



**RIDAA**  
Repositorio Institucional  
Digital de Acceso Abierto de la  
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad  
Nacional  
de Quilmes

Mainwaring, Scott

# Hacia una clasificación de los regímenes políticos en Latinoamérica, 1945-1999



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

Mainwaring, S., Brinks, D., Pérez Liñán, A. (2003). *Hacia una clasificación de los regímenes políticos en Latinoamérica, 1945-1999*. *Revista de Ciencias Sociales* 14, 31-66. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes  
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1189>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

# Hacia una clasificación de los regímenes políticos en Latinoamérica, 1945-1999\*

Scott Mainwaring, Daniel Brinks y Aníbal Pérez Liñán\*\*

## Classifying Political Regimes in Latin América

This paper is about two related subjects: how to classify political regimes in general, and how Latin American regimes should be classified for the 1945-99 period. We make five general claims about regime classification. First, regime classification should rest on sound concepts and definitions. Second, it should be based on explicit and sensible coding and aggregation rules. Third, it necessarily involves some subjective judgments. Fourth, the debate about dichotomous versus continuous measures of democracy creates a false dilemma. Neither democratic theory, nor coding requirements, nor the reality underlying democratic practice compel either a dichotomous or a continuous approach in all cases. Fifth, dichotomous measures of democracy fail to capture intermediate regime types, obscuring variation that is essential for studying political regimes.

This general discussion provides the grounding for our trichotomous ordinal scale, which codes regimes as democratic, semi-democratic or authoritarian in nineteen Latin American countries from 1945 to 1999. Our trichotomous classification achieves greater differentiation than dichotomous classifications and yet avoids the need for massive information that a very fine grained measure would require.

Este trabajo trata dos temas relacionados: cómo clasificar regímenes políticos en general, y cómo deberían ser clasificados los regímenes de América Latina en el período de 1945-1999. La segunda tarea es imposible de realizar sin un entendimiento más amplio de cómo deberían rotularse los regímenes. A su vez, los regímenes no pueden ser rotulados sin establecer primero definiciones claras sobre lo que entendemos por cada uno de ellos.<sup>1</sup>

\* Este trabajo ha sido publicado con la autorización de *Transaction Publishers* ("Studies in Comparative International Development", vol. 36, N° 1). La dirección de esta revista quiere agradecer al profesor Mainwaring el haberse hecho cargo del costo de la cesión de derechos de este artículo. Traducción de Juan Cruz Vázquez.

\*\* Scott Mainwaring ocupa la cátedra Eugene Conley de ciencia política en la Universidad de Notre Dame y es investigador del Kellogg Institute for International Studies. Daniel Brinks es candidato al doctorado en ciencia política en Notre Dame. Aníbal Pérez Liñán es profesor e investigador de la Universidad de Pittsburgh.

<sup>1</sup> Agradecemos a Michael Álvarez, David Collier, Michael Coppedge, Caroline Do-

Si una clasificación de regímenes intenta primordialmente medir la democracia, como en el nuestro y muchos otros casos, dicha clasificación debería depender de una definición de democracia. Nosotros definimos la democracia como un régimen 1) donde el presidente y la legislatura son elegidos en elecciones libres y justas; 2) donde el derecho al voto incluye a una considerable mayoría de la población adulta; 3) donde se protege las libertades civiles y derechos políticos; 4) donde los gobiernos elegidos realmente gobiernan y los militares están bajo el control civil. Esta definición minimalista y procedimental contrasta con definiciones no-procedimentales tal como la de Bollen (1980, 1991) y con definiciones procedimental-subminimalistas tal como las de Schumpeter (1947) y Przeworski *et al.* (2000).

Nuestro segundo gran tema apunta a enunciar reglas explícitas de codificación para clasificar regímenes. Sin estas reglas, otros investigadores no pueden entender los procedimientos empleados para clasificar los regímenes y la clasificación quedará entonces sujeta a serios problemas de credibilidad. Nuestra clasificación de regímenes está basada en la desagregación del concepto de democracia en los cuatro criterios de definición discutidos en el párrafo previo y luego reagregados para formar una evaluación completa del régimen.

Siguiendo esta discusión general teórica y metodológica, clasificamos los regímenes políticos de diecinueve países de Latinoamérica entre 1945 y 1999. Nuestra clasificación tricotómica distingue los regímenes en las categorías de democráticos, semidemocráticos y autoritarios, teniendo en cuenta para ello las cuatro dimensiones mencionadas anteriormente en la definición de democracia. Esta tricotomía llega a una mayor diferenciación que las clasificaciones dicotómicas y a la vez elude la necesidad de información masiva que requeriría un estudio de medición continua.

Nuestro intento se sustenta en dos creencias adicionales sobre la clasificación de regímenes. Primero, este trabajo requiere algunos juicios subjetivos sobre la naturaleza de los regímenes políticos. Por “subjetivos” no nos referimos a arbitrarios, sino a juicios bastante informados basados en el conocimiento de los casos y guiados por reglas explícitas de codificación. Una evaluación limitada a la contienda electoral deja afuera algunos elementos que son esenciales para la democracia, produciendo una definición submínima. Nuestro punto de vista va en contra de los recientes argumentos a los que llegaron tanto Adam Przeworski y sus colaboradores (2000) en su proyecto seminal, así como Vanhanen (1990), quienes argumentan a favor de mediciones puramente objetivas de la democracia.

Segundo, nosotros argumentamos que las clasificaciones dicotómicas

---

mingo, Frances Hagopian, Charles Kenney, Steven Levitsky, Gerardo Munck, Guillermo O'Donnell, y dos críticos anónimos por sus útiles comentarios. Claudia Baez Camargo, Carlos Guevara Mann, Andrés Mejía y Carlo Nasi acercaron sugerencias para nuestra clasificación de regímenes.

son insuficientemente sensibles a las variaciones de los regímenes porque muchos regímenes caen en una zona intermedia entre la democracia y el autoritarismo: la semidemocracia. Una clasificación ordinal y tricotómica –democracia, semidemocracia y no-democracia– percibe mucho mejor las variaciones en los regímenes.

La sección final del artículo compara nuestra medición tricotómica con las tres mediciones más usadas que otorgan, desde tiempo atrás, calificaciones anuales de democracia: Freedom House, Polity III, y Przeworski *et al.* (2000). Nosotros señalamos algunas deficiencias de dichas mediciones y argumentamos que nuestra clasificación tricotómica es una alternativa útil.

Clasificar regímenes políticos de un número intermedio de países en un período extenso de tiempo es una empresa intensiva en tiempo y esfuerzo. No habría razón para llevar adelante dicho cometido a menos que las clasificaciones existentes tuvieran algunos defectos, y es por ello que con el fin de ofrecer otra perspectiva llevamos adelante esta empresa. Nosotros tomamos esta clasificación por creer que las existentes, que otorgan mediciones anuales sobre democracia por un extenso período de tiempo, tienen imperfecciones que requieren más que una reforma de sus fallas parciales. Comparada con las mediciones existentes, nuestra clasificación lleva a diferentes resultados sustantivos en varias cuestiones: cuán autoritaria era América Latina antes de 1978, cuán profundo ha sido el cambio entre las primeras décadas y la ola de democratización posterior a 1978, si la región sufrió o no un desgaste menor en la década de 1990.

Sin una cuidadosa clasificación de regímenes, es imposible estudiar adecuadamente temas sustantivos relacionados con regímenes políticos. Por ejemplo, cualquier intento de evaluar por qué la democracia en América Latina sufrió un desmejoramiento en los años de 1990 (Diamond, 1996, 1999) debe sustentarse en una cuidadosa medición de regímenes. Clasificar regímenes es un paso necesario para hacerse preguntas importantes acerca de las causas y consecuencias de los diferentes regímenes, así como sobre las transiciones de un tipo de régimen a otro. Durante décadas, éstas han sido preguntas directrices en política comparada y sociología política, y ellas sin duda permanecerán en el centro de los debates intelectuales por varias décadas más. Si no podemos medir la democracia, estos cometidos son imposibles de llevar a cabo. Por otra parte, nosotros creemos que servirán a la comunidad teórica para reunir y abordar críticamente diferentes puntos de vista sobre la clasificación de regímenes en América Latina.

### **Definiendo la democracia**

Nuestro desafío es construir sobre la base de las contribuciones positivas de anteriores clasificaciones, prestando atención a sus defectos. Siguiendo a Przeworski *et al.* (2000), Coppedge y Reinecke (1990), y Hadenius

(1992), nosotros creemos que el primer paso en la clasificación de regímenes políticos debería ser definirlos; es imposible clasificar a un régimen como democracia, o afirmar cuán democrático es, hasta que sepamos qué quiere decir democracia. Se ha escrito mucho sobre este tema, pero las definiciones de democracia siguen discrepando en su mayoría. La primera parte de esta sección propone una definición de democracia que es mínima; en la segunda parte nosotros argumentamos que esta definición es *completa*.

Siguiendo a Sartori (1976: 60-64), abogamos por las definiciones mínimas. “Una definición es mínima cuando todas las propiedades o características de una entidad que no son indispensables para su identificación se presentan como propiedades variables e hipotéticas –no como propiedades de definición–. Esto es lo mismo que decir que aquello que supere a la caracterización mínima debe ser dejado a la verificación y no ser declarado verdadero por definición” (p. 61). Una definición de democracia debería ser mínima pero no submínima; debería incluir todas las facetas esenciales de la democracia pero no las propiedades que no sean necesarias para dicho fin.

La democracia representativa moderna tiene cuatro propiedades definidas. Las dos primeras abarcan las dimensiones clásicas analizadas en el renombrado trabajo de Dahl (1971) y en tantas otras discusiones. Primero, el jefe de gobierno y la legislatura deben ser elegidos en elecciones limpias y abiertas.<sup>2</sup> Tales elecciones son el corazón de la democracia representativa moderna. Esto implica que el fraude y la coerción no deben determinar sus resultados. Deben ofrecer la posibilidad de la alternancia en el poder aun si, como ha ocurrido durante décadas en el Japón, no se produzca efectivamente una alternancia, por un período prolongado.

Segundo, actualmente el derecho de voto debe incluir a la gran mayoría de la población adulta. Esto supone un sufragio casi universal por parte de los ciudadanos, pero muchos países tienen minorías excluidas de tal derecho (los incapacitados mentales, los convictos) que están imposibilitados de ejercerlo. Si gran cantidad de la población está excluida, el régimen puede ser una oligarquía competitiva, pero visto desde hace pocas décadas atrás, no puede ser considerada una democracia.

Si bien este criterio parece obvio para los tiempos contemporáneos, menos claro resulta cuán rígidamente debe uno aplicarlo en el pasado. Sobre todo en lo concerniente a la dimensión de la participación, un tema crítico y sobre el que todavía no se ha teorizado en la clasificación de la democracia es si los teóricos deben usar estándares internacionales para un período dado (lo que llamamos un estándar retrospectivo) o los estándares internacionales actuales. La mayoría de los teóricos (v.g.,

<sup>2</sup> La elección referente a la jefatura de gobierno es generalmente indirecta. Esto es correcto en los sistemas parlamentarios y presidenciales que tienen colegios electorales.

Gurr *et al.*, 1990; Huntington, 1991; Przeworski *et al.*, 2000) usan implícitamente el estándar retrospectivo; ellos ven los regímenes basados en la votación de casi toda la mayoría de la población masculina como democrático. Recientemente, sin embargo, Paxton ha argumentando convincentemente que existe una contradicción entre la mayoría de las definiciones de democracia, que bregan por el sufragio universal, y la mayoría de las operacionalizaciones, que están basadas en votantes masculinos adultos de anteriores períodos. Ella hace notar que los regímenes basados en el sufragio universal de casi la totalidad de la población adulta son más democráticos que aquellos basados en el sufragio de casi la totalidad de la población masculina adulta y hace un llamado por las mediciones continuas de la democracia para captar esta diferencia cualitativa.

Con una clasificación ordinal tal como la que aquí se propone, los teóricos pueden usar legítimamente tanto el estándar retrospectivo como el contemporáneo. Pero ellos deberían tener en claro cuál de los dos están usando. Cada tipo de clasificación tiene una ventaja y una desventaja, y ambos contienen la pregunta sobre el grado en que un régimen fue democrático según los estándares de su tiempo y cuán democrático resulta según el estándar contemporáneo. El estándar retrospectivo falla al no capturar algunos cambios a lo largo del tiempo; está concebido en la idea de que la democracia es un tipo de régimen que cambia constantemente. Usando los estándares actuales para juzgar o evaluar regímenes anteriores se hace más fácil registrar los cambios de cómo la democracia es percibida y practicada, pero eso impone un anacronismo. En la medida que los derechos democráticos se expandan, cada nueva generación tendrá dudas acerca de la clasificación de todos los regímenes anteriores como democráticos, porque las generaciones anteriores de democráticos no han institucionalizado o siquiera concebido ciertos derechos y prácticas.

Sobre la cuestión relativa a la inclusión, nosotros usamos el estándar retrospectivo para los regímenes anteriores, para evitar los problemas del anacronismo. Hasta poco después de la Segunda Guerra Mundial, consideramos algunos países democráticos aun si en ellos las mujeres todavía no han adquirido el derecho de voto. En una veta similar, la no inclusión de los analfabetos en el derecho de voto no nos impidió clasificar un régimen como democrático. Nuestros criterios para juzgar la inclusividad son históricamente contingentes porque la democracia en sí misma es siempre cambiante (Markoff, 1996) –si bien la democracia también personifica algunos principios inmutables en su esencia tal como elecciones libres y transparentes y el respeto por las libertades civiles básicas–. La amplitud del derecho de voto no deja afuera a muchos regímenes en el mundo contemporáneo, dado que los estándares sobre la inclusión se han vuelto universales en las democracias modernas.

Tercero, las democracias deben proteger los derechos políticos y las

libertades civiles tales como la libertad de prensa, libertad de opinión, libertad para organizarse, y derecho del habeas corpus, etc. Aun siendo un gobierno elegido en elecciones libres y justas con un amplio margen de votos, ante la ausencia de una garantía efectiva de las libertades civiles, dicho gobierno no es democrático tal como se entiende ese término en el mundo moderno. El Salvador y Guatemala en 1980, entre otros casos en América Latina contemporánea, ilustran el punto. Un componente liberal –la protección de las libertades individuales– es un elemento necesario de la democracia contemporánea. Precisamente porque la dimensión liberal es una característica que define la democracia contemporánea, el concepto de “democracia iliberal” de Diamond (1999: 42-51), Merkel (1999), y Zakaria (1997) es problemático; sugiere que regímenes que no protegen las libertades civiles y los derechos políticos aun así podrían llamarse democracias (Plattner, 1998).<sup>3</sup> Los regímenes iliberales con elecciones competitivas son semidemocracias en el mejor de los casos y, en algunas oportunidades, son sencillamente autoritarismos.

Cuarto, las autoridades elegidas deben tener el poder real de gobernar, oponiéndose así a la situación en la que los representantes elegidos son controlados por los militares o por una figura oculta no electa (Valenzuela, 1992). Si las elecciones son libres y transparentes pero producen un gobierno que no puede controlar la mayoría de las áreas políticas porque los militares o alguna otra fuerza lo hace, entonces el gobierno no es una democracia. Por nuestra estricta definición, algunas de las “democracias defectuosas” de las cuales habla Merkel (1999) no son solamente defectuosas: no son democracias.

Los cuatro elementos de nuestra definición son necesarios y deben ser incluidos aun si hacerlo requiere juicios subjetivos acerca de los regímenes. Esta definición cumple el requisito de ser mínima pero completa si a) los cuatro criterios son componentes necesarios de la democracia, sin los cuales un régimen no debería ser considerado democrático; y b) ningún otro rasgo distintivo es necesario para caracterizar la democracia. Nosotros creemos que esta definición cumple ambas condiciones, mientras que algunas definiciones recientes fallan en la segunda afirmación por descuidar ciertas características esenciales de la democracia.

Nuestra definición se focaliza en el procedimiento pero añade un interés por las libertades civiles y el poder efectivo de gobierno. Se acerca a la que fue propuesta por varios teóricos (Collier y Levitsky, 1997; Diamond, Linz y Lipset, 1989: XVI - XVIII; O'Donnell en su tema de SCID). Difiere de las definiciones no procedimentales que no se refieren explícitamente a las

<sup>3</sup> Históricamente, la noción de “democracia iliberal” no es una contradicción irónica; estuvo en el centro de la preocupación de Tocqueville sobre la “tiranía de la mayoría” en los Estados Unidos, así como una preocupación igualmente central para Madison. En el contexto contemporáneo, sin embargo, nosotros preferimos darle el sentido en cuanto a que indica claramente que regímenes que no sostienen las libertades civiles tradicionales no entran dentro de la categoría de democracias.

elecciones (v.g., Bollen 1991: 5) y de la definición clásica de Schumpeter y la más reciente de Przeworski *et al.* (2000), ambas submínimas.

Finalmente, siguiendo a Przeworski *et al.* (2000), es útil hacer explícito dos puntos que nuestra definición no incluye. Primero, deja afuera resultados sustantivos tal como equidad social. Nosotros limitamos la definición de democracia a su aspecto procedimental y dejamos como una pregunta empírica la relación entre democracia e igualdad. Incluir equidad social en la definición de democracia enturbia el cuadro de la misma, aun a sabiendas que altos niveles de desigualdad podrían bien volverse en contra de la democracia. Segundo, nuevamente siguiendo a Przeworski *et al.*, nuestra definición no dice nada sobre *accountability*,<sup>4</sup> sobre defectos en la administración de la justicia (excepto aquellos que atañen a las libertades civiles y a los derechos políticos), e instancias de “decretismo”. Sumando tales criterios, que no son inherentes a la naturaleza de la democracia, se llega a una definición no-mínima de la democracia.

### Los riesgos de la definición submínima

Nuestra definición lleva a una similitud con la de Schumpeter (1947) y con la de Przeworski *et al.* (2000): las tres se focalizan en los procedimientos. Insistiendo en la segunda, tercera y cuarta dimensiones de democracia, sin embargo, nuestra definición difiere de aquella usada por Schumpeter y Przeworski *et al.* Ambas igualan la democracia con la realización de elecciones libres y justas que permiten una alternación en el poder siendo indiferentes en la falta de las libertades civiles o la presencia de “dominios reservados” en las políticas públicas que están bajo el control de figuras no elegidas (Valenzuela, 1992).<sup>5</sup>

Przeworski *et al.* articulan cuidadosamente sus criterios de codificar y hacer depender sus clasificaciones de regímenes, de una definición de

<sup>4</sup> Schmitter y Karl (1991: 40) hacen central la noción de *accountability* en su definición de democracia, pero su definición es difícil de operacionalizar. En una veta similar, Jagers y Gurr (1995) incluyen restricciones institucionales en el poder ejecutivo como uno de las dimensiones que definen la democracia. Si bien las democracias tienen generalmente más restricciones sobre el poder ejecutivo que los regímenes no democráticos, entre las democracias, hay una amplia variación sobre cuán restringido está el Poder Ejecutivo.

<sup>5</sup> Przeworski *et al.* es equívoco en este último punto. Por un lado, ellos hacen notar (p. 15) que “en una democracia, los cargos que están siendo ocupados a través de la realización de las elecciones garantizan a sus titulares la autoridad de ejercer el gobierno libres de las restricciones legales de tener que responder a un poder no constituido como resultado de un proceso electoral”. Este criterio parece imponer cualquier régimen en donde los militares gobiernen desde las sombras como no democrático. Por otro lado, ellos afirman vigorosamente (p. 35) que no incluyen el control civil sobre los militares en su clasificación de regímenes.



democracia y no-democracia. Por otro lado, ellos usan una definición submínima de democracia, que es el resultado de contar algunos regímenes autoritarios como democracias. Su definición de democracia (p. 15) gira exclusivamente en torno de la competencia por los cargos. “Democracia [...] es un régimen en el cual aquellos que gobiernan son seleccionados a través de elecciones competitivas”. Más específicamente, en una democracia, la jefatura de gobierno y la legislatura deben ser elegidas, y debe haber más de un partido.

Przeworski *et al.* no están solos al definir la democracia estrictamente en términos de la competencia por los cargos. En su trabajo clásico, Schumpeter (1947: 269) también se centró en la contienda electoral entre las elites y partidos políticos: “el método democrático es aquel arreglo institucional para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto de las personas”. En las dos décadas pasadas, sin embargo, la mayoría de los científicos políticos han usado una definición más expansiva y menos parsimoniosa, más acorde con la que se presentó anteriormente.

Przeworski *et al.* se representan como un afloramiento, al definir la democracia tan escuetamente, pero un afloramiento para tomar seriamente dadas su prominencia académica y la de su proyecto. Argumentan que las clasificaciones de los regímenes políticos deberían depositar “una exclusiva confianza en juicios observables antes que en juicios subjetivos” (Álvarez *et al.*, 1996: 3). Ellos minimizan la subjetividad que se desprende de sus propias afirmaciones acerca de por qué las elecciones son libres y limpias, aun cuando esta distinción entre juicios observables y subjetivos está dibujada muy astutamente.

Los regímenes deberían ser clasificados según criterios observables, pero los científicos sociales deben hacer juicios sobre si una violación es suficientemente seria como para tildar a un régimen menos que democrático. Además, confiar en criterios observables no requiere restringir una definición de democracia a la esfera electoral. La afirmación de los derechos humanos y las libertades civiles, la extensión de la participación, y el grado en el que los actores no democráticos tienen poder de veto sobre la política del gobierno son observables. A menudo es más difícil conseguir datos confiables acerca de la situación de los derechos humanos y sobre si el poder elegido tiene realmente capacidad de gobernar, que conseguirlos en lo que respecta a la transparencia de los comicios. Es un error, no obstante, clasificar regímenes políticos sin hacer juicios sobre el respeto a las libertades civiles y sobre la capacidad real en gobernar del gobierno elegido.

Un enfoque centrado exclusivamente en la competencia política lleva a una definición submínima y a errores en la clasificación de los regímenes. Tal como ha argumentado Karl (1986), el “electoralismo” –lo resultante de las elecciones competitivas y la democracia– pierde de vista dimensiones fundamentales de la democracia. Las elecciones competitivas

sin un amplio espectro de sufragio adulto pueden existir en un régimen oligárquico predemocrático o en un régimen exclusivo racial étnico que excluye la mayoría de la población (v.g., Sudáfrica durante el Apartheid). Pero si un gobierno contemporáneo es elegido en una contienda que excluye la mayoría de la población adulta, está violando el significado mismo de la democracia como gobierno del pueblo. No obstante la desviación que la democracia representativa ha sufrido de este sentido primario, es esencial preservar la idea que los gobiernos democráticos son elegidos por el pueblo. En términos prácticos, este segundo criterio no es tan discriminador con relación a la ola de democratización post 1974, porque casi todos los países que han garantizado elecciones libres y limpias han tenido un amplio espectro de votantes.

Álvarez *et al.* se rehúsan explícitamente a aplicar juicios subjetivos sobre las libertades civiles, en la clasificación de regímenes.<sup>6</sup> Sin embargo, sin el respeto hacia el núcleo de derechos civiles tradicionalmente asociados con la democracia, un régimen no es democrático tal como entendemos hoy su significado. Sin la protección de los derechos civiles, la elección misma está viciada. Las elecciones no son libres y limpias si la oposición se arriesga a represalias por criticar al gobierno, si no está permitida la expresión o difusión de otros puntos de vista, o si no se pueden formar o reunir los partidos políticos, la prensa no puede publicar libremente, los candidatos no pueden viajar, etcétera.

Przeworski *et al.* intentan corregir este defecto en sus definiciones contando como democráticos sólo aquellos regímenes en los cuales ha habido por lo menos una alternancia en el poder, evaluando de ese modo la efectividad del proceso electoral en retrospectiva. “Dondequiera que un partido gobernante sufriera eventualmente una derrota electoral y permitiera a la oposición asumir el gobierno, el régimen se clasifica como democrático por el período completo que su gobierno estuvo en el poder bajo esas mismas reglas” (p. 24). Pero este criterio es tanto *sobre* como *sub* inclusivo. Las violaciones de las libertades civiles o de los derechos políticos pueden ser dirigidas en contra de un punto de vista político –incluso uno dominante– pero sin embargo dejar al electorado algunas opciones, produciendo de esta manera la alternancia requerida en el gobierno y, al mismo tiempo, no permitiendo elecciones libres y limpias. Esto ocurrió en la Argentina entre 1958 y 1966, cuando el partido peronista fue proscripto, negando al pueblo la posibilidad de votar al partido más popular.

Por añadidura, aun si la alternancia en el poder mostraba que las elecciones eran libres y competitivas en un tiempo  $t$ , difícilmente hubiera sido un indicador de su transparencia en  $t-1$ . Considérese, por ejemplo,

<sup>6</sup> En sus trabajos posteriores Przeworski *et al.* 2000 son mas equívocos acerca de este punto. Ellos no incluyen la protección de los derechos civiles en su definición de democracia, pero dan a conocer que “cierto grado de libertad política es una condición *sine qua non* para la contienda” (p. 34).

el caso de Jamaica. Dada la alternancia en el poder en 1989, Przeworski *et al.* clasificaron a Jamaica retroactivamente como una democracia por todo el período 1962-1990, aun cuando el gobernante Jamaica Labor Party (JLP) manejó el calendario electoral y fue a elecciones virtualmente sin oposición en la elección de 1983. El JLP controló todos los asientos del Parlamento entre 1984 y 1989. Este problema es también importante en algunos de los países de Latinoamérica. Usando estas reglas de codificación, dada la alternancia de poder en el 2000, las elecciones de México deberían presumiblemente ser consideradas libres y limpias durante el último siglo veinte y tal vez antes aún. El hecho de que las elecciones del 2000 permitieran una alternancia en el poder, no dice nada acerca de la transparencia de las elecciones previas.

La regla genera algunas veces el problema opuesto, al excluir de la categoría países democráticos en los que la libertad subyace a las elecciones limpias y libres, pero el electorado está satisfecho con el partido en el poder. Japón fue una democracia por décadas antes que hubiera una alternancia en el poder. Pero bajo la regla de la alternancia, no está claro si Japón hubiera calificado como una democracia, tal como Przeworski *et al.* codificaron este caso pocos años antes. El Liberal Democratic Party (LDP) nunca dejó el poder entre 1955 (cuando nació dicho partido) y 1990 (el último año según la base de datos de Przeworski *et al.*). La presencia de un partido dominante que gana consistentemente las elecciones por un par de décadas no es inherentemente incompatible con la democracia.

Álvarez *et al.* (1996: 20) demandan que se debería investigar empíricamente si la ausencia de violencia arbitraria está asociada con la democracia antes de incluir esa ausencia en la definición. Pero una de las características distintivas de la democracia representativa moderna es su dimensión liberal: gobierno limitado y la adhesión a un núcleo de valores sobre la santidad de lo individual. Algunos gobiernos competitivamente electos han infringido seriamente tales derechos. En los primeros tiempos de Hitler, el gobierno elegido competitivamente ya estaba comenzando una campaña sistemática para negar los derechos básicos a ciertos grupos. De manera similar, en algunas partes de Colombia (desde 1980 hasta la actualidad) y Perú (desde 1980 hasta principios de 1990), las campañas gubernamentales o paramilitares contra las guerrillas y el tráfico de droga han significado todo menos una experiencia democrática para aquellos aldeanos atrapados entre ambos bandos. Cuando estas condiciones se generalizan, afectando a una porción grande de la población, el país no debería ser considerado una democracia. En síntesis, es importante distinguir entre gobiernos electos iliberales y democracias liberales.

Adicionalmente puede decirse que un gobierno no es democrático a menos que los candidatos elegidos efectivamente gobiernen. Przeworski *et al.* rechazan explícitamente este criterio y sostiene que la clasificación de regímenes no debería basarse en los juicios sobre el efectivo ejercicio

de poder: “en algunas democracias (Honduras y Tailandia son los prototipos) el poder civil no es más que un delgada capa sobre el poder militar, ejercido por generales sin investidura. Sin embargo, mientras quienes detentan el gobierno sean elegidos en elecciones en las que alguien más tenga la posibilidad de ganar y mientras ellos no usen su poder para eliminar la oposición, el hecho de que el jefe del ejecutivo sea un general o un sirviente de aquél no añade ninguna información relevante” (p. 35).

Nosotros somos escépticos respecto del argumento que dice que “el poder civil no es más que una delgada capa sobre el poder militar”. Si el gobierno elegido por el pueblo no gobierna de hecho, no es democrático. El argumento contrario parece basarse en la suposición de que hay una opción, que el pueblo puede elegir entre el sirviente de un general y alguien que no es un sirviente. Pero en algunos casos, todos los candidatos no son tanto sirvientes, sino rehenes. En estos casos, el poder de decisión en determinadas áreas está limitado por la amenaza de la intervención militar o por la toma de control de un sirviente de los militares.

Abundan en Latinoamérica ejemplos de gobiernos libremente elegidos limitados por un “guardián” militar. En la Argentina este caso tuvo lugar entre 1955 a 1966; ciertos resultados electorales estaban determinados a priori porque los militares habían proscrito el partido que gozaba del apoyo popular. Los militares de Guatemala jugaron un rol de “guardián” *de facto* en los años de 1980 y a principios de la década de 1990. Luego de aproximadamente dos años de ganar por mayoría en las elecciones libres y limpias de 1985, el presidente Cerezo admitió que cuando él había tomado el gobierno, los militares le permitieron ejercer sólo un 30% de sus poderes constitucionales. Confesó que la situación mejoró con el tiempo, mientras otro observador local estimaba que el porcentaje de poder que efectivamente podía usar el presidente en verdad decreció en un 10 o 15 por ciento hacia 1988.<sup>7</sup> Una situación similar tuvo lugar en El Salvador desde 1982 hasta un poco antes de las elecciones de 1994. Los militares y los paramilitares estaban detrás del control del gobierno civil e insensiblemente mataron 10.000 izquierdistas y manifestos simpatizantes de la izquierda. Los resultados electorales no aceptables para los militares fueron anulados.

Los gobiernos en estos países fueron elegidos en contiendas electorales que eran razonables pero no completamente libres y limpias. Pero los militares y paramilitares controlaron un amplio radio de opciones políticas, incluyendo el grado permitido de opinión política (los militares reprimieron duramente a la izquierda), la política de derechos humanos, los medios empleados en la guerra civil, aspectos importantes de la política laboral (los sindicatos y gremios fueron duramente reprimidos), la política agraria, y muchas otras. Los gobiernos elegidos por el pueblo no go-

<sup>7</sup> Declaraciones tomadas en el International Human Rights Law Group y Washington Office de Latinoamérica (1988: 11-12 y n. 10).

bernaron efectivamente en áreas políticamente importantes. En muchas de ellas, el gobernante fue el militar o paramilitar, y ninguna de las opciones del escrutinio dejó una alternativa a ello. Llamar a tal gobierno “democrático” no hace justicia a la palabra. Si un gobierno electo no puede gobernar porque los militares o algún otro actor político domina el sistema político, no es democrático. El uso de una definición submínima de democracia lleva a Przeworski *et al.* a ver y contar muchos regímenes como democráticos a pesar de las prácticas que llevarían a la mayoría de los observadores a un juicio contrario.

### **Reglas de codificación y agregación**

En esta sección presentamos nuestro modelo de reglas de codificación y agregación para la clasificación de regímenes políticos. Las reglas explícitas de codificación y agregación forman un pilar de la clasificación de regímenes (Munck y Verkuilen, 2000). Tales reglas promueven la igualdad de las evaluaciones a lo largo de los casos y los tiempos. Reducen los errores de subjetividad y de medición que afectan la clasificación de regímenes (Bollen, 1993; Bollen y Paxton, 2000) a menos que uno confíe exclusivamente en un criterio estrictamente observable, tal como lo hace Vanhanen (1990), pero con una pérdida considerable de sondeo. También facilitan a otros teóricos la evaluación de criterios y clasificaciones actuales.<sup>8</sup>

Nuestras reglas de codificación evalúan en qué grado son violadas las cuatro definiciones de la democracia. Tipifican las posibles violaciones de estos principios democráticos y los califican como fallas estructurales o parciales. El esquema de codificación es el siguiente:

1) *Elecciones de la Legislatura y del Ejecutivo.* ¿Fue el jefe de gobierno (en Latinoamérica, el presidente) elegido libre y transparentemente, o es él/ella una designación constitucional que reemplaza a una cabeza de gobierno que murió, renunció o fue procesado? Por “elegidos” nosotros significamos, tal como lo hicieron Przewoeski *et al.* (2000), que él/ella fue elegida en unas elecciones directas y limpias o elegido/a por un cuerpo legislativo que fue conformado mayormente, en lo que a sus miembros se refiere, por el resultado de elecciones directas. En un nivel similar, ¿existe un cuerpo legislativo en el cual la mayoría de sus miembros ha sido elegida limpiamente? Con muy pocas excepciones, las elecciones de legisladores nacionales, en el período post 1945, han sido directas, aunque en raras ocasiones, como en la cámara alta de la Argentina hasta la reforma constitucional de 1994, algunos miembros eran elegidos indirectamente en elecciones libres y limpias.

<sup>8</sup> Una de las virtudes de Przeworski *et al.* (2000), Bollen (1980), y Coppedge y Reinicke (1990) son las reglas explícitas de codificación y agregación.

En una democracia, el jefe de gobierno y la legislatura son elegidos en elecciones libres y limpias.

*Una violación mayor* de este principio democrático ocurre si:

a) el jefe de gobierno o la legislatura no son elegidos, o  
b) el gobierno usa sus recursos (patronazgo, represión, o una combinación de ambos) para asegurar una victoria electoral –i.e. existen quejas sistemáticas sobre fraude y repones presidenciales (v.g., México 1945-1988, Argentina 1952-1955, El Salvador 1952-1963, Paraguay 1960-1989)–.

c) A través del fraude, manipulación o represión explícita, el gobierno hace imposible competir a una amplia gama de partidos (o si compiten, tomar el gobierno).

*Una violación parcial* ocurre si:

a) hay quejas sistemáticas de elecciones disfrazadas y/o de persecución de la oposición pero es todavía incierto el resultado electoral y el gobierno falla en el propósito de lograr la mayoría en la legislatura, o

b) los militares vetan unos pocos pero importantes candidatos “no aceptados” (v.g., Argentina 1958-1966),<sup>9</sup> el fraude afectó pero no sesgó completamente los resultados electorales; o las elecciones fueron conducidas sustancialmente bajo reglas de juego desiguales (v.g., Nicaragua en 1984 porque los sandinistas dominaron los medios de comunicación y presionaron a los grupos de la oposición. El Salvador en el año 1980 porque la izquierda sufrió una represión masiva).

2) *¿Es el derecho de voto inclusivo?* En una *democracia*, el derecho de voto es amplio comparado con otros países en el mismo período histórico, y las categorías sociales no incluidas (v.g., niños) no son tomadas como grupos políticamente excluidos con preferencias políticas distintivas.

*Una violación mayor* de este principio democrático ocurre si una gran parte de la población adulta carece de derecho de voto por razones étnicas, clasistas, de género o educativas, de lo que resulta que:

a) seguramente se previene resultados electorales que podrían ser muy diferentes (o por lo menos es lo que generalmente se cree), o

b) una exención inusual para ese período, o

c) se disparan protestas masivas sociales.

<sup>9</sup> No consideramos automáticamente todas las proscripciones como una violación parcial. A fines de 1940 y en la década de 1950, muchos países latinoamericanos proscribieron los partidos comunistas. No obstante, dado que un amplio espectro de opciones existía, nosotros no rotulamos esta proscripción como una falla parcial. Pocos de los partidos comunistas proscriptos en los años 1940 y 1950 eran significativos electoralmente. Además, en ese tiempo mucha gente observó la proscripción abierta de partidos antisistema no sólo como consistente, sino inclusive como necesario para la democracia (Linz, 1978). El partido peronista es distinto porque fue el partido más grande en la Argentina, y no fue patentemente antisistema.

Una *violación parcial* ocurre si la negación del derecho de voto de algunos grupos sociales ocurre de manera que no afecta significativamente la proporción de los resultados electorales.

Estos criterios de inclusión contienen juicios complejos, pero el criterio simple y obvio –sufragio adulto universal– es tergiversador e irrealista si se usa un estándar retrospectivo para clasificar regímenes. Todavía hoy, pocos países observan el sufragio adulto universal. Algunos, que son mayormente vistos como democracias, excluyen a los insanos, convictos, residentes permanentes, ciudadanos no residentes, o miembros de las fuerzas armadas. Adicionalmente, nosotros hacemos la vista gorda sobre la negación del voto a las mujeres y a los analfabetos para la primera parte del período bajo consideración. Estas tempranas exclusiones eran artefactos culturales de un tiempo pasado; este criterio de democracia ha cambiado a lo largo del tiempo.

3) *¿Son respetadas las libertades civiles?* En una democracia, las violaciones de los derechos humanos no son comunes, los partidos son libres para organizarse, y el gobierno respeta las garantías constitucionales.

Una *violación mayor* de los principios democráticos ocurre si:

a) el grueso de las violaciones a los derechos humanos o censura contra la prensa de la oposición ocurre sistemáticamente, o

b) los partidos políticos no son libres de organizarse –i.e., la mayoría de los partidos grandes está proscripta, sólo un partido existe, o algunos partidos están firmemente controlados por el gobierno (v.g., Panamá 1968-1980, Paraguay 1947-1959, Brasil 1965-1979)-.

Una *violación parcial* ocurre si:

a) las violaciones de los derechos humanos están menos extendidas pero aun así afectan la capacidad de organización de la oposición en algunas áreas geográficas o sectores sociales, o

b) hay una censura intermitente de los medios o una prohibición regular de un partido mayor o candidato.

4) *¿Gozan los gobernantes electos de verdadera capacidad para gobernar?* En una democracia, los líderes militares y los militares como institución tienen escasa o menor influencia en las políticas que en los asuntos militares, y sus preferencias no afectan sustantivamente las oportunidades de los candidatos presidenciales.

Una violación mayor de este principio democrático ocurre si:

a) los líderes militares o los militares como institución dominan abiertamente la áreas políticas más relevantes no estrictamente ligadas a las fuerzas armadas, o

b) si el jefe de gobierno elegido es un títere, al tiempo que el proceso electoral no determina realmente quién gobierna.

Una *violación parcial* ocurre si los líderes militares o los militares como institución son capaces de vetar importantes políticas en unas pocas áreas no relacionadas con las fuerzas armadas (v.g., Ecuador 1961-1962).

Munck y Verkuilen (2000) han señalado la importancia de las reglas explícitas y sensibles para avanzar desde dimensiones desagregadas a una clasificación agregada de regímenes. Nuestra regla de agregación es simple. Nosotros usamos estas cuatro dimensiones para construir una medida tricotómica de la democracia en América Latina. Clasificamos los gobiernos como democráticos, semidemocráticos y autoritarios. Cuando los gobiernos no cometen violaciones de ninguno de los cuatro criterios, los calificamos como democráticos. Son calificados como autoritarios si registran una o más violaciones mayores o como semidemocráticos si presentan sólo fallas parciales en una o más categorías.

El criterio en nuestra definición de democracia envuelve alguna codificación discrecional –i.e., evaluaciones subjetivas–. Pero preferimos una definición completa a una submínima (aun si ello requiere evaluaciones subjetivas). Es poco cómodo que una clasificación se base en datos objetivos si no incluye suficientes criterios para distinguir entre democracias y no-democracias. Los científicos sociales no deberían ignorar los componentes importantes de la democracia simplemente porque ellos son difíciles de medir. Un juicio informado orientado por reglas de codificación bien especificadas es mejor que ninguna medición.

Reconocemos el valor de las escalas continuas de la democracia. Podríamos haber construido una escala más continua a través de un principio sumatorio de agregación mediante la suma de puntos (de cero a dos por dimensión) en las cuatro dimensiones –produciendo de ese modo una escala de nueve puntos que va de cero a ocho–. En esta etapa de nuestro cometido tenemos razones conceptuales y prácticas para preferir una tricotomía a una escala más diferenciada construida en esta forma. Conceptualmente, sumando puntos a lo largo de las cuatro dimensiones se podrían producir distorsiones porque se asume que las cuatro dimensiones 1) pueden ser medidas a un nivel de intervalos; 2) puede ser medida en las mismas unidades; y 3) tienen el mismo peso conceptual, de manera que una puntuación mayor en algunas dimensiones puede compensar una débil puntuación en otras.

Nuestras reglas de codificación y agregación y por lo tanto nuestra clasificación de regímenes no se basa en tales suposiciones. Nuestras cuatro dimensiones están codificadas en escalas ordinales (violación mayor, violación parcial, no violación), y la agregación matemática puede conducir a equívocos porque las distancias entre las categorías ordinales no son necesariamente uniformes. La asunción de un igual peso conceptual inherente a un proceso de agregación sumatoria es igualmente problemática porque las cuatro dimensiones son necesarias individualmente y conjuntamente suficientes para la democracia. Las violaciones de gran magnitud no pueden ser compensadas mediante la adhesión en las otras a los principios



democráticos. Por ejemplo, si las elecciones son fraudulentas y el gobierno se compromete en una extensiva intimidación haciendo imposible la competencia a los partidos de la oposición, la ampliación del derecho de sufragio no incrementará el carácter democrático del régimen.

Nuestro método de agregación también ofrece una ventaja práctica. Un proceso de agregación sumatoria requeriría una cuidadosa evaluación de cada dimensión de la democracia por cada régimen, cada año. En contraste, nuestro proceso de agregación nos permite limitar la recolección de datos a casos en los cuales no hay una violación mayor al nivel electoral. El criterio electoral filtra gobiernos que son abiertamente autoritarios, restringiendo la búsqueda de información más costosa y detallada a las democracias, semidemocracias, o distintas maneras de gobierno autoritario. Si un régimen no tiene elecciones razonablemente libres y transparentes, entonces no necesitamos recoger datos adicionales. Desde que la información para el primer criterio es más fácil de obtener, esta regla de agregación reduce los costos de la información.

### **Una clasificación de regímenes en Latinoamérica**

El cuadro 1 muestra nuestras clasificaciones de 19 países latinoamericanos por el período de 1945-1999. Esta clasificación tricotómica es ordinal; se mueve de más a menos democrático. No distingue entre diferentes tipos de regímenes patentemente no democráticos. Para algunos propósitos, tales distinciones son relevantes (Linz, 1975; Linz y Stepan, 1996: 38-54). Pero aquí nosotros estamos preocupados primariamente por el continuo de regímenes democráticos a no democráticos. Usaremos el término "autoritario" laxamente, para abarcar todos los regímenes claramente no democráticos. La categoría semidemocrática incluye una variedad de regímenes que impulsan elecciones competitivas pero todavía no dan la medida de la democracia. Podríamos haber clasificado las semidemocracias en varias subcategorías, pero en todos estos casos se realizan elecciones razonablemente libres y limpias mientras otros elementos de la democracia son menoscabados.

En esta sección y en la próxima discutimos con mayor detalle nuestra alternativa de medición. ¿Por qué elegimos una escala categórica en vez de un índice continuo? ¿Y por qué esta escala es tricotómica en vez de ser simplemente dicotómica?

Además de los problemas de agregación discutidos en la sección previa, la razón para elegir una medición categórica es doble. Primero: aun cuando las mediciones continuas son apropiadas para algunos propósitos de investigación (Bollen, 1980; Bollen y Jackman, 1989: 612; Coppedge y Reinecke, 1990; Dahl, 1971, Diamond, 1999; Elkins, 2000; Hadenius, 1992: 36-71; Vanhanen, 1990), aquélla<sup>10</sup> es útil para el objetivo de rotular regi-

<sup>10</sup> La medición categórica. [N. de la T.]

**Cuadro 1. Clasificación de los regímenes latinoamericanos, 1945-1999**

<b>Argentina</b>	1945	A	<b>Guatemala</b>	1945-53	S
	1946-50	S		1954-85	A
	1951-57	A		1986-99	S
	1958-61	S	<b>Haití</b>	1945-99	A
	1962	A		<b>Honduras</b>	1945-56
	1963-65	S	1957-62		S
	1966-72	A	1963-81		A
	1973-74	D		1982-99	S
	1975	S	<b>México</b>	1945-87	A
1976-82	A	1988-99		S	
	1983-99	D	<b>Nicaragua</b>	1945-83	A
<b>Bolivia</b>	1945-51	A		1984-99	S
	1952-63	S	<b>Panamá</b>	1945-47	S
	1964-81	A		1948-55	A
	1982-99	D		1956-67	S
<b>Brasil</b>	1945	A		1968-89	A
	1946-63	D	1990-93	S	
	1964-84	A	1994-99	D	
	1985-99	D	<b>Paraguay</b>	1945-88	A
	<b>Chile</b>	1945-72		D	1989-99
1973-89		A	<b>Perú</b>	1945-47	S
1990-99		D		1948-55	A
<b>Colombia</b>	1945-48	S		1956-61	S
	1949-57	A		1962	A
	1958-73	S	1963-67	D	
	1974-89	D	1968-79	A	
	1990-99	S	1980-82	D	
	<b>Costa Rica</b>	1945-48	S	1983-84	S
1949-99		D	1985-87	D	
<b>Dominicana</b>	1945-65	A	1988-91	S	
	1966-73	S	1992-94	A	
	1974-77	A	1995-99	S	
	1978-93	D	<b>Uruguay</b>	1945-72	D
	1994-95	S		1973-84	A
1996-99	D	1985-99		D	
<b>Ecuador</b>	1945-47	A	<b>Venezuela</b>	1945	A
	1948-62	S		1946	S
	1963-67	A		1947	D
	1968-69	S		1948-57	A
	1970-78	A		1958-99	D
	1979-99	D			
<b>El Salvador</b>	1945-83	A			
	1984-91	S			
	1992-99	D			

D = democrático S = semidemocrático A = autoritario

Nota: El año de transición de un régimen a otro fue codificado como el nuevo régimen. Por ejemplo, aunque la dictadura militar argentina duró entre 1976 y 1983, codificamos 1983 como democracia porque el nuevo régimen se inauguró en diciembre de ese año.

menes políticos. Tanto las continuas como las ordinales sirven para grandes metas de investigación (Collier y Adcock, 1999). Los rótulos de los regímenes son esenciales para analizar procesos comparativos históricos, para describir regímenes, y para estudiar sus caídas y transiciones.

Segundo, dado tanto el costo como el tiempo, hubiera sido difícil construir una medida más refinada para cada país y para cada año desde 1945. Podremos no saber si un país debería ser calificado como 6 o 7 en la escala de intervalo de Freedom House, pero podemos estar seguros de que es una semidemocracia. Mediante la construcción de una escala tricotómica con una modesta demanda de información, podemos reducir significativamente el número de errores de codificación y lograr así una confiabilidad mayor a la que hubiera sido posible bajo un esquema de clasificación más exigente. Nuestro esquema tiene suficientes categorías como para evitar el forzamiento de los casos en clases que violan nuestro entendimiento y sentido común, a la vez que tiene suficientemente pocos, como para que no sea necesario esbozar distinciones finas entre regímenes.

Debido a que esta codificación es cualitativa e histórica, envuelve cierto grado de juicio subjetivo. Pero con reglas de codificación explícitas, las cuatro dimensiones que están siendo juzgadas son uniformes y los parámetros generales para hacer esos juicios claros. El hecho de que datos secundarios generados por expertos en países están disponibles combinado con estándares explícitos y relativamente simples, hace más fácil para otros teóricos chequear nuestra codificación de los casos.

Por supuesto, aun con reglas de codificación explícitas, algunos casos presentan dificultades en sus aproximaciones. ¿Debería el Brasil de 1946-1963 ser calificado como una semidemocracia por las restricciones en la participación y competencia, o como una democracia porque la competición a nivel nacional era vigorosa y la participación aceptablemente extensa? Una opción razonable puede hacerse por cualquiera de las dos vías.

En suma, nuestra clasificación ordinal tricotómica resume una gran cantidad de información, es descriptiva y conceptualmente más rica que los códigos cuantitativos, y nos permite situar regímenes actuales en la escala continua de las prácticas políticas de manera tal que coincidan el entendimiento de la naturaleza de los regímenes y del cambio de los mismos. Nuestras categorías son rápidamente comprensibles en el lenguaje ordinario de las ciencias sociales. Esta tricotomía permite una significativa gama de variación sin perder la parquedad en la construcción de los tipos de regímenes. Finalmente, nuestra aproximación ordinal y tricotómica es consistente con la naturaleza continua de la práctica democrática. La misma impone puntos de corte teóricamente dirigidos, en una más continua gama de prácticas.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Nuestra premisa de que estas categorías ordenadas configuran intervalos de una variable continua y latente es una premisa aceptada en el análisis de regresión logística (Long, 1997: 116-122).

### **Medidas dicotómicas versus medidas tricotómicas en la medición de la democracia**

Przeworski *et al.* (pp. 57-59) y Sartori (1987: 182-185; 1991) han argumentado que la democracia debería ser concebida como un fenómeno dicotómico: un gobierno es democrático o no lo es. Nosotros optamos por una medida tricotómica y si bien nos acercamos en cierta medida a Przeworski *et al.* y Sartori, lo hacemos con reservas hacia la dicotomía.

Przeworski *et al.* califican como democracias a los países en los cuales el jefe de gobierno y la legislatura son elegidos, existe más de un partido, existe una alternancia en el poder (en retrospectiva). No hay término medio, todos los demás países son dictaduras. “Menos autoritario” puede ser una buena característica, pero no es, en esta concepción, más democrática. Sartori (1978) también afirma que los regímenes deben ser primeramente clasificados como democracias antes de que tenga sentido explorar el grado democrático que presentan. Sartori y Przeworski *et al.* reconocen que hay grados entre las democracias: algunas son más democráticas que otras. Su argumento no es que no existen grados de democracia, sino que hay un “punto natural cero” para las democracias. Los regímenes por encima de un cierto puntaje son democráticos y pueden serlo en distintos grados, mientras que otros no lo son y son, de hecho, cualitativamente diferentes.

Parte de este argumento es estimulante: es útil a veces ir más allá de una medición continua de regímenes y asignarles un rótulo cualitativo. Muchos regímenes son livianamente no democráticos, y tiene sentido roturarlos como tales. Además, las etiquetas de los regímenes son útiles para analizar los cambios abruptos de las democracias. Las mediciones por intervalos pueden capturar tales acontecimientos, pero es útil establecer algunos puntos de corte que indican que un cambio de régimen ha tenido lugar. También, un régimen que es claramente democrático debería ser rotulado como tal. De ese modo Przeworski *et al.* y Sartori mantienen intacta una distinción necesaria entre una democracia y una no-democracia; nosotros no debemos abandonar todos los esfuerzos para categorizar regímenes y simplemente otorgarles un puntaje cuantitativo.

Pero Przeworski *et al.* y Sartori son excesivamente escuetos en dicotomizar en democracia y no-democracia. Aun si se reconoce el valor de calificar los regímenes de un modo cualitativo, en América Latina contemporánea una simple dicotomía no es del todo completa. Una clasificación tricotómica es más útil: democracia, semidemocracia y no-democracia o autoritarismo.

Przeworski *et al.* (pp. 57-58) rechazan explícitamente la idea de la existencia de regímenes fronterizos entre la democracia y la dictadura, pero este argumento ignora la realidad de muchos regímenes en el mundo contemporáneo, especialmente fuera de los países industrializados occidentales. Muchos regímenes competitivos electorales no llegan a ser del

todo democracias, sin tampoco poderlos calificar totalmente como dictaduras. Este problema viene a propósito de muchos regímenes latinoamericanos post 1978. Tal como lo han argumentado Diamond (1996, 1999), Hartlyn (1998), Karl (1995), O'Donnell (1994, este ítem de SCID), Valenzuela (1992) y otros, muchos regímenes latinoamericanos han cumplido los requerimientos de elecciones competitivas y limpias pero en otras dimensiones importantes se apartan de sus rasgos democráticos. Una dicotomía es muy escueta; pierde demasiada información sobre los regímenes.

Muchos regímenes no se aproximan claramente a los tipos ideales tanto de la democracia como del autoritarismo y de ese modo no encajan bien en ningún campo. Atributos del autoritarismo y de la democracia coexisten en muchos regímenes que caen entre los dos polos. Esta mezcla de atributos coloca a estos regímenes en un "área gris", una categoría intermedia en el espacio de propiedades entre democracia y autoritarismo.

Una dicotomía requiere distinciones muy sutiles entre regímenes cuando la realidad no los justifica. Las clasificaciones dicotómicas fuerzan al gran número de casos intermedios hacia una u otra categoría, lo cual puede inducir al error. Una clasificación dicotómica no es conceptualmente necesaria y no es una opción óptima para la mayoría de los propósitos de investigación.

Preferimos una codificación tricotómica justamente en razón de estos problemas que ocasiona la dicotomía. La presencia de elementos autoritarios en regímenes con elecciones competitivas está bien establecida (Diamond, 1996; Karl, 1995; O'Donnell 1993, 1994, este ítem de SCID; Valenzuela, 1992); la existencia de instituciones electorales no excluye la presencia de restricciones autoritarias en el uso de tales instituciones. Estos regímenes son lo que Collier y Levitsky (1997) denominan "subtipos diminutivos" de democracia. En América Latina, muchos gobiernos elegidos competitivamente han fallado en el aspecto de las libertades políticas y civiles que permiten verdaderas elecciones libres y limpias. Por otra parte, la realización de elecciones libres y limpias no es una garantía de los otros tres criterios de definición de la democracia; tampoco la ausencia de mal funcionamiento de las instituciones hace todos los casos igualmente autoritarios. Los elementos de autoritarismo están presentes en distinto grado en muchos regímenes basados en elecciones razonablemente libres y transparentes, sin destruir completamente su efectividad en expresar la voluntad popular. Este hecho justifica una categoría intermedia de "semidemocracias".

El concepto de semidemocracia nos permite identificar los abundantes regímenes en los cuales las imperfecciones de la práctica democrática empeoran pero no destruyen completamente la efectividad de las instituciones electorales. A través de la incorporación de la categoría de las semidemocracias, nuestra escala gana en discernimiento (presumiblemente disminuyendo el error de medición), pero aun nos permite pensar los regímenes en términos de categorías conceptualmente ricas.

## Comparando las medidas de la democracia en América Latina

En esta sección comparamos las tres mediciones existentes sobre democracia, que proveen un puntaje anual sobre un período extenso, con la nuestra y evaluamos su validez y confiabilidad para América Latina: Przeworski *et al.* (2000: 13-77), Freedom House (Gastil, 1991), y Polity (Gurr, Jagers y Moore, 1990; Jagers y Gurr, 1995, 1996). Nos concentramos principalmente en estas tres clasificaciones porque codificar cada país por cada año lleva a los teóricos a buscar cuándo ocurrieron las transiciones de regímenes y esencialmente a explicar tales transiciones. También facilita el trazar las tendencias amplias de la región; sabemos cuándo comienzan olas de democracia y olas reversas de la misma. Finalmente, nos permite examinar las causas y las consecuencias de los diferentes tipos de regímenes, tal como lo ilustrara Przeworski *et al.* (2000) en su estudio.

Como muestra el cuadro 2, las cuatro medidas de la democracia están altamente correlacionadas.<sup>12</sup> Estas fuertes correlaciones, sin embargo, no significan que la elección de una medida sobre las demás no tengan implicaciones sustanciales. De hecho, las distintas mediciones producen conclusiones sustantivas diferentes sobre temas clave, por ejemplo, sobre cuán dramático se presenta un cambio de la ola de democratización post 1978 respecto del pasado, y si los años de 1990 marcaron una pequeña erosión democrática, tal como Diamond (1996, 1999) afirma en las bases de las puntuaciones de Freedom House. Una fuerte correlación existiría aún si una medida sobrestima el grado de democracia en cada país. Y muchas de las diferencias entre estas cuatro medidas no son azarosas sino que son el resultado de la elección de una definición submínima (Przeworski *et al.*, 2000), un cambio en los estándares de codificación (Freedom House), o un sesgo político que obra en contra de los gobiernos de izquierda (Freedom House).

*Freedom House.* Comenzando desde 1972, cada año Freedom House ha calificado todos los países independientes desde 1 (la mejor puntuación) a 7, tanto en libertades civiles como en derechos políticos (Gastil, 1991).<sup>13</sup> Las evaluaciones de Freedom House han sido utilizadas como mediciones de regímenes políticos a través de la combinación de dos puntajes para proveer una evaluación de cuán democrático es un régimen (Diamond, 1996,

<sup>12</sup> En esta sección, para conservar la simpleza en la presentación de los resultados, asumimos las propiedades del intervalo para nuestra medición tricotómica (v.g., cuando utilizamos las correlaciones de con otras mediciones, significados estimados, y así sucesivamente). Para el caso de comparar con otras mediciones, combinamos los dos puntajes de Freedom House e invertimos la medida (restándole 14) para que comience de 0 (menos democrático) a 12 (más democrático).

<sup>13</sup> Las puntuaciones de Freedom House están rotuladas con dos años consecutivos -1972-1973, 1973-1974, y así sucesivamente-. Nosotros usamos un solo año como rótulo; e identificamos las puntuaciones de Freedom House con el primer año del par, lo que refleja más claramente el año para el cual las condiciones son informadas.

**Cuadro 2**

	<b>Freedom House (1972-1996)</b>	<b>Polity III (1945-1994)</b>	<b>Przeworski <i>et al.</i> (1950-1990)</b>
Mainwaring <i>et al.</i>	.82	.86	.83*
Freedom House		.86	.80
Polity III			.80

\* El coeficiente de Spearman. Todas las demás correlaciones están indicadas en valores R de Pearson. Todas las correlaciones son significativas al nivel .01 (distribución normal de dos colas).

1999: 24-34). Sus puntajes brindan una medición razonablemente diferenciada de la democracia y ofrece un alcance comprensivo de aproximadamente tres décadas. Ellos incorporan implícitamente por lo menos tres de nuestras cuatro dimensiones de democracia: elecciones libres y limpias, participación amplia, y libertades civiles y derechos humanos.

Por otro lado, las evaluaciones de Freedom House tienen dos defectos en la medición de la democracia. Primero, carecen de reglas explícitas de codificación. Esto hace imposible saber qué criterios son utilizados en la evaluación de regímenes, llevando a problemas potencialmente serios sobre su confiabilidad y validez.

Segundo, las mediciones contienen dos sesgos o predisposiciones: las puntuaciones para los gobiernos de izquierda estaban manchadas de consideraciones políticas, y los cambios en las puntuaciones son en algunas ocasiones manejados por cambios en sus criterios más que por cambios en sus condiciones reales. El primero de estos defectos es manifiesto en el duro tratamiento de Nicaragua bajo el gobierno sandinista (1979-1990) comparado con el de El Salvador en el mismo período. Las puntuaciones de Freedom House sugieren un gobierno más democrático en El Salvador (una puntuación combinada invertida de 6) que en Nicaragua (una puntuación combinada invertida de 4) en 1984. Aún en 1984, los militares en El Salvador estaban llevando a cabo una represión política y laboral y fue violentamente suprimida la oposición izquierdista. En Nicaragua, tres partidos de la derecha y tres de la izquierda del régimen del gobierno sandinista participaron en elecciones ese mismo año, y estas elecciones estaban certificadas por la mayoría de los observadores de Europa como limpias y libres de manipulación o fraude. La violencia política fuera del área sandinista-“contra” fue limitada. A pesar de la persecución ocasional de los oponentes políticos, el régimen sandinista no asesinó, encarceló o torturó grandes cantidades de líderes de la oposición. La mayoría de los observadores concuerdan que estas elecciones y las circunstancias que las rodearon eran más democráticas que aquéllas en El Salvador. Esta mala clasificación no es un incidente aislado. Bollen y Paxton (2000:

77) muestran que Freedom House tiene un sesgo sistemático contra los gobiernos de izquierda.

Segundo, muchas puntuaciones de 1970 y de principios de los ochenta son muy benignas comparadas con puntuaciones de los años de 1990. Por ejemplo, las puntuaciones de México oscilaron entre 6 y 8 a través de los autoritarios 1970 y 1980. Sin embargo, durante este tiempo, la competencia política estaba muy restringida. El PRI ganó cada gobernación y cada asiento del Senado desde los años de 1930 hasta fines de la década de 1980; no hubo absolutamente ninguna chance de alternancia en el poder al nivel nacional y estadual; y la oposición fue perseguida. Colombia también recibió un puntaje de 10 a principios de la década de 1970 cuando la competencia estaba bastante restringida (1972-1974). El acuerdo de El Frente Nacional de 1958 estableció que, a pesar de los resultados de las elecciones, los escaños congresionales serían igualmente divididos entre liberales y conservadores, y los partidos tradicionales convivirían para alternarse en el poder con cada elección presidencial. La República Dominicana (1972-1973) y El Salvador (1972-1975) fueron calificados con 9 durante los períodos semidemocráticos y autoritarios, respectivamente. Y las puntuaciones agregadas para Guatemala fueron 9 en 1972 y 10 en 1973 durante un régimen autoritario.

La puntuación de Freedom House se volvió más rigurosa en los años de 1990, sin reflejar los mejoramientos que tuvieron lugar en la región. Por ejemplo, el sistema político de México era más democrático luego de 1988 que lo que había sido previamente. La elección presidencial de 1988, si bien viciada por el fraude, fue sin lugar a dudas la más competitiva que tuvo México desde la fundación del estado de régimen del PRI en 1929. Para 1990, la oposición se había vuelto un contendiente político serio en muchos estados. No obstante, en 1980 Freedom House le adjudicó un puntaje combinado invertido de 7 siendo así un poco más democrático que en 1990 (donde el puntaje fue 6). Los derechos políticos mejoraron sustancialmente en Brasil entre 1984, cuando los militares estaban aún en el poder y a principios de 1990, pero los puntajes de Freedom House señalan lo contrario. En 1984, el último de los presidentes militares estaba aún en el gobierno; los ciudadanos de las capitales de los estados y de otras ciudades no pudieron elegir sus propios alcaldes; un tercio del senado federal había sido electo indirectamente bajo reglas diseñadas para garantizar mayorías para el gobierno militar; los partidos comunistas estaban proscritos; y la izquierda todavía era esporádicamente reprimida. Hacia 1990, estos vestigios del gobierno autoritario habían sido eliminados.

En El Salvador, la situación de los derechos humanos mejoró sustancialmente entre la oscura mitad de 1980 y la de mediados de 1990, pero los puntajes de Freedom House no reflejan ningún cambio. Una gran misión de la ONU monitoreó un proceso de paz y garantizó los derechos humanos, los militares bajaron la escalada de su actividad represiva, y



los paramilitares fueron más o menos controlados. La izquierda comenzó a opinar y dar a conocer sus ideas sin represalias violentas, y nuevos partidos políticos comenzaron a emerger. Hacia 1994, el formalmente insurrecto FMLN, objeto de una represión brutal durante los años de 1980, se sintió bastante seguro como para participar en el proceso electoral, y ganó una parte sustancial de los votos. Nada de esto hubiera sido posible diez años antes, y el puntaje de la práctica democrática debió reflejar esta mejora.

Esos sesgos en los puntajes de Freedom House son sistemáticos más que azarosos. Si las imperfecciones eran simplemente el resultado de casuales desacuerdos en los casos particulares, las diferencias habrían tenido menos impacto. Freedom House pudo haber acertado en muchos de sus juicios, lo cual compensaría los casos en los que nosotros acertamos. Los errores azarosos pueden crear alguna distorsión en el análisis pero no necesariamente sesgar las conclusiones. Pero un sesgo sistemático en la medición puede llevar a conclusiones equivocadas que son inmunes a la corrección a través de significados estadísticos. Consecuentemente, se debe tener cuidado en usar los puntajes de Freedom House, especialmente al comparar temporalmente. Algunas conclusiones basadas en las puntuaciones de Freedom House pueden desviarse por los sesgos sistemáticos, y la confiabilidad y validez de sus puntuaciones son objeto de cuestionamiento por la carencia de reglas de codificación específicas.

Hay algunas diferencias significativas entre nuestra medición y la de Freedom House. Para el período 1972-1996, de 475 casos (19 países en 25 años), 89 puntuaciones de Freedom House (18,7%) divergieron de nuestras evaluaciones.<sup>14</sup> La mayoría de las divergencias (56) resultaron de casos que codificamos como autoritarios pero que registraban calificaciones invertidas de Freedom House de 6 o más (v.g., el Brasil 1979-1984, República Dominicana 1974-1977, El Salvador 1972-1977, Guatemala 1972-1976, Honduras 1980-1981, México 1973-1975, 1979-1984).

*Polity III*. Una segunda medición continua es provista por la base de datos de *Polity III* (Gurr, Jagers, y Moore, 1990; Jagers y Gurr, 1995), que abarca 177 países por el período de 1800-1994. El proyecto de *Polity* cubre un período muy largo, y para América Latina, *Polity III* parece tener menos problemas sistemáticos que Freedom House. *Polity III* provee reglas explícitas de codificación y agregación, aunque las mismas no están tan claras como las provistas por Przeworski *et al.* (2000).

<sup>14</sup> Una divergencia ocurre si un régimen que nosotros codificamos como democracia tuvo un puntaje combinado invertido por parte de Freedom House de 7 puntos o menos; si un régimen que nosotros codificamos como una semidemocracia tuvo un combinado de Freedom House de 8 o menos de seis; si un régimen que nosotros codificamos como autoritario tiene un puntaje de Freedom House de 6 o más. El solapamiento intencionado de las categorías de democracia y semidemocracia hacen de esto un test benigno para la divergencia.

Siguiendo una concepción procedimental, Jagers y Gurr argumentan que la democracia tiene tres caracteres distintivos que la definen: 1) “la presencia de instituciones y procedimientos a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar preferencias efectivas acerca de políticas públicas alternativas y líderes. Esto es logrado a través del establecimiento de una competencia regular y significativa entre grupos individuales y organizados, un grado inclusivo de la participación política en la selección de líderes y políticas, y un nivel de libertades políticas suficientes para asegurar la integridad de la participación democrática, los procedimientos e instituciones...; 2) la existencia de limitaciones institucionales en el ejercicio del poder ejecutivo...3)...la garantía de libertades civiles para todos los ciudadanos (1995: 471). De hecho, su primer dimensión consiste en tres puntos discretos (elecciones que determinen quién gobierna, inclusividad y la protección de las libertades políticas); el tercero de esos (libertades políticas) se sobrepone sustancialmente con su tercera dimensión (libertades civiles).

Gurr y sus colaboradores crearon ocho escalas ordinales con 35 categorías para tipificar los patrones de participación, las limitaciones del poder ejecutivo, el reclutamiento del jefe ejecutivo y la complejidad de las estructuras de poder en diferentes sociedades (Gurr *et al.*, 1990; Jagers y Gurr, 1996). Notando que algunas categorías de Polity reflejaron rasgos democráticos mientras que otras reflejaron autocracia, ellos seleccionaron 21 categorías que corresponden a cinco dimensiones, las experimentaron y las integraron en dos escalas (*democracia institucionalizada y autocracia institucionalizada*) variando de 0 a 10.

La escala democrática asume un “punto cero” (es una escala de relación) y es continua. Refleja el grado de competitividad en la participación política y en la selección del jefe del ejecutivo, la apertura del proceso de su reclutamiento, y los constreñimientos políticos e institucionales sobre el mismo. El índice de autocracia refleja el alcance al que la participación es suprimida o regulada, el grado de competitividad o restricción en el reclutamiento del poder del ejecutivo, y la ausencia de frenos y contrapesos a los poderes ejecutivos. Siguiendo a Jagers y Gurr (1996), nosotros sustrajimos la puntuación de la autocracia de la puntuación de la democracia, construyendo una escala de intervalo de democracia que varía desde -10 a 10-.

A pesar de sus méritos, la escala de Polity tiene algunas desventajas. Primero, la relación entre su definición de democracia y la operacionalización es turbia. Ellos (1995: 471) discuten inicialmente los tres componentes o dimensiones de la democracia anotados arriba, pero cuando construyen sus indicadores (p. 472), tienen cinco categorías amplias que no se corresponden con las tres dimensiones: competitividad de la participación política, regulación de la participación política, competitividad en el reclutamiento del ejecutivo, apertura del reclutamiento ejecutivo, y constricciones del jefe del ejecutivo. No presentan una justificación deta-

llada para seleccionar esas cinco categorías, lo que omite algunas de las dimensiones incluidas en su discusión de democracia. En particular, su operacionalización omite la protección de las libertades civiles y políticas y la inclusividad de la participación política, siendo ambas fundamentales para su propia definición de democracia y la mayoría de las demás (incluida la nuestra).

Segundo, comparado con varias mediciones de democracia, especialmente con la de Przeworski *et al.* (2000), sus reglas de codificación y operacionalización son obstructivas y no son suficientemente claras. Algunas de sus dimensiones operan a un alto nivel de abstracción. Es difícil inferir violaciones a los derechos humanos o la presencia de dominios reservados desde conceptos más amplios tal como “regulación de la participación” o “limitación en la jefatura del ejecutivo”. Tercero, algunas categorías que moldean la codificación de Polity son de poca relevancia para el estudio de políticas modernas. Por ejemplo, una dimensión refleja si el jefe del ejecutivo es “determinado por sucesión hereditaria” (Gurr *et al.*, 1990: 81-82). Cuarto, aunque la codificación inicial está basada en ricas categorías ordinales, la medición final es un índice continuo para el que dichos valores no tienen un significado sustantivo.

Finalmente, los autores no proveen una fundamentación para sus reglas de codificación, las cuales dan importancia excesiva a alguna de sus dimensiones mientras que descuidan otras por completo. Gleditsch y Ward (1997) notaron que sólo dos dimensiones (limitación del jefe del ejecutivo y, para un alcance más pequeño, competitividad en el reclutamiento del ejecutivo) dan cuenta de la mayoría de las discordias en las escalas democráticas y autocráticas. Las dimensiones relacionadas con la participación tienen poca influencia en la medición de Polity: “la extensión y el carácter de la participación popular en la selección de los líderes es o totalmente ausente o relativamente sin importancia en la determinación del grado de democracia” (Gleditsch y Waed, 1997: 376). Este hallazgo se mantiene para la submuestra de los países latinoamericanos.<sup>15</sup> Esto crea un problema de validación desde que la democracia incluye algunos elementos (protección de los derechos humanos y las libertades civiles y la amplitud del derecho del voto), que Polity no mide.

Como en el caso de las puntuaciones de Freedom House, los desacuerdos entre nuestra clasificación tricotómica y la medición de Polity emerge mayormente de casos que ésta rotula como democráticos pero creemos deberían ser rotulados como semidemocracias o regímenes autoritarios.

<sup>15</sup> Un modelo OLS prediciendo la puntuación de Polity (democracia menos autocracia) basada en las cinco dimensiones produjo mayores coeficientes estandarizados para la dimensión del Constreñimiento del Ejecutivo (.47) y la dimensión de la Competición del Reclutamiento del Ejecutivo (.40). Todos los demás componentes, Competitividad de Participación (.29), Apertura del Reclutamiento (-.20), y la Regulación de la Participación (-.11), mostraron coeficientes beta más bajos. Todos los tests de *t* significativos al nivel .001, R-cuadrado = .97 (n=918).

De los 344 casos de Polity III calificados entre 10 y 4,99 % (340) fueron clasificados como regímenes autoritarios en nuestra escala. En contraste con esta casi unanimidad sobre los casos autoritarios, hay sustancialmente más divergencias sobre las democracias (76%) o semidemocracias (23%).

Przeworski et al. Previamente nosotros discutimos dos problemas de la clasificación de Przeworski *et al.* (2000): el uso de definiciones submínimas de democracia y la decisión de dicotomizar la democracia. Esas elecciones llevan a muchas diferencias de codificación con nuestra clasificación. El coeficiente de Spearman entre Przeworski *et al.* (2000) y nuestras mediciones categóricas es .83, pero esta asociación es más fuerte para el grupo de democracias que para los regímenes autoritarios. Todos excepto uno de estos casos rotulados como democráticos en nuestra clasificación (228/229) son también democracias en la base de datos de Przeworski. Pero sólo el 90% (386/428) de nuestros casos autoritarios son calificados como dictaduras por Przeworski *et al.* Esta divergencia subraya nuevamente que su definición operacional de democracia es más benigna que la nuestra. Ellos clasifican 79% (96/122) de nuestras semidemocracias como regímenes democráticos. Afirman que frente a la duda prefieren fallar calificando un régimen como no democrático, pero –demostrando que su definición es submínima– incluyen puntuaciones de casos como democráticos que nosotros consideramos como autoritarios o semidemocráticos.

Por ejemplo, consideran al Brasil una democracia durante los años de declive del gobierno militar (1979-1984) aunque el jefe de gobierno fue elegido por los militares y ratificado por un colegio electoral designado para asegurar la servicialidad de la elección de los militares, los gobernadores no fueron elegidos democráticamente hasta 1982, y la oposición de izquierda y los movimientos sociales rurales estaban aún sujetos a una frecuente represión. Calificaron a Guatemala como una democracia luego de la intervención militar de 1954 y desde 1966 hasta 1981, aun ante la evidencia de que las grandes violaciones de las libertades civiles y políticas y la proscripción de la izquierda hicieron no-libres a las elecciones, en el mejor de los casos, sino una total farsa. El Ejército y los paramilitares siguieron matando posibles izquierdistas, sindicalistas y a indios sospechados de colaborar o simpatizar con izquierdistas. La mayoría de las elecciones fue asistida por olas de terrorismo de Estado y manchada por fraude masivo. Con la sola excepción del civil Julio César Méndez Montenegro (1966-1970), quien gobernó a la sombra de los militares, el largo período desde 1954 hasta 1985 atestiguó una sucesión de presidentes militares, ninguno de los cuales fue elegido en elecciones libres y limpias. También consideran como democrático aun la última etapa del primer gobierno peronista en la Argentina (1952-1955), pese a que por ese tiempo Perón había restringido la difusión de puntos de vista críticos y estaba silenciando el disentimiento y persiguiendo a la oposición. Ninguno de estos casos debería ser calificado como democracia, pero

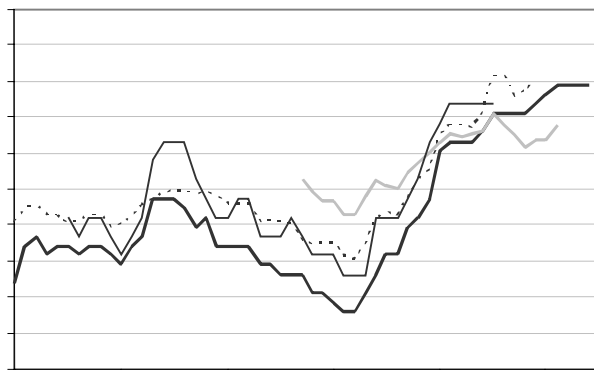
la presencia de elecciones y la eventual alternancia en el gobierno llevan a Przeworski *et al.* a clasificarlos erróneamente como tales.

La figura 1 muestra vastos puntajes anuales de la región referidos a las cuatro medidas de democracia bajo discusión. Para la comparación, normalizamos los valores de manera que todas las puntuaciones fueran de 0 a 1, e invertidas fueran necesarias para que esas altas puntuaciones denoten una mayor democracia. Las cuatro medidas muestran un proceso dramático de democratización en la región entre 1978 y 1989. A pesar de esta convergencia, las cuatro medidas producen diferentes percepciones acerca del proceso de democratización en América Latina, siendo Freedom House un caso anómalo.

Nuestra medición registra un nivel más bajo de democracia que las otras para el período anterior a 1978, y sugiere un contraste más agudo que las otras mediciones entre los años de 1990 más democráticos y el pasado autoritario. Tanto nuestra medición como la de Freedom House muestra que los peores años de la región serían 1976-1977. Desde entonces hasta casi 1990, ambas medidas muestran un mejoramiento marcado en los niveles de democracia. Pero Freedom House comienza con una estimación del nivel de democracia en la región más alta que las otras medidas y termina con una más baja, entonces la inclinación de la línea es más chata de lo que debería ser. Como resultado de estándares de codificación muy tirantes en el tiempo, la línea central de Freedom House se aproxima gradualmente a nuestra evaluación (y a las otras también), cruzando nuestra línea en 1989 y terminando debajo de todos los otros estimados, cerca de mediados de la década de 1990. En resumen, las codificaciones de Freedom House sugieren una mejora en democracia menos dramático que los otros.

De acuerdo con Freedom House, los niveles de democracia hicieron pico en 1990. Sus datos proveen las bases empíricas para el argumento de Diamond (1996, 1999: 24-34) acerca de que la democracia sufrió un declive en América Latina en los años 1990. En contraste, nuestra medición muestra niveles de democracia como ligeramente mejorados hacia 1990.

A través de la medición de Freedom House, los niveles de ampliación de la democracia en la región fueron ligeramente peores en 1991-1996 que en 1985-1989. Pero una mirada a la región indica otra cosa. En la segunda mitad de los años de 1980, América Central todavía estaba librándose de las guerras civiles. Guatemala en 1985 no era una democracia desde ninguna medición, pese a que las cosas mejoraron en 1986. El Salvador aún estaba sumergido en una horrorosa guerra civil con masivas violaciones de derechos humanos, y Panamá estaba gobernada por Noriega. América Latina también mostró elementos de autoritarismo en los años 1980 que habían desaparecido hacia 1990. Chile estaba gobernada por Pinochet, el Brasil estaba bajo el gobierno militar hasta 1985, y Paraguay tuvo una dictadura hasta 1989. Finalmente, México estaba más

**Figura 1**

firmemente sujeta al gobierno de un partido en los años 1980 que en los 1990. Los únicos países donde el desconcierto por la democracia era peor en 1990 eran Perú luego del “autogolpe” de Fujimori en 1992; Colombia, donde los paramilitares y la escalada violencia de guerrilla constriñó la práctica democrática comenzada en los años 1980; y Venezuela. Las puntuaciones de Freedom House de los años 1980 y 1990 llevan a una conclusión dudosa.

En un sentido similar, nótese el corto período de democratización de fines de 1950 y comienzos de la década de 1960. La dicotomía de Przeworski *et al.* y nuestra tricotomía registraron fuertemente esta inclinación, pero el índice de Polity apenas lo registra. Un análisis que depende del indicador de Polity perdería esta temprana “mini-ola” de democratización. En suma, a pesar de las altas correlaciones entre las cuatro medidas de democracia, las opciones de clasificación de regímenes tienen importantes implicaciones para el entendimiento sustancial de la política.

*Otras mediciones continuas.* Los indicadores de Polity y Freedom House no son las únicas medidas de intervalo disponibles sobre democracia, pero ellos presentan ventajas en términos de registro histórico. Existen algunas mediciones continuas predictoras, pero las mismas están disponibles sólo por unos pocos años. Bollen (1980) y Paxton (2000), Coppedge y Reinicke (1990) y Hadenius (1992: 36-71) construyeron importantes indicadores multidimensionales de la democracia. Pero sus indicadores requieren información cualitativa sustancial que es costosa de recopilar en una base anual por un largo espacio de tiempo y en un gran número de países. No coincidentemente, ellos restringieron su medida a un solo año (1985 para Coppedge y Reinicke, 1988 para Hadenius) o tres momen-

tos puntuales para Bollen (1960, 1965 y 1980). En teoría, estas mediciones por intervalos podrían ser extendidas para cubrir un mayor período de tiempo, pero el costo de hacerlo también sería enorme, especialmente para las décadas recientes.

Algunas mediciones continuas que usan menos información costosa presentan problemas insuperables de validación. Vanhanen (1990) midió la democracia usando dos dimensiones de elecciones: competencia y participación. Sus mediciones implican información objetiva y cuantitativa que podría ser extendida por un largo período histórico, pero tienen imperfecciones conceptuales. El autor midió la competencia mediante la sustracción de 100 al número de votos compartidos por los partidos más grandes y la participación tomando un porcentaje de la población total que votó. Entonces multiplicó estos dos indicadores para derivar en un índice de democracia. Pero la medición de competencia es defectuosa porque está muy altamente correlacionada con el sistema fragmentado de partidos. Contrariamente a lo que el índice sugiere, un sistema en el que el partido más grande gana 50% no es necesariamente menos democrático que uno en el cual el mayor gana 35%, y un sistema en el cual el partido más grande gana 25% no es necesariamente doblemente democrático como uno en el que gana por 50%. La medición de la participación también es defectuosa. Depende mucho de la edad de la estructura de la sociedad, lo que discrimina a los países con poblaciones jóvenes en donde una gama amplia de la población todavía no llegó a la edad de voto. Mayores porcentajes de participación electoral pueden reflejar leyes compulsivas de votación más que un ambiente participativo. Para la democracia, el punto crucial es que las barreras legales, los derechos civiles y las condiciones políticas sean tales que la población adulta pueda participar. Y más importante, la medición de Vanhanen falla en incorporar cualquier forma de evaluación de libertades civiles y derechos políticos.

## **Conclusiones**

En este estudio presentamos una categorización alternativa de los regímenes políticos en América Latina desde 1945. Nuestro intento de construir una nueva clasificación nos llevó a repensar cinco puntos amplios referentes a la clasificación de regímenes.

Primero, la clasificación de regímenes debería sustentarse en conceptos y definiciones. Una clasificación en la medida en que dichos regímenes son democráticos debería basarse en una definición procedimental, mínima, pero no submínima de democracia. Nuestra definición cae directamente en el centro del debate contemporáneo, y a pesar de ser menos estricta que otras conduce a diferentes percepciones sobre cuán democrática era América Latina antes de 1978. Asimismo plantea que la medi-

ción de la democracia debería descansar en las mismas dimensiones incluidas en la definición, contrariamente a lo que hacen Jagers y Gurr (1995). Entre los tres abordajes previos de la democracia que nosotros discutimos extensamente, sólo Przeworski *et al.* hace depender su medición de su definición.

Segundo, la clasificación de regímenes debería basarse en una codificación explícita y sensible y en reglas de agregación (Munck y Verkuilen, 2000). Reglas explícitas facilitan a otros teóricos la evaluación de las clasificaciones y les permiten efectuar consecuentemente juicios sobre las mismas. Przeworski *et al.* hacen particularmente un buen trabajo al exhibir sus reglas de codificación; opuestamente, Freedom House falla al indicar cómo evalúa los casos.

Tercero, si bien la ciencia social debería asentarse, en lo posible, en conceptos objetivos y claramente mensurables, una rápida distinción entre juicios subjetivos y “observables” no es útil para la clasificación de regímenes políticos. La clasificación de regímenes debe descansar en fenómenos empíricamente observables, pero los juicios sobre si la violación de una dimensión particular de la democracia garantiza clasificar un cierto régimen como menos que democrático, son inevitablemente subjetivos. Las cuatro dimensiones de la democracia discutidas en este trabajo requieren una evaluación de fenómenos observables, aunque el componente de derechos civiles, por ejemplo, es generalmente más difícil de evaluar que la presencia de elecciones competitivas. Por otra parte, los juicios subjetivos son inevitables si queremos retener una definición conceptualmente válida de democracia. Confiamos en el juicio informado y en el conocimiento de los casos para hacer las decisiones de codificación confiables, mientras retenemos aspectos esenciales de la definición de democracia para hacerlos válidos.

Cuarto, aunque las mediciones continuas de la democracia ofrecen ventajas, concordamos con Przeworski *et al.* (2000) y Sartori (1987-1991) en que las clasificaciones categóricas también sirven a propósitos útiles. El discurso tradicional sobre los regímenes políticos es categórico. Nuestra medición tricotómica captura eficientemente distinciones que son importantes para científicos sociales comparativos. Adicionalmente, las mediciones continuas fallan usualmente en transmitir las ricas implicaciones teóricas que sí son transmitidas por categorías más conceptualmente fundamentadas. Ellas también demandan un nivel de información que puede no estar disponible o puede ser muy costosa de conseguir.

Quinto, nosotros abogamos por una tricotomía antes que por una dicotomía para la clasificación de regímenes. Las mediciones dicotómicas fallan al no poder registrar tipos intermedios de regímenes, oscureciendo variaciones que son esenciales para el estudio de muchos regímenes políticos en lo que Huntington (1991) llamó “tercera ola de democratización”. Nuestra escala ordinal tricotómica da cuenta del cambio que se obtiene entre usar rotulaciones significativas de regímenes y medición



fina. La idea de semidemocracia nos permite conceptualizar regímenes históricos que no encajan del todo en una clasificación dicotómica, tal como la primera administración de Perón en Argentina (1946-51), el gobierno de MNR en Bolivia luego de la revolución (1952-1964), el período del Frente Nacional en Colombia (1958-1974), y las administraciones de Arévalo y Arbenz en Guatemala (1945-1954). También describe los muchos procesos incompletos de democratización durante la tercera ola –v.g., México hasta la elección presidencial de julio del 2000, Nicaragua y Paraguay– y casos de erosión democrática en los años 1990 (v.g., Colombia).

Nuestra medición tricotómica se basa en una definición más estricta de democracia que la que exponen Schumpeter y Przeworski *et al.*, y está diseñada para minimizar costos y asegurar confiabilidad. Intenta alcanzar un balance entre la diferenciación inadecuada presente en las mediciones dicotómicas y la enorme demanda de información requerida por las mediciones continuas. Se basa en suficiente conocimiento de los diecinueve países como para hacer juicios razonados sobre las dimensiones menos observables de los regímenes en cuestión. Su combinación de un terreno conceptual denso y una demanda escueta de codificación es adecuada para un estudio de N mediano, en el cual un equipo de investigación puede hacer juicios informados sobre los casos.

Esperamos que nuestra clasificación de regímenes también contribuya a un estudio erudito sobre la democracia en América Latina. Mucha de la investigación comparativa de las condiciones para las causas y consecuencias de la democracia o las diferencias entre países descansa, en última instancia, en las clasificaciones de regímenes. Si, como argumentamos, las principales clasificaciones existentes son defectuosas debido a consideraciones políticas, definiciones submínimas, mediciones inválidas u otras fuentes de desvío sistemático, las conclusiones sobre los regímenes políticos pueden estar afectadas.

A pesar de lo atractivo que resultan las mediciones continuas de la democracia, para América Latina, las disponibles presentan problemas de validación y confiabilidad. De hecho, fue la insatisfacción con las mediciones existentes que proveen *ratings* anuales, lo que condujo al reconocimiento de las amplias ventajas de las clasificaciones anuales, y las enormes dificultades de producir buenas mediciones de intervalo (Bollen, 1980, 1993; Coppedge y Reinicke, 1990; Hadenius, 1992) para cada año desde 1945 hasta 1999, lo que nos lleva a la decisión de construir nuestra propia clasificación. Aunque nuestra clasificación tricotómica no debe sustituir esfuerzos para construir mediciones más detalladas, confiamos en que tiene menos errores serios de codificación que las dos escalas de intervalo mayormente usadas (Freedom House y Polity), disponible para analizar un largo período de tiempo.

## Resumen

Este trabajo se refiere a dos temáticas interrelacionadas: cómo clasificar los regímenes políticos en general y cómo deberían clasificarse los regímenes latinoamericanos en el período 1945-99. Se harán cinco observaciones sobre la clasificación de los regímenes. Primero, la clasificación debe asentarse en conceptos y definiciones sólidas. Segundo, debe estar basada en codificaciones y reglas de agregación explícitas. Tercero, necesariamente incluye juicios subjetivos. Cuarto, el debate acerca de medidas de democracia dicotómicas *versus* continuas crea un falso dilema. Ninguna teoría democrática (así como tampoco los requisitos de código) ni la realidad subyacente a las prácticas democráticas implican un acercamiento dicotómico o continuo en todos los casos. Quinto: las medidas dicotómicas de la democracia fallan en la identificación de regímenes de tipo intermedio, limitando la variación que es esencial para estudiar regímenes políticos.

Esta discusión general provee el marco para nuestra escala ordinal tricotómica, que codifica regímenes como democráticos, semidemocráticos o autoritarios en diecinueve países latinoamericanos de 1945 a 1999. Nuestra clasificación tricotómica alcanza mejor diferenciación que la clasificación dicotómica y, más aún, evade la necesidad de información masiva que requeriría una medida más sensible.

## Bibliografía

- Álvarez, Mike, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi, y Adam Przeworski (1996), "Classifying Political Regimes", *Studies in Comparative International Development* 31, verano, pp. 3-36.
- Bollen, Kenneth A. (1980), "Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy", *American Sociological Review* 45, junio, pp. 370-390.
- (1991), "Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps", en A. Inkeles (ed.), *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*, New Brunswick, NJ, Transaction, pp. 3-20.
- (1993), "Liberal Democracy: Validity and Method Factors in Cross-National Measures", *American Journal of Political Science* 37, noviembre, pp. 1207-1230.
- Bollen, Kenneth A. y Robert Jackman (1989), "Democracy, Stability, and Dichotomies", *American Sociological Review* 54, agosto, pp. 612-621.
- Bollen, Kenneth A. y Pamela Paxton (2000), "Subjective Measures of Liberal Democracy", *Comparative Political Studies* 33, febrero, pp. 58-86.
- Collier, David y Steven Levitsky (1997), "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", *World Politics* 49, abril, pp. 430-451.

- Collier, David y Robert Adcock (1999), "Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts", *Annual Review of Political Science* 2, Palo Alto, Annual Reviews, pp. 537-565.
- Coppedge, Michael (1997), "Modernization and Thresholds of Democracy: Evidence for a Common Path and Process", en M. Midlarsky (ed.), *Inequality, Democracy, and Economic Development*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 177-201.
- Coppedge, Michael y Wolfgang H. Reinicke (1990), "Measuring Polyarchy", *Studies in Comparative International Development* 25, primavera, pp. 51-72.
- Dahl, Robert Alan (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- Diamond, Larry (1996), "Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation", en T. Farer (ed.), *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 52-104.
- (1999), *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (1989), "Preface", en L. Diamond, J. Linz y S. M. Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries, Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, vol 4, pp. ix-xxv.
- Elkins, Zachary (2000), "Gradations of Democracy? Empirical Tests of Alternative Conceptualizations", *American Journal of Political Science* 44, abril, pp. 293-300.
- Gasiorowski, Mark (1996), "An Overview of the Political Regime Change Dataset", *Comparative Political Studies* 29, agosto, pp. 469-483.
- Gastil, Raymond D. (1991), "The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions", en A. Inkeles (ed.), *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*, New Brunswick, Transaction Publishers, pp. 21-46.
- Gleditsch, Kristian y Michael Ward (1997), "Double Take: A Reexamination of Democracy and Autocracy in Modern Polities", *Journal of Conflict Resolution* 41, junio, pp. 361-383.
- Gurr, Ted Robert; Keith Jaggery y Will Moore (1990), "The Transformation of the Western State: The Growth of Democracy, Autocracy, and State Power since 1800", *Studies in Comparative International Development* 25, primavera, pp.73-108.
- Hadenius, Axel (1992), *Democracy and Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hartlyn, Jonathan (1998), *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Huntington, Samuel P. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- International Human Rights Law Group and Washington Office on Latin America (1988), *Political Transition and the Rule of Law in Guatemala:*

- Report of the Follow-up Delegation of the International Human Rights Law Group and the Washington Office on Latin America*, Washington, DC, International Human Rights Law Group, Washington Office on Latin America.
- Jagers, Keith y Ted Robert Gurr (1995), "Tracking Democracy's Third Wave with the Polity iii Data", *Journal of Peace Research* 32, noviembre, pp. 469-482.
- Jagers, Keith y Ted Robert Gurr (1996), *Polity iii. Regime Type and Political Authority, 1800-1994* [archivo de computadora]. Second icpsr version, Boulder, co, Keith Jagers/ College Park, md, Ted Robert Gurr [producers], 1995, Ann Arbor, mi, Inter-University Consortium for Political and Social Research [distributor].
- Karl, Terry Lynn (1986), "Imposing Consent? Electoralism vs. Democratization in El Salvador", en P. W. Drake y E. Silva (eds.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, La Jolla, Center for Iberian and Latin American Studies, University of California San Diego, pp.9-36.
- (1990), "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics* 23, octubre, pp. 1-21.
- (1995), "The Hybrid Regimes in Central America", *Journal of Democracy* 6, julio, pp. 72-86.
- Lamounier, Bolívar (1989), "Brazil: Inequality against Democracy", en L. Diamond, J. Linz, y S. M. Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries*, vol. 4: *Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 111-157.
- Linz, Juan J. (1975), "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en N. Polsby y F. Greenstein (eds.), *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, vol. 3.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Long, J. Scott (1997), *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*, Thousand Oaks, sage Publications.
- Markoff, John (1996), *Waves of Democracy: Social Movements and Political Change*, Thousand Oaks, ca, Pine Forge Press.
- Merkel, Wolfgang (1999), "Defective Democracies", Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Documento de trabajo 1999/132, marzo.
- Munck, Gerardo L. y Jay Verkuilen (2000), "Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indexes", Paper for the Midwest Political Science Association, Chicago, abril, pp. 27-30.
- O'Donnell, Guillermo (1993), "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", *World Development* 21, agosto, pp. 1355-1369.

- (1994), “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy* 5, enero, pp. 55-69.
- (2001), “Comparative Politics and Democratic Theory” (this issue of *Studies in Comparative International Development*).
- Paxton, Pamela (en prensa), “Women’s Suffrage in the Measurement of Democracy: Problems of Operationalization”, *Studies in Comparative International Development*.
- Plattner, Marc F. (1998), “Liberalism and Democracy?: Can’t Have One Without the Other”, *Foreign Affairs* 77, marzo/abril, pp. 171-180.
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens (1992), *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Sartori, Giovanni (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press.
- (1987), *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, nj, Chatham House.
- (1991), “Comparing and Miscomparing”, *Journal of Theoretical Politics* 3, julio, pp. 243-257.
- Schmitter, Philippe y Terry Karl (1991), “What Democracy is... and is Not”, *Journal of Democracy* 2, verano, pp.75-88.
- Schumpeter, Joseph A. (1947), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers.
- Valenzuela, J. Samuel (1992), “Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions”, en S. Mainwaring, G. O’Donnell y J. S. Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 57-104.
- Vanhanen, Tatu (1990), *The Process of Democratization. A Comparative Study of 147 States, 1980-1988*, Nueva York, Crane Russak.
- Viola, Eduardo (1982), “Autoritarismo e Democracia na Argentina Contemporânea”, tesis de doctorado, Universidad de San Pablo.
- Zakaria, Fareed (1997), “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs* 76, noviembre/diciembre, pp. 22-43.

## Palabras clave

América Latina – democracia – política comparada – regímenes políticos.