

# **LA DEMOCRACIA** en América Latina

**Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**

## **COMPENDIO ESTADÍSTICO**

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador,  
Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República  
Dominicana, Uruguay, Venezuela.



Publicado para el Programa de las Naciones  
Unidas para el Desarrollo (PNUD)

*El análisis y las recomendaciones políticas de este Informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva ni de sus Estados Miembros. El Informe es una publicación independiente preparada por encargo del PNUD. Es el fruto de la colaboración entre un conjunto de prestigiosos consultores y asesores y el equipo del Informe de la Democracia en América Latina.*

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004  
1 UN Plaza, New York, New York, 10017, Estados Unidos de América

© De esta edición:  
Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., 2004  
Beazley 3860, (1437) Buenos Aires  
[www.alfaguara.com.ar](http://www.alfaguara.com.ar)

*Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea.  
En ningún caso debe considerarse que los análisis y recomendaciones del mismo reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.*

ISBN: 950-511-940-2  
Hecho el depósito que indica la ley 11.723

Dirección editorial: Fernando Esteves  
Coordinación editorial: Mercedes Sacchi  
Idea de portada: Fischer América Argentina  
Diseño de interiores: Schavelzon-Ludueña. Estudio de diseño  
Edición: Graciela Pérez Aguilar, Lenguaje Claro Consultora, Mónica Deleis  
Diagramación: Adriana Martínez, Gabriela Astengo, Isabel Barutti, Lenguaje Claro Consultora  
Corrección: Carolina Tosi, Lenguaje Claro Consultora, Mónica Deleis

Impreso en Perú  
Primera edición: abril de 2004

Todos los derechos están reservados. Esta publicación y sus materiales complementarios no pueden ser reproducidos, en todo ni en parte, ni registrados en o transmitidos por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea éste mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

# Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Administrador

**Mark Malloch Brown**

Administrador Asociado

**Zéphirin Diabré**

Administradora Auxiliar y  
Directora Regional  
para América Latina y el Caribe  
**Elena Martínez**

Representante Residente  
en Argentina  
**Carmelo Angulo Barturen**

Coordinador  
del Programa Regional  
**Freddy Justiniano**

Asesora de Gobernabilidad  
del Programa Regional  
**Myriam Méndez Montalvo**

Director del Proyecto

**Dante Caputo**

# ■ Índice

7 ■ Introducción

## PRIMERA PARTE

### 9 ■ Indicadores de desarrollo de la democracia

17 ■ Índice de democracia electoral

31 ■ Democracia y ciudadanía política: derechos políticos

93 ■ Democracia y ciudadanía civil: derechos civiles

115 ■ Democracia y ciudadanía social: derechos sociales

143 ■ Factores socioeconómicos relacionados

179 ■ Referencias a fuentes de indicadores

## SEGUNDA PARTE

### 187 ■ Estudio de opinión sobre la democracia

187 ■ Nota técnica sobre el índice de apoyo a la democracia (IAD) y otros indicadores

203 ■ Bibliografía

207 ■ Índice de apoyo a la democracia

223 ■ Ciudadanía política

247 ■ Ciudadanía civil

261 ■ Ciudadanía social

273 ■ Cuestionario Latinobarómetro 2002

# ■ Introducción

El Informe sobre la Democracia en América Latina se propone realizar un análisis pormenorizado sobre el estado de la democracia en la región, identificar sus problemas principales y contribuir a promover el debate regional en torno de una agenda de reformas para el desarrollo de la democracia.

A partir de la presentación de los fundamentos teóricos del Informe, se indagó y analizó su correlato empírico. La descripción que se presenta en este Compendio se realizó sobre la base de datos comparables para todos, o casi todos, los países de la región. La mayor parte de esta información es original y fue generada para el Informe.

El volumen correspondiente al *Compendio estadístico* del Informe La democracia en América Latina está organizado en dos partes: los “indicadores de desarrollo de la democracia” y el “Estudio de opinión sobre la democracia”.

La primera parte, referida a los indicadores de desarrollo de la democracia, contiene una mirada al régimen democrático en sentido estricto (reglas, procedimientos e instituciones que determinan las formas de acceso a la cúspide del Estado). Incluye un índice de democracia electoral (IDE), y un

conjunto de indicadores de ciudadanía política, ciudadanía civil y ciudadanía social.

Los datos abarcan la región de América Latina y el Caribe de habla hispana, comprendidos los 18 países a los que se refiere el Informe. Se han reunido medidas sobre aproximadamente doscientas variables, y series cronológicas desde 1990, incluyendo la metodología en cada caso.

La segunda parte, referida al “Estudio de opinión sobre la democracia”, contiene la información resultante del análisis de la visión de las latinoamericanas y los latinoamericanos sobre su democracia, a partir de la encuesta de opinión realizada por Latinobarómetro en el año 2002. Esta encuesta comprendió 18.643 casos en 18 países, e incluyó una sección de uso exclusivo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) –el 30% de la encuesta– de 28 preguntas y 62 variables. El índice de apoyo ciudadano a la democracia (IAD), elaborado para el Informe, combina los indicadores de tamaño, activismo político y distancia de las orientaciones hacia la democracia, y perfiles de intensidad ciudadana. A partir del estudio de los modos de participación, se presenta también un índice de participación ciudadana.

## PRIMERA PARTE

# Indicadores de desarrollo de la democracia

Esta parte contiene información sobre diversas dimensiones de la democracia –los derechos políticos, civiles y sociales de la ciudadanía– y también sobre algunos factores socioeconómicos relacionados. Los datos abarcan los 18 países comprendidos en el Informe sobre La democracia en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Se han reunido medidas sobre aproximadamente doscientas variables, y se han construido series cronológicas desde 1990 de acuerdo con la disponibilidad de los datos.

Algunos aspectos clave de la vida política son extremadamente difíciles de medir y, aunque se realizó un esfuerzo concertado para hacerlo, no fue siempre posible generar datos de suficiente calidad. Éste es un proceso continuo, en el que los avances de nuestro conocimiento dejan al descubierto brechas e incertidumbres, desafíos a ser abordados en el futuro.

A través de la información presentada se ha procurado exponer cuestiones que han sido insuficientemente tratadas o no han tenido una sistematización actualizada. Se ha intentado presentar la información de manera clara y sencilla, con notas explicativas para facilitar la interpretación de los datos.

Esta primera parte fue elaborada por un equipo liderado por Gerardo L. Munck, Jeffrey Bosworth, David Altman y Daniel Zovatto (ejecutivo sénior de IDEA Internacional para América Latina) proporcionaron asistencia en la compilación de datos. Jay Verkuilen colaboró en la construcción del índice de democracia electoral y en el análisis estadístico.

El diseño de los indicadores responde al marco teórico del Informe, y fue guiado también por valiosos aportes recibidos en varias conferencias y encuentros.

La metodología global, incluyendo la construcción de los índices, fue discutida en una conferencia celebrada en Nueva York, los días 15 y 16 de agosto de 2002, de la que resultaron valiosas sugerencias. Agradecemos especialmente la participación de: Kenneth Bollen (Universidad de North Carolina), Michael Coppedge (Universidad de Notre Dame), Adam Przeworski (Universidad de Nueva York) y Michael Smithson (Universidad Nacional de Australia). Sugerencias útiles fueron también ofrecidas por otros participantes de la conferencia, incluyendo a Fernando Carrillo (Banco Interamericano de Desarrollo, BID), Enrique Ganuza (PNUD), Freddy Justiniano (PNUD), Fernando Medina (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL), Mark Payne (BID), Arodys Robles Soro (PNUD) y Oscar Yunovsky (PNUD).

El IDE fue el eje de un encuentro realizado en Nueva York el 21 de julio de 2003. Los participantes invitados que tuvieron la gentileza de compartir su experiencia profesional fueron: Horacio Boneo (Argentina), Hernando Gómez Buendía (Colombia), Juan Fernando Londoño (Organización de Estados Americanos, OEA, Unidad por la Promoción de la Democracia, Colombia), Simón Pachano (FLACSO, Ecuador), Elizabeth Spehar (OEA, Unidad por la Promoción de la Democracia, Canadá), María Herminia Tavares (Universidad de San Pablo, Brasil), Juan Rial (Uruguay) y José Woldenberg (Instituto Federal Electoral, México). Además, muchas sugerencias útiles para fortalecer el índice fueron proporcionadas por Horacio Boneo, Freddy Justiniano (PNUD) y Myriam Méndez-Montalvo (PNUD).

El proceso de compilación de datos fue analizado también en encuentros realizados en Buenos Aires los días 18 y 19 de junio de 2002, y en Quito los días 16 y 18 de noviembre de 2002. Se recibieron múltiples comentarios y sugerencias de los representantes de PNUD, CEPAL, BID, IDEA Internacional y la Red Interamericana para la Democracia (RID).

La construcción del IDE fue también discutida en una presentación en el Instituto Kellogg de Estudios Internacionales, en la Universidad de Notre Dame, el 15 de octubre de 2002; en un taller en la Universidad de Bocconi en Milán, el 21 de marzo de 2003; en un panel en el Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), en Dallas, los días 27 a 29 de marzo de 2003; en la conferencia “Diagnosing Democracy: Methods of Analysis, Findings and Remedies”, celebrada en Santiago de Chile entre el 11 y el 13 de abril de 2003; y en un panel de la Convención Anual de la American Political Science Association (APSA) en Filadelfia, los días 28 y 31 de agosto de 2003. En esos encuentros se recibieron valiosas opiniones de varios participantes, incluyendo a: Alberto Alessina, Tim Besley, Michael Bratton, Rossana Castiglioni, Robert Fishman, Axel Hadenius, Staffan Lindberg, Scott Mainwaring, Manuel Marfán, Andrés Mejía-Acosta, Pamela Paxton, Torsten Persson, Jaime Ros, Guido Tabellini, Eugenio Tironi y Laurence Whitehead.

En el proceso de preparación de los indicadores se recibieron muchos aportes. Jorge Vargas Cullell facilitó sugerencias valiosas en diversos temas durante todo el proceso de preparación. Augusto Ramírez Ocampo proporcionó opiniones detalladas en la primera etapa del proceso de compilación de datos. Varios especialistas fueron muy generosos al compartir sus datos inéditos; así Layne Mosley y Saika Uno proporcionaron datos sobre estándares laborales; Mark Payne (BID) compartió información sobre poderes presidenciales. Los datos en preparación para el segundo Informe sobre el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible de Centroamérica, dirigido por Arodys Robles Soro, fueron proporcionados por Jorge Vargas Cullell. Además, Karin Karlekar (Freedom House), Laurent Labri-

que (Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres) y Wacuka Mungai (Comité de Protección a Periodistas) prestaron apoyo para el acceso a los datos. El equipo PRODDAL en Buenos Aires elaboró la información referida a metas fiscales nacionales, y se agradece especialmente la colaboración de Manuel Marfán y su equipo en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile.

Múltiples preguntas sobre temas relacionados a los marcos legales y constitucionales fueron gentilmente respondidas por Alexandra Andrade (FLACSO, Ecuador), Gustavo Araujo (asesor jurídico, Tribunal Supremo Electoral, Ecuador), Gonzalo Brenes (ex presidente, Tribunal Supremo Electoral, Costa Rica), Julio Burdman (director, Observatorio Electoral Latinoamericano), Gilberto Cruz (asesor, Junta Central Electoral, República Dominicana), Rafael Dendia (presidente, Tribunal Superior de Justicia Electoral, Paraguay), Sharon Dumonier (asesora jurídica, Tribunal Electoral de Panamá), María M. Forero (ex funcionaria, Consejo Nacional Electoral, Colombia), Juan I. García (director, Servicio Electoral de Chile), Hernán Goncalves (asesor jurídico, Cámara Nacional Electoral de Argentina), Rodolfo González (ministro, Corte Electoral de Uruguay), Iván Gradowski (director general, Secretaría del Tribunal Regional Electoral de Paraná, Brasil), Jorge Lázarte (ex vocal, Corte Nacional Electoral, Bolivia), Gabriel Medrano (ex magistrado, Tribunal Supremo Electoral, Guatemala), Jacqueline Mosquera (ex funcionaria, Consejo Supremo Electoral de Venezuela), Fernando Neves (ministro, Tribunal Superior Electoral, Brasil), Adán Palacios (ex magistrado, Tribunal Nacional de Elecciones, Honduras), Carmen Panizzo (asesora jurídica, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Perú), Hugo Picado (asesor jurídico, Tribunal Supremo Electoral, Costa Rica), Félix Ulloa (ex magistrado, Tribunal Supremo Electoral, El Salvador), Carlos Vargas (asesor jurídico, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México), Bruno Wilhelm Speck (político, Brasil) y Rosa Marina Zelaya (ex presidenta, Consejo Supremo Electoral, Nicaragua). La participación de Ileana Aguilar fue particularmen-

te valiosa en la coordinación de la búsqueda de información relacionada con estos temas.

Finalmente, se recibieron aportes útiles y respuestas a una serie de preguntas específicas de Raúl Alconada Sempé, Rossana Castiglioni, Michael Coppedge, Claudia Dangond Gibsone, Louis Desipio, Rut Diamint, Brian Gaines, Enrique Ganuza, Charles Kenney, Luis Enrique López Hurtado, Brian Loveman, Sebastián Mazzuca, Juan Méndez, Myriam Méndez-Montalvo, Gabriela Novaro, Simón Pachano, Anibal Pérez-Liñán, Juan Rial, Druscilla Scribner, Kelly Scott, Catalina Smulovitz, Richard Snyder, Donna Lee Van Cott y Silvio Waisbord.

## La metodología para la elaboración de indicadores

Para recolectar los datos presentados se siguieron los siguientes pasos: conceptualización, medición y agregación, los que se presentan a continuación (para más detalles, ver Munck, 2004).

### Conceptualización

El punto de partida de la generación de datos fue la sistematización de los conceptos utilizados en el marco teórico del Informe, elaborado principalmente por Guillermo O'Donnell (2002), y la bibliografía más amplia sobre teoría democrática y del desarrollo.

Desde el punto de vista metodológico, la conceptualización implica la identificación de los atributos conceptuales y su organización lógica conforme a un árbol conceptual. Este paso es decisivo para la etapa subsiguiente de medición.

1. A través de la identificación de los atributos conceptuales se especifica su significado teórico, de modo que los datos generados son significativos e interpretables en términos teóricos. También se adelanta una definición operativa, que es una guía para la selección de indicadores.

2. A través de la organización lógica de los atributos se explicita la relación entre ellos, lo que permite establecer la forma de las medidas agregadas o compuestas, es decir, los índices; y los elementos conceptuales

más concretos que sirven de punto de partida para la medición.

En la conceptualización utilizada se distinguió entre los derechos de los ciudadanos respecto de la constitución del gobierno y, más precisamente, el régimen político democrático; los derechos de los ciudadanos con respecto al ejercicio del gobierno; y los derechos civiles y sociales (ver cuadro 1).

### Medición

En la elección de los indicadores, y de las escalas y unidades de medición, se puso énfasis en la *validez de los datos*, es decir, si realmente medían lo que se deseaba medir. Asimismo, se analizó la confiabilidad de las medidas en cuanto a que el mismo proceso de recolección de datos produzca siempre los mismos datos. A su vez, se prestó particular atención a la *replicabilidad de las mediciones*, es decir, a la capacidad de los analistas independientes de reproducir el proceso a través del cual se generan datos. Ello implica que las reglas y los procedimientos de codificación sean públicas y que las medidas se basen en datos observables, de modo de asegurar la transparencia y facilitar la interpretación de los datos.

Más allá de estas consideraciones metodológicas, se tuvieron en cuenta varias consideraciones prácticas. En cuanto al alcance espacial y temporal, se procuró presentar datos comparables para los 18 países latinoamericanos, en series que, en lo posible, se inicien en 1990, e incluyan datos recientes. Se trató de evitar la duplicación de esfuerzos, y para ello se realizó una revisión integral y evaluación de los datos disponibles. Cuando se hallaron datos que satisfacían las normas metodológicas arriba mencionadas, y los requisitos de alcance espacial y temporal, se utilizaron esos datos. Cuando no se halló un conjunto de datos significativos o cuando éstos no cumplían con los criterios señalados, se generaron datos nuevos.

### Agregación

Finalmente, se agregaron varias mediciones para construir medidas compuestas o índices. En la construcción de un índice hay dos aspectos metodológicos clave: la se-

Atributos	Componentes	Subcomponentes
Derechos políticos con respecto a la constitución del gobierno	Participación electoral  Competencia electoral  Representación electoral	Derecho al voto Obligaciones de los votantes Derecho a una competencia libre y justa Democracia interna de los partidos Reglamento electoral El sistema de partidos políticos Derecho a un voto de igual valor
Derechos políticos con respecto al ejercicio del gobierno	Poderes clásicos constitucionales Organismos especializados de control Mecanismos de democracia directa	
Derechos civiles	Igualdad y protección frente a la discriminación Derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad Derecho a la justicia Derecho a la libertad de prensa y de información	
Derechos sociales	Integración social  Necesidades básicas	Pobreza e indigencia Desigualdad Trabajo Salud Educación

lección del nivel de agregación y la regla de agregación. En cuanto al primer aspecto, se consideró la posibilidad de reducir diversas mediciones a una medida única; esta decisión gira en torno de la relación que la teoría les asigna a los conceptos a ser agregados y su dimensionalidad subyacente, lo que se determina empíricamente. En cuanto al segundo aspecto, es necesario establecer la regla de agregación, lo que requiere una teoría que especifique el vínculo o la relación entre los componentes que conforman el índice. Se dio además especial importancia a la calidad de los datos de los componentes del índice y la disponibilidad de datos recientes.

En esta parte se incluyen varios índices, como los ya conocidos sobre cantidad efectiva de partidos, volatilidad electoral, mala distribución de bancas y desproporción electoral. También se presenta un nuevo índice de democracia electoral (IDE), cuya metodología se refleja en la nota técnica respectiva. El IDE no es una medida compuesta que agrega todas las mediciones de los

derechos ciudadanos presentados en esta parte, sino que incluye un subconjunto de las medidas relacionadas con el régimen político democrático, es decir, con aquellos derechos ciudadanos que tienen que ver con la elección del gobierno: sufragio, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electivos.

La construcción de un solo índice que resuma todos los derechos ciudadanos no parece aconsejable tanto desde el punto de vista teórico como metodológico. En el mejor de los casos, quizás tenga sentido construir, junto con el índice de democracia electoral, tres índices nuevos: un índice sobre rendición de cuentas de los funcionarios de gobierno, un índice sobre derechos civiles y un índice sobre derechos sociales. Antes de avanzar en su construcción, se debería avanzar en la teoría respecto de la relación entre los componentes de cada uno de esos índices y asegurar, a su vez, la calidad de los datos sobre los potenciales componentes.

## Limitaciones de los datos

Es importante destacar las limitaciones del alcance de los datos que se presentan en esta parte:

- No ofrecen un sistema de calificación de los gobiernos latinoamericanos. Los indicadores intentan iluminar el escenario más amplio en el que se desempeñan los funcionarios electos y otros actores, y por ello no deben interpretarse como calificaciones a las autoridades electas. Tampoco se trata de comparar a los diferentes países entre sí.
- No construyen un solo índice o ránking de países. El marco teórico propone, como tesis fundamental, que la democracia incluye el régimen político, pero no se agota en él. Teniendo en cuenta este punto de partida, los indicadores miden varios aspectos o dimensiones de la democracia, a través de diversos derechos políticos, civiles y sociales. Esta realidad compleja no puede resumirse adecuadamente en un solo índice. Además, dado que los indicadores siempre captan la realidad con un grado de incertidumbre, no se brindan clasificaciones precisas donde se presupone la no-existencia de errores. Por razones metodológicas básicas, no se ofrece un índice único ni una clasificación de países.
- Presentan mediciones parciales de una realidad compleja. Para captar esa complejidad se reunieron diferentes indicadores, algunos enfocados sobre procesos, otros sobre políticas y otros sobre resultados. Aunque en su conjunto pueden pintar un panorama detallado, ofrecen una visión parcial de la realidad y no agotan el significado de los conceptos medidos. Además, en más de un caso se dispone de información que cubre sólo una coyuntura y no un período largo sobre el cual se puedan indicar tendencias. Ciertos aspectos, algunos bastante esenciales para captar la singularidad de cada país, son extremadamente difíciles de incorporar a través de mediciones cuantitativas y se comprenden mejor con un enfoque cualitativo.
- Refieren al momento en que fue realizada la medición y no deben ser considerados una calificación de la situación actual. Dado el lapso normal que se produce entre el momento de la medición y su posterior análisis y publicación, debe tomarse en cuenta este hiato temporal al momento de interpretar los datos. Este fenómeno adquiere particular relevancia cuando se producen mediciones únicas o iniciales, y disminuye su relevancia cuando se cuenta con series históricas o mediciones reiteradas a lo largo de períodos prolongados.
- Los nuevos índices que se presentan en este Informe implican una primera aproximación cuali-cuantitativa a fenómenos sociales y políticos complejos. Los datos seleccionados que componen los diversos indicadores responden al proceso de construcción del índice. Un cambio en los componentes que constituyen el índice podría modificar el valor del mismo. Los valores asignados a las variables que componen los índices se fundamentan en un proceso de codificación realizada por analistas. A pesar del cuidado puesto para asignar valores similares a situaciones similares, existe un margen de variabilidad, vinculado con la apreciación que cada analista hace de la realidad en cuestión. En consecuencia, cuando se leen los resultados hay que tener en cuenta este complejo proceso de construcción.

## El estado de los datos sobre asuntos políticos y socioeconómicos

Los gobiernos han demostrado un interés constante en recolectar datos estadísticos. La generación de datos estadísticos sobre una amplia gama de temas económicos, militares y sociales coincidió con la consolidación de las estructuras administrativas de los gobiernos y, por tanto, no es casual que las estadísticas signifiquen literalmente “la ciencia del Estado”. A lo largo de los años, los datos estadísticos producidos por los gobiernos aumentaron en forma permanente, a medida que más Estados desarrollaron sus capacidades para generarlos y que se recolectaron datos sobre un número creciente de temas.

Como resultado de los esfuerzos de organismos intergubernamentales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y las Naciones Unidas y sus programas y agencias (PNUD, UNESCO, OMS, OIT), pudieron reunirse los datos obtenidos por los gobiernos en todo el mundo y utilizarse para construir bases de datos transnacionales. Ejemplos importantes de ello son los indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial y los indicadores publicados por el PNUD en el Informe de Desarrollo Humano, que resultan de la culminación de esfuerzos colectivos en todo el mundo y de un proceso largo por el cual se han ensayado, mejorado y ajustado los procedimientos para la recolección de datos.

Conjuntamente, dos nuevas tendencias han tomado impulso en los últimos años. Una ha sido el esfuerzo por lograr consenso en torno de un conjunto de indicadores para medir conceptos clave aceptados ampliamente por la comunidad internacional. Entre las iniciativas en curso se incluye la propuesta del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas sobre indicadores para el Diagnóstico Nacional Común (CCA); el trabajo de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas sobre armonización de indicadores (ONU, Consejo Económico y Social, 2000, 2001a, 2001b); el trabajo del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (OCDE CAD, 1996, 2000a) y la propuesta del presidente del Banco Mundial para un Marco Integral de Desarrollo (CDF) (Wolfensohn, 1999). A partir de estos esfuerzos ha surgido un notable nivel de consenso, en relación con indicadores de género (CEPAL, 1999a; ONU, ECE División de Estadística, 2001: Anexos) y de desarrollo (ONU, Comisión de Desarrollo Sustentable, 1996, 2001; ONU,

1999: Anexo A; OCDE CAD, 2000b; ONU, Consejo Económico y Social, 2001: Anexo).

Una segunda tendencia se relaciona con datos de índole explícitamente política. Desde que los gobiernos comenzaron a reunir datos estadísticos, la producción de datos sobre política, en particular de datos comparativos, quedó rezagada en relación con los asuntos socioeconómicos. Este desfase continúa y hoy existen considerablemente menos datos disponibles sobre temas relacionados con derechos civiles y políticos que sobre otra amplia gama de temas económicos, de desarrollo, de género y demográficos. Sin embargo, en los últimos años se han dado importantes pasos para remediar esta deficiencia.

Se ha realizado una importante tarea en la formulación explícita de los conceptos a ser medidos y sus indicadores, a través de conferencias y grupos de trabajo (ONU, 2000), y de manuales y publicaciones sobre temas como gobernabilidad democrática (USAID, 1998), evaluaciones sobre la democracia (USAID, 2000; Beetham et al., 2001) y género (OCDE CAD, 1998). También se han debatido estos temas en informes, como el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, ediciones de los años 2000 y 2002 (véase también Malik, 2002) y la Auditoría de los Ciudadanos sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica (Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2001; véase también Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2002a: capítulo 5). Finalmente, estas metan han sido promovidas a través de debates académicos sobre la conceptualización y la medición del desarrollo humano (Fukuda-Parr y Kumar, 2002), de derechos humanos (Nanda, Scarritt y Shepherd, 1981; Jabine y Claude, 1992; Cingranelli, 1998) y de la democracia (Collier y Levitsky, 1997; Munck y Verkuilen, 2002).

La producción de datos estadísticos registró un progreso considerable. Hoy existen bases de datos de alcance global sobre temas como concurrencia de votantes a las urnas (IDEA International, 2002), cantidad de mujeres en el Congreso (UIP, 2002) y libertad de prensa (Freedom House, 2002). Muchas fuentes de datos, basadas principalmente en encuestas, ofrecen medidas de la corrupción (Hodess et al., 2001). Junto con numerosos índices sobre democracia construidos por académicos y organizaciones no gubernamentales (Munck y

Verkuilen, 2002), la investigación de organismos como el Banco Mundial ha generado datos sobre instituciones políticas (Beck et al., 2001) y gobernabilidad (Kaufmann et al., 2002; Banco Mundial, 2002b).

Sin embargo, tal como se ha mencionado, no hay que sobredimensionar los progresos en materia de indicadores políticos. Como expresa un documento de la Comisión de Estadísticas del Consejo Económico y Social de la ONU, para temas “como los derechos humanos y la buena gobernabilidad no existen indicadores establecidos” (ONU, Consejo Económico y Social, 2001b: 12; véase también ONU, Consejo Económico y Social, 2001c: 9, y PNUD 2002a: 22). La cantidad de datos que se reúnen habitualmente sobre temas políticos es relativamente más re-

ducida, y esta brecha es muy significativa. Tales indicadores forman parte de la iniciativa lanzada por el secretario general de las Naciones Unidas en 1997, con vistas a una reforma de todo el sistema para la integración de los derechos humanos en el desarrollo y de otras actividades de las Naciones Unidas (ONU, 1997; véase también PNUD, 1998). Si bien los trabajos recientes ofrecen una base sólida sobre la cual construir, la necesidad de generar datos estadísticos sobre derechos políticos, civiles y sociales es una prioridad importante para los ciudadanos de todo el mundo y para la comunidad internacional.

## Referencias sobre las tablas

### Notas

Las notas presentadas al pie de las tablas se utilizan básicamente para aclarar los conceptos que se están midiendo y facilitar la interpretación de los datos. Las notas consisten en descripciones breves de palabras clave, reglas de codificación y fórmulas utilizadas en el cálculo de los índices.

### Símbolos y referencias

Dos símbolos que se utilizan con frecuencia en las tablas son “..” y “-”. Los dos puntos (..) indican “datos no disponibles”. El guión (-) indica “no aplicable”.

Varias tablas presentan un resumen de los datos de los 18 países abarcados, a través de promedios regionales, y datos de comparación con países de Europa Occidental.

Las cifras regionales para América Latina incluyen los siguientes países, salvo que se especifique lo contrario: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Repúbli-

ca Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Las cifras regionales para Europa Occidental incluyen los siguientes países, salvo que se especifique lo contrario: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, los Países Bajos, Luxemburgo, Noruega, Portugal, el Reino Unido, Suecia y Suiza.

### Fuentes

Cada tabla incluye un listado de las fuentes consultadas. Se ha realizado un esfuerzo para documentar de la mejor manera posible la información utilizada en las tablas. Las referencias completas sobre las fuentes consultadas se encuentran al final de esta parte. Las fuentes citadas ofrecen datos que a menudo son controvertidos o incompletos y, por ello, los datos presentados en las tablas no siempre se corresponden con los de las fuentes citadas. En general, los datos dependen de la opinión del equipo que preparó esta parte y seleccionó la información que juzgó más apropiada, a la luz de una comparación cuidadosa entre las fuentes y, en muchos casos, de consultas con expertos.

# ■ Índice de democracia electoral

- 19 Índice de democracia electoral (IDE), 1960, 1977, 1985, 1990-2002
- 20 Sufragio, 1960, 1977, 1985, 1990-2002
- 21 Elecciones limpias, 1960, 1977, 1985, 1990-2002
- 22 Elecciones libres, 1960, 1977, 1985, 1990-2002
- 23 Cargos públicos electos, 1960, 1977, 1985, 1990-2002

# IDE

## ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL (IDE), 1960, 1977, 1985, 1990-2002

TABLA 1

País	1960	1977	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Promedio 1990-2002
Argentina	0,25	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,92	1,00	0,99
Bolivia	1,00	0,00	0,75	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Brasil	0,69	0,26	0,39	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Chile	0,75	0,00	0,00	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75
Colombia	0,75	0,83	1,00	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,69
Costa Rica	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Ecuador	0,75	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,83	1,00	1,00	0,75	0,75	0,75	0,93
El Salvador	0,00	0,69	0,56	0,56	0,75	0,75	0,75	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,91
Guatemala	0,56	0,56	0,00	0,56	0,56	0,56	0,42	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	1,00	1,00	1,00	0,65
Honduras	1,00	0,00	0,92	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
México	0,56	0,56	0,75	0,42	0,42	0,50	0,50	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,80
Nicaragua	0,06	0,06	0,75	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,92	0,92	0,99
Panamá	0,75	0,00	0,54	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Paraguay	0,03	0,06	0,06	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	1,00	0,58	1,00	1,00	1,00	0,81
Perú	0,19	0,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,38	1,00	1,00	0,78
República Dominicana	0,08	0,08	1,00	0,83	0,83	0,83	0,83	0,50	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,87
Uruguay	1,00	0,00	0,75	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Venezuela	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,67	0,97
<b>América Latina</b>	<b>0,58</b>	<b>0,28</b>	<b>0,69</b>	<b>0,86</b>	<b>0,87</b>	<b>0,84</b>	<b>0,85</b>	<b>0,85</b>	<b>0,88</b>	<b>0,91</b>	<b>0,90</b>	<b>0,92</b>	<b>0,90</b>	<b>0,91</b>	<b>0,94</b>	<b>0,93</b>	<b>0,89</b>

Nota: El IDE es una escala de 0,00 a 1,00, en la cual 0,00 indica un régimen no democrático y cualquier número mayor a 0,00 un grado de democracia, siendo los puntajes más altos indicativos de un mayor grado de democracia. La fórmula para calcular el IDE es: índice de democracia electoral = sufragio x elecciones limpias x elecciones libres x cargos públicos electos.

# COMPONENTES DEL IDE I

## SUFRAGIO, 1960, 1977, 1985, 1990-2002

TABLA 2

País	1960	1977	1985	Elección previa	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	4	0	4	1989	4	4		4		4		4		4		4	
Bolivia	4	0	4	1989	4			4				4					4
Brasil	3	3	3	1989	4	4			4				4				4
Chile	3	0	0	1989	4			4				4		4		4	
Colombia	4	4	4	1986	4	4	4		4				4				4
Costa Rica	4	4	4	1986	4	4			4				4				4
Ecuador	3	0	4	1988	4		4		4		4		4				4
El Salvador	0	4	4	1989	4		4		4			4		4	4		
Guatemala	4	4	4	1985	4	4			4	4				4			
Honduras	4	0	4	1989	4			4				4					4
México	4	4	4	1988	4		4		4			4			4		
Nicaragua	4	4	4	1984	4	4					4						4
Panamá	4	0	4	1989	4				4					4			
Paraguay	2	4	4	1989	4			4					4				
Perú	3	0	4	1985	4	4		4		4					4	4	
República Dominicana	4	4	4	1986	4	4			4		4		4		4		4
Uruguay	4	0	4	1989	4				4					4			
Venezuela	4	4	4	1988	4			4					4		4		

Notas: El componente Sufragio del IDE indica si se les permite a todos los adultos de un país votar en elecciones. Esta medida no incluye, más allá de la celebración de las elecciones, los procedimientos que pueden entorpecer el uso efectivo del derecho a voto, tales como el acceso a los lugares de votación. Este componente se codifica de acuerdo con la siguiente escala: 0 = no se celebran elecciones para instalar al gobierno; 1 = sólo algunos hombres tienen derecho al voto (existen restricciones relativas a la propiedad, el género y el nivel de alfabetización); 2 = la mayoría de los hombres disfrutan del derecho al voto (existen restricciones relativas al género y el nivel de alfabetización); 3 = la mayoría de los hombres y de mujeres gozan del derecho al voto (existen restricciones relativas al nivel de alfabetización); 4 = el derecho al voto es reconocido universalmente (sin embargo, aun en países con sufragio universal pueden existir algunas restricciones, que afectan a grupos como los militares, la policía, el clero, los residentes extranjeros y los ciudadanos que viven en el exterior).

En el cálculo del IDE, los puntajes que se asignan al componente del sufragio se trasladan hasta que se celebre una elección o una nueva elección. Debido a que los puntajes se determinan por el modo en que se constituyen los gobiernos, los puntajes para 1960, 1977 y 1985 pueden no corresponderse con ningún evento real de esos años. Los puntajes inmediatamente anteriores a 1990 se ofrecen para dar cuenta explícitamente de los puntajes a comienzos de la década de 1990.

Fuentes: Hartlyn y Valenzuela (1994); Sokoloff (2002); y Paxton, Bollen, Lee y Kim (2003: 118-22); y consultas con expertos.

## COMPONENTES DEL IDE II

### ELECCIONES LIMPIAS, 1960, 1977, 1985, 1990-2002

TABLA 3

País	1960	1977	1985	Elección previa	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	2	-	2	1989	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
Bolivia	2	-	2	1989	2			2				2					2
Brasil	2	2-	2	1989	2	2			2				2				2
Chile	2	-	-	1989	2			2				2		2		2	
Colombia	2	2	2	1986	2	1	1		1				1				2-
Costa Rica	2	2	2	1986	2	2			2				2				2
Ecuador	2	-	2	1988	2		2		2		2		2				2
El Salvador	-	1	1	1989	1		2		2			2		2	2		
Guatemala	1	1	1	1985	1	1			1	1				2			
Honduras	2	-	2	1989	2			2				2					2
México	1	1	1	1988	0+**		2-		2			2			2		
Nicaragua	1	1	2	1984	2	2					2						2
Panamá	2	-	0+*	1989	2				2					2			
Paraguay	1	1	1	1989	2			1					2				
Perú	2	-	2	1985	2	2		2		1					0*	2	
República Dominicana	2	2	2	1986	2	1 - *			0*		2		2		2		2
Uruguay	2	-	2	1989	2				2					2			
Venezuela	2	2	2	1988	2			2					2		2		

Notas: El componente de Elecciones Limpias del IDE se refiere a si el proceso electoral se desarrolla sin irregularidades que limiten a los votantes para expresar autónoma y fielmente sus preferencias por algún candidato. No incluye cuestiones relacionadas con la competitividad del proceso electoral ni tampoco si se permite o no al ganador de las elecciones asumir su cargo público, ni si todos los cargos públicos son electivos. Este componente se codifica de acuerdo con la siguiente escala: 0 = graves irregularidades en el proceso electoral que tienen un efecto determinante sobre los resultados de las elecciones (por ejemplo, alteran el resultado de una elección presidencial y/o del balance de poder dentro del parlamento); 1 = irregularidades significativas en el proceso electoral (por ejemplo, intimidación de los votantes, violencia contra los votantes, fraude electoral); 2 = falta de irregularidades significativas en el proceso electoral (por ejemplo, elecciones que pueden incluir irregularidades "técnicas" pero que carecen de un sesgo sistemático de peso significativo).

Si un gobierno no es electo, este componente no es aplicable, lo cual se indica por medio de un guión (-). Signos de más y menos, a los que se les da un valor de 0,33, se utilizan para indicar situaciones intermedias. Cuando en un año hay elecciones tanto para el Poder Ejecutivo como el Parlamento y las irregularidades se aplican sólo a las elecciones para el Ejecutivo, se indica esta situación con un asterisco (\*). En esos casos, el valor para las elecciones parlamentarias es un 2. Se usan dos asteriscos (\*\*) para indicar que el valor para las elecciones parlamentarias es un 1.

Para calcular el IDE, los puntajes asignados al componente elecciones limpias son extendidos en el tiempo hasta tanto haya una elección o una nueva elección; cuando el puntaje asignado para las elecciones para Presidente y el Parlamento son diferentes, se calcula el promedio de estas dos. Para los fines del IDE, los gobiernos no electos reciben un puntaje de cero. Dado que los puntajes son determinados por la manera en que se constituye un gobierno, los puntajes para los años 1960, 1977 y 1985 pueden no corresponder a un evento en esos años. Para explicitar los puntajes que cada país recibe al entrar al año 1990, se presentan los puntajes para las elecciones inmediatamente previas a este año.

Fuentes: Cerdas-Cruz, Rial y Zovatto (1992); Rial y Zovatto (1998); Middlebrook (1998); Montgomery (1999); Pastor (1999); Hartlyn, McCoy y Mustillo (2003); informes de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE), el Centro Carter y el Instituto Democrático Nacional (NDI); varios artículos en el *Journal of Democracy*; y consultas con expertos.

## COMPONENTES DEL IDE III

### ELECCIONES LIBRES, 1960, 1977, 1985, 1990-2002

TABLA 4

País	1960	1977	1985	Elección previa	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	1	-	4	1989	4	4		4		4		4		4		4	
Bolivia	4	-	4	1989	4			4				4					4
Brasil	4-	3	4-	1989	4	4			4				4				4
Chile	4	-	-	1989	4			4				4		4		4	
Colombia	3	3+	4	1986	4	3	3		3				3				3
Costa Rica	4	4	4	1986	4	4			4				4				4
Ecuador	4	-	4	1988	4		4		4		4		4				4
El Salvador	-	4-	3	1989	3		3		4			4		4	4		
Guatemala	3	3	3	1985	3	3			3	3				4			
Honduras	4	-	4-	1989	4			4				4					4
México	3	3	4	1988	4		4		4			4			4		
Nicaragua	0+	0+	3	1984	3	4					4						4-
Panamá	3	-	4	1989	4				4					4			
Paraguay	0+	0+	0+	1989	3			4					4				
Perú	1	-	4	1985	4	4	3			4					3	4	
República Dominicana	0+	0+	4	1986	4	4			4		4		4		4		4
Uruguay	4	-	3	1989	4				4					4			
Venezuela	4	4	4	1988	4			4					4		4		

Nota: El componente de Elecciones Libres del IDE se refiere a si se le ofrece al electorado una variedad de opciones que no esté limitada ni por restricciones legales ni por la fuerza. Esta medida no incluye factores que pueden afectar la capacidad de los partidos y candidatos para competir en igualdad de condiciones, tales como financiamiento público, acceso a los medios de comunicación y uso de los recursos públicos. Este componente se codifica de acuerdo con la siguiente escala: 0 = sistema de partido único; 1 = proscripción a un partido importante; 2 = proscripción a un partido menor; 3 = restricciones de naturaleza legal o práctica que afectan significativamente la capacidad de candidatos potenciales para presentarse a elecciones y/o la formación de partidos políticos (por ejemplo, asesinatos sistemáticos e intimidación a candidatos, proscripción de candidatos populares, restricciones de naturaleza legal o práctica que impiden la formación de partidos o que llevan a ciertos partidos a boicotear las elecciones); 4 = condiciones esencialmente irrestrictas para la postulación de candidatos y la formación de partidos.

Este componente no se aplica si el gobierno no es fruto de una elección, lo que se indica con un guión (-). Para registrar valores inciertos, se utilizan signos más y menos, a los que se les da un valor de 0,33. En el cálculo del IDE, los puntajes que se asignan al componente de las elecciones libres se trasladan hasta que se celebre una elección o una nueva elección. A los efectos del IDE, los gobiernos que no han surgido de una elección son codificados con un valor de 0. Debido a que los puntajes se determinan por el modo en que se constituyen los gobiernos, los puntajes para 1960, 1977 y 1985 pueden no corresponderse con ningún evento real de esos años. Los puntajes inmediatamente anteriores a 1990 se ofrecen para dar cuenta explícitamente de los puntajes a comienzos de la década de 1990.

Fuentes: Cerdas-Cruz, Rial y Zovatto (1992); Rial y Zovatto (1998); Middlebrook (1998); Montgomery (1999); Pastor (1999); varios artículos del *Journal of Democracy*; y consultas con expertos.

## COMPONENTES DEL IDE IV

### CARGOS PÚBLICOS ELECTOS, 1960, 1977, 1985, 1990-2002

TABLA 5

País	1960	1977	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	4	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4-	4
Bolivia	4	0	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Brasil	4	2	2+	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Chile	4	0	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Colombia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Costa Rica	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ecuador	4	0	4	4	4	4	4	4	4	4	3+	4	4	3	3	3
El Salvador	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Guatemala	4	4	4	4	4	4	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Honduras	4	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
México	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Nicaragua	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Panamá	4	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Paraguay	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	2+	4	4	4
Perú	4	0	4	4	4	2	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
República Dominicana	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Uruguay	4	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Venezuela	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3-

Notas: El componente de Cargos Públicos Electos del IDE se refiere a si las elecciones son el medio de acceso a los cargos gubernamentales, es decir, si los principales cargos políticos de un país (esto es, el Ejecutivo nacional y la Legislatura) son ocupados por medio de elecciones, y si quienes ganan las elecciones pueden asumir sus cargos y permanecer en ellos durante todo el período.

Este componente se codifica de acuerdo con la siguiente escala: 0 = no se ocupa ninguno de los cargos públicos principales por medio de elecciones, o bien quienes ocupan todos los cargos políticos principales son removidos por la fuerza por gobernantes inconstitucionales; 1 = sólo algunos de los cargos públicos principales son ocupados por ganadores de elecciones, o la mayoría de los ocupantes de cargos públicos son removidos de sus cargos por la fuerza y reemplazados por gobernantes inconstitucionales; 2 = el presidente o el parlamento no son electos o son removidos por la fuerza de su cargo y reemplazados por gobernantes inconstitucionales; 3 = el presidente o el parlamento son elegidos, pero el presidente es removido del cargo y/o reemplazado por medios semi-constitucionales, o bien un número significativo de parlamentarios no son electos o son removidos por la fuerza de sus cargos; 4 = todos los cargos políticos principales se completan a través de elecciones y ninguno de los ocupantes de estos cargos políticos principales es removido de su cargo a menos que su remoción y reemplazo estén basados en fundamentos constitucionales estrictos.

Se utilizan signos más y menos, con un valor de 0,33, para registrar valores inciertos. En el cálculo del IDE, los puntajes que se asignan al componente de los cargos públicos electivos se trasladan hasta que la restricción respectiva se elimine. Pero los puntajes asignados al componente de cargos públicos electivos depende tanto de la naturaleza del proceso electoral como del destino del gobierno entre elecciones. Por lo tanto, los puntajes no son simplemente trasladados de elección en elección, sino que son codificados para cada año.

Fuentes: Domínguez y Lowenthal (1996); Domínguez (1998); Diamond, Hartlyn, Linz y Lipset (1999); Walker y Armony (2000); Pion-Berlin (2001); Pérez-Liñán (2001, 2003); y consultas con expertos.

## Nota técnica sobre el índice de democracia electoral (IDE)

Esta nota describe los pasos dados y las pruebas estadísticas realizadas para la construcción del índice de democracia electoral (IDE), una medida compuesta sobre los derechos políticos relacionados con la elección de los gobiernos. Se presentan además aclaraciones sobre su interpretación y utilización.

### Construcción del IDE

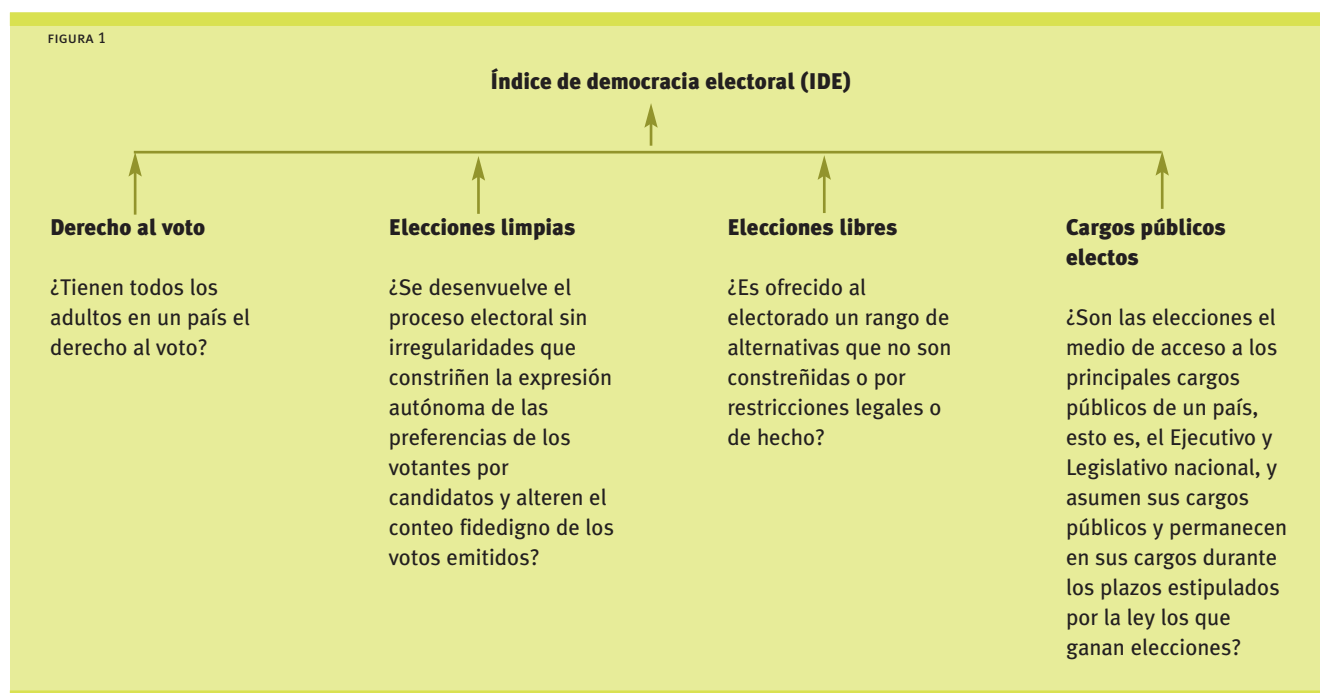
#### La elección de los componentes

El primer paso para la construcción del IDE, y probablemente el más importante, consistió en la elección de sus cuatro componentes: sufragio, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electos. Ellos fueron seleccionados teniendo en cuenta los elementos centrales tradicionalmente invocados por los teóricos sobre la democracia para la definición de un régimen democrático, y abarcan una serie de temas que en general han sido considerados centrales, incluso necesarios, para cualquier evaluación sobre el carácter democrático de un régimen político (figura 1).

En segundo lugar, estos elementos se refieren a derechos de la ciudadanía, cuya vi-

gencia es responsabilidad del Estado, y que pueden ser interpretados claramente en términos de la teoría de la democracia vigente. De este modo, se evitan problemas asociados con elementos tales como la concurrencia de los votantes a las urnas o la desproporcionalidad electoral, que reflejan tanto las acciones estatales como las de los ciudadanos. Ello permite garantizar que el índice pueda ser interpretado claramente como una medida del grado en que el Estado garantiza los derechos de la ciudadanía referidos al régimen político, de modo diferenciado de la acción de los ciudadanos. Del mismo modo, se evitan problemas relacionados con medidas de significación poco claras respecto del grado de democracia de un régimen, tales como la diferencia entre reglamentaciones electorales proporcionales y mayoritarias, o entre sistemas presidencialistas o parlamentaristas. Por cierto, estos aspectos no carecen de importancia, pero no están tan claramente conectados con el grado de democracia de un régimen como los cuatro elegidos.

En tercer lugar, estos elementos posibilitan contar con datos válidos y confiables del último año calendario. En este sentido, se ha puesto énfasis en la medición de componentes estrictamente observables, evitando el uso de encuestas sobre percepciones. Así,



algunos componentes que podrían haber sido incluidos fueron dejados de lado por razones “prácticas”.

Por último, se analizó un conjunto de factores que podrían haber sido incluidos y no lo fueron, en gran parte debido a las dificultades para desarrollar mediciones apropiadas y a tiempo para este primer informe. Ello incluye factores asociados al ejercicio del derecho al voto, tales como el proceso de obtención de documentos de identidad, la inscripción o el registro para votar y la votación misma, y las condiciones para la competencia libre, afectada por factores tales como el financiamiento de partidos y campañas, el uso de recursos públicos, el acceso a los medios de comunicación y la libertad de prensa. Otras cuestiones importantes involucran a las prácticas electorales en el nivel subnacional y a la estabilidad del régimen. Se deja como tema para futuras discusiones la conveniencia de la construcción de nuevos índices.

### La medición de los componentes

El segundo paso en la construcción del IDE –la medición de sus cuatro componentes– requirió tomar dos decisiones clave. La primera tiene que ver con las reglas del proceso de codificación y la segunda con el proceso de codificación en sí.

En cuanto a las reglas del proceso de codificación, las escalas –tres ordinales de cinco puntos y una ordinal de tres puntos– se construyeron determinando primero los puntos finales teóricamente significativos, y luego identificando distintos valores de escala lo más alejados conceptualmente como fuera posible, comenzando con el punto medio. Los valores de la escala fueron elegidos para reflejar distinciones relevantes de la bibliografía, evitando pequeñas variaciones entre casos, aunque fueran verificables. En los casos que no correspondían con precisión a ninguno de los puntos de las escalas ordinales, se introdujo el uso de signos “más” (+) y “menos” (-) como modo de registrar valores intermedios. Las escalas se construyeron también de modo que cada punto se correspondiera con situaciones y acontecimientos relativamente concretos, y que las decisiones de su codificación pudie-

ran ser tomadas estrictamente sobre la base de observables. No se han incluido en el índice datos basados en encuestas sobre percepciones.

Más aún, como una forma de asegurar la replicabilidad del ejercicio de codificación y frente a posibles arbitrariedades, se subrayó la importancia de documentar las bases de las decisiones de codificación a través de la referencia a fuentes de información disponibles públicamente. No se han requerido puntajes para cada caso en cada año. Antes bien, sólo fueron requeridos los puntajes para tres de los componentes –sufragio, elecciones limpias y elecciones libres– para los años en los que se celebraron elecciones. Las condiciones para las elecciones están afectadas por acontecimientos y decisiones tomadas entre las elecciones, y la codificación ha tomado información entre los períodos electivos. Pero la significación de estos acontecimientos y decisiones para el proceso por el cual los actores obtienen el acceso a los cargos gubernamentales, que es el interés central del ejercicio de medición, se cristaliza en el acontecimiento electoral en sí mismo. Así, aunque los puntajes fueron asignados a algunos componentes sólo durante los años de elecciones, estos puntajes han sido entendidos como síntesis de procesos más amplios.

El segundo conjunto de decisiones se refiere al proceso de codificación en sí. En este sentido, se han utilizado dos procedimientos complementarios para codificar los casos. Un codificador particular realizó una codificación basándose en una investigación extensa y consultas con numerosos expertos, a lo largo de un período de muchos meses. Los puntajes asignados fueron presentados y discutidos en profundidad en varios encuentros, incluido uno con un grupo de participantes invitados que trabajaban en diversos contextos (política, academia, organizaciones internacionales) provenientes de diferentes países de las Américas (Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México y Uruguay). Estas discusiones condujeron a la identificación de desacuerdos que llevaron a sucesivas investigaciones y más discusiones grupales. Finalmente, luego de este proceso iterativo,

emergió un alto grado de consenso en lo que respecta a la codificación de las cuatro dimensiones del IDE.

#### **La generación de una base de datos rectangular con escalas normalizadas**

El tercer paso en la construcción del IDE fue la transformación de los puntajes en las escalas de los componentes en una base de datos rectangular, es decir, una base de datos que incluye puntajes numéricos para todos los casos en todas las variables y todos los años, con escalas normalizadas.

Este paso implicó una serie de procedimientos. Primero, se enfrentaron aspectos bastante mecánicos. Los signos más y menos fueron convertidos en números, agregando y sustrayendo 0,33 del puntaje base (por ejemplo, un 3+ fue convertido en un 3,33). Los guiones (-) utilizados para indicar que la asignación de un puntaje no era aplicable, debido a que el gobierno no provenía de una elección, se convirtieron en ceros (0). Además, los puntajes de dos de los componentes a los que se les asignaron puntajes sólo para los años en los que se celebró una elección —sufragio y elecciones libres— fueron extendidos a los años intermedios, simplemente trasladando el puntaje de un año dado a los años subsiguientes, hasta que se asignara un nuevo puntaje (ya sea porque se hubiera celebrado una elección luego de un período en el que existía un gobierno no electo, o porque se celebrara una nueva elección, o porque el proceso electoral se hubiera interrumpido). La justificación para este procedimiento es que la forma en la que un gobierno se origina continúa siendo una característica que afecta su naturaleza más allá del momento de su instalación.

En el caso de las elecciones limpias, se siguió un proceso ligeramente más complejo. En la codificación de este ítem se utilizó una escala de tres puntos para facilitar la interpretación. Sin embargo, el 1 de esta escala no representa en realidad un punto medio, es mucho más cercano al 2. Así, cada 1 fue convertido en un 3 y cada 2 en un 4. Además, debido a que este elemento distingue los valores asignados a las elecciones presidenciales y parlamentarias, los puntajes no han sido simplemente trasladados de elec-

ción a elección. Los puntajes son un promedio de los puntajes de las elecciones presidenciales y parlamentarias.

Un segundo aspecto considerado fue la asignación de un solo puntaje por país y por año. Esta práctica habitual obedece a razones de parsimonia, y está bien justificada. Después de todo, el objetivo de generar un índice es ofrecer una síntesis de la situación de un país. Pero ello implica varios problemas, debido a que la situación de un país cambia en el curso de un año, y se utiliza un solo puntaje para caracterizar todo el período anual. En algunos casos, la solución es relativamente simple, cuando un acontecimiento clave —como la celebración de una elección— tenía lugar hacia fines de un año, el cambio de estatus debido a ese acontecimiento fue registrado en el año siguiente. Por ejemplo, cuando en 1985 se celebraron en Guatemala las elecciones que terminaron con un período de gobiernos dominados por los militares, esas elecciones tuvieron lugar a fines de año, y el cambio de gobierno se realizó en enero de 1986. Por tanto, aun cuando los puntajes para los elementos componentes fueron registrados en 1985, al computar el IDE esos puntajes fueron ingresados en 1986. Cuando los acontecimientos sucedieron en la primera mitad del año, fueron computados para tal año. Por ejemplo, las elecciones de 1994 en El Salvador se celebraron en marzo, y el cambio de gobierno en junio, por tanto el cambio fue registrado en 1994.

En otros casos, la solución fue más complicada, ya que cuando un acontecimiento ocurrió en la segunda mitad del año fue registrado en ese año. Éste es el caso, por ejemplo, de las elecciones fraudulentas celebradas en mayo en la República Dominicana, y la nueva presidencia que asumió en agosto de 1994. También fueron problemáticos los casos en los que ocurrió más de un acontecimiento crítico en el mismo año. Por ejemplo, en el año 2000 Perú celebró dos elecciones fuertemente cuestionadas, en abril y mayo, que llevaron en julio a la asunción de Fujimori a la presidencia y luego a su renuncia en noviembre. En este caso, las elecciones problemáticas fueron registradas en el año 2000 y la rectificación de la situación en el año 2001.

En tercer lugar, se normalizaron las escalas de los componentes, es decir, fueron trasladadas a una métrica común, a través de una normalización lineal simple del intervalo unidad:

$$\frac{\text{valor normalizado}}{\text{máximo valor posible en escala original}} = \frac{\text{valor de escala original}}{\text{máximo valor posible en escala original}}$$

Prácticamente cualquier opción que se hubiera tomado habría sido algo arbitraria, dado que no existen unidades de medida para la libertad electoral ampliamente aceptadas y comparables a unidades como kilogramos o dólares. Sin embargo, la elección del procedimiento de normalización tal como fue aplicado a las escalas ordinales de cinco puntos –con la modificación introducida en el elemento elecciones limpias al transformar los puntajes de las escalas componentes en una base de datos rectangular, todas las escalas utilizadas para medir los cuatro componentes son escalas ordinales de cinco puntos– es transparente y justificable.

Por un lado, todas las escalas tienen puntos finales con significación teórica, y puede suponerse que caen en el intervalo unidad, en el que 0 indica ausencia total de la propiedad y 1 indica presencia total de la propiedad. El valor inferior de la escala ordinal corresponde a la negación de la propiedad en cuestión, mientras que el valor superior corresponde a su presencia completa. Un caso con valor de sufragio 0 no presenta sufragio en absoluto, mientras que un caso con valor de sufragio 1 luego de la normalización tiene sufragio adulto completo, el estándar teóricamente establecido. Así, el problema de la distancia se refiere únicamente a los puntos comprendidos entre el punto inicial y el punto final.

Por otro lado, la mayor parte de las escalas fueron construidas de modo que cada punto de la escala fuera interpretable teóricamente y que los distintos valores de la escala estuvieran lo más alejados conceptualmente entre sí como fuera posible. Los valores de la escala fueron elegidos para reflejar distinciones identificadas como relevantes en la bibliografía, evitando variaciones menores entre los casos verificables. Por tanto, la probabilidad de introducción de un error

importante es relativamente pequeña. Aunque podrían utilizarse otros métodos psicométricos más sofisticados, éstos son más complicados, menos accesibles, fuertemente dependientes de los datos y frecuentemente no funcionan mucho mejor que este procedimiento simple.

### La elección de reglas de agregación

El cuarto paso para la construcción del IDE –la elección de reglas de agregación para formalizar la relación entre los elementos componentes del índice– fue resuelto a través del uso de una regla de agregación simple. La idea central utilizada para ello es la opinión bien establecida de que los cuatro elementos componentes del IDE son partes que constituyen un sistema en virtud de la forma en que están combinadas, y más aún, que estos cuatro componentes son tan fundamentales para la caracterización global de un régimen que su ausencia lo tornaría directamente no democrático. Por ejemplo, como han argumentado largamente los teóricos sobre la democracia, el hecho de que los sistemas de tipo soviético tuvieran elecciones con sufragio completo carece de significación desde la perspectiva de la democracia, debido a que el electorado no tenía opción entre candidatos alternativos y debido a que esas elecciones no llevaron al acceso a cargos que ejerciesen efectivamente poder estatal.

Por tanto, los cuatro elementos componentes del IDE son postulados como condiciones individualmente necesarias, insustituibles y de igual peso. Esta concepción queda formalizada calculando el producto del valor de cada uno de los elementos componentes. En términos formales, el IDE se calcula siguiendo la siguiente ecuación:

$$\text{índice de democracia electoral} = \frac{\text{sufragio} \times \text{elecciones limpias} \times \text{elecciones libres} \times \text{cargos públicos electos}}{\text{máximo valor posible en escala original}}$$

Esta ecuación recoge una idea clave de la teoría sobre la democracia: cuando un elemento componente se encuentra por completo ausente, el régimen debe ser considerado como no democrático. En la práctica, esta operación asegura que un valor

cero en cualquiera de los cuatro elementos componentes lleva a clasificar el caso como no-democracia.

Éste es un estándar “duro”, que puede ser visto como menos “perdonador” que otras reglas de agregación. Así, debemos enfatizar que precisamente porque esta concepción de que los elementos componentes del IDE son condiciones individualmente necesarias es altamente exigente, ha sido utilizada conjuntamente con un criterio conservador en la asignación de ceros a los elementos componentes. Esto es así tanto para las escalas construidas de modo tal que un cero sea utilizado sólo en casos extremos en los cuales se encuentra totalmente ausente una propiedad ampliamente considerada como vital para la existencia de la democracia, como en el sentido de que la evidencia necesaria para asignar un cero debe ser convincente. Por tanto, sólo cuando las normas democráticas han sido indiscutiblemente dejadas de lado el IDE calificará a un país como no democrático.

### *Probando el IDE*

#### **Confiabilidad entre codificadores y estimación de error**

Por razones de tiempo no se realizó una prueba formal de confiabilidad entre codificadores. Sin embargo, para saber si otros codificadores podrían haber tenido asignación de valores diferentes de los elementos componentes del IDE, se llevó a cabo un análisis de sensibilidad. Este análisis se basa en perturbaciones a las codificaciones asignadas, de acuerdo con un diseño experimental y el examen del índice global “replicado” resultante. Así, utiliza las matemáticas para crear codificadores “virtuales” sesgados de diversos modos, por ejemplo, sesgados en una valoración inferior de uno o más componentes.

Los resultados de esta prueba mostraron que el IDE es bastante estable –las correlaciones de rango con todas las otras “réplicas” fueron 0,99 o mayores– y los cambios en la media y la dispersión fueron bastante predecibles, mostrando un sesgo negativo o positivo esperado según el diseño experimental. Esta prueba también proporcionó

algunos márgenes de error básicos del IDE sobre la base de las “réplicas”. Para valores del índice entre 0,25 y 0,75, un ancho de banda generoso es aproximadamente de  $\pm 0,07$ , y un ancho de banda razonablemente conservador es de  $\pm 0,1$ . De acuerdo con el estándar más conservador posible, los valores del IDE están dentro de  $\pm 0,2$ . Este ancho es razonablemente constante a lo largo del intervalo citado, pero los límites precisos dependen del valor del índice y en general son más estrechos cerca de los puntos finales. Se realizó un control matemático utilizando la inversión de la conocida y muy conservadora prueba de Kolmogorov-Smirnov para la función de distribución –basada en matemáticas completamente diferentes– y se obtuvieron resultados similares.

#### **La solidez de las reglas de agregación**

Se realizó una prueba de comparación de cuatro reglas posibles de agregación para combinar los elementos componentes del IDE: el producto de los cuatro componentes utilizados en el IDE, el valor mínimo de los cuatro componentes de la escala, la media geométrica de los cuatro componentes y la media aritmética de los cuatro componentes. Los resultados mostraron que, sin importar qué regla se utilizaba, las correlaciones de rango son siempre muy altas, lo que indica que se preserva el ordenamiento general de los casos. Pero existen diferencias entre los índices, siendo por un lado la media aritmética y la geométrica similares entre sí, y por otro lado también similares entre sí el valor mínimo y el IDE. La diferencia más importante se encuentra entre las medias y las desviaciones estándar (DE). Las medias geométrica y aritmética son de 0,92 y 0,91, respectivamente, y las DE de 0,20 y 0,21 respectivamente. En cambio, el valor mínimo y el IDE tienen medias de 0,84 y 0,82 respectivamente, y DE de 0,26 y 0,28 respectivamente. Esto sugiere que aplicando estas últimas reglas es mejor la dispersión de los casos para evitar el conglomerado de casos que hace difícil interpretar sus diferencias con claridad.

## El carácter dimensional de los elementos componentes

La prueba de escalabilidad de los cuatro elementos componentes del IDE dio como resultado un alfa de Cronbach de 0,92, lo que sugiere que el IDE es una medida de un fenómeno unidimensional. Sin embargo, cuando se realizó una prueba en dos períodos (1960-1985 y 1990-2002), los alfas de Cronbach resultantes fueron de 0,95 y 0,23 respectivamente. Esto indica que, mientras que en el primer período los componentes fueron unidimensionales, esto ya no resulta válido en el período posterior a 1990. Este resultado es consistente con la teoría utilizada al seleccionar las reglas de agregación para el IDE. En efecto, es importante notar que los modelos de medición aditivos estándares descansan en la asunción de que la agregación opera en múltiples mediciones paralelas. En contraste, dado que los componentes del IDE son por teoría considerados insustituibles, la decisión de agregarlos a un puntaje único no está invalidada por ninguna desviación potencial de la unidimensionalidad. De este modo, la prueba de escalabilidad proporciona aún más validación de la elección de las reglas de agregación propuestas en vez de la muy habitual regla de adición.

### *Interpretando y usando el IDE*

El IDE es una escala de 0,00-1,00, en la cual 0,00 indica un régimen no democrático y cualquier número mayor a 0,00 un grado de democracia, siendo los puntajes más altos indicativos de un mayor grado de democracia. Para evitar confusiones, es importante notar que el índice no debe ser interpretado como una evaluación de las acciones del gobierno. Más bien es una medida del estado de un sistema, que se ve afectado por la acción o inacción de un gobierno, así como por otros agentes estatales y actores sociales. Además, se debe resaltar que el concepto que se mide es el de democracia electoral. Este concepto no es tan estrecho como algunos lo consideran. Por tanto, aunque se focaliza completamente en la celebración de elecciones inclusivas, libres y limpias, abarca más que “simples elecciones”.

No sólo se ven afectadas las condiciones para celebrar tales elecciones por lo que sucede entre las elecciones. Además, lleva a considerar lo que ocurre con los mismos gobiernos entre las elecciones.

El IDE no es ciertamente una medida amplia de la democracia. Es más bien una medida de una concepción del régimen político democrático basada en los postulados más ampliamente compartidos en cuanto a los derechos políticos fundamentales. Esto es muy significativo. Por un lado implica que cualquier defecto detectado por el IDE debe ser considerado como una restricción importante a los derechos políticos de los ciudadanos. Por otro lado, el hecho de que un país haya recibido un puntaje perfecto de 1,00 no debe interpretarse en el sentido de que no pueda mejorar tanto las dimensiones no incluidas en el índice como los estándares más exigentes de los elementos componentes del IDE.

El IDE puede ser utilizado para propósitos comparativos, tanto para comparar un país consigo mismo o con otros países. De estas dos formas, la comparación de un país consigo mismo en diferentes momentos es en general la más simple para interpretar. Después de todo, un país bien puede haber introducido mejoras notables y sin embargo quedar en inferioridad frente a otros países, si éstos han hecho avances mayores. Sin embargo, es importante notar que cualquier comparación debe basarse en diferencias considerables y no menores. La razón de ello es que el IDE, como cualquier índice, tiene un cierto grado de error de medición y dentro de los límites de ese error se desaconseja realizar cualquier afirmación fuerte sobre diferencias. De hecho, como fue estimado a través del análisis de sensibilidad, para los valores de IDE entre 0,25 y 0,75, un ancho de banda de error generoso es aproximadamente de  $\pm 0,07$ . Así, cualquier par de casos que difieran en menos de este valor –por ejemplo, un país con un IDE de 0,85 y otro con uno de 0,92– están demasiado cerca como para poder distinguirlos con validez. Por tanto, es metodológicamente injustificable ofrecer un ránking demasiado preciso de países, como es habitual en el contexto de otros índices, que simplemente

transforman los puntajes del IDE en un ránking sin tomar en consideración los grados de incertidumbre asociados con los mismos. La identificación de casos de referencia que sean representaciones prototípicas de los rasgos asociados con una gama de puntajes puede ayudar a brindar mayor concreción al significado de cada número.

El IDE puede ser utilizado también como señal, en el sentido de que los puntajes específicos de cada país invitan al lector a volver a los cuadros de los elementos com-

ponentes para identificar precisamente qué aspecto o aspectos dan cuenta de ese puntaje. De este modo, el IDE puede ser usado como una herramienta analítica valiosa, en cuanto ofrece un puntaje resumido que permite a quienes lo usen identificar el carácter distintivo del régimen político de cada país, en términos de sus elementos componentes pero también en términos de la relación entre las partes constitutivas del régimen y su contribución al conjunto.