

Tchintian, Carolina

*Los índices de democracia y la política argentina:
sobre la validez de las mediciones*

Colección N° 23, 2013

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Tchintian, C. (2013). Los índices de democracia y la política argentina : sobre la validez de las mediciones [en línea], *Colección*, 23. Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/indices-democracia-politica-argentina.pdf> [Fecha de consulta:.....]

LOS ÍNDICES DE DEMOCRACIA Y LA POLÍTICA ARGENTINA. SOBRE LA VALIDEZ DE LAS MEDICIONES

*Carolina Tchintian**

Rice University

✉ Carolina.R.Tchintian@rice.edu

Recibido: agosto de 2013

Aprobado: febrero de 2014

Resumen: Entre quienes han emprendido estudios para medir el fenómeno de la democracia, no existe hoy un acuerdo acerca de cuál es la definición operativa sobre la que deben construirse los índices, ni tampoco sobre cuáles son los atributos que deben medirse o la regla de agregación más adecuada a fin de reflejar las similitudes y las diferencias entre regímenes en el tiempo y el espacio. Es precisamente por estas diferencias que los diferentes índices disponibles pueden bien describir historias distintas acerca de un mismo fenómeno histórico. Este trabajo tiene como objetivo comparar la manera en que algunos de estos índices relatan la evolución de la democracia, a la luz de una serie de hitos en la historia política argentina durante el siglo XX y la primera década del siglo XXI. En este trabajo se revisan cuatro de los índices más conocidos de democracia: el Índice Democracia-Dictadura de Przeworski, extendido por Cheibub; el Índice de Democracia de Vanhanen; el índice Polity IV; y el índice de Freedom House. Sobre la base de diferentes sucesos de la política argentina, desde 1900 hasta 2011, este trabajo analiza la evolución de la democracia que cada uno de estos índices relata para evaluar cuál de ellos refleja de manera más fiel los hechos que han moldeado la historia democrática Argentina.

Palabras clave: índices de democracia, política argentina, regímenes políticos

* Licenciada en Ciencia Política Universidad de Buenos Aires y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Estudiante de Ph.D. en Rice University.

La autora agradece especialmente los aportes del Profesor Mark P. Jones y los comentarios de Ignacio Labaqui y Santiago Alles para la realización de este artículo.

Abstract: Among those who took the initiative to measure the democracy as political regime, there is no general agreement on the operational definition upon which an index should be built, on the attributes that should be measured, or on what is the most appropriate aggregation rule to reflect the similarities and differences between regimes over time and space. It is precisely because of these disagreements that the different indexes available may describe different stories about the same historical phenomena. This work aims to compare the evolution of democracy depicted by some of the most-commonly-used indexes against the evolution of democracy in Argentina during the 20th century and the first decade of the 21st century. In this paper I review four measurements of democracy: Przeworski's Democracy-Dictatorship index, developed and extended by Cheibub; Vanhanen's index of Democracy; the Polity IV index; and the Freedom House index. Based on Argentine politics from 1900 to 2011, I analyze the evolution of democracy according to each index in order to assess which one better reflects and describes the actual facts that shaped Argentine democratic history during those years.

Keywords: Democracy indexes, Argentine politics, political regimes

I. Introducción

Innumerables esfuerzos se han realizado para desarrollar índices capaces de medir diferentes fenómenos sociales. Entre ellos, la medición del tipo de régimen ocupa un lugar privilegiado para las investigaciones sociales. Estos índices son utilizados para el estudio sistemático de cuestiones tales como la identificación de las variables que influyen en el origen y la sostenibilidad de las democracias, o las consecuencias del tipo de régimen sobre el desarrollo económico, y viceversa. Cada una de estos índices presenta ventajas y desventajas que se manifiestan sobre todo en su capacidad para ofrecer una historia coherente de la evolución de diferentes contextos políticos en el tiempo.

Entre quienes han emprendido estudios para medir el fenómeno de la democracia, no existe hoy un acuerdo acerca de cuál es la definición operativa sobre la que deben construirse los índices, ni tampoco sobre cuáles

son los atributos que deben medirse o la regla de agregación más adecuada a fin de reflejar las similitudes y diferencias entre regímenes políticos. Es precisamente por estas diferencias metodológicas que los diferentes índices disponibles pueden contar historias diferentes sobre un mismo fenómeno histórico.

Esta diversidad ha disparado el interés de diferentes investigadores sociales, quienes compararon y analizaron la calidad de los datos logrados a partir de los métodos utilizados para la construcción de estos índices (i.e. Munck y Verkuilen 2002). Este trabajo, en cambio, se propone comparar la evolución de la democracia relatada por cada uno de estos índices a la luz de una serie de hitos relevantes para la historia política de la Argentina en el siglo XX y la primera década del siglo XXI.

Así, se revisan cuatro de los más conocidos índices de democracia: el Índice Democracia-Dictadura de Adam Przeworski, extendido por José Antonio Cheibub; el Índice de Democracia de Tatu Vanhanen; el índice Polity IV; y el índice de Freedom House. Sobre la base de diferentes sucesos de la política argentina entre 1900 y 2011, este trabajo analiza el relato de la evolución de la democracia que describe cada índice.

El caso argentino es particularmente interesante para este tipo de análisis, ya que el siglo XX concentra múltiples hitos hasta la consolidación definitiva de la democracia luego de la última dictadura. En este sentido, la historia de la democracia en Argentina es una historia de marchas y contramarchas sobre aspectos como la competencia y la participación, dos elementos claves a la hora de analizar regímenes en el mundo.

Más aun, la democracia argentina ha sido, y sigue siendo, tema de debate entre académicos especializados en la región. Muchos de estos estudios basan sus análisis en conocidos índices de democracia. Si cada uno de estos índices cuenta una historia que en algún punto se aparta de lo que marcaron ciertos hitos puntuales, la elección de uno u otro no es una decisión menor.

Por ello, este trabajo se propone comparar algunos hitos relevantes de la democracia argentina con la historia que relatan los diferentes índices. El análisis comienza con una breve reseña acerca de la utilización de estos índices en la literatura de la ciencia política, especialmente para la región latinoamericana. En la segunda sección, se presenta brevemente la evolución de la democracia Argentina entre 1900 y 2011. Como principales criterios para dividir más de cien años de historia política, la periodización que se ofrece en este trabajo está basada en los niveles de participación

política, la competencia política y la influencia militar en la política. Esta periodización permite un análisis simplificado sobre la correspondencia existente (o no) entre los índices de democracia y los eventos históricos de la Argentina. En la tercera sección se analizan por separado cada uno de los índices, incluyendo una breve descripción de cada uno (el concepto de democracia que utilizan, los componentes de cada índice, las normas generales de medición y agregación de sus indicadores), la manera en que cada uno refleja la democracia Argentina, y cuán fielmente este relato da cuenta de los hitos y hechos determinantes de la política argentina. Finalmente, la conclusión incluye una comparación entre los índices y su aplicación para el caso argentino.

II. Los índices de democracia en la literatura

Los índices de democracia que aquí se analizan son instrumentos que buscan medir la evolución de los regímenes políticos en el mundo a través del tiempo. Su importancia radica en la posibilidad que ofrecen de evaluar aspectos generales de los regímenes políticos y comparar entre países, y también en su amplia utilización como variable explicativa y variable dependiente por parte de la literatura en ciencia política y relaciones internacionales. Asimismo, cabe destacar que muchos de estos estudios pueden tener importantes implicancias en términos de políticas públicas.

Las áreas de la disciplina que usan de manera intensiva los índices de democracia abarcan estudios acerca de procesos de paz entre democracias (Russett 1993; Maoz y Russett 1993; Russett y Oneal 2001), como así también estudios acerca de la relación entre democracia y desarrollo económico. Estos últimos se originan en el artículo de Seymour M. Lipset de 1959, y su teoría es luego ampliada por Przeworski et al., quienes desarrollan el Índice Democracia-Dictadura. En su revisión de la tesis de Lipset, estos autores entienden que existe una diferencia entre la explicación endógena y exógena de la relación entre democracia y desarrollo económico (Przeworski et al. 2000). De acuerdo con la primera, es más factible la emergencia de la democracia en países económicamente desarrollados. En tanto, de acuerdo a la explicación exógena la democracia puede ser establecida independientemente del nivel de desarrollo del país, aunque es más probable su supervivencia en países desarrollados (Przeworski y

Limongi 1997).

La relación entre democracia y desarrollo económico ocupa un lugar importante en la literatura contemporánea en ciencia política (Boix and Stokes 2003; Boix 2003; Acemoglu y Robinson 2006). Para América Latina en particular, la estabilidad democrática es central dada la historia de crisis políticas seguidas por quiebres democráticos. Para esta literatura, el desarrollo de índices de democracia ha sido de vital importancia para el estudio del impacto de variables económicas, sociales e institucionales sobre la sostenibilidad democrática. Por ejemplo, Mainwaring y Pérez Liñán (2003) abordan la relación entre democracia y modernización utilizando tres de los índices de democracia aquí analizados: Democracia-Dictadura de Cheibub, Polity IV y Freedom House. Sobre la base de estos datos, los autores demuestran que el supuesto impacto positivo del desarrollo económico sobre la democracia no es tan pronunciado en América Latina durante el periodo estudiado (1944-1996). En cambio, la democracia ha sobrevivido en esta región incluso con bajos niveles de desarrollo económico.

Relacionado al impacto del desarrollo económico sobre la sostenibilidad democrática están los estudios acerca del efecto de ciertas decisiones de políticas públicas sobre la supervivencia democrática. Cheibub (1998), por ejemplo, intenta dilucidar cómo interactúan los regímenes políticos con la performance de las políticas públicas. Más específicamente, su estudio analiza el efecto de políticas impopulares en contextos de crisis económicas sobre la supervivencia de la democracia en América Latina.

El nuevo institucionalismo también ha utilizado los diferentes índices de democracia para explicar el impacto de algunas variables institucionales sobre la sostenibilidad democrática. Así, las variables que definen los sistemas presidenciales en oposición a los sistemas parlamentarios se han convertido en las variables explicativas privilegiadas para estos estudios. Stepan y Skach (1993) ofrecen evidencia sobre la tendencia de los sistemas parlamentarios a aumentar los grados de libertad que faciliten las reestructuraciones económicas y sociales necesarias en nuevas democracias, a la vez que consolidan las instituciones democráticas. En este trabajo, los autores se apoyan sobre el argumento y los datos del Índice de Democracia de Tatu Vanhanen. En un trabajo del mismo año titulado “Presidencialismo, Multipartidismo y Democracia: la Difícil Combinación”, Scott Mainwaring utiliza el índice de Freedom House, argumentando que los quiebres de

democracia son más frecuentes en países que combinan sistemas de partidos muy fragmentados con instituciones presidenciales, tal como se daba en la mayor parte de los regímenes Latinoamericanos en el momento de la publicación.

Estos estudios reflejan el modo en el cual los índices de democracia son utilizados para el análisis de fenómenos políticos y sociales. La decisión de utilizar uno u otro como variable independiente no es menor, teniendo en cuenta que, como se detalla en los siguientes párrafos, cada uno puede relatar una historia diferente acerca de la evolución de la democracia. El caso argentino sirve en este análisis como ejemplo de cómo las decisiones conceptuales y metodológicas seguidas por los creadores de estos índices pueden llevar a contar diferentes relatos sobre los mismos hechos históricos.

III. La Política Argentina 1900-2011

La política argentina en el siglo XX se caracteriza por la inestabilidad y las marchas y contramarchas, hasta la consolidación de las actuales instituciones democráticas. Entre 1930 y 1976 la Argentina fue testigo de sucesivos quiebres. Las características que presenta la democracia argentina hoy en día no son el resultado de cambios graduales o constantes en el tiempo, sino de una serie de avances y retrocesos sobre derechos cívicos, políticos y sociales. Algunos logros democráticos han sobrevivido a pesar de las interrupciones esporádicas del régimen, como el sufragio universal, el voto femenino y los derechos cívicos y sociales. En otros casos, sin embargo, los gobiernos autoritarios que reemplazaron los regímenes democráticos alteraron las reglas de lo que sería el siguiente ciclo democrático.

Dado que la finalidad de este trabajo es evaluar la manera en la que los diferentes índices de democracia reflejan la evolución del tipo de régimen en Argentina durante el siglo XX y los primeros años del siglo XI, en esta sección se ofrece una periodización simplificada de la historia política de Argentina, poniendo énfasis en los hitos más relevantes de acuerdo a tres elementos determinantes para el tipo de régimen: el nivel y el alcance de la participación política, la competencia electoral y la influencia de los militares en el proceso de toma de decisiones. Estos elementos, que están presentes (explícita o implícitamente) hasta en las definiciones más

estrechas de democracia, presentan una gran variación en la Argentina durante el período estudiado. A pesar de que en algunos casos el estudio evalúa la existencia o no de instituciones democráticas, a la vez que incluye el análisis de algunas cuestiones más sustantivas como los resultados de políticas públicas derivados de este contexto institucional, esta periodización se basa en una definición procedimental de la democracia (Przeworski et al. 2000) más que en las políticas o resultados sustantivos (Collier y Levitsky 1996).

Participación y competencia política son dos elementos esenciales según la definición de poliarquía de Dahl (1971). Estos elementos se encuentran presentes en casi cualquier medición de democracia (Coppedge et al. 2008). La participación política mide la proporción de la población que ejerce derechos políticos y su alcance. Para que un régimen sea considerado democrático, la cabeza del ejecutivo y el poder legislativo deben ser elegidos de manera popular (Przeworski et al. 2000). La competencia política refiere a la existencia de elecciones libres, justas y periódicas, como el "único juego posible". De acuerdo a la definición minimalista de democracia presentada por Przeworski et al., en un régimen democrático la competencia implica la existencia de tres condiciones: incertidumbre ex-ante (el resultado de la elección no se conoce antes de que tomen lugar las elecciones), irreversibilidad del resultado ex-post (el ganador de la elección asume el cargo), y repetición de las elecciones (las elecciones se dan de manera regular y en plazos predeterminados). Por último, la periodización mide el grado de influencia militar como actores de veto para la política. Si bien esta categoría no es generalizable a todos los contextos políticos, las fuerzas militares jugaron un rol protagónico en la mayor parte de los países latinoamericanos. Por tanto, esta variable tiene como objetivo reconocer los diferentes papeles que los militares han jugado en la política argentina, lo que va desde el rol "tutelar" hasta la intervención directa del Estado Nacional.

Sobre la base de estos tres elementos, los años entre 1900 y 2011 se dividen en siete períodos. El primer período, 1900-1930 puede ser caracterizado como el periodo de "Expansión Democrática". Durante este período, con la sanción de la Ley Sáenz Peña en 1912, se instituye el sufragio universal, secreto y obligatorio, resultando en el crecimiento y el acceso al poder del primer partido político moderno de la Argentina: la Unión Cívica Radical (UCR). Aunque el sufragio "universal" todavía

excluía a las mujeres, extendió el poder e influencia en la política y el gobierno más allá de las elites a sectores hasta entonces excluidos.

El inicio del segundo período está marcado por el primer golpe militar del siglo en la historia de Argentina, en 1930. Aunque el gobierno civil fue restablecido dos años después, la política durante la década del '30 volvió a ser definida y decidida por las elites civiles. Este período es conocido como la "Década Infame", representado típicamente por altos niveles de corrupción y fraude electoral, y una suerte de ilusión democrática que las elites intentaron crear para el resto de la sociedad.

El tercer período comprende el surgimiento, la llegada al poder y la consolidación del movimiento peronista, así como la incorporación de las clases obreras y su activación política (O'Donnell 1972; Collier y Collier 1991). Se inicia con el golpe militar de 1943, momento en el que Juan Domingo Perón es nombrado titular de la recientemente creada Secretaría de Trabajo, incluyendo las dos primeras presidencias de Perón. Este período fue testigo de tres hitos históricos para la democracia argentina: el surgimiento y el empoderamiento del primer partido político de masas basado en la clase obrera, la extensión de los derechos sociales y el Estado de bienestar, y el sufragio femenino.

El período que siguió al golpe militar contra el gobierno de Juan Domingo Perón en 1955 se caracterizó por los intentos de desmovilización, la democracia restringida y el tutelaje militar. La dictadura militar que gobernó entre 1955 y 1958 revirtió muchos de los cambios institucionales implementados por el gobierno de Perón, a la vez que derogó la Constitución de 1949. Los gobiernos civiles que siguieron a la llamada "Revolución Libertadora" fueron elegidos en condiciones de competencia restringida: el Partido Peronista (también conocido como Partido Justicialista, PJ) fue proscrito durante estos años. El período termina en 1966 con el golpe militar encabezado por Onganía.

El período que va desde 1966 hasta 1983 se caracterizó por un nuevo tipo de intervención militar, que dio lugar a los regímenes burocrático-autoritarios (O'Donnell 1973; 1978) y la exacerbación de la violencia política. Estos regímenes (1966-1973 y 1976-1983) no sólo se propusieron el tutelaje temporal, sino que se encargaron de reformar instituciones y promulgar políticas en un intento de "reformar la sociedad". Un elemento distintivo de la política en este período es el aumento de la violencia política y el terrorismo de Estado.

Los dos últimos períodos suceden a la restauración democrática en 1983. Estas fases se dividen por la crisis política y económica de 2001 que marca el fin del tradicional bipartidismo argentino liderado por la UCR y el PJ. Los años que van de 1983 hasta 2001 se definen por la restauración de las instituciones democráticas durante el gobierno de Alfonsín y la doble reforma (política y económica) bajo la administración de Carlos Menem. Un hito relevante en el primer gobierno de Menem es la reforma de la Constitución en 1994, que, entre otras cosas posibilitó la reelección presidencial, eliminó el Colegio Electoral para la elección del presidente, introdujo el tercer Senador por provincia (también elegidos por voto popular), e instituyó nuevos derechos políticos, sociales y civiles (referéndum e iniciativa ciudadana, entre otros) con rango constitucional.

El colapso presidencial de 2001 marca el inicio de la última fase de la periodización aquí planteada. La crisis económica de 2001 provocó la caída del gobierno de De La Rúa (elegido en 1999 a través de una coalición conformada por la UCR y el Frepaso), y sin embargo la crisis no terminó en la ruptura de la democracia. Durante esta etapa, que se extiende hasta el presente, el PJ se convirtió en la fuerza predominante tanto en la política nacional como en la sub-nacional. Después de 2001, los partidos de la oposición permanecieron fragmentados y desorganizados, sobreviviendo principalmente en zonas urbanas densamente pobladas incapaces de presentar una alternativa política viable al PJ. Las administraciones que sucedieron la crisis de 2001 (lideradas mayormente por el Kirchnerismo) deshicieron muchas de las medidas pro-mercado impulsada durante la década de los 90 en la Argentina.

La Tabla 1 es un resumen de la periodización relatada en los párrafos anteriores, incluyendo las tendencias (ascendente, descendente o equilibrio) que caracteriza cada una de las categorías utilizadas en cada período, usando como línea de base el periodo anterior. Las flechas apuntando hacia arriba reflejan un incremento/mejora en la categoría respecto de la situación anterior, las flechas hacia abajo reflejan la reducción/empeoramiento, y las flechas apuntando hacia la derecha reflejan la estabilidad de dicha categoría respecto de la etapa previa. La última columna de la tabla muestra las presidencias civiles y militares que forman parte de cada período.

TABLA 1. Periodización Base sobre la Política Argentina 1900-2011

<i>Años</i>	<i>Período</i>	<i>Competencia</i>	<i>Participación</i>	<i>Influencia Militar</i>	<i>Presidencias</i>
1900-1930	<i>Expansión Democrática</i>	▲	▲	▶	<i>Roca, Quintana, Figueroa Alcorta, Sáenz Peña, De la Plaza, Yrigoyen, Alvear, Yrigoyen</i>
1930-1943	<i>Década Infame</i>	▼	▼	▲	<i>Uriburu*, Justo, Ortiz, Castillo</i>
1943-1955	<i>Peronismo, Movilización de clase obrera y Estado de Bienestar</i>	▲	▲	▶	<i>Ramírez*, Farrell*, Perón, Perón</i>
1955-1966	<i>Desmovilización y Democracia Restringida</i>	▼	▼	▲	<i>Lonardi*, Aramburu*, Frondizi, Guido†, Illia</i>
1966-1983	<i>Estado Burocrático-Autoritario y Violencia Política</i>	▼	▼	▲	<i>Onganía*, Levingston*, Lanusse*, Cámpora, Lastiri, Perón, Martínez de Perón†, Videla*, Viola*, Galtieri*, Bignone*</i>
1983-2001	<i>Democratización y Reformas del Estado y Pro-Mercado</i>	▲	▲	▼	<i>Alfonsín, Menem, Menem, De la Rúa</i>
2001-2011	<i>La democracia después del bipartidismo y</i>	▼	▶	▼	<i>Puerta†, Rodríguez Saa†, Camaño†,</i>

<i>Marcha atrás de las Reformas pro Mercado</i>				<i>Duhalde†, Kirchner, Fernández de Kirchner</i>
---	--	--	--	--

**Gobiernos de facto.*

† Determinados por línea de sucesión o nombrados por Asamblea Constituyente.

IV. Los Índices de Democracia

El estudio de los regímenes políticos en general, y la democracia en particular, ha ocupado un lugar central en la ciencia política. Se ha puesto considerable esfuerzo, sobre todo, en el análisis de las condiciones necesarias para el surgimiento y sostenibilidad de la democracia (Lipset 1959; Przeworski y Limongi 1997; Acemoglu y Robinson 2006; Mainwaring y Shugart 1997), así como en las consecuencias del tipo de régimen para cuestiones tales como el desarrollo económico (Boix 2003; Przeworski et al. 2000). Diferentes mediciones de democracia han acompañado estos desarrollos. Sobre la base de diferentes definiciones operativas de democracia, cada medida considera diferentes atributos y criterios de agregación para la generación de un índice que mida los niveles de democracia –o no democracia– en determinado país a lo largo del tiempo (Cheibub et al. 2010; Munck y Verkuilen 2002; Bollen y Grandjean 1981). En esta sección se revisan cuatro de las más conocidas y utilizadas medidas: el Índice de Democracia-Dictadura, el índice de Democracia de Vanhanen, el índice Polity IV y el índice de Libertad medido por Freedom House.

Luego de una breve descripción de cada índice, incluyendo la definición de la cual parten, los componentes que utilizan para la generación del índice, las reglas de agregación de estos indicadores, y la evaluación de su validez y confiabilidad, se examina la evolución de sus valores para el caso argentino. En particular, se analiza el tipo de información que cada índice proporcionan sobre la evolución de la democracia en este país. Para ello, se utiliza la periodización presentada en el apartado anterior.

Índice Democracia-Dictadura (DD)

El Índice de Democracia-Dictadura (DD) se construye sobre la base de una definición minimalista y procedimental de los regímenes políticos. Según Cheibub et al. (2010), la democracia depende exclusivamente de la presencia de ciertas instituciones, y la medición del tipo de régimen no hace referencia a los resultados generados por dichos regímenes (definición sustantiva de la democracia). En consecuencia, un régimen es considerado democrático si aquellos que gobiernan (en particular la cabeza del poder ejecutivo y el poder legislativo) acceden al poder a través de elecciones abiertas y periódicas; elecciones en las que la oposición tiene posibilidades de ganar y en las que el ganador efectivamente asume el cargo (Cheibub et al. 2010).

En otras palabras, un régimen puede ser clasificado como democracia si: a) la cabeza del poder ejecutivo es elegido popularmente, b) el poder legislativo es elegido popularmente, c) más de un partido compite en las elecciones y, d) hay alternancia en el poder (Álvarez et al. 1996). Cada una de estas cuatro reglas incluyen una serie de indicadores, las que se combinan para formar una variable dicotómica que toma el valor de uno (1) para las democracias, y cero (0) en cualquier otro caso (dictadura).

Las dos primeras reglas no requieren demasiada aclaración en cuanto a su operacionalización. Son simplemente el resultado de la observación del modo en el que el poder ejecutivo y el poder legislativo son ocupados. La tercera sin embargo, es más compleja, y hace referencia directa a la idea de competencia durante las elecciones para que un régimen sea considerado democrático. Así, esta regla contempla: la existencia de partidos políticos, la existencia de más de un partido político, y si el actual régimen establece o no un sistema no-partidario o es un régimen de partido único. Esta regla contempla también si quienes se encuentran en el poder actúan contra la constitución y clausuran o impiden las sesiones legislativas, o si reforman las reglas electorales a su favor (Álvarez et al. 1996; Cheibub et al. 2010).

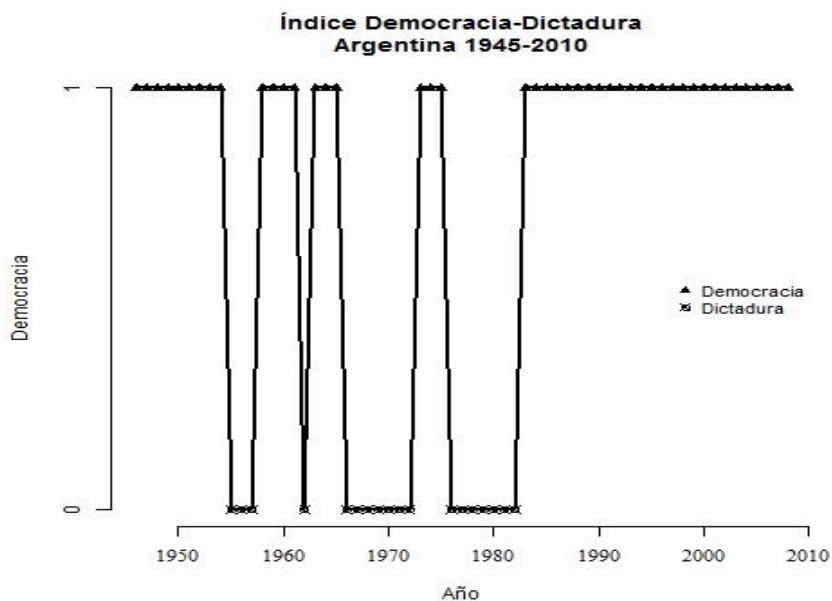
Finalmente, la cuarta regla hace referencia a lo que comúnmente se denominaría en la jerga metodológica un error de tipo 2; esto es, clasificar como democracias a regímenes que en realidad deberían ser clasificados como dictaduras. En este caso, si el régimen en cuestión califica como democracia de acuerdo a las tres primeras reglas mencionadas

anteriormente, pero quien se encuentra en ejercicio del poder sostuvo su posición durante más de dos mandatos o nunca perdió una elección (Álvarez et al. 1996; Cheibub et al. 2010), entonces es posible que este sea un caso de error de tipo 2.

El índice DD es el más simple entre los revisados en este estudio, tanto en términos de lo que pretende medir, como en el modo que lo hace. En principio, en materia de confiabilidad, es decir, la capacidad de reproducir el proceso a través del cual se generan los datos, el índice es bastante preciso por cuanto se basa en hechos objetivos y sobre un pequeño número de instituciones políticas. Esto facilita la reproducción fiel de esta medida. En lo que refiere a su validez, sin embargo, es decir, si el índice mide lo que pretende medir (validez aparente), es otra la situación, una que puede ser mejor evaluada sobre la base casos de estudio.

El Gráfico 1 muestra la evolución de este índice para Argentina entre 1945 y 2010. Como se trata de una variable dicotómica, los años de gobiernos democráticos se representan en triángulos (de valor igual a 1), mientras que años de gobiernos no democráticos se representan en círculos superpuestos con cruces (valor igual a 0).

GRÁFICO 1. Índice Democracia-Dictadura. Argentina 1945-2010



Los círculos con cruz coinciden claramente con los años de influencia militar directa en el gobierno, los cuales indican con precisión las cuatro interrupciones de gobierno civil (1955, 1962, 1966 y 1976) durante el período que abarca este índice (1945-2010). Sin embargo, al ser una variable dicotómica, el índice no refleja los cambios en el nivel y el alcance de la competencia y la participación política. Al respecto, cabe señalar que eventos tales como el sufragio femenino en 1947 no afecta a la puntuación del índice general, aun cuando este representa una clara mejora en términos de participación en la medida que implica el aumento en la participación de aproximadamente 50% de la población. De igual manera, el índice no refleja los años en los que el PJ estuvo proscripto de la competencia electoral (1955-1966), ni el final de la era del bipartidismo en la Argentina después de la crisis política de 2001.

En cuanto a la validez del índice, es posible señalar que mide con precisión el grado en que un gobierno es elegido en elecciones competitivas con participación abierta, pero no mide cambios graduales (ya sean positivos o negativos) en la competencia electoral o en la participación política. Tampoco mide situaciones donde la influencia militar no se ejerce directamente mediante el ejercicio del gobierno, como son los casos de tutelaje militar entre los años 1958 y 1966.

Índice de Democratización – Vanhanen

Como en el caso anterior, el índice de democratización que ofrece Vanhanen también se basa en una definición procedimental de la democracia. De acuerdo con este índice, la democracia refiere al sistema político en el que diversos grupos sociales e ideológicos se encuentran legalmente habilitados para competir por el poder político y en el que quienes ejercen el poder institucional son electos por el pueblo y son responsables ante él (Vanhanen Libro de Códigos). Este índice está compuesto por dos dimensiones principales: competencia y participación.

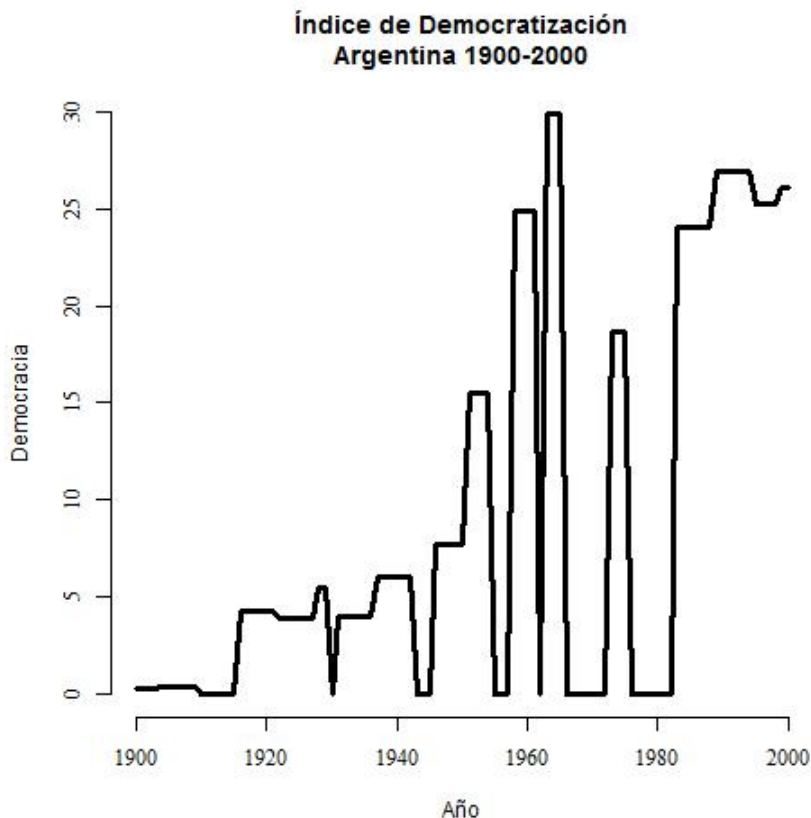
De acuerdo a este índice, la competencia refiere a la oportunidad legal de competir por el control de las instituciones políticas a través de las elecciones. También indica que las personas son libres de organizarse políticamente (u organizar partidos políticos) y oponerse al gobierno, así

como de competir por el poder. La variable competencia refiere al éxito electoral de partidos pequeños, medido como el porcentaje de votos que estos partidos obtienen en elecciones ejecutivas y legislativas. La variable se calcula como la diferencia entre 100 y el porcentaje de votos obtenidos por el partido que ganó más votos en las elecciones parlamentarias o el candidato ganador en las elecciones ejecutivas. Por su parte, la participación política refleja el nivel de participación en cada elección, y se mide como el porcentaje total de la población en edad de votar que efectivamente ejerció su voto.

El índice de democratización surge de la multiplicación de los valores obtenidos al medir la participación y la competencia, y luego se divide este resultado por 100. Esto genera un índice continuo de democratización, donde los valores más altos reflejan democracias, y los valores más bajos las no-democracias. El índice no ofrece ninguna referencia sobre el umbral más allá del cuál un régimen deja de ser considerado una democracia para comenzar a ser considerado un sistema autocrático (Vanhanen, 2000).

Una vez más, este índice se basa en datos objetivos (resultados electorales), por tanto la confiabilidad del índice no se ve comprometida. Sin embargo, la validez de este índice es algo más cuestionable. De acuerdo a Munck y Verkuilen (2002) las medidas de competencia (el porcentaje de votos obtenidos por el partido más grande) y participación (participación electoral) son medidas poco adecuadas del atributo correspondiente. La manera en la que se miden estas variables presenta algunos problemas. Por ejemplo, el hecho de que altos niveles de fragmentación partidaria generan altos valores para esta variable independientemente de si esto realmente significa un mayor grado de competencia real comparado con países bipartidistas.

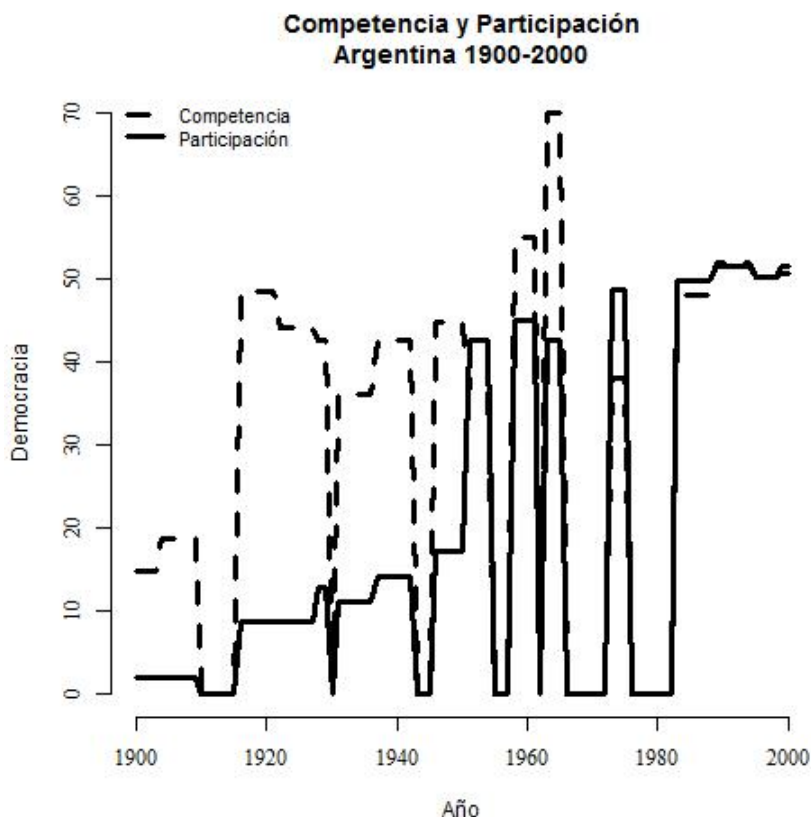
La pregunta que subyace entonces es si el índice mide lo que pretende medir. El caso argentino nuevamente proporciona una base sobre la cual evaluar esta cuestión. El Gráfico 2 muestra la evolución de la democracia en Argentina durante el siglo 20 según este índice. Como se trata de una variable continua, la línea que representa los valores del índice no distingue los años en términos de democracia o la dictadura como en el caso anterior.

GRÁFICO 2. Índice de Democratización. Argentina 1900-2000

Al igual que la medida de DD de la democracia, el índice refleja la influencia militar directa en el gobierno, señalando con precisión las seis interrupciones del orden civil en el período (1930, 1943, 1955, 1963, 1966, 1976).

El Gráfico 3 presenta las dimensiones que componen el índice de manera desagregada. La participación (línea continua) es igual a 0 para todos estos casos de intervención militar, lo que hace que al multiplicar este valor por cualquier nivel de competencia (línea punteada), por más alto que califique éste, resulte en una puntuación final igual a 0 en el índice general de democratización.

GRÁFICO 3 | Índice de Democratización. Competencia y Participación. Argentina 1900-2000



Así, la promulgación de la Ley Sáenz Peña en 1912 que establece el sufragio universal, obligatorio y secreto, así como la emancipación de la mujer en el año 1947 se reflejan en el índice por un mayor nivel de participación durante las elecciones inmediatamente siguientes a estos hechos (1916 y 1951). Es interesante el hecho de que las puntuaciones del índice general de democratización para los años anteriores al establecimiento del sufragio universal, son los mismos que los correspondientes a los años de las dictaduras militares. Una vez más, este resultado está en línea con la forma en que se construye el índice (multiplicando participación y competencia).

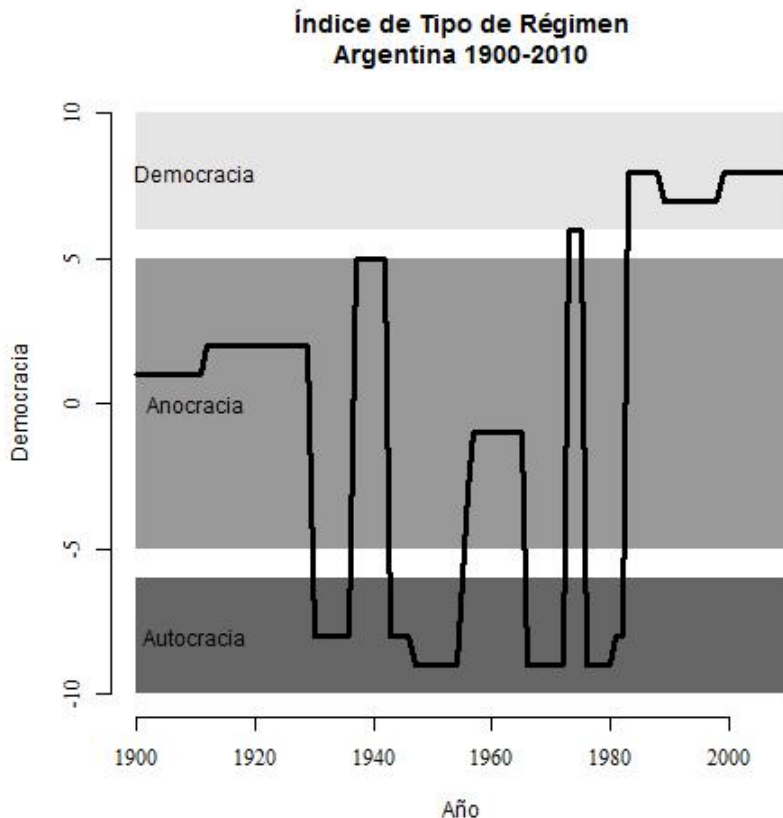
Al igual que el índice previamente analizado, esta medida no refleja la proscripción del peronismo entre 1955 y 1966 como una baja en el índice general de democratización. De hecho, los resultados en este periodo son los más altos de toda la serie (si se excluyen los gobiernos militares durante estos 10 años). El hecho de que en un índice de democracia se observe la calificación más alta de la serie en un contexto en que un sector mayoritario estaba inhibido de competir en las elecciones, y en el cual las Fuerzas Armadas ejercían un poder de veto sobre las autoridades civiles, plantea dudas acerca de su validez.

Polity IV

Polity IV constituye uno de los índices más conocidos y utilizados en el campo de la ciencia política. Su definición de democracia se basa en características y atributos institucionales de los regímenes. El índice examina de características de la autoridad en instituciones de gobierno democráticas y autocráticas. Un total de cinco categorías encierran una serie de 36 variables para conformar el índice final. Estas categorías son: a) competitividad del reclutamiento del Poder Ejecutivo; b) grado de apertura del reclutamiento del Poder Ejecutivo, c) restricciones sobre el Poder Ejecutivo; d) regulación de la participación; y e) competitividad de la participación política. A partir de estas categorías, se clasifican los tipos de regímenes a través de una escala de 21 puntos que va de -10 (autocracias) a 10 (democracias). La escala se puede dividir en tres secciones para distinguir entre los tipos de régimen: autocracias plenamente institucionalizadas (-10 a -6), anocracias o regímenes mixtos (-5 a +5), y democracias plenamente institucionalizadas (6-10).

Los componentes de cada categoría se construyen a partir de la codificación de datos históricos. De acuerdo a Munck y Verkuilen (2002) Polity IV es un ejemplo de claridad con respecto a las reglas de codificación. Sin embargo, el proceso de codificación requiere de gran entrenamiento de parte de los codificadores para lograr un aceptable nivel de precisión, lo que sugiere que diferentes codificadores pueden llegar a diferentes decisiones incluso leyendo el mismo Manual de Codificación. Esto genera un problema de validez conceptual: los conceptos claves pueden no ser coherentes con los datos empíricos (Coppedge y Gerring 2011).

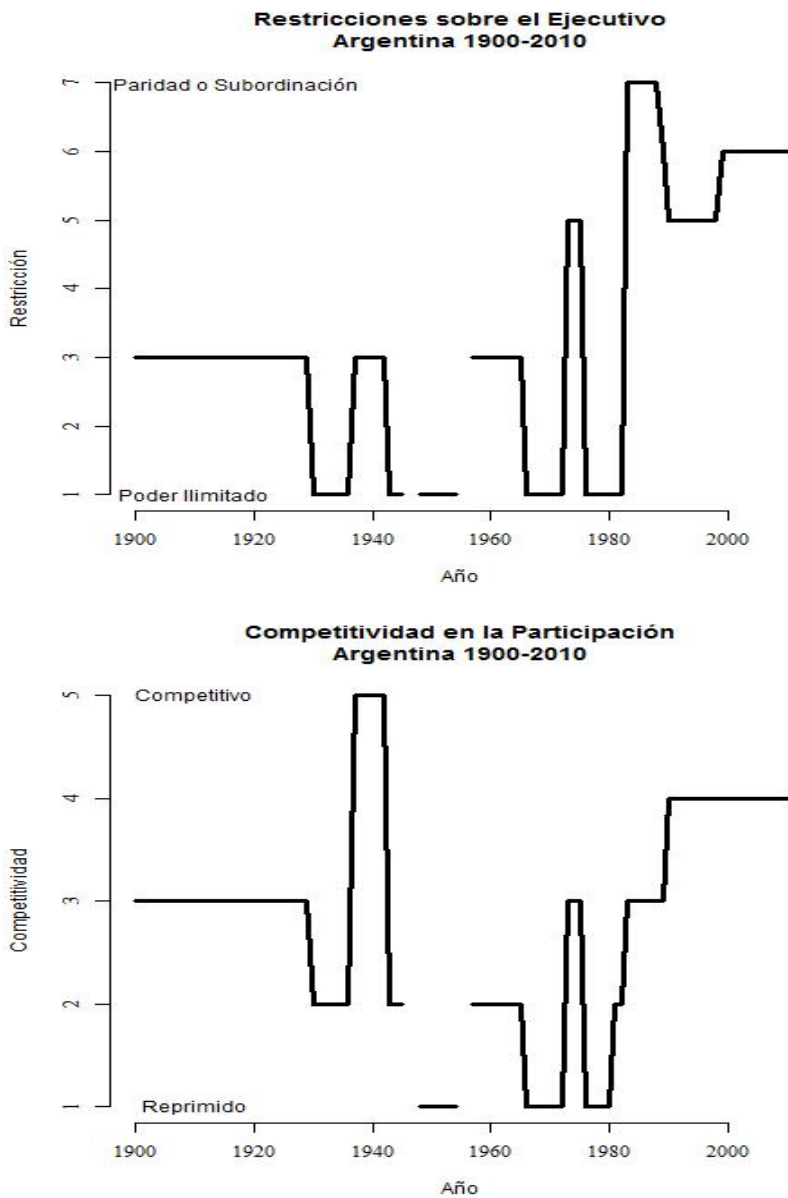
GRÁFICO 4. Polity IV. Argentina 1900-2010

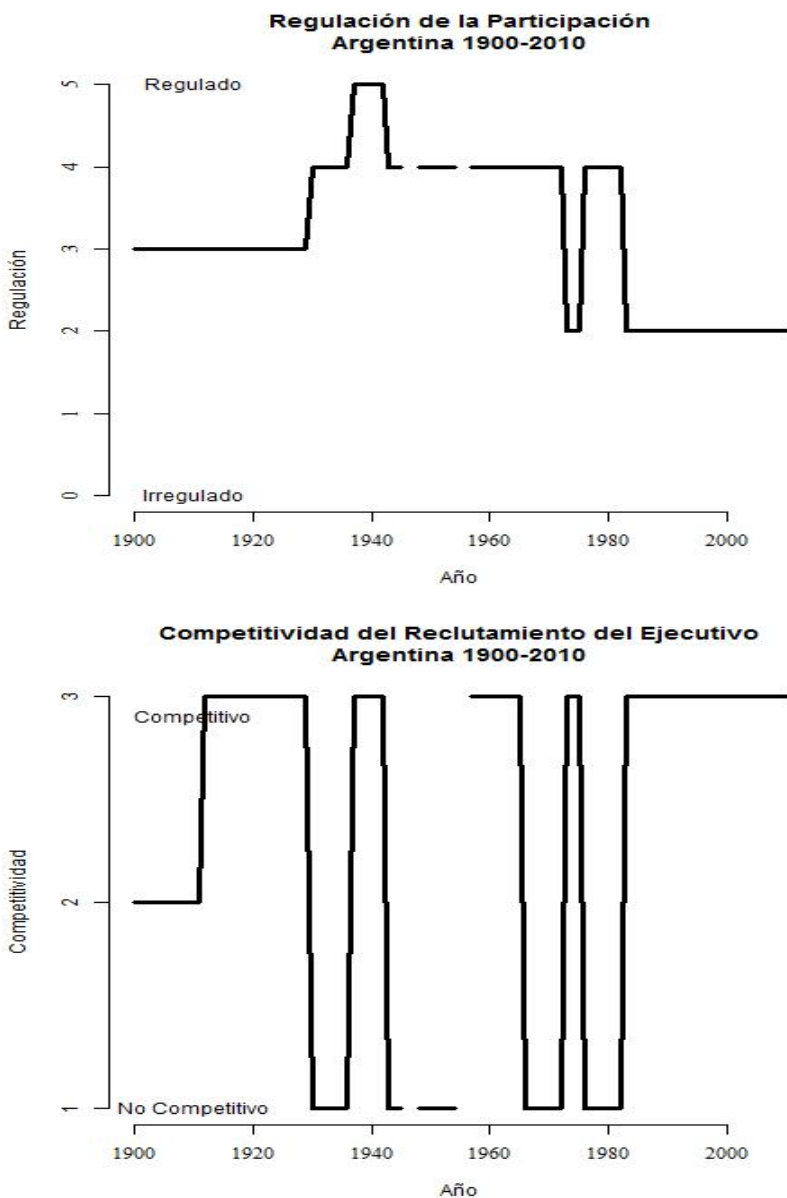


El gráfico 4 presenta la evolución del tipo de régimen en Argentina entre 1900 y 2010 según Polity IV. La historia contada por este índice es diferente a la de los dos casos anteriores. Intervenciones militares directas están cerca del extremo no democrático, pero también lo están otros gobiernos que fueron electos democráticamente. Tal es el caso de la primera y la segunda administración de Perón (1945-1951, 1951-1955). Aunque durante su segundo mandato Perón concentró amplias facultades en el poder ejecutivo, a la vez que las posibilidades de la oposición de expresarse públicamente estaban restringidas –aunque no formalmente–, es difícil justificar una

puntuación tan baja (similar a la que corresponde a los gobiernos militares de las décadas del 60 y 70).

GRÁFICO 5. Polity IV. Indicadores Desagregados. Argentina 1900-2010





Una mirada más detallada sobre los diferentes indicadores que se conjugan para dar origen al índice de Polity IV revela que lo que estaría generando bajos índices de democracia durante los años de la primera y

segunda presidencia de Perón es la baja puntuación para los indicadores competitividad en el reclutamiento del poder ejecutivo, restricciones sobre el ejecutivo y competitividad de la participación política. De acuerdo a estos índices, durante estos años el reclutamiento del ejecutivo no es competitivo, el poder del ejecutivo es ilimitado, y la participación política es restringida.

Por otra parte, este índice refleja aquello que los dos anteriores no capturaban: la proscripción del peronismo entre 1955 y 1966. Los gobiernos durante este período se clasifican como anocracias o regímenes mixtos según Polity IV, precisamente en virtud de este fenómeno. También vale la pena mencionar que las calificaciones más altas de la serie son los que siguen la última transición democrática en 1983. Es llamativo, sin embargo, que durante el tercer gobierno de Perón a partir de 1973, las puntuaciones sean tan altas a pesar del nivel de violencia política y la influencia de los militares como actores de veto para la toma de decisiones.

Por último, dos hechos adicionales que no se reflejan en este índice se merecen atención. En primer lugar, la emancipación de la mujer no parece tener ningún efecto en la puntuación global de las dos primeras presidencias de Perón. En segundo lugar, a pesar de que el índice incluye la medición sobre las limitaciones del poder ejecutivo, la puntuación de las presidencias de Menem sigue siendo tan altas como las de Alfonsín, a pesar de que varios autores describen este período como uno de hiperpresidencialismo o de democracia delegativa (O'Donnell 1994, Ferreyra Rubio-Goretti 1996).

Índice de Libertad – Freedom House

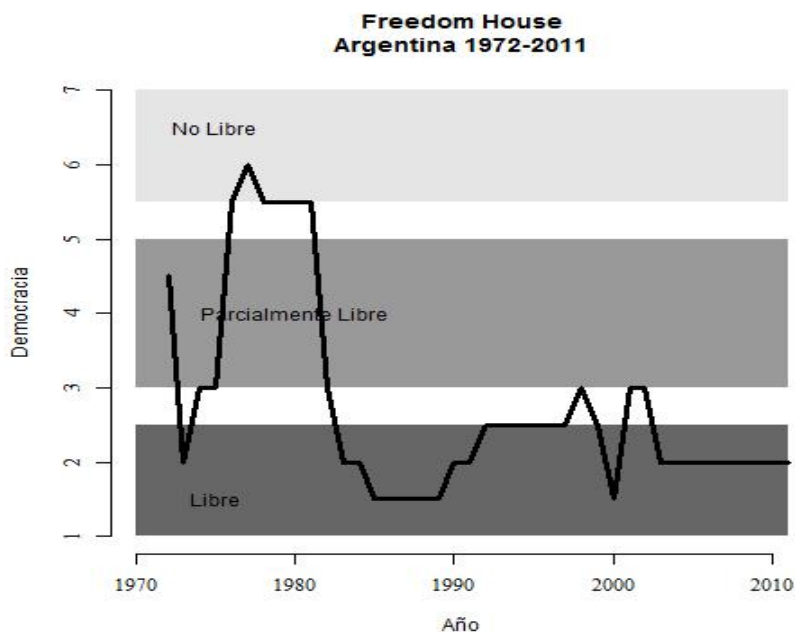
Freedom House parte de un concepto más amplio de democracia, o más específicamente, lo que se conoce como definiciones sustantivas de democracia. Este índice se propone evaluar no sólo cómo los regímenes operan desde el punto de vista institucional, sino también analizar los resultados y efectos de esas instituciones. En este sentido, en su apartado metodológico se explica que el índice mide la libertad de cada país según dos grandes categorías: los derechos políticos y las libertades civiles. El índice se construye utilizando principalmente datos de encuestas a expertos en cada país. El proceso de calificación se basa en una lista de 10 preguntas sobre derechos políticos y 15 preguntas sobre libertades civiles.

Las cuestiones de derechos políticos se agrupan en tres categorías: a)

proceso electoral, b) pluralismo político y participación, y c) funcionamiento del Gobierno. Por su parte, las cuestiones relativas a las libertades se agrupan en cuatro subcategorías: a) la libertad de expresión y de convicciones, b) libertad asociativa y derechos de organización, c) el Estado de Derecho, y d) la autonomía personal y los derechos individuales. El producto final es un índice continuo que va de 1 al 7 para cada dimensión –derechos políticos y libertades civiles–, que se pueden combinar (promedio) con el fin de obtener los resultados. Las puntuaciones se pueden dividir en tres categorías: los países libres (de 1 a 2,5), los países parcialmente libres (de 3 a 5) y los países no-libres (del 5,5 a 7).

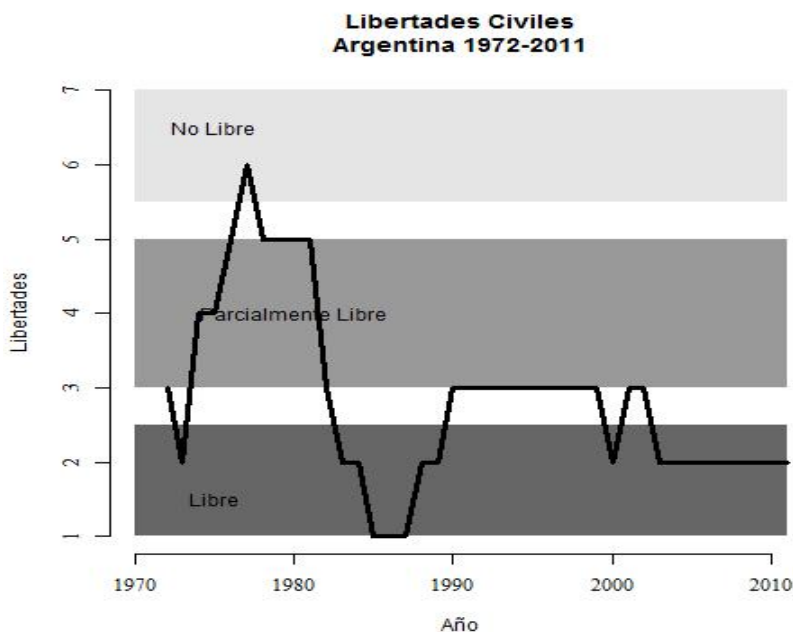
La confiabilidad es una de las críticas más frecuentes para este índice. Según Cheibub et al. (2010), las normas de codificación cambian de año en año, y los años anteriores no se actualizan para reflejar estos cambios. Una apreciación similar realiza Bosin (2007), quien señala que algunos de los criterios utilizados por Freedom House para las democracias son ambiguos y que no se proporciona un conjunto claro de reglas de codificación (Munck y Verkuilen 2002).

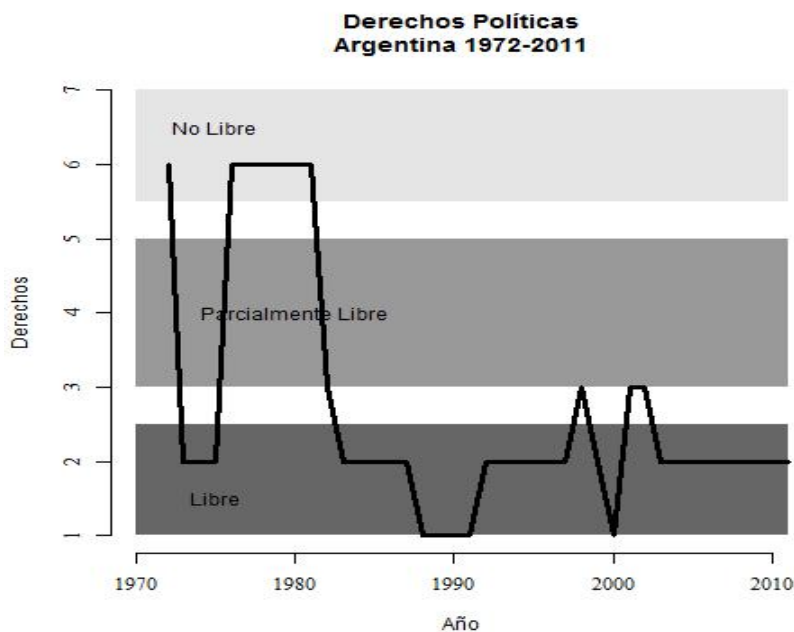
GRÁFICO 6. Freedom House



El gráfico 6 presenta la evolución de este índice para Argentina entre 1972 y 2011. Las tres franjas en diferente tonalidad de gris al fondo del gráfico representan los años considerados libres (gris oscuro), parcialmente libres (gris intermedio) y no libres (gris claro). Como todos los demás índices de democracia, Freedom House también registra con precisión años durante los cuales el gobierno fue intervenido por los militares con los peores valores para la serie. Durante estos años, tanto los derechos políticos como las libertades civiles se encuentran restringidos (como se observa el gráfico 7).

GRÁFICO 7. Freedom House. Derechos Políticos y Libertades Civiles





Lo que claramente significa una mejora respecto de los índices anteriores es que demuestra una sensibilidad mayor a cambios más sutiles. El período entre 1972 y 1975 es testigo de la vuelta de Perón al país, su elección para un tercer mandato como Presidente, y el aumento del nivel de la influencia militar sobre la presidencia una vez que su viuda, Isabel Martínez de Perón, asume el mando entre 1974 y 1975. Estos años son calificados por el índice como parcialmente libres y no libres. De la misma manera, 1977 recibe la peor puntuación de toda la serie durante el gobierno autoritario de Videla, coincidiendo con el peor período en términos de violaciones de los derechos humanos. En la misma línea, 1983, el año de la última transición a la democracia, se presenta como un país parcialmente libre en comparación con los años que siguen la asunción de Alfonsín en diciembre de 1983 (1984 en adelante).

La década que abarca los gobiernos de Menem también presenta variaciones, mientras que la crisis social y económica en 2001 y 2002 se refleja en un aumento en la puntuación, mostrando una disminución tanto de los derechos civiles y políticos.

V. Conclusiones

¿Cuentan la misma historia los diferentes índices de democracia analizados en este trabajo? ¿Ofrece cada una de estas medidas una historia válida de la política argentina desde 1900 hasta la actualidad? La respuesta a la primera pregunta es: claramente no. Las razones también son bastante obvias: cada uno de los índices se basa en las diferentes concepciones de la democracia y miden diferentes atributos de los regímenes políticos.

La respuesta a la segunda pregunta es más compleja. La validez de cada uno de estos índices puede evaluarse a la luz de los acontecimientos y dinámicas reales de la historia de la Argentina durante el siglo XX y los primeros años del siglo XXI. Todos ellos reflejan la importancia de los golpes militares durante estos años como factores que inhiben tanto la participación como la libre competencia política, y por tanto, generan puntuaciones opuestas a lo que daría un régimen democrático. Esto es porque ambas dimensiones, participación y competencia política aparecen como variables relevantes en las cuatro medidas de la democracia, incluso para el más sencillo de los índices, el Índice dicotómico de Democracia-Dictadura.

Sin embargo, los cambios más sutiles en la participación y la competencia, es decir, situaciones que van más allá de la ausencia total o restitución parcial de éstas condiciones, apenas son captados por la mayoría de los índices. El Índice de DD de Przewroski/Cheibub no es capaz de reflejar ninguno de los logros democráticos del el siglo XX (el sufragio femenino, el surgimiento del estado benefactor o los derechos sociales de los trabajadores), debido a su distinción básica entre lo que constituye una democracia y lo que no. Esto no deja lugar a diferentes grados en que la democracia puede avanzar. El Índice de Vanhanen presenta un problema similar, a pesar de que su medición no es dicotómica. Si bien refleja mejor las oscilaciones en los grados de participación, no es capaz de identificar los cambios en los diferentes niveles de competencia política.

El caso de Polity IV presenta diferencias en el relato de la política en Argentina. Es sorprendente que sus puntajes para las dos primeras administraciones Perón califiquen como una dictadura, en el mismo nivel que las intervenciones militares. Aunque la figura de Perón, su papel en la política argentina, el nivel de libertades políticas y el rol de la oposición

durante estos años es motivo de controversia, es innegable que se trataba de gobiernos elegidos democráticamente. La medida Freedom House parece ser más sensible a los cambios menos pronunciados en la democracia. Pequeños cambios se reflejan en el índice, que ofrece un relato más ajustado a los hechos históricos reales. Sin embargo, el período incluido es mucho más corto que los otros índices.

En general, los índices reflejan fielmente los regímenes no democráticos como consecuencia de las intervenciones militares. Estas interrupciones en el orden democrático encuentran correlación con el cese de la participación y la competencia política, dos atributos que parecen ser relevantes para la construcción de todos los índices analizados en este trabajo. Sin embargo, la capacidad de respuesta de los índices a cambios más sutiles en la calidad de la democracia y sus atributos no es tan clara. La utilidad de cada uno de estos índices está definida por los fenómenos que pueden captar, pero también por su versatilidad para ser incorporados a modelos más complejos que apuntan a explicar otros fenómenos. Para ello, es necesario conocer las diferencias entre ellos y saber qué parte de la historia cuentan, y cuáles otras no son capaces de reflejar.

Referencias

- Acemoglu, Daron y James Robinson. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alvarez, Mike, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi y Adam Przeworski. 1996. "Classifying political regimes". *Studies in comparative International Development* 31 (2): 3-36.
- Bollen, Kenneth A. y Burke D. Grandjean. 1981. "The dimension(s) of democracy: Further Issues in the Measurement and Effects of Political Democracy". *American Sociological Review* 46 (5): 651-9.
- Bosin, Yury V. 2007. *Measuring Democracy: Approaches and Challenges Associated with Developing Democratic Indices*. Washington, DC: IFES Fellowships in Democracy Studies.
- Boix, Charles. 2003. *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boix, Charles, y Susan Stokes. 2003. "Endogenous Democratization". *World Politics* 55 (4): 517-49.

- Cheibub, José Antonio. 1998. "Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships". *World Politics* 50 (3): 349-76.
- Cheibub, José Antonio, Jennifer Gandhi, y James Raymond Vreeland. 2010. "Democracy and dictatorship revisited." *Public Choice* 143 (1): 67-101.
- Collier, Ruth, y David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Collier, David, y Steven Levitsky. 1996. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research." *World Politics* 49 (3): 430-51.
- Coppedge, Michael y Wolfgang H. Reinicke. 1990. "Measuring Polyarchy" *Studies in Comparative International Development* 25 (1): 51-72.
- Coppedge, Michael, Ángel Alvarez, y Claudia Maldonado. 2008. "Two Persistent Dimensions of Democracy: Contestation and Inclusiveness." *The Journal of Politics* 70 (3): 632-47.
- Coppedge, Michael, y John Gerring. 2011. "Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach". *Research Articles* 9 (2): 247-67.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Ferreira Rubio, Delia, y Matteo Goretti. 1996. "Cuando el Presidente gobierna solo. Menem y los Decretos de Necesidad y Urgencia hasta la Reforma Constitucional (Julio 1989 - Agosto 1994)". *Desarrollo Económico* 36: 141.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *The American Political Science Review* 53 (1): 69-105.
- Marshall, Monty, Ted Robert Gurr, Christian Davenport, y Keith Jagers. 2002. "Polity IV 1800-1999. Comments on Munck and Verkuilen". *Comparative Political Studies* 35 (1): 40-5.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartyism and Democracy. The Difficult Combination". *Comparative Political Studies* 26 (2): 198-228.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán. 2003. "Level of Development and Democracy. Latin American Exceptionalism, 1945-1996". *Comparative Political Studies* 36 (9): 1031-67.
- Maoz, Zeev, y Bruce Russett. 1993. "Normative and Structural Causes of

- Democratic Peace, 1946-1986". *The American Political Science Review* 87 (3): 624-38.
- Munck, Gerardo L., y Jay Verkuilen. 2002. "Conceptualizing and measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices". *Comparative Political Studies* 35 (1): 5-34.
- O'Donnell, Guillermo A. 1972. *Modernización y Autoritarismo*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- . 1973. *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: Studies in South American politics*. Berkeley, CA: Institute of International Studies, University of California.
- . 1978. "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State". *Latin American Research Review* 13 (1): 3-38.
- . 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.
- Oneal, John R., y Bruce Russett. 2001. "Clear and Clean: The Fixed Effects of the Liberal Peace". *International Organization* 55 (2): 469-85.
- Przeworski, Adam, y Fernando Limongi. 1997. "Modernization: Theories and facts". *World Politics* 49 (2): 155-83.
- 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 University Press.
- Russett, Bruce. 1993. *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Shawn, Treier, y Simon Jackman. 2008. "Democracy as a Latent Variable". *American Journal of Political Science* 52 (1): 201-17.
- Smith, Peter H. 2012. *Democracy in Latin America. Political Change in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Stepan, Alfred, y Cindy Skach. 1993. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism". *World Politics* 46 (1): 1-22.
- Vanhanen, Tatu. 2000. "A New Dataset for Measuring Democracy, 1810-1998". *Journal of Peace Research* 37 (2): 37-251.

Bases de datos

Cheibub et al. *Democracy and Dictatorship*. <http://Sites.google.com/site/>

joseantoniocheibub/datasets/democracy-and-dictatorship-revisited
Freedom House. *Freedom in the World*. <http://www.freedomhouse.org>
Polity IV. <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>
Vanhanen Index of Democracy. [http://www.prio.no/Data/Governance/
Vanhanens-index-of-democracy/](http://www.prio.no/Data/Governance/Vanhanens-index-of-democracy/)