

MEDICIÓN DE LA GOBERNABILIDAD: MEDIDAS DE DEMOCRACIA Y DERECHOS POLÍTICOS CIVILES

Muchos indicadores tienen por objeto mostrar el grado de democracia o derechos políticos y civiles en los distintos países. Sin embargo – a diferencia de los ingresos, la salud y la educación—, no existe en esta esfera un instrumento de medida que no sea ambiguo o controvertido. Los investigadores tienen dos opciones, ambas problemáticas. Pueden utilizar mediciones objetivas, tales como la concurrencia de votantes o la existencia de elecciones competitivas, o mediciones subjetivas basadas en las opiniones de los expertos acerca del grado de democracia existente en un país (véanse los cuadros que figuran a continuación para resúmenes de algunos indicadores de gobernabilidad objetivos y subjetivos, y los cuadros A1.1 y A1.2 del apéndice para los datos completos de los países).

Las mediciones objetivas pueden no reflejar todos los aspectos de la democracia. En algunos casos, un país puede celebrar elecciones, sin que se produzca nunca un cambio de poder. En otros, se producen cambios de poder, pero las libertades civiles, tales como las libertades de prensa, pueden estar restringidas. La gobernabilidad genuinamente democrática requiere una participación amplia y sustantiva, así como la rendición de cuentas por parte de quienes ostentan el poder. Las mediciones objetivas no consiguen captar esos conceptos. Las mediciones subjetivas, en principio, deberían captar más aspectos de lo que significa el concepto de democracia. Pero debido a su carácter subjetivo, quedan abiertas al desacuerdo y a percepciones tendenciosas.

Varios índices subjetivos abarcan una gran porción de los países del mundo; el presente Informe se basa principalmente en tres. Aun-

que son útiles para resumir tendencias generales, son subjetivos y están expuestos a controversia. Por consiguiente, no deben considerarse como una fuente autoritaria, sino como proveedores de una indicación general de progreso.

El conjunto de datos Polity IV, elaborado en el Centro para el Desarrollo Internacional y la Gestión de Conflictos de la Universidad de Maryland, recopila información anual sobre las características de los regímenes y la autoridad de la mayoría de los Estados independientes del mundo. La autocracia se define como un sistema político en que la participación del ciudadano se ve restringida en gran medida, los jefes ejecutivos se eligen de una elite política y existen pocas limitaciones institucionales al ejercicio del poder. La democracia se define como un sistema con procedimientos institucionalizados para una participación política abierta y competitiva, jefes ejecutivos elegidos en competencia abierta y límites sustanciales a los poderes del jefe ejecutivo. La calificación de cada país se basa en una escala lineal que va de la autocracia a la democracia. Este indicador mide los factores institucionales necesarios para la democracia —es decir, si las leyes y las instituciones permiten una participación democrática— pero no el grado real de participación política. La base de datos incluye clasificaciones que van hasta 1975 y, por consiguiente es útil para configurar las tendencias que se perfilan en el transcurso del tiempo.

Freedom House realiza estudios de los derechos políticos y las libertades civiles en el mundo. Define los derechos políticos como aquellas libertades que permiten a las personas participar libremente en el proceso político, y las libertades civiles como la libertad de desa-

rollar opiniones, instituciones y autonomía personal con independencia del estado. En 1997, Freedom House publicó una evaluación de la libertad de prensa, teniendo en cuenta las libertades en las leyes y en la práctica, la libertad de influencias económicas y políticas sobre la opinión de los medios de información, y violación de libertades, tales como la detención o asesinato de periodistas. Sus encuestas se basan en una amplia gama de fuentes, incluidos boletines de noticias extranjeras y nacionales, publicaciones de organizaciones no gubernamentales, análisis académicos y de grupos de reflexión y contactos profesionales. Una cobertura amplia de países y la antigüedad que alcanzan los datos de muchos países, que van hasta 1980 e incluso antes, hacen que éste sea el único conjunto de datos que puede proporcionar tendencias mundiales de la libertad de prensa.

Un equipo del Banco Mundial ha construido seis índices agregados basados en numerosos indicadores de más de una docena de fuentes. Los indicadores se combinan en diferentes grupos para crear índices agregados para la democracia (titulado «voz y responsabilidad»), inestabilidad política y violencia, estado de derecho, soborno (corrupción), efectividad de gobierno y regulación. El índice de voz y responsabilidad, utilizado en el capítulo 2, combina varios indicadores del proceso político, incluida la selección de gobiernos, con indicadores de libertades civiles y derechos políticos, libertad e independencia de prensa. Este índice no incluye tendencias a largo plazo, pero resulta más adecuado que otros tipos de medición para establecer diferencias entre países en desarrollo.

Indicadores objetivos de gobernabilidad

Indicador	Fuente
Fecha de la elección más reciente	Unión Interparlamentaria
Número de votantes	Unión Interparlamentaria
Año en que la mujer recibió el derecho a votar	Unión Interparlamentaria
Sitios en el parlamento ocupados por mujeres	Unión Interparlamentaria
Afiliación a sindicatos	Unión Interparlamentaria
Organizaciones no gubernamentales	Anuario de organizaciones internacionales
Ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Sección de Tratados de las Naciones Unidas
<ul style="list-style-type: none"> Reconociendo que, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, el ideal de seres humanos libres, que disfruten de libertad civil y política, libres del miedo y de las necesidades, sólo puede conseguirse si las condiciones permiten a todas las personas disfrutar sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, y culturales. 	
Ratificación del Convenio 87 sobre libertad de asociación y negociación colectiva	Sección de Tratados de las Naciones Unidas
<ul style="list-style-type: none"> La Organización Internacional del Trabajo declara que el reconocimiento del principio de libertad de asociación es una manera de mejorar las condiciones de los trabajadores y de establecer la paz 	

Indicadores subjetivos de gobernabilidad

Indicador	Fuente	Concepto medido	Metodología	Clasificación
Clasificación Polity	Conjunto de datos Polity IV, Universidad de Maryland	<ul style="list-style-type: none"> Competitividad de elección del jefe ejecutivo Apertura en la designación del jefe ejecutivo Límites al poder del jefe ejecutivo Regulación de la participación Regulación de la designación del ejecutivo Competencia de participación 	Opinión de expertos internos	-10 (menos democrático) a 10 (más democrático)
Libertades civiles	Freedom House	<ul style="list-style-type: none"> Libertad de expresión y creencia Libertad de asociación y derechos organizacionales Estado de derecho y derechos humanos Autonomía personal y derechos económicos 	Opinión de expertos internos	1,0-2,5 libre 3,0-5,0 parcialmente libre 6,0-7,0 no libre
Derechos políticos	Freedom House	<ul style="list-style-type: none"> Elecciones libres y justas a los cargos con poder real Libertad de organización política Oposición importante Libertad del dominio de grupos poderosos Autonomía o inclusión política de grupos minoritarios 	Opinión de expertos internos	1,0-2,5 libre 3,0-5,0 parcialmente libre 6,0-7,0 no libre
Libertad de prensa	Freedom House	<ul style="list-style-type: none"> Objetividad de los medios de información Libertad de expresión 	Opinión de expertos internos	0-30 libre 31-60 parcialmente libre 61-100 no libre
Voz y responsabilidad	Conjunto de datos sobre indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial	<ul style="list-style-type: none"> Elecciones libres y justas Libertad de prensa Libertades civiles Derechos políticos Los militares en la política Cambio de gobierno Transparencia Se mantiene informado al sector empresarial de las novedades en leyes y políticas El sector empresarial puede expresar sus inquietudes ante los cambios en las leyes y políticas 	Agregado de una variedad de fuentes, incluidas Freedom House e International Country Risk Guide	-2,5 a 2,5; cuanto más alto mejor
Estabilidad política y ausencia de violencia	Conjunto de datos sobre indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial	<ul style="list-style-type: none"> Percepciones de la probabilidad de desestabilización (tensiones étnicas, conflicto armado, disturbio social, amenaza terrorista, conflicto interno, fragmentación del espectro político, cambios constitucionales, golpes militares) 	Agregado de una variedad de fuentes, incluidas Economist Intelligence Unit, PRS Group y Business Environment Risk Intelligence	-2,5 a 2,5; cuanto más alto mejor
Orden público	International Country Risk Guide	<ul style="list-style-type: none"> Imparcialidad legal Observancia popular de la ley 	Opinión de expertos internos	0 a 6; cuanto más alto mejor
Estado de derecho	Conjunto de datos sobre indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial	<ul style="list-style-type: none"> Mercados negros Aplicabilidad de contratos privados y gubernamentales Corrupción bancaria Crimen y robo como obstáculos a los negocios Pérdidas y costos relacionados con la delincuencia Imprevisibilidad del poder judicial 	Agregado de una variedad de fuentes, incluidas PRS Group y Economist Intelligence Unit	-2,5 a 2,5; cuanto más alto mejor
Eficacia del gobierno	Conjunto de datos sobre indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial	<ul style="list-style-type: none"> Calidad burocrática Costo de las transacciones Calidad de la atención de la salud pública Estabilidad del gobierno 	Agregado de una variedad de fuentes, incluidas PRS Group, Freedom House, y Business Environment Risk Intelligence	-2,5 a 2,5; cuanto más alto mejor
Índice de percepción de la corrupción	Transparency International	<ul style="list-style-type: none"> La corrupción pública, como la perciben los empresarios, académicos y analistas de riesgos 	Encuestas nacionales de expertos	-0 a 10; cuanto más alto mejor
Soborno (corrupción)	Conjunto de datos sobre indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial	<ul style="list-style-type: none"> Corrupción entre funcionarios públicos Corrupción como obstáculo a los negocios Frecuencia de «pagos irregulares» a funcionarios y jueces Percepciones de corrupción en la administración pública. Pago de intereses de negocios 	Agregado de una variedad de fuentes, incluidas Freedom House, Economist Intelligence Unit y Business Environment Risk Intelligence	-2,5 a 2,5; cuanto más alto mejor

Fuente: Marshall y Jagers 2000; Freedom House 2000, 2002; Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton 2002; PRS Group 2001; Transparency International 2001; UIP 1995, 2002; OIT 1997; UIA 2000; Naciones Unidas 2002⁹.