

Capítulo V

Apartado metodológico

5.1. Notas sobre los esfuerzos en “medir la democracia”

Ya en la presentación de la primera edición del *Índice de desarrollo democrático para América Latina* se argumentó en torno al *grado de precisión* que demanda la construcción de un índice que mide “democracia”.

Hemos expuesto las diferentes “cuestiones metodológicas y conceptuales” que tanto los teóricos de la democracia como científicos políticos expertos en gobierno comparado y líderes políticos han expresado en torno al tipo de mediciones que se requieren para “*medir adecuadamente*” el polisémico concepto de democracia y su “nivel de desarrollo o calidad”.

Año tras año se actualiza el debate y surgen nuevas críticas sobre los índices que actualmente intentan caracterizar la democracia en el mundo y, a la vez, siguen vigentes los aportes que David Beetham y Gerardo Munck y Jay Verkuilen, entre otros, realizaron en torno a lo polémico que resulta definir “qué se entiende por democracia” y lo complejo que resulta tomar las decisiones metodológicas adecuadas cuando se intenta “medir” el nivel o grado de desarrollo de la democracia.²⁹

Más recientemente, se han sumado nuevos estudios que presentan las dificultades inherentes a la medición de la democracia y se han hecho importantes esfuerzos por relevar de manera exhaustiva “las fortalezas y debilidades” de los índices de democracia en el nivel mundial.

Gretchen Casper y Claudiu Tufis³⁰ identificaron problemas de confiabilidad (*reliability*) en tres de los índices sobre democracia que estos autores señalan como “los más usados”: el Polity IV (Democracy & Autocracy Índices, desarrollado por Marshall y Jaegggers), el Polyarchy 1.2 y el índice de Libertades Civiles y Derechos Políticos de Freedom House. Casper y Tufis han demostrado que aparecen errores aleatorios de medición cuando se usan indicadores de estos índices como *variables dependientes* en ecuaciones o modelos de regresión. También alertan sobre la “intercambiabilidad” de los indicadores. Si bien Freedom House y Polity IV miden un mismo indicador para un mismo país en un mismo período, los resultados son muy diferentes usando uno u otro índice; por lo tanto, también se puede cuestionar “la validez” de los indicadores cuando necesitan establecerse correlaciones entre indicadores.

²⁹ Beetham, David *Defining and Measuring Democracy*, SAGE Modern Politics Series, Ed. Sage Publication, 1995; y Munck, Gerardo - Verkuilen, Jay “Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Ideas”, en *Comparative Political Studies*, febrero 2002, volumen 35 N°1.

³⁰ Casper, Gretchen - Tufis, Claudiu, “Correlation versus interchangeability: the limited robustness of empirical finding on democracy using highly correlated data sets”, en *Political Analysis* N° 11, 2003.

También en 2003, Todd Landman analizó las “fortalezas y debilidades” de los principales índices de democracia. Landman lideró un proyecto³¹ para EUROSTAT, la Oficina de Estadísticas de la Unión Europea, cuyo objetivo fue “revisar los índices existentes sobre mediciones de la *democracia, los derechos humanos y la buena gobernanabilidad (good governance)*”; el proyecto identificó *más de 550 iniciativas*.

Más de 170 índices centraban sus esfuerzos en “medir la democracia”, pero solamente 45 habían desarrollado metodologías o indicadores de actualización regular o “con cierta periodicidad”. Finalmente, se concluyó que sólo 12 índices hacían referencia a una cobertura geográfica y temporal de relevancia.

Otro esfuerzo por determinar cuáles son las iniciativas que se centran en medir “aspectos de la democracia y la gobernabilidad en el mundo” es el llevado a cabo por el Banco Mundial (BM). Según el último relevamiento publicado en el sitio Web del Banco Mundial, hay 138 bases de datos sobre gobernabilidad y democracia disponibles en la actualidad en el nivel mundial (algunas con restricciones institucionales de acceso). De ellas, unas 26 presentan índices que miden la democracia o alguno de sus componentes.³²

De las revisiones sobre los índices que miden democracia pueden extraerse algunas conclusiones que nos alertan sobre las serias dificultades que se pueden presentar a la hora de medir el desarrollo democrático:

Debilidades observadas en los índices que miden democracia

I. Uso de metodologías poco transparentes
Fuentes de datos desconocidas (se publican encuestas de las que se ignora la representatividad de las muestras)
Problemas de agregación de los datos (se presentan ponderaciones o sumatorias de indicadores poco claras)
II. Adopción de una definición reduccionista de democracia
Estrecho "foco institucional" (no se puede medir la democracia en sus distintas manifestaciones a partir de 2-3 componentes; no se mide la "integralidad de la democracia")
Se pretende medir la democracia "vía encuestas de opinión" (se ignora que los indicadores de percepción no miden democracia "per se")
III. Sesgo o parcialidad ideológica
(no se explicita conceptualmente la definición de democracia adoptada)
IV. Cobertura (temporal y/o espacial) inadecuada
(a) cobertura geográfica limitada a muy pocas países o a un número ilimitado, donde se consideran países de espacios geográficos distantes sin que se establezca la relación entre ellos.
(b) cobertura de periodos irregulares de tiempo. Los índices que trabajan con datos provenientes de encuestas son los únicos que se actualizan anualmente.

³¹ Landman, Todd, “Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance”, Eurostat (Statistical Office of the Commission of the European Communities). University of Essex, Human Rights Centre Eurostat Contract No. 200221200005, Final Report, 2003.

³² Puede consultarse World Bank: “Governance Data Sets and Indicators”, en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdatasets/key> (mayo 2005).

Si bien las dificultades son muchas y de gran relevancia, en la construcción del *Índice de Desarrollo Democrático para América Latina (IDD-Lat)* se toman los resguardos necesarios para evitar las inconsistencias a las que hacen referencia estos cuatro grupos de debilidades. Para explicitar la manera en que el *IDD-Lat* intenta neutralizar estos inconvenientes, se presenta a continuación el abordaje metodológico del *IDD-Lat*.

5.2. Abordaje metodológico del IDD-Lat

El *Índice de desarrollo democrático para América Latina* utiliza una metodología que integra distintos criterios de medición:

Agregación de los indicadores

El *IDD-Lat* se construye sobre la base de la agregación de varios indicadores que se ponderan (asignando puntajes tanto a las dimensiones como a cada uno de los indicadores seleccionados). En este punto importan dos cuestiones: a) la regla de agregación que se va a utilizar; y b) los pesos que se dan a las dimensiones que se van a agregar y a sus componentes.

a) Regla de agregación utilizada:

Multiplicativa. Los componentes de cada dimensión se ponderan entre 0 y 10, de tal forma que se cumpla que la sumatoria sea igual a 10.

b) Pesos que se asignan a las dimensiones y sus componentes:

Se utilizan dos procedimientos para la asignación de puntajes a los indicadores, los que se distribuyen en una escala de 1 a 10.

Relevamiento empírico. El mejor resultado alcanzado en la distribución de los 18 países se considera el *valor óptimo* (valor máximo o valor mínimo de la distribución, de acuerdo con la variable considerada). Ese *valor óptimo* se fija como el valor de referencia por el cual se medirán los esfuerzos de los restantes países. De este modo, las ponderaciones derivan empíricamente de un análisis del comportamiento de los componentes y los principales indicadores.

Establecimiento de hipótesis. Se considera como el mejor resultado alcanzado o valor óptimo el valor ideal que expresa una hipótesis. Las hipótesis provienen del marco teórico adoptado para “medir” la calidad de la democracia en América Latina o el grado en que la democracia se realiza o se protege en la región.

La agregación de los indicadores se hace estableciendo escalas de medición ordinal (valor bajo, valor medio, valor alto) y escalas de medición intervalar (valores distribuidos en un continuo con distancias entre 1 y 10).

Características de los indicadores

El *IDD-Lat* utiliza indicadores que expresan datos objetivos y de percepción. Los indicadores se presentan tanto de manera individual como combinada.

a) Indicadores que expresan “datos objetivos”: son los que se basan en estándares observables (hechos, eventos observables) que “expresan la promoción de la democracia o los obstáculos a la misma”. Los datos se obtienen de diversas fuentes de información (organismos oficiales como ministerios, oficina del ombudsman o cortes supremas); organismos internacionales (OEA, FMI, BID o CEPAL) y también, periódicos de alcance nacional de los países observados.

b) Indicadores que expresan “percepciones” de la población: expresan el “nivel de percepción de la democracia”. Los datos provienen de encuestas de opinión (y/o de entrevistas a expertos) realizadas por instituciones de reconocimiento y prestigio internacional (como Freedom House, Heritage Foundation o Amnistía Internacional, entre otros).

c) Indicadores presentados de manera “individual”: supone el valor de un solo indicador observado (*ejemplos: “participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo”, “elección de los jueces de la Corte Suprema”, “brecha del Ingreso”*).

d) Indicadores presentados de manera “combinada”: algunos indicadores se calculan como sumatorias, promedios o tasas que integran 2 o más variables (*ejemplos: “voto de adhesión política”, “mecanismos de democracia directa para la expresión ciudadana”, “desempeño en salud”*); también se considera el puntaje asignado por un índice que a la vez es el resultado de haber combinado varios indicadores (*ejemplos: “puntaje del índice de Derechos Políticos”, “puntaje del índice de Libertad económica”*).

En “Anexo I: Indicadores que forman el *índice de desarrollo democrático para América Latina*”, puede apreciarse la definición de cada indicador y su clasificación según “tipo”, “composición” y “nivel de medición”.

Cobertura del IDD-Lat: países considerados

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

En la construcción del *índice de desarrollo democrático para América Latina* consideramos los estados que tienen una raíz racial e histórico-cultural común: Sudamérica + América Central (exceptuando Belice, Guyana y Surinam) + Cuba + República Dominicana + Haití.

La inclusión de Cuba aún no es posible dado que están ausentes los requisitos de la *democracia formal*: elecciones libres, sufragio universal y participación plena (Dimensión I del *IDD-Lat*), es decir, no hay democracia.

Respecto de Haití, la persistente ausencia de datos confiables continúa imposibilitando su inclusión en el *IDD-Lat*.

Composición del *IDD-Lat*

El *IDD-Lat* es un índice diseñado para medir el desarrollo democrático de los países latinoamericanos. Considera 31 indicadores agrupados en 4 dimensiones que miden: la “legalidad del régimen democrático”, el “respeto de los derechos políticos y libertades civiles”, la “calidad institucional y el grado de eficiencia política” y el “ejercicio de poder efectivo para gobernar”. Esta última dimensión a la vez se descompone en dos subdimensiones: “Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar” y “Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica”.

A la vez, el *IDD-Lat* presenta dos Índices parciales o Subíndices que caracterizan dos aspectos centrales del desempeño del sistema democrático latinoamericano. Se trata de los subíndices “Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles” y “Calidad Institucional y Eficiencia Política”.

Ver “Anexo I: Indicadores que forman el índice de desarrollo democrático para América Latina”. Allí se presenta una ficha técnica para cada uno de los 31 indicadores del *IDD-Lat*.

Composición del <i>IDD-LAT</i>	Principales variables que mide el <i>IDD-Lat</i>
Dimensión I	Legalidad / institucionalidad del régimen democrático constituye la "condición de base" del desarrollo democrático.
Dimensión II Subíndice Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles	Respeto de los derechos políticos y libertades civiles Mide el desempeño del sistema democrático.
Dimensión III Subíndice Calidad Institucional y Eficiencia Política	Calidad institucional y grado de eficiencia política Mide el desempeño del sistema democrático.
Dimensión IV	Ejercicio de poder efectivo para gobernar: Subdimensión (a): "Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar". Subdimensión (b): "Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica". Mide los esfuerzos para alcanzar fines democráticos socialmente consensuados que dan sentido a la democracia.

La concepción de democracia que interpreta el *IDD-Lat* es la considerada maximalista,³³ ya que reconoce la democracia en tanto régimen político, sistema político y como un ideal (que persigue fines universales socialmente consensuados).

³³ Ver Collier, D. - Levitsky, S., “Democracia con adjetivos: innovaciones conceptuales en estudios comparativos”, Chicago Working Papers, 2000.

Composición del IDD-Lat

Atributos de la democracia formal	Atributos de la democracia real			
Dimensión I	Dimensión II Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles	Dimensión III Calidad Institucional y Eficiencia Política	Dimensión IV Ejercicio de poder efectivo para gobernar	
			Subdimensión Capacidad para generar Políticas que aseguren Bienestar	Subdimensión Capacidad para generar Políticas que aseguren Eficiencia Económica
Legalidad del Régimen Democrático	Desempeño del Sistema Democrático		Fines que persigue la democracia como <i>outcomes</i> del gobierno democrático	
<p>1. Elecciones libres</p> <p>2. Sufragio universal</p> <p>3. Participación plena</p> <p>Constituyen "condiciones de base del IDD-Lat". No se asigna puntaje en el índice</p>	<p>4. Voto de adhesión política (participación electora - Voto blanco + Voto Nulo)</p> <p>5. Puntaje en el Índice de derechos políticos</p> <p>6. Puntaje en el Índice de libertades civiles</p> <p>7. Género en el gobierno (en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial)</p> <p>8. Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad</p>	<p>9. Puntaje en el Índice de Percepción de la Corrupción</p> <p>10. Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo</p> <p>Accountability Legal y Política:</p> <p>11. ELECCIÓN DE LOS JUECES DE LA CORTE SUPREMA</p> <p>12. Mecanismos (existentes y utilizados) de democracia directa</p> <p>13. OMBUDSMAN (DEFENSOR DEL PUEBLO)</p> <p>Accountability Social:</p> <p>14. Condiciones para el ejercicio de una prensa libre</p> <p>15. Acceso a la información pública</p> <p>16. Hábeas data - acceso y protección de la información personal</p> <p>Desestabilización de la democracia:</p> <p>17. Existencia de minorías / mayorías organizadas sin representación política</p> <p>18. Víctimas de la violencia política</p> <p>19. Factor de desestabilización: existencia de organizaciones armadas</p> <p>20. Factor de anormalidad democrática: crisis institucionales</p>	<p>21. Desempleo urbano</p> <p>22. Hogares bajo la línea de la pobreza</p> <p>Desempeño en Salud</p> <p>23. Mortalidad Infantil</p> <p>24. Gasto en salud como porcentaje del PBI</p> <p>Desempeño en Educación:</p> <p>25. Matriculación secundaria</p> <p>26. Gasto en educación como porcentaje del PBI</p>	<p>27. Puntaje en el Índice de Libertad Económica</p> <p>28. PBI per cápita PPA (ajustado a paridad del poder adquisitivo)</p> <p>29. Brecha del Ingreso (relación entre el quintil mayor y el menor)</p> <p>30. Inversión (inversión bruta fija sobre PBI)</p> <p>31. Endeudamiento (porcentaje de deuda sobre el PBI)</p>
	Subíndice Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles	Subíndice Calidad Institucional y Eficiencia Política		

Fórmula utilizada para el cálculo del IDD-Lat:

El *índice de desarrollo democrático para América Latina IDD-Lat* se presenta como un cociente que considera el peso diferencial de dos dimensiones principales: la Dimensión II y la Dimensión III.

La Dimensión IV ayuda a visualizar “el buen funcionamiento de la democracia”, que en términos de Giovanni Sartori da cuenta de “*la consecución de fines democráticos socialmente identificados como necesarios*”,³⁴ es decir, aquellos fines que dan sentido a la democracia.

$$\frac{\begin{array}{l} \text{Dimensión II} + \text{Dimensión III} + \\ \text{Dif. Promedio Subdimensión (a)} + \\ \Sigma \\ \text{Dif. Promedio Subdimensión (b)} \end{array}}{2}$$

(Ver en “Anexo II: El desarrollo del cálculo del *índice de desarrollo democrático para América Latina*).

Cobertura temporal de los indicadores

El *IDD-Lat* es un índice que se publica anualmente. Su cálculo requiere *información periódica* proveniente de relevamientos nacionales y de publicaciones de organismos internacionales.

En la edición 2005 del *IDD-Lat* se adopta un criterio diferencial (respecto de ediciones anteriores) para el tratamiento del rango temporal de los indicadores que componen sus cuatro dimensiones.

Hasta la edición 2004, los indicadores del *IDD-Lat* hacían referencia a datos y hechos de dos años anteriores. Este es un criterio común a todos los organismos internacionales que publican series periódicas. La razón de ello es tomar esos dos años para recopilar y darle consistencia técnica a la información en virtud de la *confiabilidad de los datos*.

Pero como la particularidad del *IDD-Lat* reside en la caracterización de la dinámica de la coyuntura política latinoamericana, en la edición 2005 se decidió privilegiar la *inclusión del dato “más próximo”*³⁵ y considerar el período temporal más inmediato a la edición del índice.

³⁴ Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

³⁵ Se atendieron los valiosos aportes realizados desde ámbitos académicos, consultores políticos y líderes de gobiernos.

Disponibilidad de información que tienen las fuentes

Como puede apreciarse en el *Anexo I*, para cada uno de los indicadores del *IDD-Lat* se consigna el año de referencia. En los casos en que no se cuenta con información actualizada al período del cálculo del *IDD-Lat* o en caso de que la información disponible oficialmente para ese período resultara insuficiente, se consideró el dato disponible al año inmediatamente anterior, asegurándose que esta operación no implicara dificultades para la comparación.

Esta decisión metodológica responde a que:

- a) Algunos datos, por su naturaleza, no permiten que su registro sea ágil. Por el contrario, su relevamiento, depuración y armado de series estadísticas insume un período de tiempo considerable; tal es el caso de la “tasa de homicidio cada 100.000 habitantes” o la “tasa de mortalidad infantil cada 1.000 nacidos vivos”.
- b) También ocurre que los datos provistos por organismos internacionales (CEPAL, PNUD, OMS, UNESCO entre otros) tienen un retraso de publicación de dos años respecto del período del relevamiento de los mismos; como ya se dijo, dicho retraso es derivado de los resguardos técnicos que se asumen al momento de “tratar” la información y hacerla homologable para la comparación entre países.

Rango temporal de los indicadores de las dimensiones I, II y III del *IDD-Lat*

Se considera el rango temporal (o año base) 2004 para diecinueve de los veinte indicadores que conforman estas tres dimensiones.

Sólo el indicador “*condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad*” de la Dimensión II responde a mediciones de 2003, dado que éste es el último dato disponible.

Rango temporal de los indicadores de la Dimensión IV del *IDD-Lat*

Para siete de los once indicadores de esta dimensión, el rango temporal (o año base) considerado es 2004; para los cuatro indicadores restantes, el año base es 2003 o 2002.

Los indicadores considerados en esta dimensión permiten evaluar tendencias en el tiempo y establecer una comparación entre países respecto de la “*capacidad de los gobiernos para generar políticas que aseguren bienestar*”. Para medir estas tendencias se recurrió a los principales organismos internacionales productores de estos datos, los que (como ya se mencionó) por lo general los publican con un retraso de 2 o más años.

El *IDD-Lat 2005* presenta ciertos indicadores que resultan “más envejecidos” que otros, pero el uso de los mismos no afecta la precisión de las mediciones debido a que:

- No miden la coyuntura del sistema democrático (en cuanto a reflejar la volatilidad de las agendas institucionales o el protagonismo de agentes sociales o del gobierno).
- Son indicadores que caracterizan comportamientos estructurados en el tiempo.

Ver en “Anexo I: Indicadores que forman el *índice de desarrollo democrático para América Latina*” la *ficha técnica* para cada uno de los indicadores del *IDD-Lat*.