

Indicators for democratic reform

Mitchell A. Seligson

Ever since the Marshall Plan assisted in the reconstruction of Europe after the devastation of World War II, bilateral and multilateral development agencies have been attempting to measure the impact of foreign assistance. Those efforts in recent years have taken on new meaning and new urgency. Donors have grown increasingly uneasy with old-style development efforts in which billions of dollars have been expended, but results have often been disappointing. Today, donors are demanding results, and social scientists are having to provide better and more reliable indicators of progress toward development.

For many years, donors focused their attention on economic progress, looking at such variables as GNP, life expectancy and literacy. Ever since the early 1990s, however, progress on democracy has become central to many development efforts. Indeed, the new wisdom in development is that unless developing nations can make progress in key aspects of democracy they have little chance of sustaining economic development over the long run. It is now argued that unless developing nations can develop a culture of transpa-

rency and accountability, corrupt practices will erode democratic legitimacy.¹ When that happens, political regimes will find that their room to maneuver becomes severely constrained, causing them either to fail in their economic development efforts, or to their imposing authoritarian measures to restrict public protests.

While there are many agencies publishing indicators of development and democracy, such as Freedom House, Transparency International, the World Bank Institute and others, the present work represents what is perhaps the most extensive effort to date to develop a fine-grained measure of juridical governance for Central America. It is difficult to overstate the importance of this effort. The Millennium Development Goals, which establish a set of eight goals that are to be achieved world-wide by 2015, all rest on the ability of developing nations to improve governability. One key element in governability is the legal system, and this publication provides a detailed examination, carried out by the *Centro Estudios para el Futuro*, of the methodology to be used to collect an impressive array of indicators. The research

1 SELIGSON, Mitchell A. "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries." *Journal of Politics* 64 (2002): 408-33.

effort has been supported by the Organización de Estados Americanos (O.E.A.), and has had the cooperation of the Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), the Centro de Derechos Constitucionales de Nicaragua, the Universidad Simeón Cañas de El Salvador, the Centro de Documentación de Honduras, the Universidad Landívar de Guatemala, y la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

The importance of these indicators for the allocation of foreign development assistance has become clear with the establishment of the Millennium Challenge Account in the United States. A key condition of grants from that account, which are programmed to be in the range of \$5 billion per year, is achieving progress in the area of corruption control. The present study offers a framework for collection of data for the Central American region that goes far beyond anything available in the standard sources. Indeed, this effort may well serve as a model for other regions of the world. Anti-corruption efforts ultimately rest on the establishment of the appropriate juridical norms and laws and rules. Without those, it is difficult to determine what is corrupt and what is not, and even more difficult to prosecute violators of the public trust. On the other hand, with the firm establishment of the rule of law, democracy can be consolidated, corruption controlled, and economic development facilitated.

The present study rests on the assumption that political behavior and political culture in general needs to rest on a firm platform of the rule of law. That is certainly a reasonable assumption, but one that does not invalidate the notion that there is an important interaction between the rule of law and political culture. Laws that are not enforced can lead to even the best legal system to become irrelevant to citizens in their daily lives. The challenge, therefore is to determine which of the many aspects of the rule of law that are documented in this publication are the ones most likely to bring about a society in which compliance rather than violation becomes the norm.

Many years ago I was driving a car along a section of the Inter-American Highway in Costa Rica when a police officer flagged me down and asked me to stop. He thoroughly inspected my vehicle as well as my driver's license and registration. After completing this process, and finding no violations, he returned the documents to me and said, "Sir, you come from a country where the people obey the law. When you are in Costa Rica, I ask you do to the same." Sadly, many experiences with the authorities in Latin America do not end up this way, but end instead in demands for bribes. The present work will hopefully play an important part in making my experience that day the norm rather than the exception.

Mitchell A. Seligson, PhD

*The Daniel H. Wallace Chair of Political Science
University of Pittsburgh*

Indicadores para la reforma democrática

Mitchel A. Seligson

Desde que el Plan Marshall ayudó en la reconstrucción de Europa después de la devastación producida por la II. Guerra Mundial, las agencias bilaterales o multilaterales de desarrollo han tratado de medir el impacto de la cooperación y la ayuda extranjera. En los últimos años, esos esfuerzos han tomado nuevo significado y nueva urgencia. Los donantes se han tornado cada vez más descontentos con el viejo modelo de ayuda al desarrollo, con el cual se han gastado billones de dólares pero cuyos resultados a menudo han sido frustrantes. Hoy día, las entidades donantes exigen resultados y los científicos sociales tienen que proporcionar indicadores de progreso hacia el desarrollo mejores y más confiables.

Durante muchos años, los donantes focalizaron su atención en el progreso económico, observando variables tales como el PIB, las expectativas de vida y la alfabetización. Sin embargo, desde inicios de los años 90, el progreso en democracia se ha vuelto un elemento central para la mayoría de los esfuerzos

en materia de desarrollo. De hecho, la nueva perspectiva en este campo es que, a menos que las naciones en vías de desarrollo hagan progresos en aspectos claves de la democracia, tendrán pocas oportunidades de sostener el desarrollo económico a largo plazo. Se argumenta con razón que si las naciones en vías de desarrollo no logran implantar una cultura de transparencia y rendición de cuentas, las prácticas de corrupción erosionarán la legitimidad democrática.² Si esto sucede, los regímenes políticos pueden encontrar su espacio de maniobra severamente estrechado, generándose, pues, fuertes crisis económicas al fracasar los esfuerzos de desarrollo o, bien, la peligrosa tendencia a soluciones autoritarias por parte de los gobiernos para restringir las protestas públicas.

Mientras muchas agencias se encuentran publicando indicadores de desarrollo y democracia, tales como Freedom House, Transparencia Internacional, el Instituto del Banco Mundial y otros, el presente trabajo representa lo que es, quizás, el esfuerzo más vasto a la fecha

2 SELIGSON, Mitchell A. "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries." *Journal of Politics* 64 (2002): 408-33.

para desarrollar medidas depuradas de medición de la gobernabilidad jurídica para América Central. Es difícil exagerar la importancia de este esfuerzo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que establecen una serie de ocho metas que deben ser alcanzados en todo el mundo en el año 2015, se basan en la habilidad de los países en desarrollo para mejorar su gobernabilidad. Un elemento clave de la gobernabilidad es el sistema legal y esta publicación proporciona un examen detallado, llevado a cabo por el *Centro Estudios para el Futuro*, de la metodología que debe ser empleada para recopilar un impresionante conjunto de indicadores. El esfuerzo de investigación ha sido respaldado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y ha contado con la cooperación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el *Centro de Derechos Constitucionales de Nicaragua*, la *Universidad Centroamericana José Simeón Cañas* de El Salvador, el *Centro de Documentación de Honduras*, la *Universidad Rafael Landívar de Guatemala* y la *Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica*.

La importancia de esos indicadores para la asignación de la ayuda extranjera para el desarrollo se ha vuelto clara con el establecimiento de la llamada Cuenta del Reto del Milenio en los Estados Unidos. Una condición clave para las donaciones de esa cuenta, que están programados en el rango de los \$5 billones por año, es el lograr progresos en el área del control de la corrupción. El presente estudio ofrece un marco para la recolección de datos para la región centroamericana, que va mucho más lejos que cualquiera de las fuentes actuales disponibles. Tanto es así, que este trabajo podría servir como modelo para otras regiones del mundo. Los esfuerzos anti-corrupción se asientan finalmente en el establecimiento de las normas jurídicas, leyes y reglas apropiadas. Sin ellas, es difícil determinar qué es corrupto y qué no lo es, y es aún más difícil perseguir a los violadores de

la confianza pública. Por otro lado, con el establecimiento firme del estado de derecho, la democracia puede ser consolidada, la corrupción controlada y el desarrollo económico facilitado.

El presente estudio se fundamenta en el supuesto de que el comportamiento político y la cultura política en general necesitan asentarse en la firme plataforma del estado de derecho. Esa es ciertamente una suposición razonable, pero que no invalida la noción de que existe una importante interacción entre el estado de derecho y la cultura política. Las leyes que no se ejecutan, pueden conducir a que hasta el mejor sistema legal se vuelva irrelevante para los ciudadanos en sus vidas cotidianas. El reto, por lo tanto, es determinar cuáles de los muchos aspectos del estado de derecho que se documentan en esta publicación, son los más prometedores para dar origen a una sociedad en la cual el acatamiento, y no la violación, se convierta en la norma.

Hace muchos años yo iba conduciendo un automóvil a lo largo de una sección de la Carretera Interamericana en Costa Rica, cuando un oficial de policía me hizo señales y me pidió que me detuviera. Él inspeccionó mi vehículo cuidadosamente, así como mi licencia de conducir y el registro del automóvil. Cuando completó el proceso, y al no encontrar violaciones, me devolvió los documentos y dijo: "Señor, usted viene de un país donde la gente obedece la ley. Mientras esté en Costa Rica le pido hacer lo mismo" Lamentablemente, muchas experiencias con autoridades en América Latina no terminan de esta manera, sino más bien en exigencias de sobornos. Tengo la esperanza de que el presente trabajo jugará un importante papel para lograr que mi experiencia de ese día sea la norma y no la excepción.

Mitchell A. Seligson, PhD

The Daniel H. Wallace Chair of Political Science University of Pittsburgh