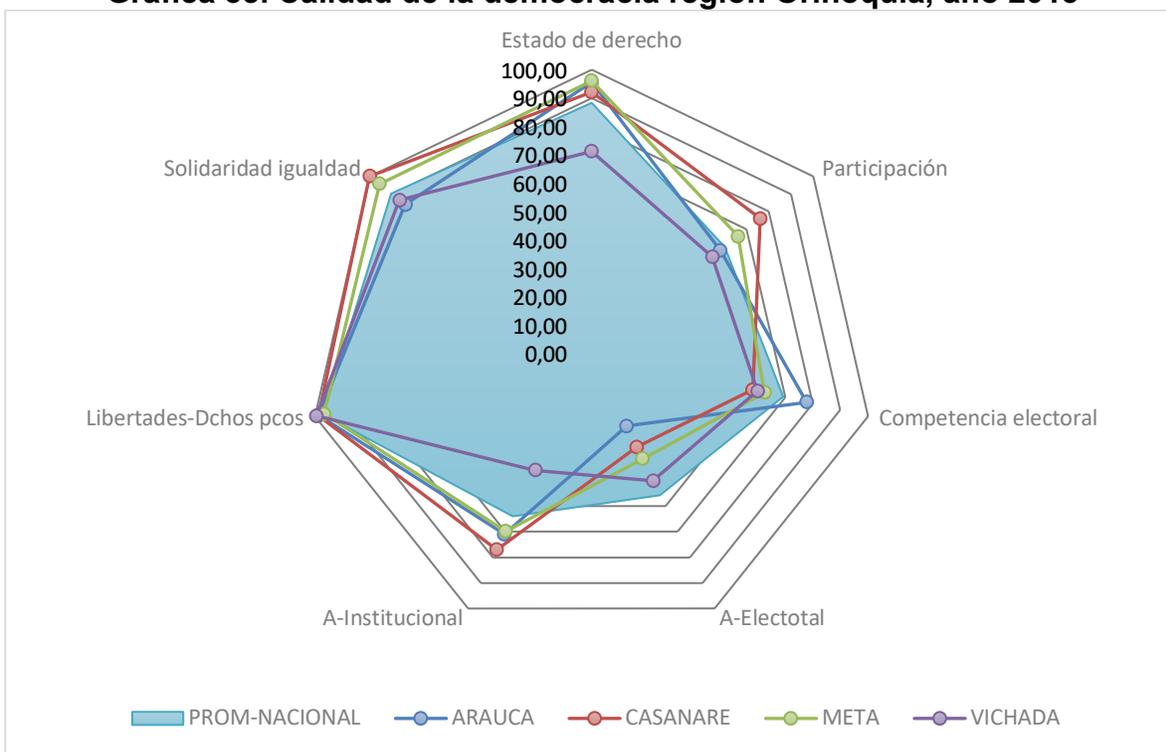
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 37. Calidad de la democracia región Orinoquia, año 2012



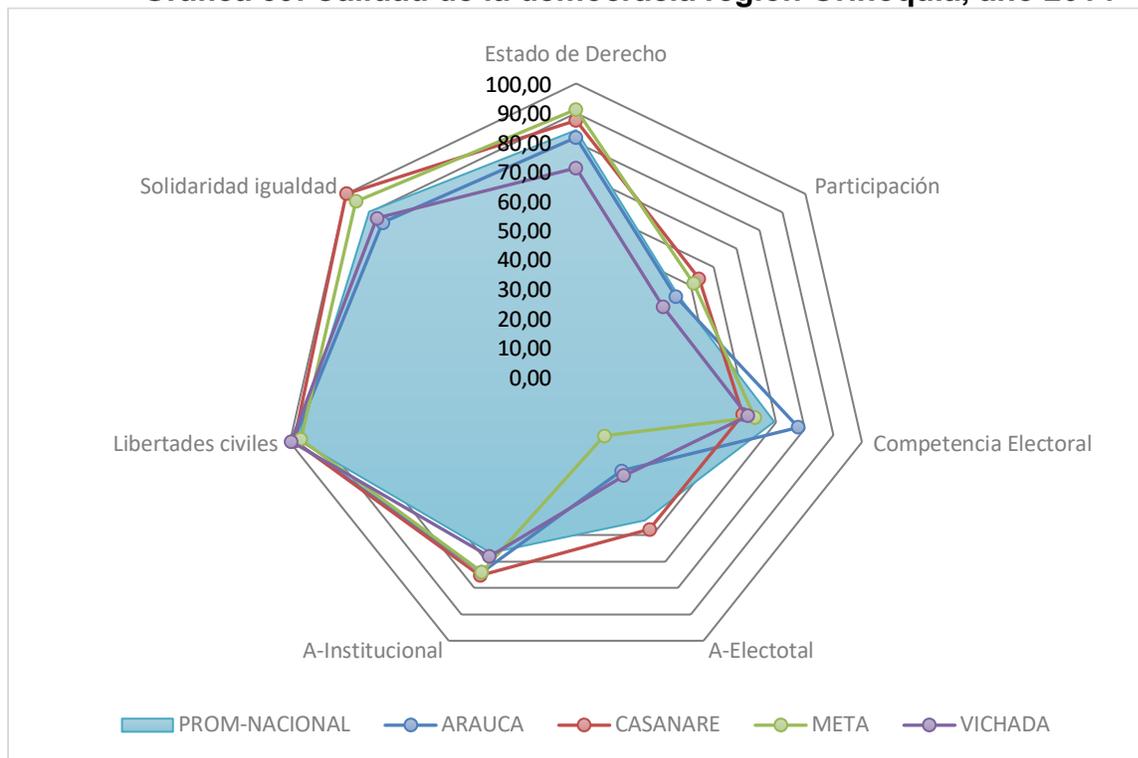
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 38. Calidad de la democracia región Orinoquia, año 2013



Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 39. Calidad de la democracia región Orinoquia, año 2014



Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Estas deficiencias en las dimensiones muestran que, si bien Casanare es el departamento con la mejor valoración de la región, tiene una democracia subnacional con deficiencias en el proceso político, particularmente sobre los mecanismos de acceso al poder, es decir, en los procesos de elección a de los cargos públicos.

En este escenario, se puede observar en las gráficas (32-39) que, en general, todos los departamentos quedaron por debajo de la media nacional, incluso algunos de ellos por debajo de la desviación estándar. Lo anterior da cuenta de que, en la región, la dimensión *Accountability electoral* es la que más incidió en la baja calidad de la democracia subnacional de los departamentos de la Orinoquía.

Por otra parte, el departamento, por mucho, con menor calidad en su democracia a nivel subnacional es Vichada, el cual, en el periodo 2007-2014, siempre estuvo por debajo de la media nacional, específicamente en las dimensiones *Estado de derecho*, *Participación*

y *Accountability institucional*, con la excepción de 2014, donde esta última dimensión estuvo escasamente por arriba. Lo mismo ocurrió con la dimensión *Solidaridad e igualdad*, que también tuvo, excluyendo 2007, por debajo de la media nacional, al igual que en la *Competencia* en el lapso 2011-2014.

Lo anterior demuestra, en lo que respecta a Vichada, una democracia que a nivel subnacional se desarrolla en una estructura política débil, inestable, por debajo del rendimiento medio nacional en las dimensiones *Estado de derecho* y *Accountability institucional*, fundamentalmente. Además, donde los resultados políticos son bajos por el deficiente rendimiento en la dimensión *Solidaridad e igualdad*; y donde el proceso político refleja deficiencias graves, en particular, en cuanto a los mecanismos de acceso a poder político.

Finalmente, algo para analizar sobre el departamento de Casanare: con la excepción de los años 2010 y 2014, de elecciones nacionales, y donde las dimensiones *Accountability electoral* estuvo por encima de la media nacional, se presenta la siguiente situación: esta dimensión y *Competencia electoral* se mantuvieron por debajo de la media nacional, pero la *Participación* estuvo muy por encima.

Esto quizás es indicio de algunas prácticas políticas fraudulentas que se desarrollan con mayor impacto en las elecciones locales que en las nacionales. En ocasiones, niveles altos de participación en procesos electorales muy por encima de los promedios históricos regionales y nacionales pueden evidenciar alguna práctica de fraude electoral, como trasteo o compra de votos. Ejemplo de esto es que en las elecciones de 2007 se realizó el traslado de 18, de las 19 registradurías del departamento de Casanare, como acción preventiva de fraude y que, asimismo, el gobernador elegido en este año sería destituido por tener una inhabilidad para ocupar cargos de elección popular (Duque Daza, 2017).

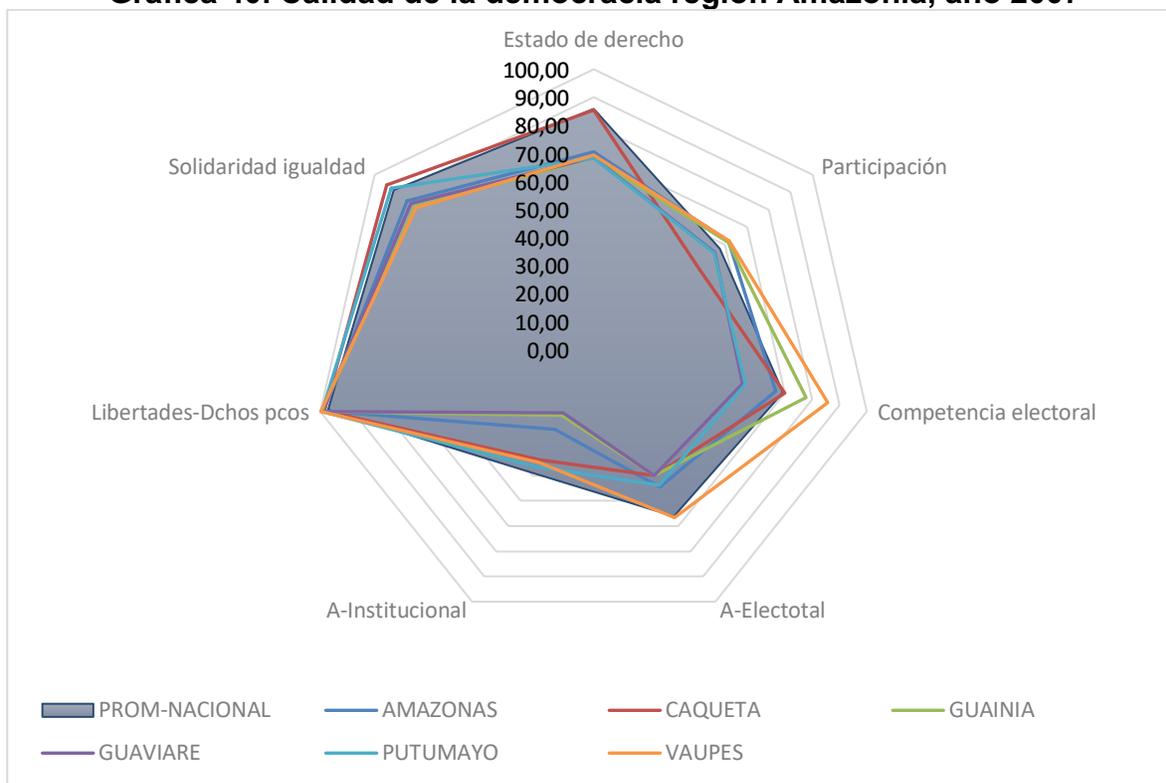
En general, como se observa en las gráficas, los departamentos de la región manifestaron deficiencia tanto en las estructuras políticas como en el proceso político y

en el resultado político, que afectan grave y negativamente la calidad de las democracias subnacionales de ellos.

5.3.5. Análisis de las dimensiones de calidad de la democracia en la región Amazonía

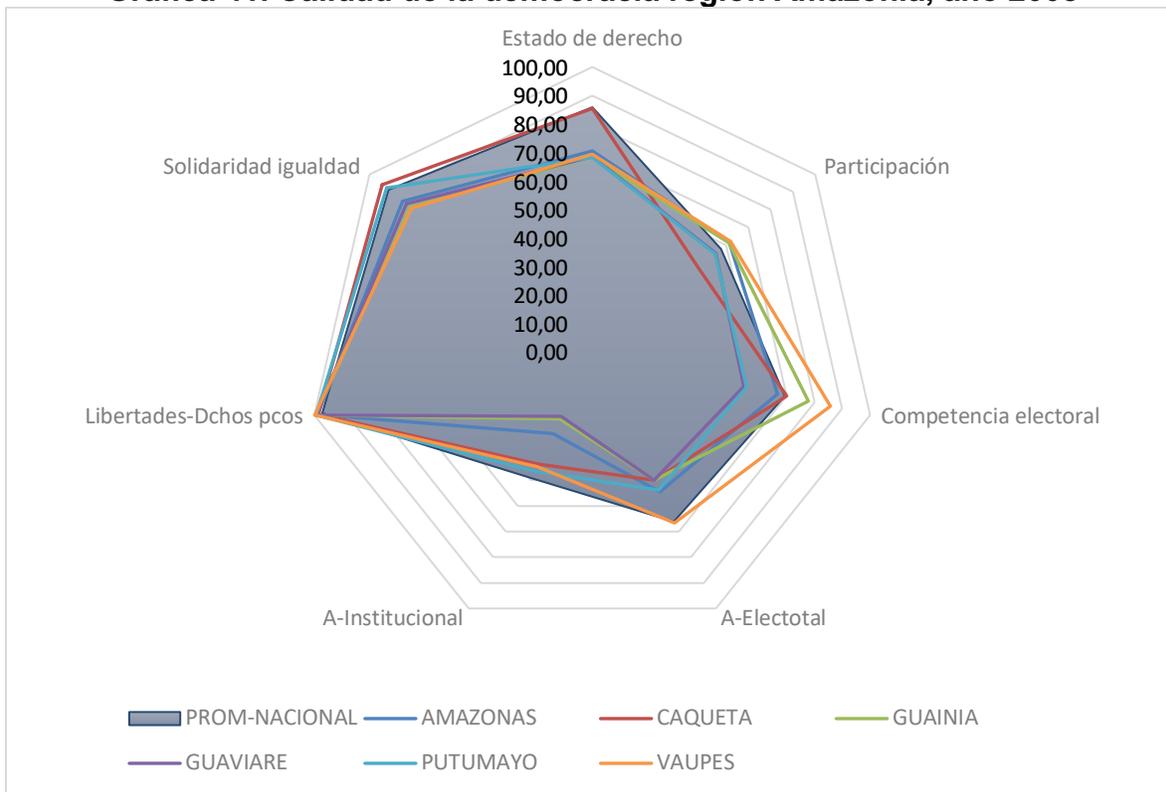
Junto con la región de la Orinoquía, esta es la de menor nivel en la calidad de la democracia subnacional de sus departamentos. Solo tres, en algún momento del periodo de análisis, gozaron de una calidad promedio por encima de la media nacional. En el subperiodo 2011-2013, Amazonas, Putumayo y Vaupés se ubicaron por encima de este rango, aunque este último departamento ya había ocupado dicha posición en 2008. Lo anterior respondió a los buenos valores en las dimensiones *Accountability electoral* y *Competencia electoral*, por cuanto los demás puntajes fueron bajos y por debajo de la media nacional de cada dimensión o escasamente por encima de ella (ver gráficas 40-47).

Gráfica 40. Calidad de la democracia región Amazonía, año 2007



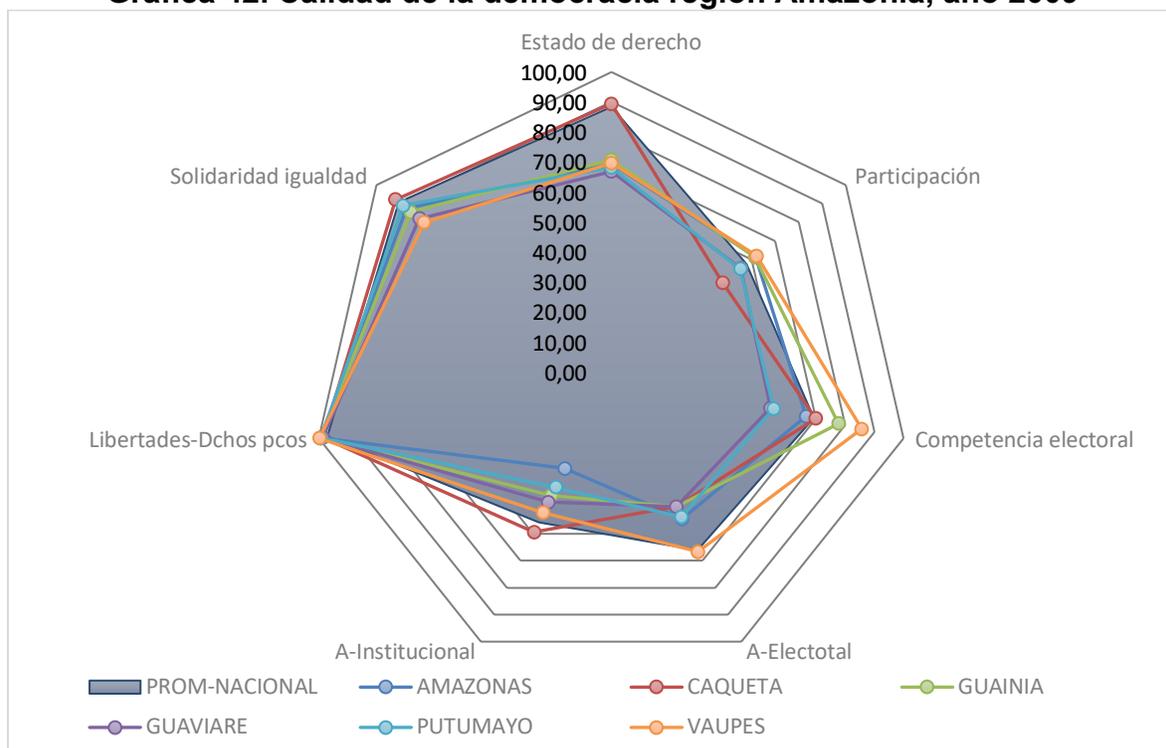
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 41. Calidad de la democracia región Amazonía, año 2008



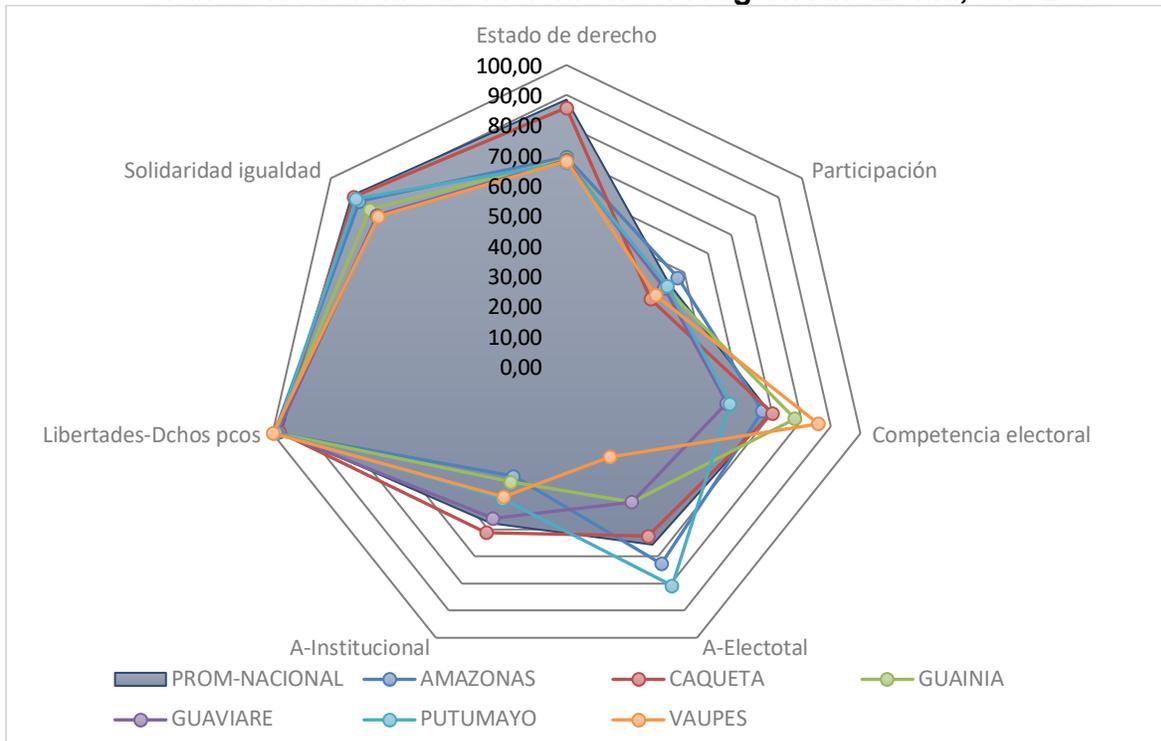
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 42. Calidad de la democracia región Amazonía, año 2009



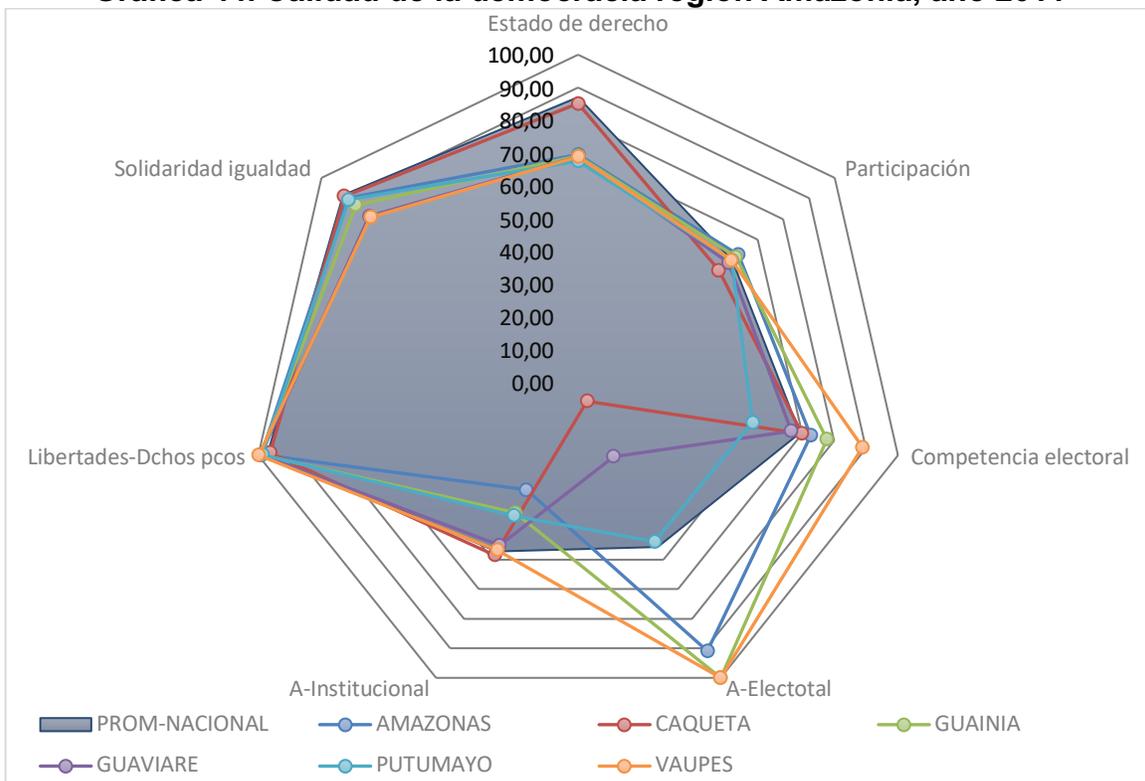
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 43. Calidad de la democracia región Amazonía, año 2010



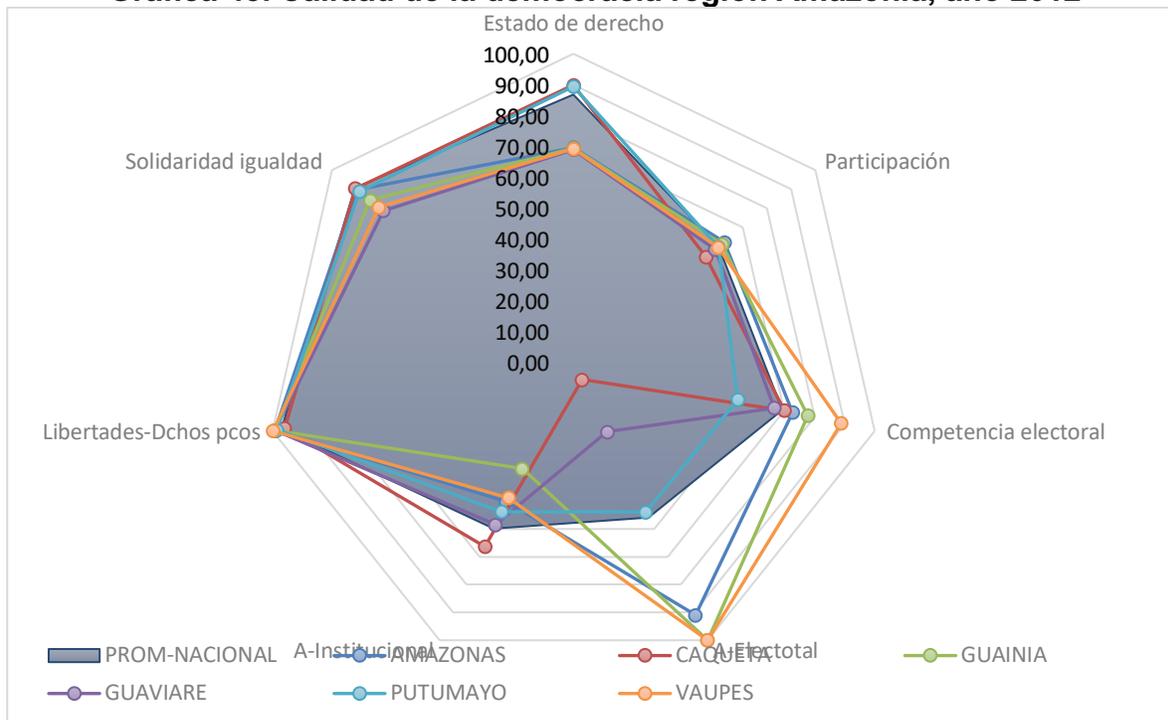
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 44. Calidad de la democracia región Amazonía, año 2011



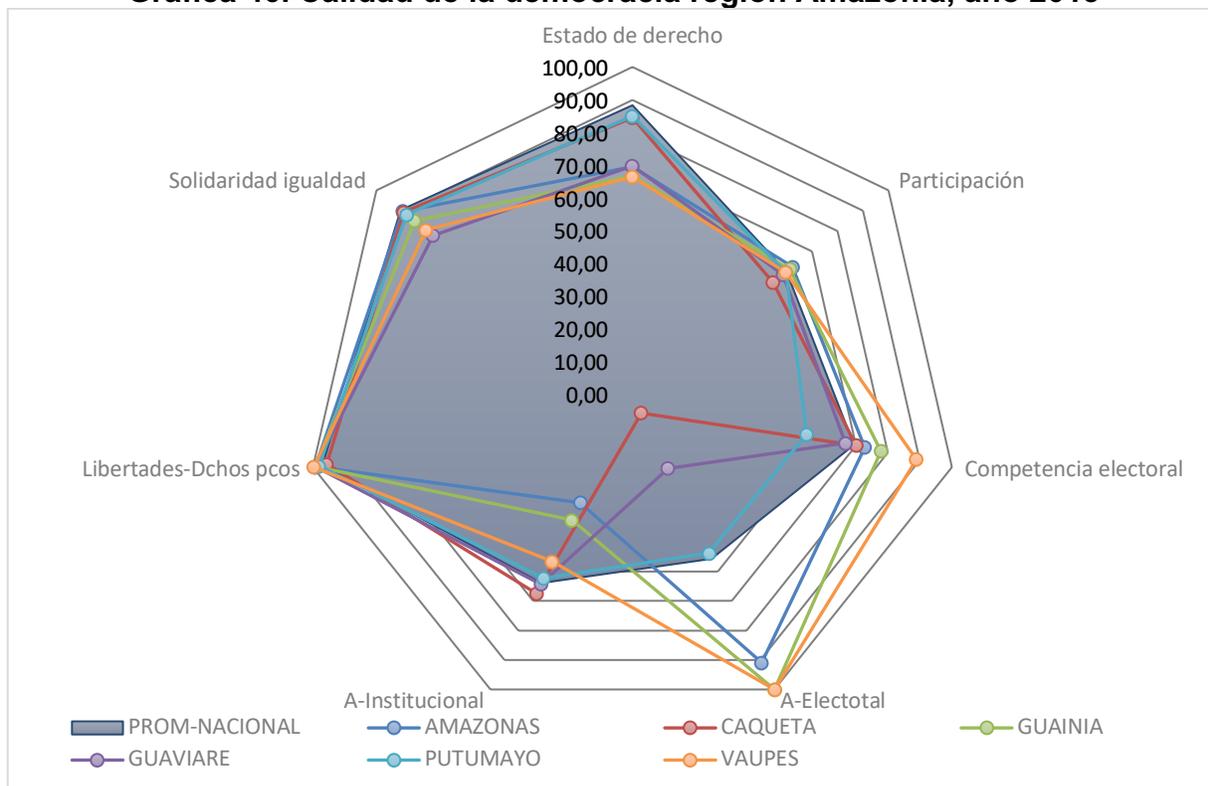
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 45. Calidad de la democracia región Amazonía, año 2012



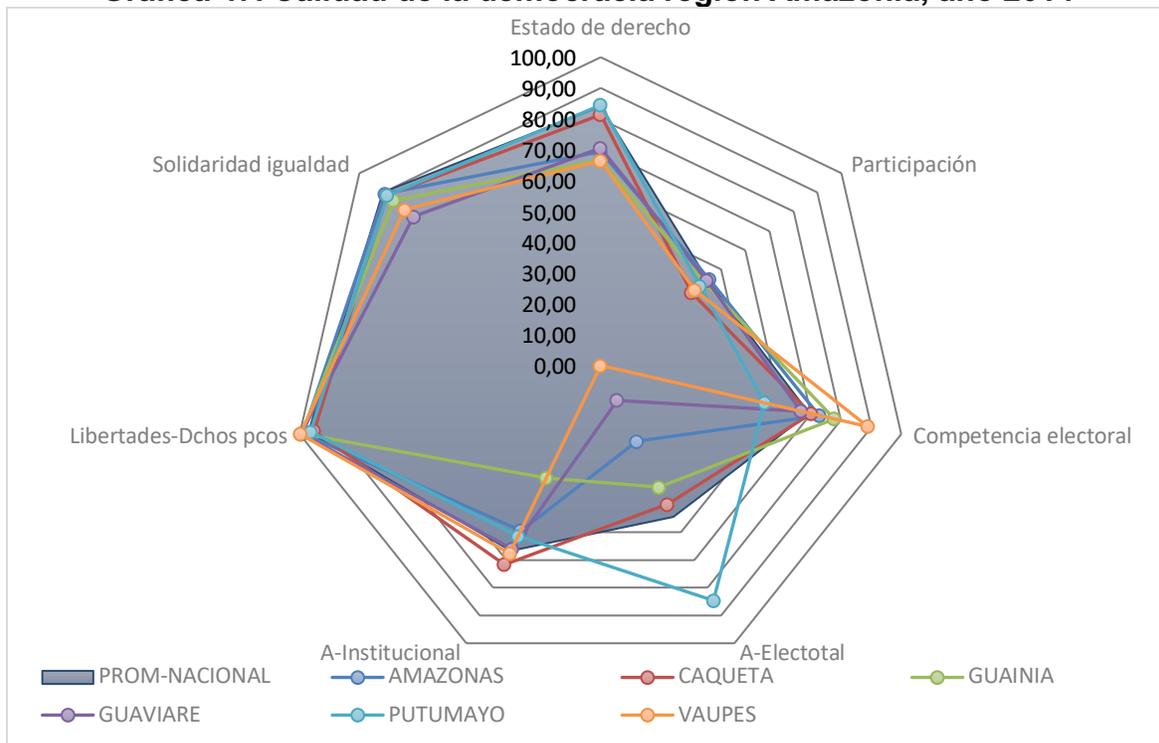
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 46. Calidad de la democracia región Amazonía, año 2013



Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Gráfica 47. Calidad de la democracia región Amazonía, año 2014



Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes

Los casos de estos tres departamentos (Amazonía, Vaupés y Putumayo) son particulares, pues los recorridos de fluctuación anuales en sus dimensiones fueron similares, incluso, sus valores. Como puede verse en las gráficas, sus deficiencias en la dimensión *Estado de derecho* y *Accountability electoral* son notorias, lo cual también se nota en la dimensión *Solidaridad e Igualdad*, pues sus ponderaciones estuvieron por debajo de la media nacional.

Por otra parte, se evidencia que, en el subperiodo 2007-2011, la dimensión *Accountability electoral* en general en la región se mantuvo por debajo de este rango y produce, por tanto, deficiencias en el proceso político.

En consecuencia, en la región se percibe una estructura política inestable con la presencia de deficiencias en varias dimensiones. Igualmente, los resultados políticos son bajos, dados los bajos valores en la dimensión *Solidaridad e igualdad*.

Ahora bien, ¿qué tiene en común las regiones de Amazonía y Orinoquía, que explique en algo esta baja calidad de las democracias subnacionales en sus departamentos? Quizás la explicación se presenta en tres situaciones: i) son departamentos que tienen grandes extensiones de territorio, pero con poco índice de habitantes, y donde la presencia del Estado es baja e incierta, además de una institucionalidad estatal débil, y para decirlo de forma coloquial: mucho territorio, poco Estado. En la formación del Estado colombiano, como lo indiqué en la caracterización del sistema político colombiano, no fue relevante la presencia institucional en la periferia, por la ausencia de guerras interestatales, y la presencia del Estado se realizó por intermediarios, y el monopolio de la fuerza siempre ha sido disputado con otros actores sociales. Por otro lado, ii) antes de 1991, estos no tenían la categoría de *departamentos*, se llamaban *intendencias* y *comisaría*s, y en conjunto respondían a los denominados *territorios nacionales del país*. Esto lleva a pensar que, en términos generales, los departamentos han tenido un proceso reciente de conformación institucional respecto de las demás regiones, como el caso de la región Andina, que apenas, aun ahora doscientos años después de vida republicana, está generando las instituciones democráticas y la burocracia estatal suficientes para el funcionamiento, por lo menos promedio, de las dimensiones de la calidad de la democracia evaluadas.

Estas consideraciones tienen mayor relevancia si se tiene en cuenta que Chocó también hacía parte de estos *territorios nacionales del país*, y como se observó en su momento, sus deficiencias fueron bastantes palpables. Finalmente, iii) los bajos valores de la dimensión *Estado de derecho* en estas regiones (Amazonía y Orinoquía), quizás nos refiere a una sociedad que es más fuerte que el Estado, en los términos expuestos y presentados por Migdal (2011). El afincamiento de las condiciones mínimas de las instituciones políticas, para un adecuado funcionamiento de la democracia a nivel subnacional, apenas está en construcción en los espacios de más reciente constitución como *departamentos*, lo cual da cuenta de los deficientes niveles regionales en la dimensión *Accountability institucional*, y en la dimensión *Solidaridad e igualdad*, particularmente en la región de la Amazonía.

6. Conclusiones

Antes de comenzar con las consideraciones finales sobre la hipótesis en la cual se fundamentó la tesis, y las preguntas aledañas que surgieron de esta, quisiera hacer un par de anotaciones previas. La primera está referida a la metodología empleada en la tesis y, la segunda, sobre el comportamiento similar de tres dimensiones de análisis.

Al aplicar el marco metodológico pude comprobar su utilidad para establecer la fluctuación y evaluar la calidad de la democracia a nivel subnacional. También, me permitió advertir características particulares de estos fenómenos, tanto a nivel regional como departamental. Lo anterior fue posible porque las dimensiones, subdimensiones y observables de análisis integradas dan cuenta de los rasgos de las instituciones democráticas en los territorios y logran indicar fluctuaciones y constantes en sus rendimientos, lo cual posibilita observar peculiaridades de los departamentos, que demuestran tanto las diferentes dinámicas de la democracia a nivel subnacional en Colombia como las dinámicas regionales descritas.

Sin embargo, quiero referirme no solo a una dificultad de la metodología, sino a una limitación a la que se enfrentan esta clase de estudios que se relacionan con las dimensiones *Competencia electoral* y *Accountability electoral*. Sobre ellas no hay certeza sobre si los incidentes reportados que generan riesgo o amenaza electoral (observable del *Accountability electoral*) tienen una influencia real, un impacto en el resultado. Es decir, si se trata de una irregularidad que se caracteriza por no ser extensiva ni en afectar seriamente los resultados de los comicios; o si nos encontramos ante un fraude, caracterizado por ser una interferencia o manipulación extensiva y sistemática del proceso electoral y que, aun afectándolo, no sabemos si es determinante: si los ganadores (observable de la dimensión *Competencia electoral*) serían los mismos u otros (Duque Daza, 2017).

El otro punto para mencionar sobre la metodología utilizada versa sobre la posibilidad de tener certeza acerca del impacto de las irregularidades y/o fraudes en los procesos electorales por la existencia de sentencias judiciales que así lo demuestren, las cuales se producen años después de los comicios. Incluso, un dictamen de esta clase podría estar firme después de terminar el periodo en elección. Entonces, ¿qué hacer con esta dimensión donde no es fácil cuantificar los hechos o situaciones que se desea analizar, más si se tiene en cuenta que los escenarios de fraudes e irregularidades electorales son difíciles de cuantificar y valorar aun teniendo certeza de su existencia y cierto nivel de impacto e influencia en las elecciones? Además, ¿cómo medir una sentencia judicial en estas dimensiones?, ¿cómo estimar el impacto de la decisión judicial en el rango de la dimensión?

Estas situaciones conducen grandes desafíos para este tipo de análisis. Una posible solución es que en la medida que surjan sentencias judiciales en firme que demuestren el fraude, se vayan actualizando las valoraciones de calidad y, si es del caso, degradar el valor de la dimensión *Accountability electoral* del departamento, lo cual, seguramente, generará una fluctuación negativa de la calidad de la democracia de esta unidad territorial. Ahora, respecto a la cuantificación y juicio del impacto de la decisión judicial en el valor de la dimensión, se tendría que determinar caso por caso, dependiendo del alcance, sistematicidad y determinante del fraude. Sin embargo, estas limitaciones no son propias de la metodología empleada en la tesis, sino propias del tema/objeto de estudio: fraude electoral.

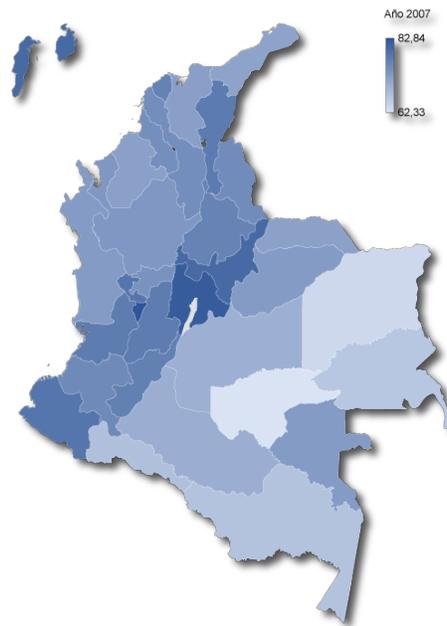
Otra de las conclusiones o de los asuntos que quedan por mencionar una vez finalizado el análisis de los datos de la fluctuación y de la calidad de la democracia a nivel subnacional, es que el comportamiento en tres dimensiones fue muy similar en todos los departamentos, al igual que sus recorridos, y no tuvieron cabida tantas fluctuaciones en términos comparativos entre unidades territoriales de la misma región y fluctuaciones en el tiempo. Estas fueron: *Estado de derecho*, *Solidaridad e igualdad* y *Libertades civiles*.

Es probable que estos recorridos equivalentes en las tres dimensiones, aun cuando queda por verificar en otras investigaciones, se deba a que en ellas tienen mayor incidencia decisiones y ejecución de acciones del orden nacional, es decir, del gobierno central en el diseño e implementación de políticas públicas. No obstante, esta hipótesis del por qué los recorridos son similares y de la poca fluctuación en estas tres dimensiones, queda pendiente de verificación.

Hecho este par de consideraciones, quiero focalizarme en la hipótesis que guió esta tesis, la cual presuponía que la capacidad del Estado fluctuaba en el territorio y que se podía observar y medir en el rendimiento diferenciado de las instituciones de la democracia a nivel subnacional, y que esto, a su vez, nos habla de la calidad de la democracia en este mismo nivel en Colombia. Con este supuesto generé varias preguntas que orientaron no solo la construcción del marco teórico y conceptual y la metodología, sino que también fueron las que rigieron, por consiguiente, el análisis de los datos e información recolectada. En cuanto a esto último, justamente, daré respuesta a continuación o, cuando menos, profundizaré lo ofrecido en el aparte de análisis de datos.

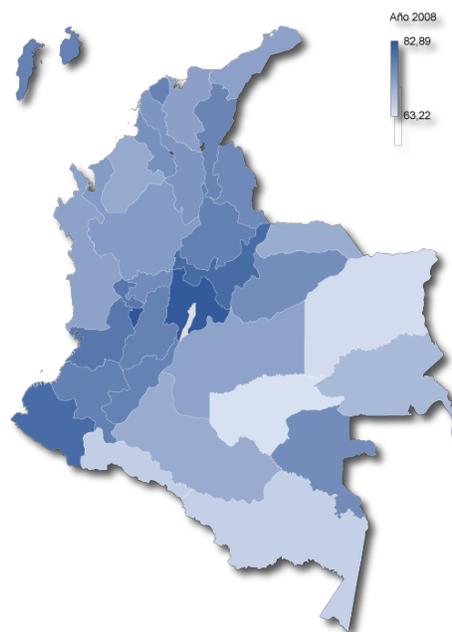
La primera pregunta surgió para debatir el denominado *sesgo nacional* en los estudios sobre los regímenes políticos, y en él me cuestiono, puntualmente, sobre sí la experiencia, rendimiento, de la democracia es única para un régimen político, en este caso, en Colombia. A partir de ella se demostró cómo la democracia fluctúa, tanto en el tiempo como en el espacio (ver mapas 1-8).

Mapa 1. Calidad de la democracia a nivel subnacional, año 2007



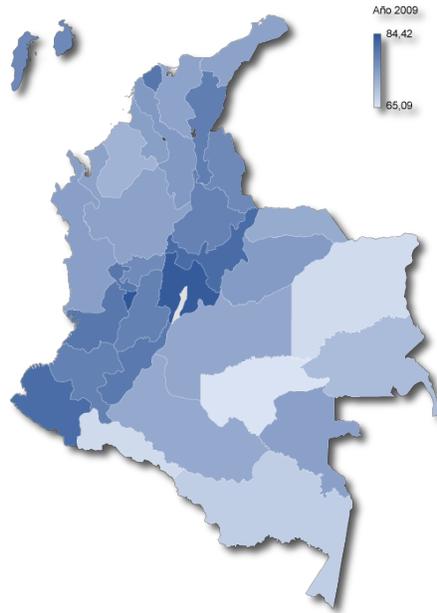
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes
 Nota: A mayor intensidad del color, mayor calidad de la democracia subnacional.

Mapa 2. Calidad de la democracia a nivel subnacional, año 2008



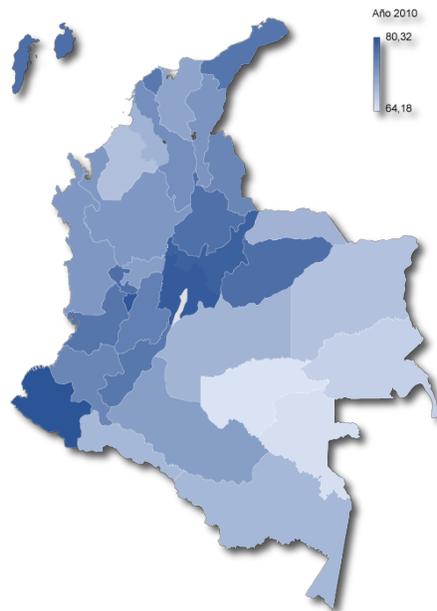
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes
 Nota: A mayor intensidad del color, mayor calidad de la democracia subnacional.

Mapa 3. Calidad de la democracia a nivel subnacional, año 2009



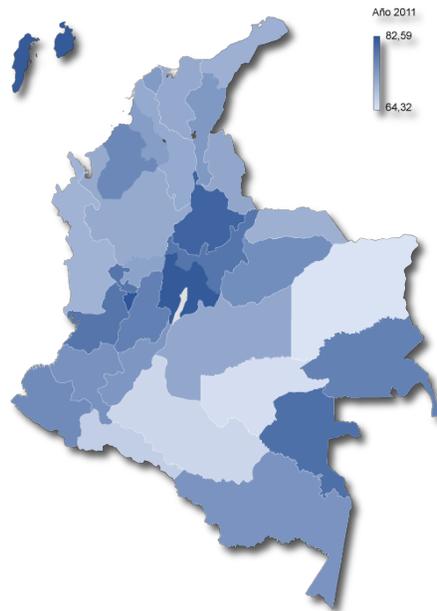
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes
Nota: A mayor intensidad del color, mayor calidad de la democracia subnacional.

Mapa 4. Calidad de la democracia a nivel subnacional, año 2010



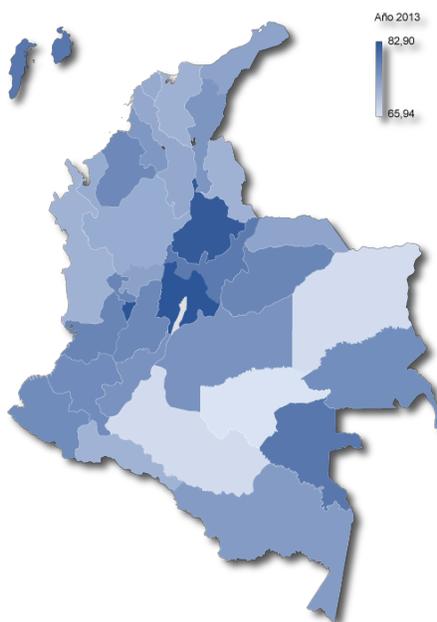
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes
Nota: A mayor intensidad del color, mayor calidad de la democracia subnacional.

Mapa 5. Calidad de la democracia a nivel subnacional, año 2011



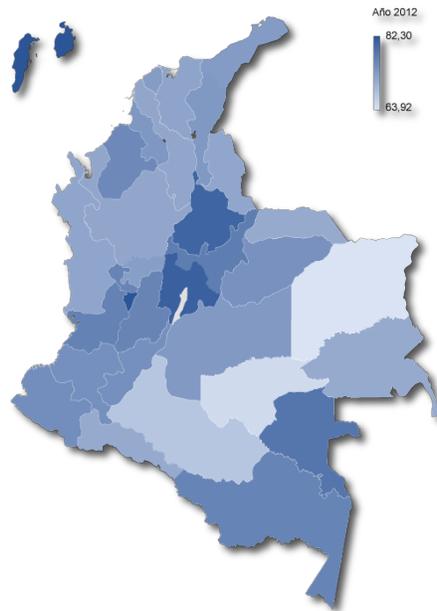
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes
 Nota: A mayor intensidad del color, mayor calidad de la democracia subnacional.

Mapa 6. Calidad de la democracia a nivel subnacional, año 2013



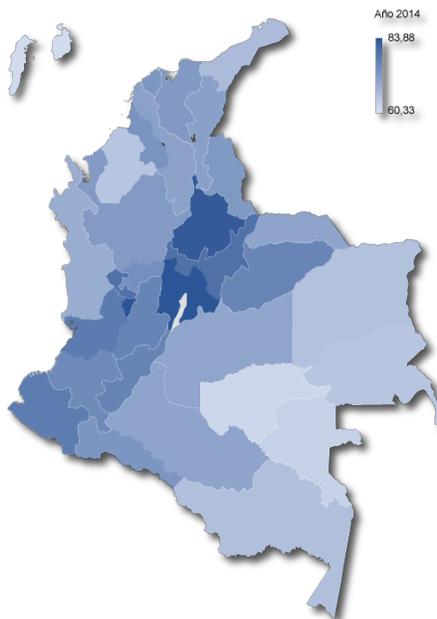
Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes
 Nota: A mayor intensidad del color, mayor calidad de la democracia subnacional.

Mapa 7. Calidad de la democracia a nivel subnacional, año 2012



Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes
Nota: A mayor intensidad del color, mayor calidad de la democracia subnacional.

Mapa 8. Calidad de la democracia a nivel subnacional, año 2014



Fuente: elaboración propia, a partir de las fuentes señaladas en la Tabla 12, columnas fuentes
Nota: A mayor intensidad del color, mayor calidad de la democracia subnacional.

Este rendimiento fluctuante de las instituciones democráticas colombianas sustenta que existen enclaves territoriales donde las deficiencias afectan negativamente, de manera grande y permanente, a las dimensiones de análisis. Estas zonas coinciden o, cuando menos, hay una concordancia bastante considerable, con aquello que antes de 1991 se denominaban *territorios nacionales*. Los actuales departamentos, que conformaban estos espacios, están principalmente en la región Orinoquía y Amazonía y el departamento de Chocó que pertenece a la región Pacífica.

Estos departamentos con situaciones concretas y excepcionales, en el periodo de análisis, tuvieron sus valoraciones sobre la calidad de sus democracias subnacionales siempre por debajo de la media nacional, lo cual en los mapas está representado con colores pálidos.

Sin embargo, las regiones Amazonía y Orinoquía no son las únicas en las que hay departamentos por debajo de la media nacional en gran parte del tiempo de análisis; pero sí son las que albergan los departamentos con menor calidad subnacional de la democracia entre 2007 y 2014. Existen otros departamentos por fuera de ellas, entre los cuales vale destacar el caso de Antioquia, de la región Andina, que sin bien se entiende que es uno de los más importantes del país, y que tiene mayor población, con la excepción de 2014, su valoración sobre su calidad de la democracia subnacional siempre se mantuvo por debajo de la media nacional, lo cual se debió, principalmente, a los déficit o bajos valores en las dimensiones *Estado de derecho*, *Participación* y *Libertades civiles*.

Igualmente, conviene destacar el caso del departamento de Magdalena, ubicado en la región Caribe, que también en el periodo analizado, con la excepción de 2014, su valoración de la calidad de la democracia a nivel subnacional quedó por debajo de la media nacional, aunque en este caso no se debió a que una o unas dimensiones determinantes influyeran decisivamente, sino que tiene deficiencias generales en todas las dimensiones de análisis, aunque ninguna es la más baja de la región.

Con esto se quiere evidenciar que las bajas calidades de la democracia tienen lugar en todas las regiones, y que obedecen, bien a bajas valoraciones en unas determinadas dimensiones de análisis, o bien a agregados de bajos valores en todas ellas. Otro aspecto por resaltar es que hay regiones, en general, que se caracterizan por su baja calidad de la democracia a nivel subnacional. Por lo tanto, la experiencia de la democracia no es única en el territorio, lo que es bastante palpable con los resultados obtenidos, y por lo anterior es factible afirmar que la democracia fluctúa a nivel subnacional. Esto contribuye a generar espacios de discusión y presentar evidencia empírica para superar el mencionado *sesgo nacional* en los estudios sobre los regímenes políticos.

Del mismo modo, puede observarse que, proporcional a la cercanía o lejanía del centro del país, la intensidad del color en los mapas reduce, lo cual simboliza una reducción en la calidad de la democracia subnacional. Ello conduce a que Cundinamarca y los departamentos aledaños fuesen los de mejor calidad de la democracia en el periodo de la investigación.

Después de corroborar que la democracia no es homogénea y que varía, el cuestionamiento pasó entonces por cómo fluctúa la democracia a nivel subnacional en Colombia. Para generar respuesta a esta interrogante, nuevamente agrupé los departamentos por regiones para realizar contrastes entre ellas.

Preguntarse por la fluctuación tiene como propósito identificar las discrepancias o diferencias que hay entre dos unidades de análisis de comparación, las cuales podrían ser dos o varios momentos de valoración del examen subnacional de un mismo régimen político, o entre dos unidades territoriales del mismo régimen. Es decir, la fluctuación, como concepto, permite describir variaciones en el tiempo y/o en el espacio, en este caso, de la calidad de la democracia a nivel subnacional.

Así las cosas, pude comprobar que sí hubo una fluctuación tanto en el tiempo como en el espacio de la democracia a nivel subnacional en Colombia en el lapso analizado.

Muestra de lo anterior es que, entre las distintas regiones, prácticamente no hay coincidencias en las estimaciones sobre la calidad de la democracia de la región, y tampoco hay homogeneidad en los recorridos de las fluctuaciones regionales y departamentales.

Asimismo, corroboré que estas fluctuaciones realmente no cambian de forma significativa la valoración inicial y final de la calidad de la democracia en cada una de las regiones. Hay fluctuaciones constantes, pero no hay retrocesos o avances sustanciales al respecto.

Estas situaciones nos expresan dos particularidades: la primera es que la fluctuación ayuda a comprender los recorridos en el proceso de democratización de un régimen político, pero no significa que haya cambios sustanciales en la estimación general de la calidad de la democracia de una región a nivel subnacional. Esta conclusión es válida cuando se refiere a la fluctuación de un departamento o de una región en el transcurso del tiempo; más aún, cuando se hable de la fluctuación entre departamentos o regiones, esta comparación sí nos puede decir algo acerca de la calidad de la democracia al identificar cual es de mejor o menor calidad.

Con los datos hasta acá presentados no es complicado sostener la conclusión que las democracias de alta calidad a nivel subnacional en Colombia son una excepción. Solo a dos departamentos se les podría atribuir este calificativo: Quindío y Cundinamarca, ya que siempre sus valoraciones estuvieron por encima, no solo de la media nacional, sino de la desviación estándar nacional. En un segundo nivel de calidad se podrían destacar otros dos departamentos: el primero de ellos, Boyacá, que nada más por dos años no se ubicó por encima de la desviación estándar nacional y, en segundo lugar, Santander, que entre 2007 y 2010 estuvo por encima de la media nacional, y entre 2011 y 2014, por arriba de la desviación estándar, casi al mismo nivel de Quindío y Cundinamarca, lo que da cuenta de la buena calidad de la democracia subnacional alcanzada en este departamento.

Sobre el departamento de Santander hay otro hecho que es necesario destacar: es el único con un ascenso considerable en la calidad de su democracia en el periodo analizado. En 2007 tenía una valoración de 76,21, y en 2014 una de 83,05; hecho bastante relevante, si se tiene en cuenta que la mayoría de los departamentos tienen valores similares en ambos años, y que como se dijo, esto no significa ausencia de fluctuación, sino que no reflejan aumentos o regresiones significativas de la calidad de la democracia a nivel subnacional en Colombia.

Otro parte, y quizás sea el dato o resultado más elocuente del análisis de la tesis, es observar cómo las fluctuaciones negativas de la democracia a nivel subnacional tienen que ver, o se relacionan, con las elecciones de carácter nacional (Presidencia y Congreso de la República). Estas fluctuaciones negativas obedecen a la *presión negativa* que ejerce el proceso político por el acceso al poder político (proceso electoral) en las dimensiones de análisis *Accountability electoral* y *Participación*, lo cual no ocurre de forma tan marcada y profunda en las elecciones locales (municipales y departamentales), donde, por ejemplo, hay mucha más participación que en los procesos electorales nacionales.

Entonces, aunque también amerita una investigación rigurosa y analizar comicios para realizar comparaciones, como una línea de trabajo que se desprende de la presente tesis, pareciera que las elecciones de carácter nacional *presionan*, ponen en mayor *estrés* al régimen político, lo que no contribuye a la buena calidad y sí, por el contrario, la afecta negativamente. Todas estas situaciones, no sólo afectan la democracia a nivel subnacional, sino que también hay una afectación de las instituciones democráticas del orden nacional. Muestra entonces lo anterior, que hay una tensión entre los procesos políticos nacionales y los procesos políticos subnacionales, es decir, que en el caso que me ocupa, las democracias subnacionales afectan la democracia nacional y viceversa. Los resultados de la calidad de la democracia subnacional, es, en parte entonces, el resultante de los vínculos institucionales entre el nivel subnacional y nacional.

Así las cosas, el concepto fluctuación en el marco de la investigación permitió describir o nombrar los rendimientos diferenciados de la democracia en el territorio, o en un lapso, con lo cual se pudo concretar que, efectivamente, se trata de un término útil para realizar representaciones de estos fenómenos, de estos movimientos de democratización y/o desdemocratización (a baja escala) que se pueden detectar y analizar con la metodología empleada.

Después del cuestionamiento sobre la fluctuación, se pasó a la pregunta de la democracia a nivel subnacional en los departamentos que albergan las regiones estudiadas. El punto, entonces, fue indagar cuál de las dimensiones tenía mayor incidencia en la mejor o menor calidad de la democracia subnacional en Colombia. Pero antes de abordar la respuesta, es pertinente recordar que ella alude a la valoración que se hace sobre en qué medida se cumplen los factores y dimensiones constitutivos del concepto de democracia aplicado al caso de estudio (Vargas-Cullell, 2012)⁹³.

Ahora bien, acerca de qué dimensiones tienen mayor influencia en la calidad de la democracia, valdría la pena resaltar que no todos los departamentos y regiones tienen iguales dinámicas, como tampoco tienen idénticos recorridos en sus fluctuaciones. Este hallazgo puede ser útil para tomadores de decisiones en pro de algunas acciones concretas diferenciadas, a fin de saber cómo aumentar la calidad de la democracia a nivel subnacional, una vez se haya identificado las dimensiones con mayores deficiencia e impacto en la democracia de un determinado departamento.

⁹³ El concepto utilizado en la tesis parte de entender la democracia como un entramado de instituciones políticas (Tilly, 1995; Dahl, 2013), como una suerte de tejido de procesos (Sartori, 2001). De allí la idea de presentar cuáles son a partir de una serie de preguntas, y de usar el índice de Morlino pues sus factores y dimensiones dan cuenta de estas instituciones y entramados. Igualmente, considerar la democracia de esta forma, permite argumentar que cada una de estas instituciones, que son independientes, pueden tener funcionamientos irregulares, fluctuantes, y que de su agregado de valoración de funcionamiento individual, es posible, como lo admite la literatura, valorar el estado de la democracia, como por ejemplo su calidad, de forma gradual (Barreda, 2011), constituyéndose esto en un recurso conceptual y metodológico para poder clasificar las diferentes experiencias en la implementación y funcionamiento de las democracias en los últimos 20-15 años.

Otra consideración tiene que ver con las estimaciones de la dimensión *Estado de derecho*, con las cuales no es posible afirmar que las mayores fluctuaciones (positivas o negativas) sobre la calidad de la democracia subnacional estén asociadas a variables o hechos relacionados directamente con los actos del conflicto armado que se desarrollan en el país. Sin embargo, tampoco es una opción desconocer la incidencia que algunos actores armados, paramilitares en particular, y otros ilegales han tenido en los procesos electorales. Empero, el impacto de ellos ha cambiado en el periodo de análisis de esta tesis.

Los comicios de 2007 fueron en las que el paramilitarismo tuvo mayor implicación e influencia en sus resultados (Duque Daza, 2017), y resulta paradójico que estos nexos criminales se dieran con mayor intensidad en el momento exacto en el cual se estaba fortaleciendo la capacidad del Estado. Es en este sentido, como argumenta Tilly (2010a), que construir un Estado no es equivalente a construir democracia, y un aumento repentino de su capacidad (control del territorio y monopolio de la fuerza) puede poner en riesgo la democracia (Tilly, 2010a), aunque en el caso colombiano, no serían por las mismas razones por las que llevó a este autor realizar dicha afirmación. En este mismo periodo se desmovilizaron los paramilitares, no obstante, los vínculos de estos últimos y la clase política continuó, lo cual repercutió de forma definitiva en el resultado electoral de algunos departamentos, como Vaupés, Arauca, Magdalena, Casanare, Guainía, La Guajira, Córdoba y Guaviare. Particularmente, en estos tres últimos donde se comprobó por sentencia judicial que hubo actuaciones conjuntas entre paramilitares y candidatos (Duque Daza, 2017).

Sin embargo, esto cambió en 2010, cuando se redujeron los vínculos entre paramilitares y políticos, pero no significa que estos últimos hayan dejado de asociarse con la criminalidad, pues no desaparecieron las relaciones de los políticos con redes de contratistas, con quienes intercambian apoyos (Duncan, 2018; Duque Daza, 2017).

En este sentido, y junto con el análisis de los datos, se podría proponer como hipótesis que habría indicios de fraude electoral cuando tiene lugar la siguiente combinación:

valoración por debajo de la media nacional en la dimensión *Estado de derecho*, un puntaje alto en la dimensión *Participación* (por encima de los promedios locales e históricos) y, finalmente, una estimación baja en *Accountability electoral*. Esta combinación puede dar señales de un fraude electoral con incidencia determinante en los resultados, por lo tanto, la dimensión *Competencia electoral* también estaría afectada.

Lo anterior lleva a que me pregunte cómo los partidos políticos influyen en la calidad de la democracia subnacional, y por el desempeño de las funciones institucionales y sociales que estos cumplen (ver tabla 10). Después de observar los resultados, se puede establecer que no solo las que tienen mayor fluctuación, sino que también tienen mayor incidencia en la valoración de la calidad de la democracia, son las siguientes dimensiones: *Participación*, *Accountability electoral* y *Competencia política*. Entonces, ¿qué tienen de común ellas? Un vínculo directo con las funciones de los partidos políticos. Solo para el caso, reflexiono sobre aquellas funciones que tienen relación directa con el proceso electoral y con el ámbito de gobierno.

Pienso, entonces, en la correspondencia que existe entre las funciones de reclutamiento de élite, organización de las elecciones, movilización de votantes, formación y composición de los organismos del Estado, con las dimensiones de análisis *Participación*, *Competencia electoral* y *Accountability electoral*. Todo esto, con el escenario planteado donde los políticos se asocian con actores ilegales armados o con otro tipo de criminalidad que les permite acceder a cargos públicos de voto popular, con lo cual tendrían poder de decisión sobre los asuntos públicos y el destino de los recursos públicos. Esta incidencia que tienen estas dimensiones asociadas de las funciones de los partidos políticos en la calidad de la democracia subnacional evidencia que el Estado no tiene como hacer cumplir las reglas democráticas, de implementar un régimen político democrático, como tampoco la capacidad de dar un adecuado rendimiento a las instituciones políticas para que aquella funcione de estándares de calidad.

Es así como estas tres dimensiones⁹⁴ son las que, en general, y no sin ejemplos, las que tiene mayor fluctuación e incidencia en mejor o menor calidad de la democracia a nivel subnacional en Colombia. En estas tres, es donde se pueden reflejar claramente las funciones que cumplen los partidos políticos, y por ellos es válido preguntarse por su cumplimiento cabal. Es como una clase política que no tiene control, que monopoliza el proceso político, que lo restringe a la satisfacción de preferencias y beneficios específicos, que en cualquier caso no es incluyente; y cómo se presentó en la caracterización del sistema político colombiano, nunca ha sido claro y visible el control político ejercido sobre ellos.

A pesar de ello, en Colombia tiene cabida un proceso de democratización que si bien, en términos generales, no presenta avances o regresiones significativas, pues los valores iniciales y finales de la calidad de la democracia subnacional son similares, sí es lento y persistente. Como afirma Tilly (1995) en su texto *Democracy Is a Lake*, las expectativas sobre la democracia dependen fuertemente de la construcción social y se mantienen sujetas a la deconstrucción social. Esa es la razón por la que la democracia, una vez formada, asegura el autor, no se mantiene en su lugar para siempre. Por ello, según el autor, la democracia siempre expone el cartel: “¡EN CONSTRUCCION!” En este contexto, se puede expresar que la democracia y su rendimiento siempre será imperfecto, siempre perfectible. Algo casi paradójico.

El colombiano es un régimen político obstinado a ser democrático por encima de las limitaciones de la estructura política donde se desarrolla. Es una democracia estable, restrictiva, fluctuante con actores que la enfrenta y la corrompe, pero democracia, al fin y al cabo. ¿Acaso en el mundo real es posible esperar algo diferente donde se compiten por poder, por recursos y por hacer prevalecer valores y preferencias con los cuales se desean construir estilos de vida?

⁹⁴ Algunas veces, acompañadas de déficits en la dimensión *Accountability institucional*.

Referencia bibliografía

Abellán, J. (2011). *Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.

Acero Álvarez, A. (2010). Descripción del Comportamiento del Homicidio. Colombia, 2010. *Forensis 2010 DATOS PARA LA VIDA*, 18-55.

Acto Legislativo 1. (2003). Congreso de la Republica. En *Diario Oficial*.

Aguirre Sala, J. (2012). La participación ciudadana mediática para descentralizar al Estado (Citizenship.com.2.0). *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*(29), 33-53.

Altman, D., & Pérez-Liñán, A. (1999). Más allá de la poliarquía : una aproximación a la calidad de las democracias. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 83-106.

Altman, D., & Pérez-Liñán, A. (2002). Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, 9(2), 85-100.

Arias, M. M. (2017). *La democracia sentimental: política y emociones en el siglo XXI*. Barcelona: Página Indómita.

Avaro, D. (2017). Desacuerdos fácticos, responsividad y calidad de la democracia. La experiencia del desendeudamiento argentino (2003-2014). *Revista Espanola de Ciencia Política*(44), 67-96.

Babbie, E. (2010). *The Practice of Social Research*. Belmont: Wadsworth Cengage.

Barberis, M. (2008). *Ética para juristas*. Trotta.

Barreda, M. (2011). La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina. *Política y gobierno*, XVIII(II), 265-295.

- _____. (2012). La calidad de las democracias latinoamericanas: medición y claves explicativas. En & G. S. Mantilla Baca, *La calidad de la democracia: perspectiva desde América Latina* (págs. 149-179). Quito: CELAP-Fundación Hanns Seidel.
- _____. (2013). La calidad de la democracia en América Latina: medición y claves explicativas. En G. L. Sebastián Mantilla Baca (ed. lit.), *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina* (págs. 149-179). Quito: CELAP-Fundación SEIDEL.
- Bataneto, C., Gea, M., Lopez-Martin, M., & Arteaga, P. (2017). Análisis de los conceptos asociados a la correlación y regresión en los textos de bachillerato. *Didacticae*, 1, 60-76.
- Behrend, J. (2011). Introducción: política subnacional y democracia. *Revista SAAP*, 249-260.
- _____. (2012). Democratización Subnacional: Algunas preguntas teóricas. *Postdata*, 17(2), 11-34.
- Bejarano, A. M. (2011). *Democracias precarias: trayectorias políticas divergentes en Colombia y Venezuela*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Belmonte, A. (2015). *Las organizaciones de la sociedad civil en la calidad de la democracia (Tesis doctoral)*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Berlanga, J. (2010). Democracia. En E. M. Villarreal Cantú, *(Pre)textos para el análisis político. Disciplinas, reglas y procesos*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (flacso).
- Berlin, I. (2014). *Dos conceptos de libertad. El fin justifica los medios. Mi trayectoria intelectual*. Madrid: Alianza editorial.

- Blanco Suárez, J. O. (2013). Estructura clientelares y partidos políticos. Aproximaciones a la crisis y transformación de los sistemas de partidos en Colombia y Venezuela. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y seguridad*, 8(1), 207-231.
- Bland, J. M., & Altman, D. G. (1997). Cronbach's Alpha. *British Medical Journal*, 314.
- Bobbio, N. (1993). *Igualdad y Libertad*. Barcelona: Paidós.
- _____. (2005). *Teoría General de la Política*. Madrid: Trotta.
- _____. (2010). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bocanument Arbeláez, M., Rojas Betancur, M. A., & Restrepo Yepes, O. C. (2015). *Participación ciudadana en el proceso constituyente de 1991*. Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín .
- Bovero, M. (2014). ¿Crepúsculo de la democracia? En M. Bovero, & V. (. Pazé, *La democracia en nueve lecciones*. Madrid : Trotta.
- Briones, G. (1998). *Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales*. México: Trillas.
- Bushnell, D. (2013). *Colombia una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Planeta.
- Cabrero Mendoza, E. (2006). Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 1-19.
- Cárdenas Ruiz, J. (2012). Una aproximación a la cultura política colombiana desde el debate contemporáneo de la democracia. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 42(117), 393-424.
- Cea D'Ancona, M. (2012). *Fundamentos y aplicaciones en metodología cuantitativa*. Madrid: Ediorial Síntesis.

- Cejudo, G., Sánchez, G., & Zabaleta, D. (2009). El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno. *Política y gobierno*, 16(1), 115-156.
- Centeno, M. Á. (2014). *Sangre y deuda: ciudades, Estado y construcción de nación en América Latina*. (C. Patiño Villa, Trad.) Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Chuliá, E., & Agulló, M. V. (2012). *Cómo se hace un trabajo de investigación en Ciencia Política*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Constitución política de Colombia. (1991) Diario Oficial.
- Consejo superior de la Judicatura. (2018). *Resultado de la gestión judicial en Colombia año 2006*. Obtenido de <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1468182/TITULO+EVALUACION+DE+LA+GESTION+JUIDICIAL%281%29.pdf/c533e836-eab2-4648-89df-7731b1a0123b>
- Corbetta, J., & Pérez-Liñán, A. (2001). Calidad de la democracia: un análisis de la trayectoria argentina. *Revista Instituciones y Desarrollo*(10), 149-169.
- Corporación Transparencia por Colombia. (2008). *Riesgos de corrupción: fisuras en la institucionalidad departamental en Colombia*. Obtenido de http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/mediciones-nacionales/itd_2005-2006.pdf
- _____. (2011). *Índice de Transparencia Departamental Gobernaciones*. Obtenido de http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/mediciones-nacionales/itd_2008-2009.pdf
- _____. (2015). *Índice de Transparencia Departamental Gobernaciones y Contralorías Resultados 2013-2014*. Obtenido de http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2016/11/ITD_Resultados_2013-2014_my26.pdf

- Cotarelo, R. (2015). *Introducción a la política*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Crozier, M., & Erhard, F. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad. CLAD.
- Dahl, R. (1999). *La democracia una guía para los ciudadanos*. España: Taurus.
- _____. (2004). La Democracia. *Postdata*, 11-55.
- _____. (2008a). *La democracia y sus críticos*. México D.F.: Paidós.
- _____. (2008b). *La igualdad política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económico.
- _____. (2013). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- De la hoz Bohórquez, G. (2007). Homicidios Colombia, 2007. *Forensis 2007 DATOS PARA LA VIDA*, 17-56.
- De La hoz Bohórquez, G. (2007). Homicidios Colombia, 2007. *Forensis 2007 DATOS PARA LA VIDA*, 17-56.
- _____. (2013). Comportamiento del homicidio, Colombia, 2013. *Forensis 2013 DATOS PARA LA VIDA*, 77-125.
- _____. (2013). Comportamiento del homicidio, Colombia, 2013. *Forensis 2013 DATOS PARA LA VIDA*, 77-125.
- De La hoz Bohórquez, G., & Vélez Rodríguez, M. (2008). Homicidios Colombia 2008. *Forensis 2008 DATOS PARA LA VIDA*, 21-59.

De la hoz Bohórquez, G., & Vélez Rodríguez, M. C. (2008). Homicidios Colombia 2008. *Forensis 2008 DATOS PARA LA VIDA*, 21-59.

de Miguel , J., & Martínez-Dordella, S. (2014). Nuevo índice de democracia. *Reis. Revista Española Investigaciones sociológicas*(146), 93-140.

Della Porta, D., & Keating, M. (2013). ¿Cuántos enfoques hay en las ciencias sociales? Introducción epistemológica. En D. Della Porta, & M. (. Keating, Enfoques y metodologías en las ciencias sociales: una perspectiva pluralista. Madrid: Akal.

Defensoría del Pueblo de Colombia. (2009). *La tutela y el derecho a la salud. Período 2006-2008*.

_____. (2010). *La Tutela y el Derecho a la Salud 2009*.

_____. (2011). *La tutela y el derecho a la salud 2010*.

Defensoría del Pueblo de Colombia. (2012). *La tutela y el derecho a la salud 2011*.

_____. (2013). *La tutela y el derecho a la salud 2012*.

_____. (2014). *La tutela y los derechos a la salud y a la seguridad social 2013*.

_____. (2015). *La tutela y los derechos a la salud y a la seguridad social 2014*.

Departamento Administrativo de Estadística (DANE). (S/F). *Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores*. Obtenido de Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores:
https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Guia_construccion_interpretacion_indicadores.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Desempeño Integral 2006 - 2013*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación:

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/
Base%20Desempe%C3%B1o%20Integral%202006-2014.xlsx](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Base%20Desempe%C3%B1o%20Integral%202006-2014.xlsx)

Diamond , L., & Morlino, L. (2004). The Quality of Democracy: An Overview. *Journal of Democracy* , 20-31.

Diamond, L. (2015). Facing Up to the Democratic Recession. *Journal of Democracy*, 141-155.

Díaz L., G., y Rivera M., C. (2014). Capacidades subnacionales para procesos de descentralización: el caso de cuatro regiones en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 161-192.

Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos. (2011). *Modelo de evaluación para identificar el aporte de las bibliotecas públicas en el desarrollo de comunidades DIBAM-CERLALC*. Bogotá, D.C: Centro Regional Para El Fomento Del Libro En América Latina Y El Caribe.

Downs, A. (2001). Teoría económica de la acción política en una democracia. En A. (. Batlle, *Diez textos básica de ciencia política*. Barcelona.

Duncan, G. (2018). *Democracia feroz*. Bogotá: Debate.

Duque Daza, J. (2011a). Redefinición de las reglas de juego. Las reformas al sistema electoral colombiano como un caso devolatilidad institucional, 1991-2011. *Papel Político*, 16(2), 421-460.

_____. (2011b). *Políticos y partidos en Colombia: los liderazgos partidistas en el frente nacional prolongado 1974-1986*. Bogotá: Oveja Negra.

_____. (2012). La subpoliarquía colombiana. Deficiencias estatales, democracia deficiente. *Desafíos*, 24(1), 175-229.

- _____. (2014a). Partidos y partidismo. Los partidos políticos colombianos y su enraizamiento en la sociedad. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Política*, 44(120), 331-347.
- _____. (2014b). Guillermo O'Donnell y la democracia. *Latinoamérica. Revista de estudios latinoamericanos*(58), 113-144.
- _____. (2015). Colombia. Democracia de baja calidad e inequidades sociales. *Século XXI, Revista de Ciências Sociais*, 5(2), 167-214.
- _____. (2017). *Las urnas contaminadas. Elecciones, fraude y manipulación en la democracia colombiana 1990-2015*. Medellín: La Carreta Editores.
- Ferrajoli, L. (2008). *Democracia y garantismo*. Madrid: Trotta.
- Freedom House. (2018). *Freedom in the World 2018*. Obtenido de Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el ultimo hombre : la interpretación mas audaz y brillante de la historia presente y futura de la humanidad* . Bogotá: Planeta.
- Fukuyama, F. (2016). *Los orígenes del orden político. Desde la prehistoria hasta la Revolución Francesa*. Bogotá: Ariel.
- Galli, C. (2013). *El malestar de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Garay Salamanca, L., & Salcedo-Albarán, E. (2010). Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. En B. Barberena, J. M. Ospina, F. Gutiérrez Sanín, & J. L. Garay Salamanca, *Veinticinco años de la Descentralización en Colombia* (págs. 89-137). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

- García Villegas, M. (2014). Derechos a falta de democracia: la juridización del régimen político colombiano. *Análisis Político*(82), 167-195.
- García Villegas, M., y Espinosa R., J. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá, D.C.: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- García Villegas, M., y Espinosa Restrepo, J. (2011). Introducción: Instituciones, conflicto armado y poder político en el municipio colombiano (2001-2011). En M. J. García Villegas, *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales* (pág. 266). Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- García Villegas, M., y Revelo Rebolledo, J. (2018a). La construcción del Estado local en Colombia. *Análisis Político*, 68-95.
- García Villegas, M., y Revelo Rebolledo, J. (2018b). Introducción. En J. Revelo Rebolledo, & M. (. García Villegas, *El Estado en la periferia. Historias locales de debilidad institucional* (págs. 10-26). Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Gervasoni, C. (2005). Poliarquía a nivel sub-nacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales. *Colección*, 83-122.
- _____. Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas. *Journal of Democracy en Español*, 75-93.
- Giacalone, R. (2010). Transición política y constitución: una revisión de América Latina. En M. Navarro (Ed.), *Ciencia Política: nuevos contextos, nuevos desafíos. Bases del análisis político* (Segunda edición ed., pág. 447). México D.F.: Limusa.
- Gibson, E. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*(14), 204-237.

- _____. (2012). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson, E. L. (2007). Control De Límites: Autoritarismo Subnacional En Países Democráticos. *Desarrollo Económico*, 163-191.
- Giraudy, A. (2011). La política territorial de la democracia subnacional. *Journal of Democracy en Español*, 42-57.
- González López , F. (2010). *La Democracia como concepto Sociopolítico*. Recuperado el 20 de 11 de 2017, de Konrad-Adenauer-Stiftung - Oficina Chile: http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/chile/Teoria_Politica/Teoria_Politica_part2.pdf
- Greppi, A. (2012). *La democracia y su contrario. Representación, separación de poderes y opinión pública*. Madrid: Trotta.
- Gutiérrez Sanín, F. (2010). Veinticinco años de la Descentralización en Colombia. En B. Barberena, J. M. Ospina, F. Gutiérrez Sanín, & J. L. Garay Salamanca, *Veinticinco años de la Descentralización en Colombia* (págs. 11-51). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- _____. (2012). El déficit civilizatorio de nuestro régimen político. La otra anomalía en una perspectiva comparada. *Análisis político*(76), 59-79.
- _____. (2016). Construcción, deconstrucción y reconstrucción del Estado. Una revisión de la literatura nacional e internacional. En López, & Claudia, *¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué?* (pág. 654). Bogotá: Debate.
- _____. (2017). *La destrucción de una república*. Bogotá: TAURUS.
- Gutiérrez, F. (2014). *El orangutan con sacovelo. Cien años de democracia y represeión en Colombia (1910-2010)*. Bogotá: IEPRI : Debate.

- Harto de Vera, F. (2005). *Ciencia política y teoría política contemporánea*. Madrid: Trotta.
- Hagopian, F. (2005). Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile. *Política y gobierno*, 41-90.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, M. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F.: McGrawHill.
- Hunt, S. (mayo de 2015). Cultura ciudadana. Una nueva mirada al límite entre el estado y la sociedad. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. (52), 119-141.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.
- _____. (1997). *El choque de civilizaciones : y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- Ibarra Güell, P. (2011). *Democracia relacional*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales. .
- Larosa, M., & Mejía, G. (2013). *Historia concisa de Colombia (1810-2013)*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana : Editorial Universidad del Rosario.
- Latinobarometro.org. (2017). *Latinobarómetro Database*. (A. a. democracia, Productor) Recuperado el 24 de 11 de 2017, de Análisis Online: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Lauth , H.-J. (2015). *The Matrix of Democracy A Three-Dimensional Approach to Measuring the Quality of Democracy and Regime Transformations* . Recuperado el 18 de noviembre de 2017, de Online Publication Service of Würzburg University: https://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/opus4-wuerzburg/frontdoor/deliver/index/docId/10966/file/WAPS6_Lauth_Matrix_of_Democracy.pdf

- Lazarsfeld, P. (17 de Diciembre de 2018). *De los conceptos a los índices empíricos*.
Obtenido de De los conceptos a los índices empíricos:
http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/lazarsfeld__paul__de_los_conceptos_a_los_indices_empiricos.pdf
- Leira, M. (2010). Prólogo. Razones para un examen de la democracia necesario y oportuno. En A. Przeworski, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades de autogobierno*. (pág. 284). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Levine, D., y Molina, J. E. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45, pp. 17-46.
- Levó, L. (1997). Régimen político. En N. Bobbio, N. (. Matteucci, G. (. Pasquino, J. Aricó, M. Soler, & J.. Tula, *Diccionario de política* (págs. 1362-1649). México.
- Ley 1454. (2011). *Congreso de la Republica*. Bogotá: Diario Oficial.
- Licea Dorantes, S. (2011). ¿Calidad de la democracia o calidad del Estado? *Espacio público*, 14(34), 78-99.
- Linz, J. (1998). Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias. En R. del Águila, F. Vallespín, & &. Otros, *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.
- López-Alves, F. (2003). *La formación del estado y la democracia en América Latina 1830-1910*. Bogotá: Editorial Norma.
- Losada, R., y Casas Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Mainwaring, S., & Pérez-Liñán, A. (2008). Regime Legacies and Democratization: Explaining Variance in the Level of Democracy in Latin America, 1978—2004. *Working Paper del Kellogg Institute for International Studies*, nº 354.

- Maíz, R. (2009). Teoría normativa y empírica de la democracia en Robert Dahl. En R. Maíz, & (.), *Teorías política contemporáneas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Marthe M., A., & Tello P., J. (2014). Comportamiento del homicidio. Colombia, 2014. *Forensis 2014 DATOS PARA LA VIDA*, 91-130.
- Melo, J. (2017). *Historia mínima de Colombia*. México D.F.: El Colegio de México: Turner.
- Migdal, J. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económico.
- Misión de Observación Electoral –MOE–. (2014). *Mapas y factores de riesgo electoral Elecciones nacionales 2014*. Obtenido de Misión de Observación Electoral –MOE–:
<https://moe.org.co/home/doc/moemapas/MRE%202014/MOE2014ALTA.pdf>
- _____. (2018). *Datos Electorales*. Obtenido de
<https://www.datoselectorales.org/#!/home>
- Molano, A. (2016). *A lomo de mula. Viaje al corazón de las Farc*. Bogotá: Aguilar.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE*, 73-88.
- Morales Vallejo, P. (2007). La fiabilidad de los tests y escalas.
<https://matcris5.files.wordpress.com/2014/04/fiabilidad-tests-y-escalas-morales-2007.pdf>, 1-37.
- Moreno Lozada, S. (2012). Lesiones de causa externa, Colombia, 2012. *Forensis 2012 DATOS PARA LA VIDA*, 11-106.
- Morlino, L. (1995). Las democracias. En G. Pasquino, & &. otros., *Manual de ciencia política* (págs. 79-128). Salamanca: Alianza Univesidad Textos.

_____. (2007). Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de ciencia política*, 3-2.

_____. (Septiembre de 2009). *Qualities of Democracy: How to Analyze Them*. Recuperado el 04 de 04 de 2015, de <http://indicatorsinfo.pbworks.com/f/Morlino+Qualities+of+Democracy.pdf>

_____. (2010). *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza Editorial.

_____. (Enero-Junio de 2012). Observando las diferentes calidades de la democracia. *Revista Mexicana de Análisis Políticos y Administración Pública*, 1(1), 9-48.

_____. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina*. Estocolmo: IDEA Internacional.

Morlino, L., & Carli, L. (2014). *How to Assess a Democracy. What Alternatives?* Moscow.: Moscow: Higher School of Economics Publ. House.

Morlino, L., Berg-Schlosser, D., & Badie, B. (2017). *Political Science. A Global Perspective*. London: SAGE Publications Ltd.

Mouffe, C. (2012). *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.

Munck, G. (2010). Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: Avances y retos de una agenda de investigación. *Revista de ciencia política*, 30(3), 573 - 597.

_____. (2011). Los Estándares de la Democracia: Hacia una Formulación de la Cuestión Democrática en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, 22-41.

- Munck, G. L. (2014). What is Democracy? A Reconceptualization of the Quality of Democracy. *IPSA Committee on Concepts and Methods Working Paper Series*(60).
- Murillo Castaño, G., y Osorio Ramírez, F. (2007). La calidad de la democracia Colombiana: perspectivas y limitaciones. *América Latina Hoy*, 47-68.
- Nohlen, D. (2012). *¿Cómo estudiar Ciencia Política? Una Introducción de trece lecciones*. Madrid: Marcial Pons.
- Nohlen, D. (2016). Contexto y reglas institucionales en el desarrollo de la democracia en América Latina. En D. Nohlen, *México y el desarrollo de la democracia en América Latina* (pág. 88). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- O'Donnell, G. (2001). La irrenunciabilidad del estado de derecho. *Instituciones y Desarrollo*, 43-82.
- _____ (2002). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas. En M. Carbonell, W. Orozco, R. Vásquez, & (Coordinadores), *Estado de derecho: conceptos, fundamentos, democratización en América Latina*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Oñate, P. (2009). Los partidos políticos. En R. Ed. Del Aguilar, *Manual de ciencia política* (pág. 514). Madrid: Trotta.
- Oñate, P. (2009). Manual de Ciencia Política. En R. Ed. Del Aguilar, *Manual de ciencia política* (pág. 514). Madrid: Trotta.
- Orjuela E., L. J. (2008). Tensión entre tradición y modernidad (1904-1945). En J. F. Ocampo T., *Historia de las ideas políticas en Colombia* (pág. 421). Bogotá: Taurus.

- Oszlak, O. (2014). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC. <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=eofrl9FtNT0%3D&tabid=811>.
- Ovejero, F. (2012). Democracia real, realismo y participación. En A. Robles Egea, & R. Vargas-Machuca Ortega, *La buena democracia* (pág. 239). Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Oviedo, H., y Campo-Arias, A. (2005). Aproximación al uso del coeficiente alfade Cronbach. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 572-580.
- Pachano, S., & Anselmi, M. (2017). Quality of democracy in Latin America. *Partecipazione e Conflitto*, 10(1), 1-7.
- Palacios, M. (2012). *Violencia pública en Colombia, 1958-2010*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Pasquino, G. (2011). *Nuevo Curso de ciencia política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- _____. (2014). Democracia, elecciones, partidos. En M. Bovero, V. Pazé, & (edit), *La democracia en nueve lecciones* (págs. 29-46). Madrid: Trotta.
- Pening Gaviria, J. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo*, 123-149.
- Pérez Justes, R., García Llamas, J. L., Gil Pascual, J. A., y Galán González, A. (2009). *Estadística aplicada a la educación*. Madrid: Perason Educación.
- Pino Uribe, J. (2018). Trayectorias de desarrollo: una nueva forma de conceptualizar la variación de la democracia subnacional en Colombia. *Análisis Político*, 92, 115-136.
- Presidencia de la Republica de Colombia. (1986) *Decreto 1222 de 1986 Código de Régimen Departamental*. Diario oficial.

- Presidente de la República de Colombia. (2010). *Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Bogotá.
- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (PENDHS). (2001). *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José (Costa Rica): PENDHS.
- Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Pulido, B. (2006). El concepto de libertad en la teoría política de Norberto Bobbio. *Revista de economía Institucional*, 8(14), 55-75.
- Quero Virla, M. (2010). Confiabilidad y coeficiente Alpha de Cronbac. *Telos*, 248-252.
- Ramírez Nárdiz, A. (2013). Los retos de la democracia: la democracia participativa como complemento de la democracia representativa. *Estudios de Deusto*, 6(1), 271-294.
- Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. (2018). *Histórico de resultados Electoral*. Obtenido de Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia: <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados,3635-.html>
- Ricaurte Villota, A. (2011). Comportamiento del Homicidio. Colombia, 2011. *Forensis 2011 DATOS PARA LA VIDA*, 65-100.
- Rivas Leone, J. (2015). Institucionalismo - neoinstitucionalismo Y calidad de la democracia. *Provincia*, 87-127.
- Rodríguez R., L. (2018). *Estructura del poder público de Colombia*. Bogotá: Temis.
- Rodríguez-Raga, J. C. (2001). ¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partido en Colombia: capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional. En F. Guitiérrez, M.

- E. Wills, E. Pizarro, A. Dávila, M. García, M. Pachon, . . . N. Delgado, *Degradación o Cambio: Evolución Del Sistema Político Colombiano* (págs. 221-260). Bogotá: IEPRI Norma.
- Rojas-Betancur, M. A., Bocanument-Arbeláez, M., & Restrepo-Yepes, O. C. (2015). Tipos y modalidades de participación en el proceso político constituyente de 1990-1991 en Colombia. En M. Bocanument-Arbeláez, M. A. Rojas-Betancur, & O. C. Restrepo Yepes, *Participación ciudadana en el proceso constituyente de 1991* (págs. 148-245). Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín.
- Romo Morales, G. (2008). *La nación inconclusa. Instituciones y creación del Estado-nación en México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- _____. (2014). Nación, nacionalismo y movimientos nacionalistas: Una revisión teórica de la institucionalización del mito. *Investigación & Desarrollo*, 331-359.
- _____. (2016). La familia como institución y universal. Análisis de los cambios modernos. En G. Romo Morales, *La familia como institución. Cambios y permanencias*. (págs. 103-134). México: Universidad de Guadalajara.
- Saguir, E. (2011). Las democracias latinoamericanas, conceptualización y tipología alternativa. *POSTdata*, 16(1), 33-59.
- Sahui Maldonado, A. (2016). La igualdad en la medida de la calidad democrática. Una revisión crítica de la propuesta de Leonardo Morlino. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 273-294.
- Salazar Ugante, P. (2006). *La democracia. Una radiografía teórica*. México D.F.: FCE.
- Sánchez Ángel, R. (2008). Bajo la égida de los Estado Unidos. En J. F. Ocampo T, *Historia de las ideas políticas en Colombia* (pág. 420). Bogotá: Taurus.

- Sanders, E. (2006). Historical Institutionalism. En S. A. Binder, R. A. Rhodes, & B. A. Rockman, *the oxford handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Sartori, G. (1994). *¿Qué es la democracia?* Bogotá: Altamir.
- _____. (2001). *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- _____. (2009). *La democracia en 30 lecciones*. (L. Foschino, Ed.) Bogotá: Taurus.
- _____. (2010). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza editores.
- Schumpeter, J. (1952). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar S.A. Ediciones.
- Serafinoff, V. (2006). *El Estado democrático en América Latina. Estado del arte sobre el tema*. Recuperado el 08 de Marzo de 2015, de Nueva sociedad. Democracia y política en América Latina:
http://www.nuso.org/upload/estado/estado%20_del%20_arte.pdf
- Serje, M. (2006). Geopolítica de la ocupación territorial de la nación en Colombia. *Gestión y Ambiente*, 21-27.
- Suárez-Cao, J., Batlle, M., y Wills-Otero, L. (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, 15-34.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza editores.
- _____. (1995). Democracy Is a Lake. En G. Reid Andrews, & H. (. Chapman, *The Social Construction of Democracy, 1870–1990* (págs. 365-387). n.d: Palgrave Macmillan UK. Recuperado el 30 de Marzo de 2015

- _____. (2005). La democratización mediante la lucha. *Sociológica*(57), 35-59.
- _____. (2010a). *Democracia*. Madrid: Akal.
- _____. (2010b). *Los movimientos sociales, 1768-2008. Desde sus orígenes a facebook*. Barcelona: Crítica.
- Tovar, J. (2009). Las primeras democracias en Hispanoamérica. *Política y gobierno*, XVI(1), 71-113.
- Tusell Callado, A. (2015). La calidad de la democracia y sus factores determinantes Un análisis comparado de 60 países. *Política y Sociedad*, 52(1), 179-204.
- Unidad para las víctimas. (2018). *Registro único de víctimas* . Obtenido de Unidad para las víctimas: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>
- Uribe López, M. (2018). Infraestructuras de paz y estatalidad en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(51), 167-189.
- Valenzuela, J. (2011). Transición por Redemocratización: El Frente Nacional Colombiano en una Reflexión Teórica y Comparativa. *Working Paper #380*, 1-47.
- Vargas-Cullell, J. (2012). La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización. En S. Mantilla Baca, & G. L. Munck, *La calidad de la democracia: perspectiva desde América Latina*. Quito: CELAP-Fundación Hanns Seidel.
- Vargas-Machuca Ortega, R. (2012). Cuando no bastan los principios: la democracia como modelo. En A. Robles Egeo, & R. (. Vargas-Machuca Ortega, *La buena democracia. Claves de su calidad* (pág. 239). Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Vallès, J. (2007). *Ciencia política. Una introducción*. Madrid: Ariel.

Wallerstein, I. (2006). *Abrir las Ciencias Sociales* (9ª edición ed.). México D.F.: Siglo XIX Editores.

Weber, M. (2007). *La ciencia como profesión ; La política como profesión*. Madrid: Editorial Espasa Calpe.

Whitehead, L. (2011). Un concepto de democratización reanimado: la metáfora biológica. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 401-419.

Wills Otero, L., Higuera Mendieta, I., Hoyos Muñoz, C., & Uribe Mendoza, C. (2015). *Calidad de la democracia electoral en Colombia Análisis de la competencia política en los niveles nacional y subnacional, 1988-2014*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Zanatta, L. (2012). *Historia de América Latina. De la colonia al siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.