

## Metodología de la encuesta

*Países en la Encrucijada* es una encuesta anual de desempeño de los gobiernos que se aplica en 60 países de importancia estratégica en el mundo y cuyo futuro político se encuentra en una encrucijada. Los análisis comparativos en profundidad y los *ratings* cuantitativos —que consideran rendición de cuentas de cada gobierno, libertades civiles, Estado de Derecho, y los esfuerzos en contra de la corrupción y la promoción de transparencia— buscan ayudar a los encargados de formular políticas a nivel internacional a identificar las áreas de avance, así como aquellas que son preocupantes y que pueden ser consideradas en los esfuerzos diplomáticos y la ayuda en pro de la implementación de reformas. Cada año se publica una nueva edición de *Países en la Encrucijada*, con un grupo de 30 países analizados en los años impares y otro grupo en los años pares.

La edición de 2007 es la cuarta en la serie de *Países en la Encrucijada*. En ella se evalúan los países considerados en la edición de 2005, dando la posibilidad de hacer un análisis año a año y una evaluación relativa a si este grupo está retrocediendo, se ha estancado o avanza en términos de gobernabilidad democrática. El marco temporal considerado en las evaluaciones va desde el 1 de noviembre de 2004 al 31 de marzo de 2007.

Con la cooperación de un equipo de expertos metodólogos, Freedom House diseñó una metodología que incluye un cuestionario utilizado para preparar los documentos analíticos narrativos y los *ratings* numéricos por cada gobierno encuestado. La metodología de encuesta otorga a los autores una guía transparente y consistente para asignar puntajes y analizar los países considerados, y utiliza los mismos parámetros para las narrativas y los *ratings*, por lo que ambos indicadores se refuerzan mutuamente. El resultado final es un sistema de *ratings* comparativos acompañados de relatos que reflejan el compromiso de los gobiernos para aprobar buenas leyes así como los antecedentes otorgados para sustentarlas.

Freedom House reclutó a especialistas y analistas destacados para escribir los informes de las encuestas por países. En la redacción de los análisis narrativos de las encuestas con los *ratings* comparativos que las acompañan, Freedom House realizó una recopilación sistemática de información. Cada informe narrativo por país consta de aproximadamente 7000 palabras. Asesores regionales expertos revisaron los borradores de los informes, entregando comentarios por escrito y sugerencias de corrección, información complementaria y aclaraciones. Al redactar los reportes, se solicitó a los autores que respondieran de la manera más completa posible a todas las preguntas planteadas.

Freedom House, en conjunto con los autores de los informes y los asesores académicos, fija *ratings* numéricos detallados. Los autores entregaron una primera ronda de *ratings* asignando una nota en la escala de 0 a 7 para cada una de las 83 preguntas metodológicas, donde 0 representa el desempeño más débil y 7 el más fuerte. Luego, las notas fueron agrupadas en 18 categorías y 4 áreas temáticas principales. Los asesores

regionales y el equipo de Freedom House revisaron de manera sistemática y comparativa todos los *ratings* de los países para asegurar precisión e imparcialidad. Todas las decisiones finales relativas a los *ratings* son responsabilidad de Freedom House.

Al crear un esquema para evaluar el desempeño de los gobiernos, Freedom House quiso desarrollar una escala lo más amplia posible de manera de captar grados de variación y así permitir la comparación entre países en un mismo año; en el mismo sentido, se buscó la posibilidad de comparar series futuras de tiempo y evaluar el avance de un país en estas áreas en relación con su anterior desempeño. Estas escalas logran un equilibrio efectivo entre un sistema de notas que es demasiado amplio –lo que podría dificultar a los analistas la distinción fina entre notas diferentes- y una que es demasiado limitada –que dificultaría captar grados de variación entre países y por lo tanto haría más difícil el reconocer cuánto ha mejorado o se ha debilitado el desempeño de un determinado gobierno a lo largo del tiempo

Los ensayos narrativos y las notas se aplicaron a las siguientes áreas principales de desempeño, las que Freedom House considera claves para evaluar el estado de gobernabilidad democrática en un país:

### **Rendición de cuentas y voz pública**

- Leyes electorales y elecciones justas y libres
- Gobierno efectivo y responsable
- Participación cívica y monitoreo ciudadano
- Independencia de la prensa y libertad de expresión

### **Libertades civiles**

- Protección frente al terrorismo de Estado, encarcelamiento injustificado y tortura
- Igualdad de género
- Derechos de grupos étnicos, religiosos y otros
- Libertad de conciencia y credo
- Libertad de asociación y reunión

### **Estado de Derecho**

- Tribunales independientes
- Primacía del Estado de Derecho en materias civiles y criminales
- Rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad y militares ante las autoridades civiles
- Protección al derecho de propiedad
- Igualdad de trato ante la ley

### **Anticorrupción y transparencia**

- Condiciones para proteger contra la corrupción

- Leyes y estándares éticos entre sectores privados y públicos
- Cumplimiento de leyes anticorrupción
- Transparencia gubernamental

## **Escala de notas**

---

La encuesta considera el desempeño de los países en cada pregunta metodológica en una escala de 0-7, donde 0 representa el desempeño más débil y 7, el más fuerte. La escala de notas es la siguiente:

Puntuación de 0-2: los países que reciben una puntuación de 0, 1 ó 2 garantizan muy poca o ninguna protección adecuada, estándares legales y derechos en la categoría considerada. Las leyes que protegen los derechos de los ciudadanos o la justicia del proceso político son mínimas, rara vez se cumplen o reiteradamente son objeto de abuso por parte de las autoridades.

Puntuación de 3-4: Los países que reciben una puntuación de 3 ó 4 garantizan algunas protecciones adecuadas, estándares legales y derechos en la categoría considerada. Las protecciones legales son débiles y el cumplimiento de la ley es inconsistente o está viciado.

Puntuación de 5: Los países que reciben una puntuación de 5 garantizan muchas protecciones adecuadas, estándares legales y derechos en la categoría considerada. Los derechos y estándares políticos están protegidos, pero no siempre se cumplen y ocurren algunos abusos. Una puntuación de 5 es considerada el estándar básico de un desempeño democrático.

Puntuación de 6-7: Los países que reciben una puntuación de 6 ó 7 garantizan todas o casi todas las protecciones adecuadas, estándares legales y derechos en la categoría considerada. Las protecciones legales son fuertes y se cumplen. Los ciudadanos tienen acceso a compensación legal cuando sus derechos son violados y el sistema político funciona sin problemas.

## **Preguntas metodológicas**

---

### **1. Rendición de cuentas y voz pública**

#### *a. Leyes electorales y elecciones justas y libres*

i. ¿Se basa la autoridad del Gobierno en el deseo de las personas expresado por medio de elecciones regulares, libres e imparciales bajo leyes electorales justas, con sufragio universal e igualitario, abierto a múltiples partidos políticos, llevado a cabo por medio de votación secreta, monitoreado por autoridades electorales independientes, con un conteo honesto de los votos y libre de fraude e intimidación?

ii. ¿Existen oportunidades igualitarias de campaña para todos los partidos?

iii. ¿Hay oportunidad para la rotación efectiva del poder entre una gama de partidos políticos diferentes que representan intereses y opciones de políticas que compiten entre sí?

iv. ¿Existen regulaciones adecuadas para impedir la influencia indebida de intereses económicamente privilegiados (p.e., leyes efectivas de financiamiento de campañas)? De ser así, ¿se cumplen?

*b. Gobierno efectivo y responsable*

i. ¿Pueden las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del Gobierno supervisar las acciones de una y otra y exigir rendición de cuentas en caso de ejercicio excesivo de poder?

ii. ¿Asegura el sistema estatal que las elecciones políticas de las personas no estén dominadas por los intereses específicos de grupos de poder (p.e., los militares, poderes extranjeros, partidos totalitarios, jerarquías regionales y/o oligarquías económicas)?

iii. ¿Se selecciona, promueve y destituye a los miembros de la administración pública sobre la base de competencia abierta y el mérito?

iv. ¿Tiene el Estado un compromiso con temáticas referidas a los intereses de las mujeres, grupos étnicos, religiosos y otros, así como de las personas con discapacidad?

*c. Participación cívica y monitoreo ciudadano*

i. ¿Pueden los grupos de ciudadanos prestar declaración, comentar e influir en las políticas de Gobierno o la legislación que aún no se resuelven o están pendientes?

ii. ¿Están las organizaciones no gubernamentales libres de obstáculos legales por parte del Estado y de exigencias onerosas para su registro?

iii. ¿Están los donantes y financistas de las organizaciones de ciudadanos e institutos para las políticas públicas libres de presiones estatales?

*d. Independencia de la prensa y libertad de expresión*

i. ¿Apoya el Estado medidas constitucionales u otras protecciones legales para la libertad de expresión y un contexto que promueva la libertad de los medios de comunicación?

ii. ¿Se opone el Estado al uso de leyes de seguridad, calumnia gravosa u otros para castigar, ya sea por medio de multas excesivas o encarcelamiento a aquellos que escrutan a los funcionarios o las políticas de Gobierno?

iii. ¿Protege el Estado a los periodistas de la intimidación ilegal, arresto y detención arbitrarios, o de la violencia física a manos de autoridades del Estado o cualquier otro

actor, incluso a través de una pronta investigación imparcial y acusación cuando estos casos ocurren?

iv. ¿Se abstiene el Estado de censurar directa o indirectamente a los medios de comunicación escritos o audiovisuales?

v. ¿Restringe el Estado el acceso a Internet como fuente informativa?

vi. ¿Se abstiene el Estado de financiar los medios de comunicación para fines propagandísticos, para dar a conocer principalmente los puntos de vista oficiales y/o limitar el acceso de los partidos de oposición y los ciudadanos críticos?

vii. Aparte de lo ya mencionado, ¿se abstiene el Gobierno de tratar de influir en los contenidos de los medios de comunicación (p.e., a través de la propiedad directa de las redes de distribución o de los servicios de impresión, tarifas prohibitivas, requerimientos gravosos para registrarse, distribución selectiva del avisaje o el soborno)?

viii. ¿Está la libertad de expresión cultural (p.e., en trabajos de ficción, arte, música, teatro, etc.) protegida por el Estado?

## **2. Libertades civiles**

### *a. Protección frente al terrorismo de Estado, encarcelamiento injustificado y tortura*

i. ¿Existe protección contra la tortura efectuada por funcionarios del Estado, incluso a través del castigo eficaz en los casos en que se descubra que la tortura efectivamente ocurrió?

ii. ¿Son las condiciones penitenciarias respetuosas de la dignidad humana de los internos?

iii. ¿Protege el Estado efectivamente a los oponentes políticos u otros activistas políticos de los ataques? De ser así, ¿responde a esos ataques?

iv. ¿Existen protecciones efectivas en contra del arresto arbitrario, incluyendo el de los oponentes políticos u otros activistas pacíficos?

v. ¿Existe protección efectiva contra la detención prolongada sin juicio previo?

vi. ¿Protege el Estado a los ciudadanos del abuso por parte de actores privados/no estatales?

vii. ¿Disponen los ciudadanos de medios para demandar y exigir una reparación efectiva cuando sus derechos son violados por las autoridades del Estado?

*b. Equidad de género*

- i. ¿Garantiza el Estado que tanto hombres como mujeres disfruten de todos los derechos civiles y políticos?
- ii. ¿Toma el Estado medidas, incluyendo legislar, para modificar o abolir las leyes, regulaciones, costumbres y prácticas existentes que constituyen discriminación en contra de las mujeres?
- iii. ¿Toma el Estado medidas para prevenir el tráfico de mujeres?
- iv. ¿Realiza el Estado esfuerzos razonables para proteger en contra de la discriminación de género en el empleo y ocupación?

*c. Derechos de grupos étnicos, religiosos y otros*

- i. ¿Asegura el Estado que las personas que pertenezcan a grupos étnicos, religiosos u otros puedan ejercer de manera plena y efectiva todos sus derechos humanos y libertades fundamentales (incluyendo los derechos étnicos, culturales y lingüísticos) sin sufrir discriminación y con igualdad ante la ley?
- ii. ¿Toma el Estado medidas, incluyendo legislar, para modificar o abolir las leyes, regulaciones, costumbres y prácticas existentes que constituyen discriminación en contra de grupos étnicos, religiosos u otros?
- iii. ¿Realiza el Estado un esfuerzo continuo para modificar o abolir las leyes, regulaciones, costumbres y prácticas que constituyen discriminación en contra de las personas discapacitadas?
- iv. ¿Realiza el Estado esfuerzos razonables para proteger a grupos étnicos, religiosos u otros de la discriminación en el empleo y la ocupación?

*d. Libertad de conciencia y credo*

- i. ¿Acepta el Estado el derecho de los ciudadanos a tener las creencias religiosas de su elección y a practicar su religión como estimen conveniente dentro de límites razonables?
- ii. ¿Se abstiene el Estado de involucrarse en el nombramiento de líderes religiosos o espirituales y en las actividades internas de organismos relacionados con alguna creencia?
- iii. ¿Se abstiene el Estado de imponer restricciones a las prácticas religiosas, las ceremonias religiosas o la educación religiosa?

*e. Libertad de asociación y reunión*

- i. ¿Reconoce el Estado el derecho de toda persona a asociarse y reunirse libremente?
- ii. ¿Respeta el Estado el derecho de constituir, unirse a y participar en sindicatos libres e independientes?
- iii. ¿Están los ciudadanos protegidos de verse obligados por el Estado a pertenecer, ya sea de manera directa o indirecta, a alguna asociación (p.e., debido a que sus miembros recibirán ciertos beneficios indispensables)?
- iv. ¿Protege y reconoce efectivamente el Estado los derechos de las asociaciones de ciudadanos, organizaciones de empresarios y agrupaciones políticas a organizarse, movilizarse y abogar por motivos pacíficos?
- v. ¿Permite el Estado las manifestaciones y protestas públicas y se abstiene de utilizar la fuerza excesiva en su contra?

**3. Estado de Derecho**

*a. Tribunales independientes*

- i. ¿Existe independencia, imparcialidad y no discriminación en la administración de justicia, incluso de las influencias de grupos económicos, políticos o religiosos?
- ii. ¿Están los jueces y magistrados protegidos de la interferencia de las ramas ejecutiva y/o legislativa?
- iii. ¿Obedecen las autoridades legislativas, ejecutivas y otras las decisiones judiciales que no estén sujetas a modificaciones excepto a través de procedimientos establecidos para la reconsideración judicial?
- iv. ¿Son los jueces nombrados, promovidos y destituidos de una manera justa y no tendenciosa?
- v. ¿Son los jueces capacitados apropiadamente para actuar de una manera justa y no tendenciosa?

*b. Primacía del Estado de Derecho en materias civiles y criminales*

- i. De acuerdo al sistema legal, ¿cada persona acusada de cometer un delito es considerada inocente hasta que se compruebe su culpabilidad?
- ii. ¿Se les otorga a los ciudadanos una vista justa, pública y oportuna por parte de un tribunal competente, independiente e imparcial?

- iii. ¿Gozan los ciudadanos del derecho y acceso a consejería legal independiente?
- iv. ¿Provee el Estado de consejería legal independiente a aquellos ciudadanos acusados de cometer delitos graves y que no tengan los medios para proveérsela ellos mismos?
- v. ¿Son los fiscales independientes de las instrucciones y el control político?
- vi. ¿Son llevados a juicio los funcionarios públicos y actores del partido de Gobierno que hayan cometido abuso de poder y otras fechorías?

*c. Rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad y militares ante las autoridades civiles*

- i. ¿Existe un control estatal civil efectivo y democrático de la policía, los militares y las fuerzas internas de seguridad a través de las ramas judicial, legislativa y ejecutiva?
- ii. ¿Se abstienen la policía, los militares y los servicios de seguridad internos de interferir y/o involucrarse en el proceso político?
- iii. ¿Se responsabiliza a la policía, los militares y los servicios de seguridad internos por cualquier forma de abuso de poder en beneficio personal?
- iv. ¿Son los derechos humanos respetados por los miembros de la policía, los militares y los servicios de seguridad interna?

*d. Protección al derecho de propiedad*

- i. ¿Otorga el Estado el derecho de propiedad, ya sea individual o en asociación con otros, a todas las personas?
- ii. ¿Hace el Estado cumplir de manera adecuada los derechos de propiedad y contratos, incluyendo aquellas medidas dirigidas a las poblaciones indígenas?
- iii. ¿Protege el Estado a los ciudadanos de la privación arbitraria y/o injusta de su propiedad? (p.e., ¿Puede el Estado revocar títulos de propiedad injustamente para uso gubernamental o para cumplir con la agenda política?)

*e. Igualdad de trato ante la ley*

- i. ¿Tienen todas las personas derecho a igualdad de trato ante la ley?
- ii. ¿Son todas las personas iguales ante las cortes y tribunales?
- iii. ¿Es la discriminación basada en el género, origen étnico, nacionalidad u orientación sexual prohibida y enjuiciada por el Estado?

#### **4. Anticorrupción y transparencia**

##### *a. Condiciones para proteger contra la corrupción*

- i. ¿Está el Gobierno libre de excesivas regulaciones burocráticas y exigencias para el registro, así como de otros controles que aumenten las oportunidades para la corrupción?
- ii. ¿Se abstiene el Estado de una participación excesiva en la economía?
- iii. ¿Garantiza el Estado la separación del ejercicio público de los intereses personales de los funcionarios públicos?
- iv. ¿Existen procedimientos adecuados de divulgación de los estados financieros que eviten los conflictos de interés entre los funcionarios públicos? (p.e., ¿Son las declaraciones de bienes de los funcionarios públicos de conocimiento público y abiertas a la revisión y verificación por parte de los medios?)
- v. ¿Protege el Estado de manera adecuada en contra de los conflictos de interés en el sector privado?

##### *b. Leyes y estándares éticos entre sectores privados y públicos*

- i. ¿Garantiza efectivamente el Estado un proceso efectivo legislativo o administrativo diseñado para promover la integridad así como prevenir, detectar y castigar la corrupción de los funcionarios públicos?
- ii. ¿Otorga el Estado a las víctimas de corrupción los mecanismos adecuados para reivindicar sus derechos?
- iii. ¿Protege el Estado a la educación superior de la corrupción? (p.e., ¿Se requieren sobornos para lograr la aceptación en un establecimiento educacional o para obtener buenas calificaciones?)
- iv. ¿Pone en práctica el ente que administra los impuestos sistemas efectivos de auditoría interna para asegurar la rendición de cuentas de la recaudación tributaria?

##### *b. Cumplimiento de leyes anticorrupción*

- i. ¿Existen organismos creados por el Gobierno que sean efectivos e independientes y que puedan investigar y auditar (p.e., un auditor general u *ombudsman*)? De ser así, ¿funcionan éstos sin impedimentos o presiones políticas?
- ii. ¿Son las acusaciones de corrupción por parte de funcionarios de Gobierno a nivel nacional y local investigadas a fondo y llevadas a juicio de manera imparcial?

iii. ¿Se dan a conocer las acusaciones de corrupción en los medios de prensa de manera amplia y sin prejuicios?

iv. ¿Disponen las personas, los activistas anticorrupción e investigadores que realizan denuncias de casos de soborno y corrupción de un entorno legal que los protege para que se sientan seguros de darlas a conocer?

*d. Transparencia gubernamental*

i. ¿Existe transparencia legal, reglamentaria y judicial suficiente que se manifieste a través del acceso público a la información gubernamental?

ii. ¿Tienen los ciudadanos el derecho legal de obtener información sobre el funcionamiento del Gobierno y medios para solicitarla a las agencias gubernamentales?

iii. ¿Hace el Estado un esfuerzo continuo para entregar información sobre los servicios y decisiones gubernamentales en los formatos y condiciones apropiados para las personas con discapacidad?

iv. ¿Es exhaustivo y transparente el proceso de formulación del presupuesto y está sujeto a la significativa revisión y escrutinio por parte del legislativo?

v. ¿Publica el Gobierno sus gastos de manera detallada, acuciosa y oportuna?

vi. ¿Asegura el Estado una competencia transparente, de subasta abierta y efectiva para la adjudicación de los contratos del Gobierno?

vii. ¿Permite el Gobierno la administración y distribución imparcial de la ayuda extranjera?