



Índice de Elecciones Democráticas: 30 indicadores vinculantes

MIGUEL ANGEL LARA OTAOLA
<m.a.laraotaola@gmail.com>
Electoral Integrity Project
Kingston, Canadá
ORCID: 0000-0003-0712-1780

[Resumen] Se presenta una nueva metodología denominada Índice de Elecciones Democráticas, diseñada para evaluar el grado en que una elección es libre y equitativa. Esta herramienta consta de 30 indicadores específicos que miden la integridad de una elección en una escala de 0 a 100 puntos. A diferencia de otras medidas existentes, estos indicadores (a) se fundamentan en normas y convenciones internacionales sobre derechos humanos ratificadas por la mayoría de países del mundo, por lo tanto, son de cumplimiento obligatorio; y (b) trascienden el ámbito estrictamente electoral al considerar las condiciones para garantizar un sufragio libre y equitativo. Esta metodología innovadora, junto con los indicadores y el índice agregado, permite distinguir entre elecciones democráticas genuinas y simulaciones autoritarias. Además, es novedosa, con fundamento legal, y, por lo tanto, defendible ante cortes y tribunales.

[Palabras clave] Democracia, elecciones, integridad electoral, derecho internacional, índice.

[Title] Democratic Elections Index: 30 binding indicators

[Abstract] This article presents a new methodology: the Democratic Elections Index, designed to evaluate the extent to which an electoral process is free and fair. This tool consists of 30 specific indicators that measure electoral integrity on a scale of 0 to 100 points. Unlike other existing measures, these indicators (a) are based on international human rights standards and conventions ratified by most countries and are therefore mandatory; and (b) go beyond the strictly electoral sphere by considering the conditions that guarantee free and equal voting. This innovative methodology, together with the indicators and the aggregate index, allows for the identification of genuine democratic elections from authoritarian simulations. Furthermore, it has a legal basis, and is defensible before courts and tribunals.

[Keywords] Democracy, elections, electoral integrity, international law, index.

[Recibido] 30/08/24 y [Aceptado] 18/11/24

LARA OTAOLA, Miguel Angel. 2024. "Índice de Elecciones Democráticas: 30 indicadores vinculantes". *Elecciones* (julio-diciembre), 23(28): 259-286. DOI: 10.53557/Elecciones.2024.v23n28.08

1. INTRODUCCIÓN

Medir la democracia, las elecciones y su calidad no es fácil (SCHMITTER Y KARL 1991; BOESE 2019; GERRING *ET AL.* 2021; GOROKHOVSKAIA 2024; LITTLE Y MENG 2024). El primer reto es definir qué se debe medir y cómo hacerlo. A esto se suman problemas técnicos y políticos. En el ámbito técnico, surgen dudas sobre el origen y la calidad de los datos, el sesgo, el tamaño de la muestra y la confiabilidad del método estadístico. En el plano político, se presentan cuestionamientos que van desde la supuesta injerencia en la soberanía nacional, hasta la experiencia y reputación de los evaluadores. Por ello, el principal reto radica en encontrar una medida lo más objetiva y aceptable posible.

Diversos índices evalúan la calidad de los procesos electorales. Algunos se centran en medir la calidad de la democracia y dentro de ella incluyen indicadores relacionados con las elecciones. Sin embargo, estos índices son muy amplios y abarcan conceptos que trascienden la integridad del proceso electoral, abarcando otros aspectos del sistema político y sus instituciones. Aunque importantes, son indicadores que no están directamente vinculados con la libertad y equidad del sufragio. Otros índices específicos sobre procesos electorales tienden a enfocarse en aspectos procedimentales, así como en la administración y justicia electoral, sin considerar el contexto político y de libertades que permite o impide la celebración de elecciones democráticas.

Otra área de oportunidad en las métricas existentes está relacionada con el tipo de indicadores y su aplicación. Todos estos índices, incluidos el Bertelsmann Transformation Index (BERTELSMANN STIFTUNG 2023), el Lexical Index on Electoral Democracy (SKAANING *ET AL.* 2015) y el Polity V (MARSHALL Y GURR 2020), utilizan indicadores académicos con sustento en la literatura y la práctica de la ciencia política. Estos estudios abordan temas como estado de derecho, libertades fundamentales, participación política, igualdad política, separación de poderes. No obstante, debido a su enfoque académico, se trata de indicadores no jurídicos y, por lo tanto, no vinculantes.

Los indicadores propuestos por el Índice de Elecciones Democráticas no se basan en criterios académicos, sino en el derecho internacional público. Aunque existe una correspondencia significativa entre ambos tipos de indicadores, la diferencia radica en que los jurídicos tienen su origen en reglas expresamente

reconocidas por los Estados, contenidas en tratados y convenciones internacionales de carácter universal, regional y específico. Esto se sustenta en la perspectiva de integridad electoral, basada en “principios y estándares de elecciones democráticas y que aplican universalmente a todos los países” (NORRIS 2014, 21-22 [traducción propia]).

Sin embargo, hasta la fecha, esta agenda no se ha implementado y no existen indicadores cuantitativos con fundamento legal que permitan una evaluación estricta del proceso electoral. La actual propuesta de medición cierra esta brecha.

2. ÍNDICE DE ELECCIONES DEMOCRÁTICAS: CERRANDO LA BRECHA Y COMPLEMENTANDO LAS MEDICIONES EXISTENTES

La propuesta de evaluar elecciones desde el enfoque del derecho internacional no es nueva. Distintos académicos y juristas (GOODWIN-GILL 2006; BODA 2005; HARDIN YOUNG 2016) han destacado el valor de vincular los principios del derecho internacional con la administración electoral. Además, distintas organizaciones como IDEA Internacional (TUCCINARDI 2014) y el Centro Carter (2024) han sistematizado tratados internacionales y las obligaciones en materia electoral derivadas de ellos, incluso mediante herramientas como listas de verificación o *checklist* (TUCCINARDI 2014) diseñadas para orientar el cumplimiento de la normativa electoral internacional.

La importancia de la normatividad internacional es cada vez más evidente y distintas organizaciones la aplican en contextos específicos, como opiniones jurídicas o misiones de observación electoral. No obstante, persiste una brecha entre los “principios y su implementación práctica” (BODA 2005, 208) y entre este enfoque y su medición. Actualmente, no existe un índice que evalúe de manera completa la integridad electoral con fundamento legal sólido.

Los índices actuales pueden agruparse en dos categorías principales. El primer grupo incluye aquellos que buscan medir la calidad de la democracia. El segundo engloba estudios que miden la calidad de los procesos electorales, usualmente enfocados en aspectos administrativos o de justicia electoral. A continuación, se describen brevemente estas dos categorías, junto con sus características y áreas de oportunidad.

En el primer grupo se encuentran indicadores como Freedom in the World de Freedom House (2024), el Democracy Index del Economist Intelligence Unit (2023) y los Global State of Democracy Indices de IDEA Internacional (2023). Estas herramientas suelen clasificar a los países por tipo de régimen (democrático, híbrido y autoritario) y evaluar distintos atributos de la democracia. Sin embargo, no todos estos atributos son directamente aplicables a la integridad de un proceso electoral. Por ejemplo, evalúan aspectos como la independencia judicial (en todo tipo de cortes y tribunales, no exclusivamente en la jurisdicción electoral) o la igualdad de género (en ámbitos más amplios que el político-electoral).

En el segundo grupo destacan el Índice de Percepciones de Integridad Electoral (GARNETT *ET AL.* 2024) y el Índice Global de Justicia Electoral (CONCHA CANTÚ *ET AL.* 2020). Estas evaluaciones se enfocan en aspectos e indicadores específicos de la administración y justicia electoral. Una excepción es el Índice de Democracia Electoral de V-Dem, que también considera elementos del modelo de poliarquía de Robert Dahl, incluyendo la existencia de derechos individuales (NORD *ET AL.* 2024, 53). Aunque este índice trasciende lo estrictamente electoral, no abarca la totalidad de indicadores necesarios para evaluar si un proceso electoral cumple ciertas condiciones democráticas mínimas.¹

El Índice de Elecciones Democráticas busca cerrar la brecha entre los tipos de medidas existentes. Por un lado, amplía los indicadores puramente electorales al incluir condiciones de contexto legal y político más amplias, como el ejercicio de libertades civiles y la seguridad física de votantes y otros actores. Por otro, ofrece indicadores específicos del proceso electoral que complementan las evaluaciones generales sobre democracia. Al integrar elementos de ambos enfoques, este índice permite una evaluación exhaustiva del proceso electoral, basada en fundamentos legales, y determina con precisión si puede considerarse democrático o no.

1 Un ejemplo de esto es el indicador Elecciones Libres y Justas, que, aunque relevante, resulta algo general y no permite evaluar aspectos específicos como el entorno de seguridad o el financiamiento de campañas.

2.1. ÍNDICE DE ELECCIONES DEMOCRÁTICAS: FUNDAMENTO LEGAL

El derecho a votar y ser votado se encuentra consagrado no solo en la mayoría de las Constituciones nacionales, sino también en instrumentos jurídicos internacionales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 21) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP (art. 25) establecen el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país y a acceder, en condiciones de igualdad, a funciones públicas. Además, resaltan que la voluntad del pueblo, expresada mediante elecciones auténticas, periódicas, y por sufragio universal, igual y secreto, constituye la base de la autoridad del poder público.

Este derecho a votar y ser votado se incluye también en instrumentos regionales y específicos de derechos humanos. Entre estos instrumentos se destacan la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 23), la Convención Europea de Derechos Humanos (protocolo 1), la Declaración y Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 4 y 7, respectivamente), la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (arts. 1, 2 y 3), y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5), entre otros.

Este recuento jurídico demuestra que el derecho a votar y ser votado cuenta con un sólido fundamento legal. Además de los instrumentos mencionados, el Anexo 1 incluye una lista completa de las normas internacionales relevantes. Por ello, la integridad electoral debe entenderse no solo como un concepto académico, sino también como una “colección de derechos humanos, y algo a lo que todos tenemos derecho, con independencia de nuestra nacionalidad, religión, etnia, género, empleo o preferencias. Por lo tanto, es, además, defendible ante Cortes y Tribunales” (LARA OTAOLA 2024, 3).

Esta base jurídica es aplicable a todos los países que han suscrito los tratados y convenciones mencionados en materia de derechos humanos. La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados² especifica que el consentimiento de un Estado a un tratado se manifiesta mediante firma y ratificación (parte II, n. ° 11 y 12). Además, establece que los Estados no pueden invocar

2 Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, en vigor desde el 27 de enero de 1980. Viena: Organización de las Naciones Unidas.

disposiciones de su derecho interno como justificación para incumplir los tratados (parte III, n.º 26 y 27). Así, la firma y ratificación de un tratado generan obligaciones de cumplimiento. Además, como se detalla en la sección de indicadores, buena parte de estas disposiciones corresponden a derechos individuales, que pueden dar lugar a reclamaciones según lo indicado en la Observación general 25 PIDCP.

Finalmente, el uso de indicadores fundamentados en el derecho internacional ofrece ventajas respecto a la sensibilidad en torno a la soberanía (GOODWIN-GILL 2006). La creación de un índice basado en derechos asumidos por los propios Estados no puede considerarse invasiva. En resumen, se trata de reglas reconocidas, firmadas y ratificadas por los Estado mismos, y no de opiniones de instituciones o especialistas extranjeros, lo que facilita su implementación.

2.2. ÍNDICE DE ELECCIONES DEMOCRÁTICAS: CONDICIONES FUNDAMENTALES

El derecho a votar y ser votado trasciende al simple acto de acudir a las urnas y depositar una papeleta. Este derecho solo puede ejercerse plenamente si se garantiza que el voto sea libre y equitativo. Para lograrlo, no solo se requiere un esfuerzo material y logístico, sino también el cumplimiento de ciertas condiciones fundamentales. Un voto no está completo si no se lleva a cabo a partir de una reflexión y acción libres, con equidad entre votantes y contendientes. Esta premisa constituye la base de la metodología propuesta.

Libertad e igualdad son los dos pilares fundamentales que garantizan un voto auténtico y una elección legítima. La libertad implica la garantía y el cumplimiento de ciertos derechos fundamentales que permiten no solo la posibilidad de ejercer el voto físicamente, sino también hacerlo sin influencias indebidas, basado en una reflexión y un contraste de ideas libre. A grandes rasgos, se refiere a las llamadas libertades civiles, concebidas como derechos naturales inherentes a todo ciudadano frente a la arbitrariedad del Estado (NULMAN 2022). Este concepto abarca libertades, como las de expresión, asociación, asamblea y movimiento, así como la libertad de elegir, sin presión ni coacción, entre una diversidad de candidaturas.

La igualdad trasciende la simple expresión “una persona, un voto”. Aspira a que cada papeleta tenga el mismo peso, no solo en el cómputo, sino también en su calidad, garantizando que el voto de cada ciudadana y ciudadano represente el mismo esfuerzo, libertad y convicción. Este concepto abarca múltiples dimensiones, como la igualdad de acceso (por ejemplo, la posibilidad de entrar físicamente al centro de votación), de participación (sin importar el origen étnico, social, religioso o la orientación sexual), de representación (mediante una traducción razonable de los votos en escaños), de oportunidades (como el derecho a registrar un partido político) y la igualdad ante la ley.

Estas dos condiciones fundamentales (libertad e igualdad) involucran un conjunto de condiciones básicas en el contexto legal y político que garantizan la autenticidad de una elección. Entre estas destacan la equidad en el registro electoral, que asegura que todas las personas con derecho a votar puedan ejercerlo, mientras se previene que quienes carecen de dicho derecho lo hagan, y un sistema de financiamiento que promueva una competencia razonablemente equitativa que evite prácticas como el uso indebido de recursos públicos para favorecer a algún contendiente. Como puede advertirse, el cumplimiento de estas condiciones está diseñado para prevenir cualquier distorsión de un voto libre y equitativo.

Para identificar estas condiciones esenciales, se utilizaron dos fuentes principales. En primer lugar, se utilizaron tres referencias académicas internacionales para identificar las condiciones básicas que deben regir la celebración de elecciones auténticas. Entre ellas destaca la Declaración sobre Criterios para Elecciones Libres y Justas de la Unión Interparlamentaria (1994),³ que establece cuatro principios básicos para garantizar elecciones auténticas. También se utilizó la guía sobre marcos normativos titulada Obligaciones internacionales para elecciones de IDEA Internacional (TUCCINARDI 2014), que recapitula obligaciones internacionales y decisiones judiciales relativas con 20 temas clave, desde el marco legal hasta los delitos electorales. Finalmente, se utilizó la base de datos EOS del Centro Carter (2024), que incluye más de 300 fuentes de derecho internacional organizadas en torno a las diez partes constitutivas de una elección.

3 Declaration on criteria for free and fair elections, adoptada el 26 de marzo de 1994. París: Consejo Interparlamentario <https://bit.ly/4hYlw4r>

La segunda fuente consistió en una revisión exhaustiva de tratados internacionales de alcance universal, regional y específico en materia de derechos humanos, con énfasis en aquellos orientados a proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía. El Anexo 1 contiene la lista completa de los tratados y convenciones revisados. A partir de este análisis, se identificaron trece condiciones contextuales necesarias para garantizar un voto libre y equitativo (Tabla 1).

TABLA 1

Condiciones contextuales de un voto libre y equitativo

1.	Libertades fundamentales
2.	Acceso a la información
3.	Medios libres y equitativos
4.	Marco jurídico objetivo y equitativo
5.	Sistema electoral equitativo
6.	Registro electoral actualizado
7.	Distribución objetiva
8.	Candidaturas equitativas
9.	Financiamiento transparente y equidad
10.	Autoridades electorales imparciales
11.	No discriminación
12.	Seguridad
13.	Libertad de sufragio

Fuente: Elaboración propia

2.3. ÍNDICE DE ELECCIONES DEMOCRÁTICAS: CONDICIONES E INDICADORES

Para evaluar un proceso electoral no es suficiente identificar la presencia (o ausencia) de las condiciones descritas previamente. Es imprescindible desarrollar indicadores detallados que permitan una evaluación integral y la asignación de un puntaje. En este sentido, se inició identificando los fundamentos

legales de cada condición y los derechos que protegen, a partir de los cuales se diseñaron indicadores específicos.

Por ejemplo, la condición de “medios libres y equitativos” se fundamenta en instrumentos jurídicos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 9,9.1, 19, 19.2, 20 y 25), las observaciones generales 25 y 34 de dicho pacto, y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (arts. 5.1 y 13.1). Estos derechos sirvieron como base para definir los indicadores pertinentes a esta condición.⁴

La tabla completa de las trece condiciones vinculadas a sus respectivos indicadores se presenta a continuación. Asimismo, el Anexo 2 recoge la normativa y los principios internacionales en materia de derechos humanos empleados en la creación de los indicadores.

TABLA 2

Índice de Elecciones Libres y Justas: condiciones e indicadores

Condición	Indicador
Libertades fundamentales	1. Libertad de expresión para todos los actores
	2. Libertad de asociación y asamblea
	3. Libertad de prensa y de crítica al gobierno
Acceso a la información	4. Acceso a información gubernamental objetiva e imparcial
	5. Acceso a información sobre distintos partidos políticos y candidaturas
Medios libres y equitativos	6. Existencia de medios libres e independientes
	7. Cobertura equitativa a todas las candidaturas
	8. Neutralidad del gobierno en relación con los medios
Marco jurídico equitativo	9. Marco jurídico equitativo, sin ventajas para alguna opción política
Sistema electoral equitativo	10. Sistema electoral con representación universal y equitativa
Registro electoral actualizado	11. Registro electoral preciso, actualizado e incluyente
	12. Garantía de sufragio para votantes elegibles



4 Además, los indicadores se reforzaron con buenas prácticas y estándares relevantes.

→

Condición	Indicador	
Distribución objetiva	13.	Distribución equitativa, con criterios objetivos para su trazado
Candidaturas equitativas	14.	Mismas oportunidades de participación y tratamiento equitativo a todas las candidaturas
	15.	Neutralidad de autoridades ante organizaciones políticas y candidaturas
Financiamiento transparente y equidad	16.	Financiamiento público transparente y distribuido equitativamente
	17.	Regulación y control del uso de recursos públicos para no afectar la equidad de la contienda
	18.	Actuación de funcionarios públicos con profesionalismo, transparencia e imparcialidad en el desempeño de sus labores
Autoridades electorales imparciales	19.	Autonomía de autoridades electorales (administrativa, presupuestal y de desempeño)
	20.	Imparcialidad de funcionarios públicos integrantes de los órganos electorales
No discriminación	21.	No discriminación desde la autoridad contra ningún individuo o grupo por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social
	22.	Igualdad de participación y no discriminación para cualquier sexo
	23.	Igualdad de participación y no discriminación para minorías
Seguridad	24.	Integridad física de la ciudadanía y de todos los actores del proceso electoral: candidaturas, periodistas, medios de comunicación, sociedad civil y personal de órganos electorales
	25.	Libertad de no ser arbitrariamente detenido/arrestado
	26.	Seguridad para la emisión de un sufragio libre
Libertad de sufragio	27.	Acceso físico razonable para la emisión del sufragio
	28.	Garantía de emisión del sufragio, libre de coerción, coacción y de toda influencia indebida
	29.	Voto secreto
	30.	Participación de observadores electorales (nacionales y domésticos)

Fuente: Elaboración propia

3. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA

El Índice de Elecciones Democráticas se calcula a través de la agregación de los puntajes obtenidos en cada uno de los 30 indicadores. La escala simple planteada va de 0 a 100, en la que 0 representa el puntaje mínimo y 100 indica el cumplimiento total de las condiciones políticas, legales y electorales para celebrar una elección íntegra. En esta escala cada indicador tiene el mismo peso, equivalente a 3.33 puntos, determinado por la división del puntaje máximo de la escala (100), entre el número total de indicadores (30).

Cada indicador se mide a través de una escala de Likert de cinco niveles, lo que permite evaluar el grado de cumplimiento de las normas internacionales asociadas. Tras analizar las distintas opciones de escalas de Likert disponibles (VAGIAS 2006), se seleccionaron niveles que miden experiencias, debido a que las preguntas están dirigidas a especialistas en política y sistemas electorales del país estudiado. Los niveles de respuesta son cinco: a) completamente de acuerdo, b) de acuerdo, c) neutro, d) desacuerdo un poco, y e) en desacuerdo totalmente.

Estos niveles se cuantifican de 0 (el valor más bajo) a 4 (el más alto) y luego se ajustan a una escala de 0 a 3.33 para corresponder con los puntajes de cada indicador. De este modo, “completamente de acuerdo” (cumplimiento total del indicador) equivale a 3.33 puntos; “de acuerdo” se traduce en 2.49 puntos; “neutro” equivale a 1.66 puntos; en “desacuerdo un poco” equivale a 0.83 puntos; y “en desacuerdo totalmente” equivale a 0 puntos.

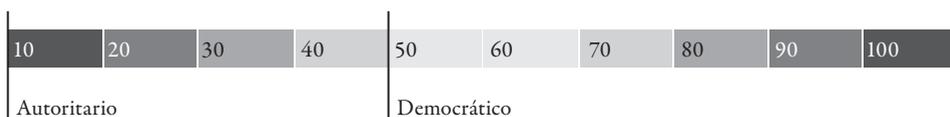
Para aplicar la evaluación, cada pregunta inicia con la frase “¿Se garantizó...?”, seguida del indicador específico. Por ejemplo: “¿Se garantizó el acceso a información gubernamental objetiva e imparcial?”. Este formato permite que las personas especialistas evalúen cada indicador dentro de una escala previamente establecida. El Anexo 3 incluye un ejemplo de la encuesta enviada a las personas especialistas de los tres países seleccionadas para la prueba piloto.

Finalmente, los puntajes obtenidos en cada indicador se suman para generar un total que se ubica en una escala simple de 0 a 100. Esta escala se divide en dos categorías según el puntaje obtenido y se determina el tipo de régimen del país: democrático o autoritario. Como se muestra en el Gráfico 1, el umbral o punto de corte entre ambas categorías se establece en un puntaje de 40 (de un total de 100). No se contemplan categorías intermedias, ya que el índice

está diseñado específicamente para distinguir entre elecciones democráticas y simulaciones autoritarias.

GRÁFICO 1

Puntajes y categorías: Índice de Elecciones Libres y Justas



Fuente: Elaboración propia

Los países situados por debajo del umbral se clasifican como autocracias, ya que, aunque pueden obtener puntajes medios o altos en algunos indicadores, en conjunto no cumplen con las condiciones necesarias para la celebración de elecciones libres y justas. Por el contrario, los países que superan el umbral pueden enfrentar problemas significativos según su puntaje, pero sus elecciones aún pueden considerarse lo suficientemente libres y justas como para considerarlas democráticas.

Es importante destacar que las clasificaciones categóricas pueden generar dificultades, especialmente en los casos en que los puntajes se ubican próximos al umbral establecido (tanto por debajo como por encima). Para abordar esta incertidumbre, se propone establecer un margen de $\pm 10\%$ alrededor del umbral (entre 36 y 44 puntos), lo que permite una evaluación contextualizada de estos casos antes de emitir una clasificación definitiva.

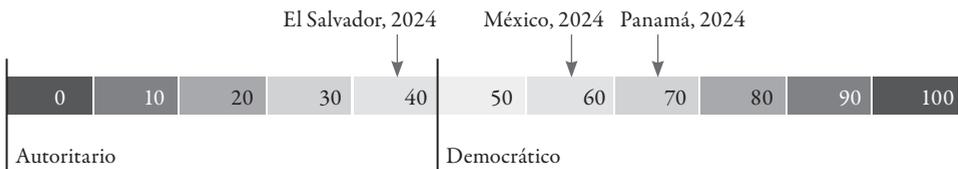
Para garantizar la confiabilidad del instrumento, cada pregunta o indicador debe ser contestado por al menos 20 personas. Siguiendo la metodología del Proyecto de Integridad Electoral (GARNETT *ET AL.* 2024), estas personas deben tener conocimientos acreditados en materia político-electoral del país en cuestión y ser de origen nacional e internacional, procurando un balance de diez especialistas de cada grupo. Este enfoque permite neutralizar sesgos y asegurar que los hallazgos sean representativos y generalizables. Finalmente, el puntaje más alto y el puntaje más bajo son eliminados para la estimación del promedio.

4. PRUEBA PILOTO

Se desarrolló una primera prueba piloto del Índice de Elecciones Libres y Justas, aplicada a tres elecciones nacionales en América Latina durante 2024: las elecciones presidenciales en El Salvador (4 de febrero), las elecciones generales en Panamá (5 de mayo) y las elecciones federales en México (2 de junio). La encuesta con los 30 indicadores/preguntas se compartió con diez especialistas locales por país, quienes respondieron de manera independiente. Los resultados, consolidados y promediados, arrojaron puntajes de 37.8 para El Salvador, 55.6 para México y 66.7 para Panamá, como se muestra a continuación:

GRÁFICO 2

Resultados de la prueba piloto para tres países latinoamericanos con elecciones nacionales celebradas en 2024



Fuente: Elaboración propia, a partir de resultados de encuestas piloto

5. CONCLUSIONES

Para que una elección sea libre, no basta con cumplir los mínimos arreglos legales e institucionales (HUQ Y GINSBURG 2018, 6). Si esto fuera suficiente, países como Rusia, que celebran elecciones formalmente multipartidistas y periódicas, serían considerados democracias. No obstante, para que las elecciones sean auténticas, deben garantizar el derecho a participar, un derecho multidimensional que depende de otros derechos esenciales para su ejercicio (DAVIS ROBERTS 2016, 3).

Las 13 condiciones y los 30 indicadores presentados en el Índice de Elecciones Democráticas reflejan esta complejidad al evaluar no solo la calidad técnica, procedimental e institucional de una elección, sino también los

derechos de libertad e igualdad que garantizan un sufragio auténtico, seguro y libre de influencias indebidas. Este enfoque trasciende los índices electorales actuales al incorporar indicadores que abarcan el contexto legal y político. Al hacerlo, permite determinar si una elección es verdaderamente democrática o si constituye una simulación autoritaria. Además, la metodología se fundamenta en el derecho público internacional y los derechos humanos.

Finalmente, es importante destacar que esta metodología y su índice también están concebidos como instrumentos de política pública. Su diseño permite identificar áreas de oportunidad y, a partir de ello, implementar medidas para mejorar leyes, instituciones y procedimientos. No se trata únicamente de asignar un puntaje global que clasifique y compare a los países, sino de señalar los indicadores y condiciones que requieren fortalecimiento para robustecer su democracia. Este es, en esencia, el objetivo del índice.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bertelsmann Stiftung. 2023. “The Transformation Index”. BTI 2024. 2023. <https://bit.ly/3On3kUA>
- Boda, Michael D. 2005. “Judging elections by public international law: a tentative framework”. *Representation* 41 (3): 208-29. <https://doi.org/c9v54s>
- Boese, Vanessa A. 2019. “How (Not) to Measure Democracy”. *International Area Studies Review* 22 (2): 95-127. <https://doi.org/gghckt>
- Concha Cantú, Hugo A., Miguel Lara Otaola, y Jesús Orozco-Henríquez. 2020. *Hacia un índice global de justicia electoral*. Documento de Debate 2/2020. IDEA Internacional; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://bit.ly/40ZNHtH>
- Davis Roberts, Avery. 2016. “International Obligations”. En *International Election Remedies*, editado por John Hardin Young. American Bar Association.
- Economist Intelligence Unit. 2023. “Democracy Index 2023 report”. The Economist Intelligence Unit Limited. <https://bit.ly/3Z5SqaL>
- Garnett, Holly, Toby James, y Sofia Caal Laam. 2024. *Year in Elections Global Report 2024*. <https://bit.ly/3B1mfBa>
- Freedom House. 2024. “Freedom in the World”. Freedom House. 2024. <https://bit.ly/3UZJUsn>
- Gerring, John, Carl Henrik Knutsen, Matthew Maguire, Svend-Erik Skaaning, Jan Teorell, y Michael Coppedge. 2021. “Democracy and human development: issues of conceptualization and measurement”. *Democratization* 28 (2): 308-32. <https://doi.org/gjddmr>
- Goodwin-Gill, Guy S. 2006. *Free and fair elections (new expanded edition)*. Francia: Inter-Parliamentary Union. <https://bit.ly/4eYZWu5>
- Gorokhovskaia, Yana. 2024. “Difficult to Count, Important to Measure: Assessing Democratic Backsliding”. *PS: Political Science & Politics* 57 (2): 178-83. <https://doi.org/ntfx>
- Hardin Young, John, ed. 2016. *International Election Remedies*. American Bar Association.
- Huq, Aziz, y Tom Ginsburg. 2019. “How to Lose a Constitutional Democracy”. *UCLA Law Review*, 2019. <https://bit.ly/3Z2zV79>

- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. 2023. "Global State of Democracy Indices". IDEA Internacional. 2023. <https://bit.ly/4fRm76a>
- Lara Otaola, Miguel. 2024. *Integridad Electoral como derecho humano. Justicia e integridad electoral*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Little, Andrew T., y Anne Meng. 2024. "Measuring Democratic Backsliding". *PS: Political Science & Politics* 57 (2): 1-13. <https://doi.org/mrs5>
- Marshall, Monty G., y Ted Robert Gurr. 2023. "Polity v project, political regime characteristics and transitions, 1800-2018". Time-Series. Center for Systemic Peace. <https://bit.ly/40ZADoj>
- Nord, Marina, David Altman, Fabio Angiolillo, Cecilia Borella, Tiago Fernandes, Lisa Gastaldi, Ana Good God, y Staffan I. Lindberg. 2024. "Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot". Varieties of Democracy Institute. <https://bit.ly/3JNM88y>
- Norris, Pippa. 2014. "Introduction: Challenges of Electoral Integrity". En *Advancing Electoral Integrity*, editado por Pippa Norris, Richard W. Frank, y Ferran Martínez i Coma, 3-17. Nueva York: Oxford University Press. <https://doi.org/kj6c>
- Nulman, Alex. 2022. "Qué son las libertades civiles: definición, ejemplos, función". *Civil Liberties Union for Europe* (blog). 4 de octubre de 2022. <https://bit.ly/4fYi2gz>
- Schmitter, Philippe C., y Terry Lynn Karl. 1991. "What Democracy Is...and Is Not". *Journal of Democracy* 2 (3): 75-88. <https://doi.org/f2nrdf>
- Skaaning, Svend-Erik, John Gerring, y Henrikas Bartusevičius. 2015. "A Lexical Index of Electoral Democracy". *Comparative Political Studies* 48 (12): 1491-1525. <https://doi.org/f7q8xm>
- The Carter Center. 2024. "Election Standards". 2024. <https://eos.cartercenter.org/>
- Tuccinardi, Domenico, ed. 2014. *International Obligations for Elections: Guidelines for Legal Frameworks*. Estocolmo: IDEA Internacional. <https://bit.ly/3ZioIQZ>
- Vagias, Wade M. 2006. "Likert-type scale response anchors". Clemson International Institute for Tourism & Research Development; Department of Parks, Recreation and Tourism Management. <https://bit.ly/3B3uXPh>

ANEXOS

Anexo 1. Normas internacionales relevantes en materia de derechos humanos

- Universales
 - » Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
 - » Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
 - » Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos, las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (Resolución 53/144 del 9 de diciembre de 1998)

- Regionales
 - » Convención Europea de Derechos Humanos (1953)
 - » Convención Americana de Derechos Humanos (1978)
 - » Convención Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981)
 - » Carta Democrática Interamericana (2001)
 - » Declaración de Derechos Humanos de la ASEAN (2012)
 - » Convenio de la Comunidad de Estados Independientes sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1995)
 - » Carta Árabe de Derechos Humanos (2004)

- Temáticas
 - » Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)

- » Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965)
- » Convención sobre la Eliminación de todas la Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979)
- » Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984)
- » Convenio n. ° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989)
- » Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008)
- » Pacto Iberoamericano de Juventud (2016)
- » Convención Interamericana sobre el Otorgamiento de Derechos Políticos a la Mujer (1949)
- » Convención Interamericana Contra la Corrupción (1997)

Anexo 2. Normas y principios internacionales utilizados como fundamento para indicadores, agrupados por condición básica para elecciones libres y equitativas

- Libertades fundamentales

- » Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5)
- » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 19, 21 y 25)
- » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (observaciones generales 10, 25 y 34)
- » Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (art. 13)
- » Resolución 19/36 Consejo de Derechos Humanos – Naciones Unidas (A/HRC/RES/19/36) (2012)

- » Comisión de Venecia – Código de Buenas Prácticas en Materia de Partidos Políticos (B.1.21)
- » Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: reporte de la relatora especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión
- » Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión (principio 6)
- Acceso a la información
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19)
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (observaciones generales 10, 25 y 34)
 - » Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (arts. 10 y 13)
 - » Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión (principios 4 y 7)
 - » Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para aumentar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas, y promoción de la democratización [p. 11] (A/74/285)
 - » Mecanismos Internacionales para Promover la Libertad de Expresión: Declaración Conjunta sobre Medios y Elecciones (pp. 1 y 12)
 - » Artículo 19 de la Declaración Conjunta: Retos para la Libertad en el Nuevo Siglo (p. 26)
 - » Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas: Informe de la Relatora Especial sobre la Protección y promoción del derecho a la libertad de expresión y opinión (1999) [p. 16]
- Medios libres y equitativos
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 19, 20 y 25)

- » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (observaciones generales 10, 25 y 34)
 - » Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión (principio 12)
 - » Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (art. 13.1)
 - » Mecanismos internacionales para promover la libertad de expresión: Declaración Conjunta sobre Medios y Elecciones (pp. 1 y 12)
 - » Comisión de Venecia: Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (I.3.1.a.i)
 - » Artículo 19 de la Guía para Difusión Electoral en Democracias (p. 53)
- Marco jurídico objetivo y equitativo
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2, 19, 25, 26)
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (observación general 25)
 - » Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 5)
 - » Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art 5)
 - » Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 7 y 15)
 - Sistema electoral equitativo
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25)
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (observación general 25)

- » Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman v. México (2008)
- » Corte Europea de Derechos Humanos. Caso Oran v. Turquía (2014)
- » Unión Interparlamentaria: Elecciones Libres y Justas (p. 114)

- Registro electoral actualizado
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2 y 25)
 - » Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (arts. 10 y 13.1)
 - » Unión Interparlamentaria: Declaración de Criterios para Elecciones Libres y Justas (párrafo 4)
 - » Naciones Unidas (Centro de Derechos Humanos): Derechos Humanos y Elecciones: Manual de aspectos legales, técnicos y de derechos humanos de las elecciones

- Distritación objetiva
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 25 y 26)
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (observación general 25)
 - » Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Derechos Humanos y Elecciones: un manual sobre los aspectos legales, técnicos y de derechos humanos de las elecciones (1994)
 - » Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (I.2.2.vii)

- Candidaturas equitativas
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25)

- » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (observación general 25)
- » Comisión de Venecia: Guía sobre Legislación de Partidos Políticos
- » Resolución 19/36 Consejo de Derechos Humanos – Naciones Unidas (A/HRC/RES/19/36) (2012)
- » IDEA Internacional: Estándares para la revisión del marco legal de las elecciones (p. 49)

- **Financiamiento transparente y equidad**
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25)
 - » Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (arts. 1 y 7)
 - » Carta Democrática Interamericana (art 5)
 - » Comisión de Venecia: Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (1.2.3.a.iii)
 - » Consejo de Europa (Comité de Ministros), Recomendación 2007-7 al Comité de Ministros a Estados Miembros sobre Buena Administración (2007)

- **Autoridades electorales imparciales**
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2)
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (observación general 25)
 - » Unión Interparlamentaria: Elecciones Libres y Justas (p. 120)
 - » Consejo de Europa: Caso del Partido Laborista de Georgia vs. Georgia (párr. 100)

- » IDEA Internacional: Código de Conducta para la Administración de Elecciones Éticas y Profesionales (párr. 10)
- » Comisión de Venecia: Código de Buenas Prácticas en Asuntos Electorales (II.3.1.C)

- No discriminación
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25)
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (observación general 25)
 - » Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 5)
 - » Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5)
 - » Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 7)
 - » Convenio n.º 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (arts. 3 y 6)

- Seguridad
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 7 y 9)
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (observaciones generales 20 y 34)
 - » Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5b).
 - » Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión (principio 9)

- Libertad de sufragio
 - » Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21)
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (observación general 25)
 - » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2.2, 9.1 y 25)
 - » Resolución 19/36 Consejo de Derechos Humanos – Naciones Unidas (A/HRC/RES/19/36) (2012)
 - » ONU - Consejo de Derechos Humanos, Recomendación n.º 81.46 A/HRC/18/10, Sierra Leona

Anexo 3. Ejemplo de encuesta para prueba piloto

Por favor, responda la encuesta utilizando la siguiente escala:

- a) 0 = Desacuerdo b) 1 = En desacuerdo un poco c) 2 = Neutro d) 3 = De acuerdo, e) 4 = Completamente de acuerdo

TABLA A1

Encuesta para prueba piloto

¿En la elección (X) celebrada en su país se garantizó...?	Puntaje
1. Libertad de expresión para todos los actores	
2. Libertad de asociación y asamblea	
3. Libertad de prensa y de crítica al gobierno	
4. Acceso a información gubernamental objetiva e imparcial	
5. Acceso a información sobre distintos partidos políticos y candidaturas	
6. Existencia de medios libres e independientes	
7. Cobertura equitativa a todas las candidaturas	
8. Neutralidad del gobierno en relación con los medios	

→

→	
9.	Marco jurídico equitativo, sin ventajas para alguna opción política
10.	Sistema electoral con representación universal y equitativa
11.	Registro electoral preciso, actualizado e incluyente
12.	Garantía de sufragio para votantes elegibles
13.	Distribución equitativa, con criterios objetivos para su trazado
14.	Mismas oportunidades de participación y tratamiento equitativo a todas las candidaturas
15.	Neutralidad de autoridades ante organizaciones políticas y candidaturas
16.	Financiamiento público transparente y distribuido equitativamente
17.	Regulación y control del uso de recursos públicos para no afectar la equidad de la contienda
18.	Actuación de funcionarios públicos con profesionalismo, transparencia e imparcialidad en el desempeño de sus labores
19.	Autonomía de autoridades electorales (administrativa, presupuestal y de desempeño)
20.	Imparcialidad de funcionarios públicos integrantes de los órganos electorales
21.	No discriminación desde la autoridad contra ningún individuo o grupo por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social
22.	Igualdad de participación y no discriminación para cualquier sexo
23.	Igualdad de participación y no discriminación para minorías
24.	La integridad física de la ciudadanía y de todos los actores del proceso electoral: candidaturas, periodistas, medios, sociedad civil y personal de órganos electorales
25.	Libertad de no ser arbitrariamente detenido/arrestado
26.	Seguridad para la emisión de un sufragio libre
27.	Acceso físico razonable para la emisión del sufragio
28.	Se garantizó la emisión del sufragio, libre de coerción, coacción y de toda influencia indebida
29.	Voto secreto
30.	La participación de observadores electorales (nacionales y domésticos)
Total	

Fuente: Elaboración propia

Conflictos de interés:

El autor declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las personas autoras:

MIGUEL ÁNGEL LARA OTAOLA: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

Autor para correspondencia:

MIGUEL ÁNGEL LARA OTAOLA
<m.a.laraotaola@gmail.com>

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.

[Sobre las personas autoras]

MIGUEL ANGEL LARA OTAOLA

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Sussex, con maestrías en Políticas Públicas por el Tecnológico de Monterrey y en Política Comparada por la London School of Economics. Se desempeñó como jefe de la oficina para México y Centroamérica del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Cuenta con 18 años de experiencia en democracia y elecciones como diplomático, académico, analista y funcionario público. Ha colaborado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Overseas Development Institute en el Reino Unido, el Instituto Federal Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (TEPJF). Además, fue parte del Proyecto de Integridad Electoral de las Universidades de Sydney y Harvard y trabajó con la Dra. Pippa Norris en el Índice de Percepciones de Integridad Electoral. Participó en el diseño e implementación de más de 30 de misiones de asistencia técnica, capacitación y observación electoral en 17 países en América, Europa, Asia y Australia. Ha impartido más de 100 conferencias públicas, es frecuente comentarista en radio y televisión y cuenta con más de 60 publicaciones en medios como Newsweek, Foreign Affairs Latinoamérica y The Washington Post. Actualmente se desempeña como especialista principal de evaluación de la Democracia en IDEA Internacional.

