

REFORMA DEL ESTADO PERUANO

Seminario en los 90 años

Capítulo 22

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI
(EDITORES)



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Reforma del Estado peruano

Primera edición, agosto de 2008

Primera reimpresión, agosto de 2009

© Henry Pease García y Giofianni Peirano, 2008

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (511) 626-2650

Fax: (511) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

*Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.*

ISBN: 978-9972-42-853-1

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N° 2008-06716

Impreso en el Perú – Printed in Peru

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: ÍNDICE ESPECÍFICO Y EVALUACIÓN COMPARADA DE LOS PAÍSES

Catalina Romero:

Continuando con el programa de reforma del estado, tengo el agrado de presentar al profesor Daniel Levine. Tiene la cátedra James Odri Murphy de la Universidad de Michigan en el Departamento de Ciencia Política, donde es profesor. Y ha sido jefe del departamento recientemente. Ha sido fellow del Kellogg Institute en dos oportunidades en la Universidad de Notre Dame. Es un especialista en Política Comparada en América Latina. Habiendo hecho trabajo muy importante en Venezuela, Colombia y en Perú. Este último destino que visito con frecuencia. Y como él comenta, vino en los años más difíciles a pasar tiempo aquí en el Perú. Sus principales libros son «Conflict and Political Change in Venezuela», «Construyendo Cultura y Poder en América Latina» y «Religión y Política en América Latina» entre muchos otros. Bueno el profesor Levine nos va a hablar sobre la calidad de la democracia y luego será comentado por el profesor Sinesio López y Fernando Tuesta. Luego recogeremos preguntas de usted para el profesor Levine.

Daniel Levine (Universidad de Michigan), José Molina (Universidad del Zulia)

El trabajo aborda la construcción de un índice específico para evaluar la calidad de la democracia, definiendo esta como conformada por cinco dimensiones (decisión electoral, participación, responsabilidad, respuesta a la voluntad popular y soberanía) para las cuales se proponen indicadores. Con base a la evaluación de las cinco dimensiones se propone un índice para la evaluación de la calidad de la democracia. El índice de calidad de la democracia se utiliza para evaluar los países de América Latina y comparar sus fortalezas y debilidades. Finalmente, se discuten las posibilidades de mejorar la calidad de la democracia en la región una vez conocidas las fortalezas y debilidades de cada país.

PAÍSES QUE PARA 2005 PUEDAN SER CONSIDERADOS COMO DEMOCRÁTICOS:

La inclusión de un país en el índice de calidad de la democracia tiene como pre-requisito que cumpla con las condiciones mínimas para ser considerado democrático. Siguiendo a Dahl (1998, Capítulo 5) consideramos la democra-

cia como un sistema en el cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes, y tienen el poder de removerlos e influenciar sus decisiones dentro de las siguientes condiciones: a. El gobierno está efectivamente en manos de los funcionarios electos; b. Las elecciones son libres, imparciales y frecuentes; c. Hay libertad de expresión; d. Los ciudadanos tienen acceso efectivo a fuentes alternativas de información; e. Hay libertad de organización y de reunión, y las asociaciones tienen autonomía frente al gobierno; f. La ciudadanía es inclusiva (sufragio universal) y no hay barreras discriminatorias para la participación electoral y política.³⁷ No tendría sentido evaluar la «calidad de la democracia» en países que no son democráticos. Los indicadores que presentamos más adelante solo son pertinentes para evaluar un sistema político cuando este efectivamente es democrático. Por ejemplo, uno de nuestros indicadores de democracia es el grado de participación electoral. Este es una medida del grado en que la población se interesa y efectivamente toma las decisiones políticas siempre que el país sea democrático, pero no significa lo mismo en condiciones de autoritarismo. Es bien sabido que los países autoritarios tienden a reportar una casi total asistencia a las urnas, pero esto obviamente no puede tomarse como un indicador de calidad de una democracia que no existe. Así pues, antes de entrar a analizar la calidad de la democracia en América Latina es necesario precisar cuáles países son democráticos y cuáles no para el tiempo histórico que se analiza. En nuestro caso utilizamos 2005 como el año de análisis. Se toma este año porque al momento de escribir es el más reciente para el que es posible encontrar completa la información que requerimos, con muy pocas excepciones.

Un primer acercamiento para determinar que países pueden ser considerados democracias a nivel mínimo, nos viene dado por la lista de los países que para Freedom House³⁸ cumplían durante el año 2005 con los requisitos para ser considerados «democracias electorales». El Cuadro 1 nos presenta esta lista indicando con un asterisco los casos que se encuentran en una zona lími-

³⁷ Barreras discriminatorias son las que se establecen para impedirle a un grupo definido de nacionales adultos la participación justa e igual en el proceso político: i.e. segregación, impuestos electorales, registro selectivo, o medidas específicas para impedir la participación de personas de todo un género, etnia, raza, religión o lengua.

³⁸ La clasificación de los países de acuerdo a su nivel de libertad elaborada por Freedom House con base en puntuaciones asignadas por expertos en materia de derechos políticos y libertades civiles, así como la clasificación de algunos países como «democracias electorales» que Freedom House realiza con base en su índice de libertad, son hoy en día los instrumentos más utilizados por la comunidad académica para el análisis de la democracia en el mundo, y por ello los utilizaremos como referencia y punto de comparación para nuestro índice de calidad de la democracia.

te entre la democracia y el autoritarismo: Venezuela, Guatemala y Ecuador. Incluimos en esta zona límite los países que: a) Presentan graves deficiencias a nivel de los derechos políticos y civiles según la propia evaluación de FH. Estos son los países que aún cuando son clasificados por FH como democracias electorales, en la puntuación consolidada de derechos civiles y políticos que va de 2 (nivel superior) a 14 (nivel inferior) reciben una puntuación entre 7 y 9; y b) Ecuador, país que no está incluido en «a», pero que a nuestro parecer no cumplía para 2005 con el requisito mínimo según el cual la democracia requiere que el país sea gobernado por quienes han sido elegidos: el hecho de que ninguno de los tres presidentes elegidos en 1996, 1998 y 2002 haya concluido su mandato debido a acontecimientos que pueden calificarse como «golpes de Estado», y en los que el ejército jugó un papel decisivo aunque no protagónico, hace a nuestro parecer imposible incluirlo en nuestra lista de democracias.

Venezuela y Guatemala serán incluidos en nuestro análisis, pero con la advertencia de que su condición democrática tiende a ser puesta en entredicho por la literatura que usualmente los clasifica como pseudo-democracias (DIAMOND, HARTLYN, LINZ 1999 o semi-democracias (SMITH 2005; MAINWARING y HAGOPIAN 2005; MAINWARING y PÉREZ-LIÑÁN 2005). Sin embargo, Venezuela y Guatemala presentan elecciones nacionales cuyos resultados finales, a pesar de las críticas, parecían responder para 2005 a la voluntad mayoritaria, y a pesar de las deficiencias los espacios para la competencia política se mantenían suficientemente abiertos. En sentido contrario, Kornblith (2007) piensa que los abusos en la utilización de los recursos públicos con fines electorales por parte del gobierno, y su control sin contrapeso judicial efectivo de los organismos electorales sitúan a Venezuela por debajo de las condiciones mínimas para ser considerada una democracia. Mainwaring y Hagopian (2005) en la clasificación de los regímenes políticos en América Latina extienden la lista de países sobre cuya condición democrática hay serias dudas, incluyendo en ella con la categoría de semi-democracias³⁹ para 2003 a los siguientes países: Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. Como indicamos, a nuestro parecer, excepto Ecuador, los problemas que se presentan en los otros países no son suficientes como para claramente excluirlos del campo de las democracias, y en ese sentido, con la advertencia de que su condición de democracias está cuestionada,

³⁹ Para MAINWARING y PÉREZ-LIÑÁN (2005: 15), un país es una semi-democracia si uno o más de los requisitos mínimos de la democracia está parcialmente comprometido.

consideramos preferible incluirlos en nuestro análisis. En resumen, en el análisis de la calidad de la democracia en América Latina para 2005 excluimos a Ecuador,⁴⁰ además de a Haití y Cuba, e incluimos a Guatemala y Venezuela siempre tomando en cuenta que su condición democrática tiende a ser cuestionada por la literatura.

Cuadro 1. Democracias electorales en América Latina para 2005 según Freedom House

País	Puntuación consolidada en derechos políticos y libertades civiles según Freedom House (para el año 2005)^a
Argentina	4
Bolivia	6
Brasil	4
Chile	2
Colombia	6
Costa Rica	2
Ecuador *	6
El Salvador	5
Guatemala*	8
Honduras	6
México	4
Nicaragua	6
Panamá	3
Paraguay	6
Perú	5
República Dominicana	4
Uruguay	2
Venezuela*	8

* Países en situación límite entre democracia y autoritarismo

a) La evaluación abarca el período entre el 1 de diciembre de 2004 y el 30 de noviembre de 2005.

⁴⁰ La puntuación que corresponde a Ecuador en cada indicador se coloca al final de cada cuadro, pero no se incluye en nuestro análisis.

a. Dimensiones de la calidad de la democracia y su evaluación

Como hemos señalado (LEVINE y MOLINA, 2007), la calidad de la democracia puede definirse como la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; y exigen responsabilidad a los gobernantes, y por la medida en que estos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular. Con base a esta definición hemos identificado cinco dimensiones de la calidad de la democracia (LEVINE y MOLINA, 2007): decisión electoral, participación, responsabilidad, respuesta a la voluntad popular y soberanía. Un índice de calidad de la democracia específico debería permitir el análisis por separado de la calidad de cada una de estas dimensiones de modo que sea posible no solo una comparación global de la calidad de la democracia de los países, sino también un análisis de las fortalezas y debilidades que llevan al nivel final de calidad de la de la democracia. Esta evaluación por separado de cada dimensión, y de las variables que las determinan, es necesaria para poder desarrollar una estrategia de ingeniería institucional que, en la medida de lo posible, se dirija a superar las deficiencias y consolidar las fortalezas de cada país. En este sentido un índice específico para la calidad de la democracia que permite el análisis por separado de cada una de las dimensiones que con fundamento teórico la componen, es por ello un avance importante con relación a índices no específicos o que no evalúan por separado las dimensiones como, por ejemplo, el de Freedom House. El trabajo persigue demostrar que es posible elaborar este índice específico.

Dado que no tenemos razones teóricas que nos permiten dar pesos distintos a las dimensiones, cada una de ellas entrará en el índice como un valor igual a las demás. En razón de ello, el índice final de calidad de la democracia será un promedio de la puntuación alcanzada por los países en las cinco dimensiones. Esta puntuación se presentará en una escala de 0 al 100, y es construida para cada dimensión en la forma que se indica a continuación:

1) Decisión Electoral:

A objeto de determinar la calidad de la decisión electoral utilizaremos el promedio tres indicadores, llevados a una escala del 0 al 100. Estos son:

- Índice de Derechos Políticos de Freedom House: se utiliza la puntuación que Freedom House asigna a cada país con base en la eva-

luación que hace su equipo de expertos del respeto de los derechos políticos.⁴¹ Este indicador cubre una evaluación global de las instituciones electorales y los derechos políticos vinculados a las mismas, como puede verse en la enumeración detallada de los aspectos considerados.⁴²

- Recursos Cognitivos: se utiliza como indicador del nivel de recursos cognitivos en el país la rata bruta de inscripción en educación secundaria según la Unesco («Gross Enrolment Ratio in Secondary for 2005» tomado de Unesco Institute for Statistics, Data Centre (Custom Tables): <http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143>).
- La rata bruta de inscripción en educación secundaria indica el porcentaje que representan los inscritos en secundaria sobre el total de la población en edad de estar recibiendo esta educación. Se utilizan los datos correspondientes a 2005 excepto en los casos en que no están disponibles, para estos casos se utiliza la información más reciente, tal como se indica en la tabla. Como hemos indicado en Levine y Molina (2007), el nivel cognitivo de la población influye en forma importante en los recursos con que cuentan los individuos para participar con conocimiento adecuado de las diversas opciones en los procesos políticos, y por ello afecta la calidad de la democracia, tanto directamente como por su incidencia en la igualdad política.
- Índice de Libertad de Prensa de Freedom House: la libertad de prensa es uno de los derechos civiles más directamente vinculados a la democracia y a la calidad de la democracia. La existencia de fuentes de información alternativas e independientes del gobierno es un requisito mínimo de la democracia; pero a partir de allí es posible determinar un mayor o menor nivel de pluralismo, de presencia de la opinión de los diferentes sectores, de acceso de la población, etcétera, que afecta el nivel de los recursos que tiene la población para tomar una decisión electoral informada, y en ese sentido es un indicador

⁴¹ Freedom House presenta esta evaluación en una escala que va del 1 (máximo respeto a los derechos políticos) al 7 (ausencia de respeto por los derechos políticos democráticos). A fin de llevarla a una escala que varíe del 0 al 100, comparable con la de los otros indicadores, seguimos el siguiente procedimiento: Invertimos la puntuación de FH llevando el 1 a 7, el 2 a 6, etcétera, le restamos una unidad, y transformamos la escala resultante del 0 al 6, proporcionalmente en una escala de 0 al 100.

⁴² Véase al respecto: Freedom House. 2006. Methodology. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2006>.

que complementa muy bien los dos anteriores. Se toma como base el Índice de Freedom House edición 2006 que cubre el período que va del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005 (Freedom House.2006., Global Press Freedom Rankings 2006. Página web: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=271&year=2006>). Este índice va del 0 (máxima libertad de prensa) al 100 (ausencia de libertad de prensa), para transformarlo en un índice que vaya de menos a más, la puntuación de cada país se resta de 100 (para una explicación de la metodología ver: Freedom House. 2006. Methodology, 2006 edition. Página web: http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=350&ana_page=102&year=2006).

Cuadro 2. Calidad de la democracia: decisión electoral

País	Nivel de derechos políticos	Recursos Cognitivos ^a	Nivel de Libertad de Prensa	Calidad de la decisión electoral
Argentina	83,3	86*	55	74,8
Bolivia	66,6	88**	67	73,9
Brasil	83,3	100*	61	81,4
Chile	100	91	74	88,3
Colombia	66,6	78	39	61,2
Costa Rica	100	79	82	87,0
El Salvador	83,3	63	57	67,8
Guatemala	50	51	42	47,7
Honduras	66,6	65	48	59,9
México	83,3	80	52	71,8
Nicaragua	66,6	66	56	62,9
Panamá	100	70	57	75,7
Paraguay	66,6	64*	43	57,9
Perú	83,3	92	61	78,8
República Dominicana	83,3	71	63	72,4
Uruguay	100	100*	72	90,7
Venezuela	50	74	28	50,7
Ecuador	66,6	61	59	62,2

La información corresponde a 2005, o al año más reciente para el que esté disponible: *2004, ** 2003. En los casos en que el número de estudiantes inscritos en secundaria excede el de la población en el rango de edad que debería cursar ese nivel se coloca 100, para mantener la escala del 0 al 100.

2) Participación:

- Participación electoral: se coloca como indicador el porcentaje de la población en edad de votar que concurrió a las urnas. Lo que hace una escala de 0 a 100. No distinguimos entre países con voto obligatorio o voluntario porque a nuestro modo de ver el nivel de participación en sí mismo es un factor de calidad de la democracia, independientemente del estímulo que logre esa participación, siempre que este sea democráticamente aceptable y no viole los derechos humanos. El voto obligatorio no solo es practicado por un número importante de democracias, sino que ha sido propiciado como factor de igualdad política por autores como Lijphart (1997).
- Oportunidades de voto: se construye una escala de oportunidades de votación. Para no entrar en la polémica sobre si existen o no diferencias de calidad de la democracia entre regímenes presidenciales y parlamentarios no se toma en cuenta si se vota para presidente y legislatura, o solo para esta última. Como se asume que los países a considerar son democracias no se da puntuación por la elección de autoridades nacionales que se supone son inherentes a la democracia. Entonces se otorga la siguiente puntuación en una escala del 0 al 100:

Referendos Nacionales

1 a 3 referendos nacionales en los últimos cinco años: 20 puntos.⁴³

4 o más referendos nacionales en los últimos cinco años: 30 puntos.

Referendos Sub-Nacionales

1 a 3 referendos subnacionales en los últimos 5 años: 10 puntos.

4 o más referendos subnacionales en los últimos 5 años: 15 puntos.

Elección de autoridades regionales: 20 puntos.

Elección de autoridades municipales: 20 puntos.

Elección de otras autoridades como jueces; autoridades sub-municipales, primarias para candidatos presidenciales efectivamente realizadas para

⁴³ Se toman en cuenta las fechas de convocatoria a votación, no el número de preguntas que se hagan en cada oportunidad.

alguno de los principales partidos⁴⁴ entre 2001 y 2005: 5 puntos por cada tipo de autoridad hasta un máximo de 15 puntos.

- Participación en organizaciones políticas: se utiliza como indicador la siguiente pregunta del Latinobarómetro 2005: «¿Con qué frecuencia hace usted cada una de las siguientes cosas? Trabajar para un candidato o partido político: Muy frecuentemente, frecuentemente, casi nunca, nunca». Se coloca en la tabla el porcentaje que respondió: «muy frecuentemente» o «frecuentemente». El porcentaje se calcula sobre casos válidos.
- Representatividad: por partido y por género: se toman los indicadores utilizados en el trabajo de 2006. La representatividad de partido y género se llevan a una escala del 0 al 100 y se promedian. Ver Apéndice 1.

Cuadro 3. Calidad de la democracia: Participación

País	Año de la elección	Participación Electoral en Elecciones Presidenciales ^a %	Participación en organizaciones políticas ^b	Representatividad ^c	Oportunidades de Voto ^d	Participación
Argentina	2003	77,3	3,4	88,2	50	54,7
Bolivia	2002	62,2	6,1	80,6	60	52,2
Brasil	2002	76,3	7,1	78,6	65	56,8
Chile	1999	73,7	1,9	79,7	25	45,1
Colombia	2002	40,8	7,2	79,3	60	46,8
Costa Rica	2002	60,0	2,7	90,4	25	44,5
El Salvador	2004	57,7	4,5	77,5	25	41,2
Guatemala	2003	48,1	2,2	74,3	25	37,4
Honduras	2001	65,7	6,7	85,8	25	45,8
México	2000	62,8	9,1	83,4	45	50,1
Nicaragua	2001	75,4	3,7	83,1	25	46,8
Panamá	2004	74,4	3,6	77,8	25	45,2
Paraguay	2003	47,2	8,5	76,0	45	44,2
Perú	2001	77,1	3,8	79,9	65	56,5
R. Dominic.	2004	63,9	21,8	81,2	25	48,0
Uruguay	2004	90,6	6,6	79,1	45	55,3
Venezuela	2000	45,1	8,3	87,0	65	51,4
Ecuador	2002	70,8	2,6	79,1	45	49,4

⁴⁴ Consideraremos como partidos principales a los que hayan obtenido 10% de los votos o más en las presidenciales o legislativas simultáneas.

Los porcentajes incluyen las respuestas «muy frecuentemente» y «frecuentemente» a la pregunta del Latinobarómetro 2005: «¿Con qué frecuencia hace usted cada una de las siguientes cosas? Trabajar para un candidato o partido político: Muy frecuentemente, frecuentemente, casi nunca, nunca». Los porcentajes se refieren a casos válidos.

La escala de representatividad va del 0 al 100. Se obtiene promediando el grado de proporcionalidad de la representación por género y el grado de proporcionalidad de la representación de las organizaciones políticas, ambas en la cámara baja o única de la legislatura. Para la proporcionalidad de la representación por género y partidos en las legislaturas ver apéndice 1.

Las fuentes con respecto a realización de referendos nacionales es Zovatto (2006) y para las elecciones primarias para candidaturas presidenciales es Zovatto y Freidenberg (2006). Las oportunidades que se recogen son las siguientes: Argentina, elecciones provinciales y municipales, otras elecciones locales en algunas provincias (consejeros escolares en Buenos Aires) y primarias. Bolivia, elecciones municipales, prefectos departamentales, y referendo 2004 sobre política energética. Brasil: elecciones regionales, municipales, referendo 2005 sobre comercio de armas de fuego, primarias. Chile: Elecciones municipales, primarias. Colombia: elecciones departamentales, municipales, referendo sobre reforma institucional en 2003. Costa Rica: municipales y primarias. El Salvador: municipales y primarias. Guatemala: municipales, primarias. Honduras: municipales y primarias. México: Estatales, municipales, primarias; Nicaragua: municipales, otras: regiones autónomas. Según Zovatto y Freidenberg (2006: 213) las «consultas populares» sobre candidaturas del FSLN en 2001 estaban sujetas a la ratificación de la dirección nacional del partido, que modificó resultados como el de candidato a Vice-Presidente, por lo cual no pueden considerarse propiamente primarias en las que prive la voluntad de los votantes sobre las cúpulas partidistas. Panamá: Municipales, primarias. Paraguay: departamentales, municipales y primarias. Perú: regionales, municipales, primarias, referendos subnacionales sobre conformación de las regiones 2005, referendos revocatorios municipales y regionales 2004 y 2005; otras elecciones: consejos de coordinación local. República Dominicana: municipales, primarias. Uruguay: municipales, primarias, referendo nacional 2003 sobre el ente autónomo encargado de la administra-

ción nacional de combustibles y su posible asociación con empresas privadas. Venezuela: municipales, regionales, referendo revocatorio nacional 2004; otras elecciones: Juntas Parroquiales. Ecuador: elecciones provinciales, elecciones municipales. Solo un partido (DP) con menos del 10% de los votos realizó elecciones primarias para 2002, por lo cual no se da puntuación; otras elecciones: Juntas Parroquiales

- Responsabilidad:

Horizontal: Índice de Percepción de la Corrupción para 2005 según Transparency International. La puntuación de los países otorgada por Transparency Internacional va de 0 (mayores niveles de corrupción) a 10 (libres de corrupción), a fin de hacer esta escala equivalente con la nuestra la puntuación original se multiplica por diez.⁴⁵

Vertical: el índice de responsabilidad vertical lo medimos mediante una escala del 0 al 100, cuya puntuación se calcula con base en la duración del mandato de los órganos nacionales sometidos a elección, ponderado por la fracción de la población que considera que las elecciones son limpias. La duración del mandato es el promedio de la duración del mandato del presidente y la legislatura. Si hay dos cámaras con diferentes períodos se hace primero el promedio de la legislatura, y luego este resultado se suma a la duración del mandato presidencial y se divide entre dos. La escala sería la siguiente: para países con un promedio del mandato para los órganos electos de 4 años o menos se da una puntuación de 100; más de 4 y hasta 5 años una puntuación de 80; más de 5 y hasta 6 años una puntuación de 60; más de 6 y hasta 7 años una puntuación de 40; más de siete años una puntuación de 20. Este dato es multiplicado por la fracción de la población que considera que las elecciones en ese país son limpias, según lo reporta el Informe de Latinobarómetro para 2005 (LATINO-BARÓMETRO 2005).⁴⁶

- Responsabilidad social: participación en trabajo comunitario. Como indicador de esta última utilizaremos el porcentaje sobre casos válidos de entrevistados por la encuesta Latinobarómetro 2005 que afirman

⁴⁵ Ver: Transparency International. 2005. Corruption Perception Index 2005. http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi/2005

⁴⁶ La pregunta utilizada es la siguiente: «¿Cree usted en términos generales que las elecciones en este país son limpias o fraudulentas?». Para mayor información ver Apéndice: <http://www.latinobarometro.org>.

«trabajar frecuentemente o muy frecuentemente por temas comunitarios».⁴⁷ Trabajar por temas comunitarios implica exigir de los funcionarios públicos la resolución de problemas, el cumplimiento de promesas electorales, el respeto a los derechos ciudadanos, y por ello puede asumirse como un indicador adecuado del nivel en que los ciudadanos se organizan para promover los intereses de su comunidad, y demandar responsabilidad a los funcionarios públicos por el ejercicio de sus cargos.

Cuadro 4. Índice de responsabilidad

País	Horizontal	Vertical	Social	Índice de Responsabilidad
Argentina	28	40,8	13	27,3
Bolivia	25	14,4	26	21,8
Brasil	37	20,8	14	23,9
Chile	73	42,0	12	42,3
Colombia	40	27,0	25	30,7
Costa Rica	42	55,0	15	37,3
El Salvador	42	33,0	13	29,3
Guatemala	25	23,0	13	20,3
Honduras	26	25,0	12	21,0
México	35	13,2	33	27,1
Nicaragua	26	16,8	9	17,3
Panamá	35	43,2	19	32,4
Paraguay	21	27,2	36	28,1
Perú	35	10,4	20	21,8
R,Dominic,	30	36,0	32	32,7
Uruguay	59	69,6	15	47,9
Venezuela	23	29,4	21	24,5
Ecuador	25	20,0	10	18,3

⁴⁷ La pregunta es: «¿Con qué frecuencia hace usted cada una de las siguientes cosas? Trabaja por temas comunitarios. Muy frecuentemente, frecuentemente, casi nunca, nunca.» Agradecemos a Marta Lagos y la Corporación Latinobarómetro por darnos acceso a las respuestas a esta pregunta. Para mayor información sobre la encuesta y el cuestionario ver: <http://www.latinobarometro.org>

- Respuesta a la voluntad popular (*Responsiveness*): Para medir el nivel de «respuesta a la voluntad popular» incluimos una pregunta tomada de la encuesta Latinobarómetro 2005: «Eficacia del Voto».⁴⁸ Se presenta el porcentaje sobre casos válidos de quienes indicaron estar de acuerdo con la frase: «La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro».

Cuadro 5. Respuesta a la voluntad popular

País	Respuesta a la voluntad popular (Eficacia del Voto)
Argentina	67
Bolivia	50
Brasil	67
Chile	65
Colombia	62
Costa Rica	51
El Salvador	64
Guatemala	54
Honduras	49
México	66
Nicaragua	60
Panamá	61
Paraguay	57
Perú	56
República Dominicana	67
Uruguay	85
Venezuela	74
Ecuador	48

- Soberanía: esta dimensión se refiere a la medida en que los funcionarios electos son quienes efectivamente deciden sobre políticas públicas, libres de control directo o indirecto por fuerzas que no son responsables

⁴⁸ La pregunta es la siguiente: «Algunas personas dicen que la manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro. Otros dicen que independientemente de como uno vote, no hará que las cosas sean mejores en el futuro. ¿Cuál frase está más cercana a su manera de pensar?». Agradecemos a Marta Lagos y la Corporación Latinobarómetro por darnos acceso a las respuestas a esta pregunta. Para mayor información sobre la encuesta y el cuestionario ver: <http://www.latinobarometro.org>.

ante el electorado, tales como: organizaciones internacionales, potencias extranjeras, poderes religiosos o militares, etcétera. En cuanto a la medida en que las políticas públicas están bajo el control efectivo de los funcionarios electos, dos aspectos resultan especialmente relevantes para América Latina: a) la política económica, dado que la deuda externa ha llevado a muchos países a seguir las políticas económicas dictadas por organizaciones internacionales controladas por los países acreedores a cambio de refinanciamiento; y b) las relaciones entre el poder civil y el militar, porque la forma en que se negoció la transición con los gobiernos militares, o la tradición histórica de intromisión de los militares en la política, hacen que sea importante observar en que medida los gobiernos electos están sometidos o no a la influencia de los militares sobre sus decisiones políticas (SMITH, 2005: 101; KOONING y KRUIJT, 2003).

Autonomía frente a los militares indicada por: nivel de control del poder civil sobre el militar. Este indicador se basa en la tipología de Smith que clasifica a los países en cuatro categorías con base en un criterio cualitativo (SMITH, 2005: 101): 1) *Control Militar*: cuando hay un gobierno civil nominal pero las decisiones políticas están bajo control militar; 2) *Tutela Militar*: participación de los militares en la formación de políticas públicas y los militares mantiene su capacidad para intervenir en la política; c) *Subordinación Militar Condicionada*: no hay una intervención abierta en la formación de políticas públicas, pero los militares permanecen como actor político con capacidad para intervenir en caso de desviación seria respecto a lo que ellos consideran el interés nacional; y 4) *Control Civil*: subordinación completa de los militares a la autoridad civil (SMITH, 2005: 103).⁴⁹ Para hacer esta escala equivalente a que estamos utilizando en el trabajo damos la siguiente puntuación a cada categoría: Control Militar: cero puntos; Tutela Militar: 33 puntos; Subordinación Militar Condicionada: 66 puntos; Control Civil: 100 puntos. Para la ubicación de los países en cada categoría seguimos a Smith (2005: 103).

Autonomía en la política económica indicada por: «Peso del servicio de la deuda en la economía». Se utiliza como indicador de dependencia económica el servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones de cada país para el 2005 (WORLD BANK, 2007).

⁴⁹ Para una tipología similar ver Kooning y Kruijt (2003).

Esta variable nos indica el peso de la deuda sobre la economía. A mayor el peso de la deuda sobre la economía, más probable será que el país se vea obligado a seguir políticas económicas que le dicten sus acreedores, o las instituciones financieras internacionales. El indicador de autonomía económica presentado en el Cuadro 1 es el resultado de restar de cien la cifra que arroje este indicador de dependencia económica, o sea: $100 - \text{deuda externa como porcentaje de las exportaciones}$.

Cuadro 6. Soberanía

País	Control civil sobre el sector militar	Independencia Económica	Índice de soberanía
Argentina	100	79	89,5
Bolivia	66	85	75,5
Brasil	66	55	60,5
Chile	66	85	75,5
Colombia	66	65	65,5
Costa Rica	100	94	97
El Salvador	33	91	62
Guatemala	33	94	63,5
Honduras	66	93	79,5
México	100	83	91,5
Nicaragua	66	93	79,5
Panamá	100	83	91,5
Paraguay	66	89	77,5
Perú	66	74	70
R.Dominic.	66	93	79,5
Uruguay	100	61	80,5
Venezuela	33	91	62
Ecuador	33	69	51

3) Índice de calidad de la democracia:

El Cuadro 7 presenta la puntuación alcanzada por las democracias de América Latina para 2005 en cada una de las dimensiones de calidad de la democracia, y el Índice de Calidad de la Democracia, que es un promedio de dichas dimensiones. En esta tabla los países aparecen ordenados de acuerdo a su nivel de calidad de la democracia. Incluye también

el Cuadro una columna que presenta la puntuación consolidada que alcanzan los países en la evaluación de Freedom House sobre el nivel de libertad (Derechos Políticos y Libertades Civiles), y el lugar que ocupan tanto en el índice de calidad de la democracia como en la puntuación de Freedom House. Ello hace posible la comparación de los resultados de nuestro índice específico sobre calidad de la democracia, con el índice no específico más utilizado por la comunidad académica para lograr una evaluación comparativa de los niveles de calidad de la democracia entre los países.

El Cuadro 8 presenta el nivel de correlación (Pearson r) entre las dimensiones, y entre estas y el Índice de Calidad de la Democracia y la puntuación consolidada de Freedom House, así como entre estos dos últimos índices. El Índice de Calidad de la Democracia presenta una alta correlación con el de FH —.901, significativa al 0.01; lo que indica que hay una importante relación, a pesar de que ahora utilizamos en general indicadores distintos a los utilizados por Freedom House, con la excepción de dos de los tres indicadores para la dimensión de «Decisión Electoral». Esta alta correlación sugiere que la utilización del índice de FH como un mecanismo simplificado y accesible es adecuado. En ello ratificamos lo que tiende a ser en un acuerdo general en la literatura. No obstante, el Cuadro 7 permite concluir que el Índice de Calidad de la Democracia constituye un aporte sustancial que mejora y supera al índice de FH en los siguientes aspectos.

- Mayor precisión en la clasificación: el índice de calidad de la democracia establece claras diferencias entre países que Freedom House presenta como igualados, y además permite identificar las razones de estas diferencias con referencia a las dimensiones y a la teoría de la calidad de la democracia.

De la clasificación de FH resulta que Uruguay, Chile y Costa Rica estarían igualados en el máximo nivel de calidad de la democracia, sin embargo, según nuestro índice, aunque los tres están por encima del resto de los países de América Latina, Uruguay presenta un nivel de calidad de la democracia significativamente superior al de los otros dos. La distancia entre el primero, Uruguay, con 71,9 y el segundo, Costa Rica 63,4, es mayor que la que hay entre el segundo y el noveno (Perú con 56,6). Ello sugiere, a diferencia de lo que resultaría con base en el índice de FH, que hay una diferencia sustancial en cuanto a calidad

de la democracia entre Uruguay, por una parte, y Costa Rica y Chile, por la otra. En efecto, Uruguay supera a Costa Rica en cuatro de las cinco dimensiones, pero en forma amplia (más de diez puntos) en participación, responsabilidad y respuesta a la voluntad popular. Uruguay destaca en recursos cognitivos de su población con un nivel básicamente total de inscripción secundaria; tiene la más alta participación electoral en América Latina, superando muy ampliamente a Chile y Costa Rica, y aunque la participación activa en organizaciones políticas es sumamente baja todavía es mejor que la de Chile y Costa Rica, a los que supera ampliamente en «oportunidades de voto» debido a la realización de un referendo nacional en el período que consideramos. Con esto compensa el hecho de que su nivel de representatividad es menor que el que presenta Costa Rica, en este último caso debido al éxito de las cuotas para las candidaturas femeninas (ver apéndice 1). En la dimensión de «responsabilidad» también destaca Uruguay con el nivel más alto de América Latina, lo cual se debe a que presenta la segunda mejor posición en cuanto a responsabilidad horizontal (nivel de corrupción), solo superado por Chile; y el mejor nivel de responsabilidad vertical de la región, producto de la muy elevada confianza de la población en la limpieza de los eventos electorales, ítem en el que supera muy holgadamente al resto de los países. Finalmente, el otro punto fuerte de Uruguay es la dimensión de «Respuesta a la Voluntad Popular», donde también supera muy ampliamente a cualquier otro país de la región, indicando de nuevo la confianza de la población en que su voluntad electoral es eficaz para orientar la vida política.

- Mayor Especificidad en cuanto a la Calidad de la Democracia: lo que lleva a modificaciones en el orden de los países.

Como puede verse en la Tabla xx, nuestro orden de clasificación presenta algunas diferencias con el que se deriva de la puntuación de Freedom House. Estas diferencias aparecen con respecto a Panamá, El Salvador y Venezuela. Tres países de un total de diecisiete.⁵⁰

Panamá según Freedom House supera a Argentina y México en su nivel de libertad, pero resulta estar por ligeramente debajo de ellos en el índice de calidad de la democracia. La consideración de dimensiones

⁵⁰ Serían 4 si incluyéramos Ecuador, porque de ser considerado como democrático ocuparía el lugar 17 en el índice de calidad de la democracia superando solo a Guatemala; mientras que en la clasificación de FH iguala el puesto 11 con otros cinco países y supera a Venezuela y Guatemala.

directamente asociadas a la calidad de la democracia permite determinar con mayor precisión los puntos fuertes y débiles de cada país. Aunque en las cinco dimensiones estos tres países presentan resultados bastante similares, la diferencia la marca el hecho de que en la dimensión de participación Panamá es superada ampliamente por Argentina y México en oportunidades de voto dado el carácter federal de estos últimos, y en representatividad donde Argentina y México superan a Panamá tanto en la presencia de la mujer en los cuerpos legislativos, como en la proporcionalidad de los resultados electorales. Una dimensión donde se ve claramente el extra que añaden indicadores incluidos en el índice de calidad de la democracia con respecto a FH es la de «Decisión Electoral» (Tabla xx), mientras que en los ítems aportados por FH (derechos políticos y libertad de información) Panamá supera a los otros dos países; la introducción de una variable teóricamente necesaria y específica para determinar la calidad de la decisión electoral como es la del nivel de recursos cognitivos permite un resultado más equilibrado en la dimensión, dada la clara superioridad de Argentina y México sobre Panamá en este aspecto.

De acuerdo al índice de libertad de FH, El Salvador está igualado a Perú y por encima de Bolivia, Nicaragua y Colombia. Sin embargo, el índice de calidad de la democracia sugiere que Perú supera claramente a El Salvador, mientras que los otros tres países también lo hacen pero en forma relativamente modesta. Perú supera a El Salvador en cuanto a calidad de la decisión electoral, participación y soberanía; la situación se invierte en responsabilidad y respuesta a la voluntad popular. Las ventajas más sustanciales del Perú se encuentran en el área de recursos cognitivos para la decisión electoral (ventaja de 30 puntos); participación electoral (ventaja de diecinueve puntos), oportunidades de voto (ventaja de cuarenta puntos), estas últimas en la dimensión de participación; y en soberanía (control civil sobre el sector militar). Es significativo que salvo el último aspecto, los otros son variables que no entran para el cálculo del índice de libertad de Freedom House, pero que resultan teóricamente indispensables para un análisis de la calidad de la democracia. El nivel de recursos cognitivos de la población y el nivel en que esta acude a votar posiblemente no nos indican el grado de libertad de una sociedad, pero seguramente sí contribuyen a la mayor o menor calidad de la democracia.

En el índice de calidad de la democracia Venezuela supera a Honduras y Guatemala, mientras que en la clasificación de Freedom House está por debajo de estos países. Esto es en parte el efecto de la tendencia a sub-valorar los países con gobiernos de izquierda que presenta el índice de Freedom House. Sub-valoración que es consecuencia del uso de indicadores «ideológicos» que penalizan las políticas económicas de izquierda aun cuando sean plenamente democráticas (LEVINE y MOLINA, 2007; MAINWARING, 1999: 23). Por otra parte, Venezuela supera ampliamente a Honduras y Guatemala en nivel de recursos cognitivos para la decisión electoral, en oportunidades de voto y en respuesta a la voluntad popular (percepción de la eficacia del voto), que son precisamente variables específicas de la calidad de la democracia que no se incluyen en el análisis de los niveles de libertad que realiza FH.

- Vinculación a la teoría: el índice de calidad de la democracia es la operacionalización empírica de una concepción teórica de la calidad de la democracia y de la democracia. Esta clara vinculación a la teoría de la democracia es una de las ventajas más importantes del análisis de la calidad de la democracia y su índice tal como lo hemos presentado; ello permite que el mismo alimente el debate teórico y la investigación empírica de la democracia más allá de los límites a los que hasta ahora ha llegado. Por ejemplo, un índice específico de la calidad de la democracia teóricamente fundado puede servir de base para la investigación de los factores que determinan mayores o menores niveles de calidad de la democracia, introduciendo un nuevo campo en estudios como el de las consecuencias de la modernización sobre la democracia.
- Desarrollo Institucional: el índice de calidad de la democracia muestra las fortalezas y debilidades de cada país, no solo en cuanto a las dimensiones, sino también con respecto a aspectos claves del sistema político. De esa manera facilita la tarea de realizar ajustes de ingeniería institucional para elevar la calidad de la democracia. Esto creemos es uno de sus más importantes aportes potenciales.

Cuadro 7. Índice de calidad de la democracia en América Latina 2005
(Ordenado de mayor a menor)

País	Decisión Electoral	Participación	Responsabilidad	Respuesta a la Voluntad Popular		Calidad de la Democracia	Derechos Políticos y Libertades Civiles	Freedom House Puntuación	Lugar en Puntuación Freedom House
				Soberanía	Total				
Uruguay	90,7	55,3	47,9	85	80,5	71,9	2	1	1
Costa Rica	87,0	44,5	37,3	51	97	63,4	2	2	1
Chile	88,3	45,1	42,3	65	75,5	63,2	2	3	1
Argentina	74,8	54,7	27,3	67	89,5	62,7	4	4	5
México	71,8	50,1	27,1	66	91,5	61,3	4	5	5
Panamá	75,7	45,2	32,4	61	91,5	61,2	3	6	4
R,Dominic,	72,4	48,0	32,7	67	79,5	59,9	4	7	5
Brasil	81,4	56,8	23,9	67	60,5	57,9	4	8	5
Perú	78,8	56,5	21,8	56	70	56,6	5	9	9
Bolivia	73,9	52,2	21,8	50	75,5	54,7	6	10	11
Nicaragua	62,9	46,8	17,3	60	79,5	53,3	6	11	11
Colombia	61,2	46,8	30,7	62	65,5	53,2	6	12	11
El Salvador	67,8	41,2	29,3	64	62	52,9	5	13	9
Paraguay	57,9	44,2	28,1	57	77,5	52,9	6	13	11
Venezuela	50,7	51,4	24,5	74	62	52,5	8	15	17
Honduras	59,9	45,8	21,0	49	79,5	51,0	6	16	11
Guatemala	47,7	37,4	20,3	54	63,5	44,6	8	17	17
Ecuador	62,2	49,4	18,3	48	51	45,8	6	Na	11

Cuadro 8. Correlaciones de las dimensiones y el índice de calidad de la democracia

	Decisión Electoral	Participación	Responsabilidad	RespVolPop	Soberanía	CalidDemoc	Freedom House
Decisión Electoral							
Pearson Correlation	1	.462	.657	.262	.424	.872	-.927**
Sig. (2-tailed)		.062	.004	.311	.090	.000	.000
N	17	17	17	17	17	17	17
Participación							
Pearson Correlation	.462	1	.027	.428	.023	.494*	-.234
Sig. (2-tailed)	.062		.917	.086	.931	.044	.366
N	17	17	17	17	17	17	17
Responsabilidad							
Pearson Correlation	.657**	.027	1	.532*	.318	.787**	-.775**
Sig. (2-tailed)	.004	.917		.028	.213	.000	.000
N	17	17	17	17	17	17	17
RespVolPop							
Pearson Correlation	.262	.428	.532*	1	-.113	.560*	-.296
Sig. (2-tailed)	.311	.086	.028		.666	.020	.249
N	17	17	17	17	17	17	17
Soberanía							
Pearson Correlation	.424	.023	.318	-.113	1	.579*	-.587*
Sig. (2-tailed)	.090	.931	.213	.666		.015	.013
N	17	17	17	17	17	17	17
CalidDemoc							
Pearson Correlation	.872**	.494*	.787**	.560*	.579*	1	-.901**
Sig. (2-tailed)	.000	.044	.000	.020	.015		.000
N	17	17	17	17	17	17	17
FreedomHouse							
Pearson Correlation	-.927**	-.234	-.775	-.296	-.587*	-.901	1
Sig. (2-tailed)	.000	.366	.000	.249	.013	.000	
N	17	17	17	17	17	17	17

Apéndice 1. Representatividad por género y partidos

País	Proporcionalidad de la representación por género en la legislatura nacional (100-LSq) ¹	Proporcionalidad de la representación por partidos en la legislatura nacional (100-Lsq) ²	Representatividad
Argentina	85,2	91,1	88,2
Bolivia	66,7	94,4	80,6
Brasil	58,0	99,1	78,6
Chile	64,5	94,8	79,7
Colombia	61,5	97,0	79,3
Costa Rica	86,0	94,8	90,4
El Salvador	59,9	95,1	77,5
Guatemala	57,0	91,6	74,3
Honduras	73,8	97,7	85,8
México	73,6	93,1	83,4
Nicaragua	70,7	95,5	83,1
Panamá	67,2	88,4	77,8
Paraguay	60,5	91,5	76,0
Perú	68,6	91,1	79,9
República Dominicana	68,1	94,3	81,2
Uruguay	59,7	98,5	79,1
Venezuela	80,1	93,8	87,0
Ecuador	66,2	91,9	79,1

¹ La proporcionalidad se calcula aplicando el LSq índice de desproporcionalidad a la diferencia entre el porcentaje de escaños obtenidos en la cámara baja o única y la proporción de la población del país que constituyen para hombres y mujeres. Para información sobre el LSq índice de desproporcionalidad puede verse Lijphart (1994: 61). Para calcular la proporcionalidad se sustrajo el índice de desproporcionalidad de 100 (100-LSq), como sugiere Rose (1984). La información sobre la representación por género en los parlamentos nacionales se obtuvo de: Inter-Parliamentary Union. 2006. Women in National Parliaments. Web page: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Actualizado al 31 de enero de 2006. La información sobre población proviene de: Economic Commission for Latin American and the Caribbean (ECLAC). 2005. Statistical Yearbook for Latin American and the Caribbean, 2004. De la página web de la ECLAC: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/21231/P21231.xml&cxsl=/deype/tpl-i/p9f.xml&base=/tpl-i/top-bottom.xml>

² La proporcionalidad de la representación partidista se calcula para la cámara baja o única de la legislatura nacional para la última elección hasta junio de 2005. El índice de proporcionalidad se obtiene por la fórmula 100-Desproporcionalidad. La desproporcionalidad se calcula usando el Índice de los Menores Cuadrados o Least Square Index (LSq) (LIJPHART, 1994). La información sobre desproporcionalidad es tomada de Payne (2006: 79).

Apéndice 2. Responsabilidad Vertical

País	Período Presi- dente	Período Cámara Baja o Única	Período Senado o Equiva- lente	Puntuación por periodo según escala del 1 al 100	Fracción que considera que las elecciones son limpias	Índice de Respon- sabilidad Vertical
Argentina	4	4	6	80	0,51	40,8
Bolivia	5	5	5	80	0,18	14,4
Brasil	4	4	8	80	0,26	20,8
Chile	6	4	8	60	0,70	42,0
Colombia	4	4	4	100	0,27	27,0
Costa Rica	4	4	na	100	0,55	55,0
El Salvador	5	3	na	100	0,33	33,0
Guatemala	4	4	na	100	0,23	23,0
Honduras	4	4	na	100	0,25	25,0
México	6	3	6	60	0,22	13,2
Nicaragua	5	5	na	80	0,21	16,8
Panamá	5	5	na	80	0,54	43,2
Paraguay	5	5	5	80	0,34	27,2
Perú	5	5	Na	80	0,13	10,4
R,Dominic,	4	4	4	100	0,36	36,0
Uruguay	5	5	5	80	0,87	69,6
Venezuela	6	5	na	60	0,49	29,4
Ecuador	4	4	na	100	0,20	20,0

BIBLIOGRAFÍA

KOONING, Kees y Dirk KRUIJT

2003 «Latin American Political Armies in the Twenty First Century». *Bulletin of Latin American Research*, 2003, vol. 22, pp. 371-384.

KORNBLITH, MIRIAM

2007 «Venezuela: Calidad de las elecciones y calidad de la democracia». *América Latina Hoy* 45 (abril): 10-124.

LEVINE, DANIEL Y JOSÉ MOLINA.

2007 «La calidad de la democracia en América Latina una visión comparada». *América Latina Hoy* 45 (abril): 17-46.

LIJPHART, ARENDT

(1997) «Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma». En *American Political Science Review*, 91, No. 1, pp. 1-14. Cita en pp. 9, 13.

MAINWARING, SCOTT

1999 *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brasil*. Stanford, California: Stanford University Press.

MAINWARING, SCOTT AND FRANCES HAGOPIAN

2005 «Introduction: The Third Wave of Democratization in Latin America». En Frances Hagopian y Scott Mainwaring, eds., *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. New York: Cambridge University Press, pp. 1-13.

MAINWARING, SCOTT AND ANÍBAL PÉREZ-LIÑÁN

2005 «Latin American Democractization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns and Erosions». En Frances Hagopian y Scott Mainwaring, eds., *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. New York: Cambridge University Press. Pp. 14-59.

SMITH, PETER

2005 *Democracy in Latin America. Political Change in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press.

WORLD BANK

2007 World Development Indicators Database. Dataquery. Web page: <http://dev-data.worldbank.org/data-query/>

ZOVATTO, DANIEL.

2006 Zovatto, Daniel y Flavia Freidenberg. 2006.