



La calidad de las democracias en América Latina

Informe para IDEA Internacional



La calidad de las democracias en América Latina

Informe para IDEA Internacional

Leonardo Morlino

La calidad de las democracias en América Latina
Informe para IDEA Internacional



© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) 2014

El informe que aquí se presenta ha sido preparado por el profesor Leonardo Morlino para IDEA Internacional y a solicitud de la misma. Las publicaciones de IDEA Internacional no reflejan ningún interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, su Junta Directiva o los Miembros de su Consejo.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir toda o alguna parte de esta publicación debe dirigirse a:

IDEA Internacional	IDEA Internacional
Strömsborg SE-103	Oficina Regional de América Latina y el Caribe
Estocolmo	Apartado Postal 132 - 1255
Suecia	Plaza Roble
Tel: +46 8 698 37 00	Escazú, San José
Fax: +46 8 20 24 22	Costa Rica
info@idea.int	Tel: (506) 2288-5244 / 2228-8140
http://www.idea.int	Fax: (506) 2288-0267

Cuidado de edición: Marcela Pimentel y Lusarreta
Diagramación: José Ramón Gálvez Pérez
Diseño gráfico: IDEA Internacional
Diseño de portada: Turbo Design, Rlamallah, Palestina
Traducción del texto de Leonardo Morlino: Paula Tizzano Fernández para Strategic Agenda

ISBN: 978-91-87729-60-7
Primera edición: 2013
Edición revisada: 2014
Tiraje: 1.500 ejemplares
Impresión: Alfredo Aguilar
Impreso en San José, Costa Rica • *Printed in San José, Costa Rica*

Índice

Prólogo y agradecimientos	7
<i>Leonardo Morlino</i>	
Introducción	9
<i>Massimo Tommasoli y Daniel Zovatto</i>	
Primera parte	
Marco teórico	36
<i>Leonardo Morlino</i>	
1. Repaso general de la literatura	36
2. Calidad y cualidades	39
3. Dimensiones referidas a los procedimientos	41
4. Dimensiones referidas al contenido	49
5. Dimensiones referidas al resultado	53
Segunda parte	
Análisis empírico	58
<i>Leonardo Morlino</i>	
1. Panorama general de América Latina	58
2. Examen de las subdimensiones	71
3. Problemas fundamentales y recomendaciones para la formulación de políticas públicas	75
Observaciones finales	86
<i>Leonardo Morlino</i>	
Post Scriptum sobre la calidad de la democracia	88
Anexo	103
<i>Juan Rial</i>	
Política y calidad de la democracia en América Latina	110
<i>Manuel Alcántara Sáez</i>	
Notas	126
Bibliografía general	132
Los autores	143
Anexo I. Subdimensiones básicas y preguntas orientadoras	CD Rom
Anexo II. Evaluación cuantitativa de las dimensiones y subdimensiones	CD Rom
Anexo III. Resúmenes de informes cualitativos por país	CD Rom

Prólogo y agradecimientos

Una de las preguntas más recurrentes de la investigación política, desde los tiempos de *La República* de Platón y la *Política* de Aristóteles, ha sido «¿Cuál es la mejor forma de gobierno?». En épocas más recientes, esta inquietud ha vuelto a ser considerada y formulada en el ámbito de la investigación empírica como «¿En qué consiste una buena democracia?» o, mejor aún, «¿Qué es la calidad de la democracia?». Para responder tales interrogantes, primero debemos ser capaces de ponderar una pregunta relacionada, aunque distinta: «¿Cómo se puede evaluar empíricamente la democracia?».

Este informe se ocupa de ambos interrogantes, en relación con un conjunto de países latinoamericanos en años recientes. Para ello, en primer lugar, propone un marco teórico original; luego, lo aplica a la mayoría de los casos latinoamericanos. En este informe hay otro aspecto saliente y original, que caracteriza la forma en que se ha implementado el marco teórico. Dicho aspecto se refiere al desarrollo de un análisis empírico de manera tal que, habiéndose identificado las dimensiones, subdimensiones y preguntas orientadoras clave (véase el Anexo I), el conjunto de los datos cuantitativos, construidos con ayuda de las principales bases de datos internacionales existentes y conocidas, se complementa con datos cualitativos, resultado de una investigación *ad hoc* llevada a cabo por expertos de los países (véase un resumen de dichos informes en el Anexo III). Los informes por país son cruciales para aportar contenidos y explicaciones a todo el análisis empírico. También son necesarios para identificar los problemas más cruciales en cada país y las recomendaciones consiguientes en materia de políticas, propuestas sobre la base de un marco teórico que no formule ningún juicio de valor. Como se verá, entonces, las recomendaciones en materia de políticas deben recibir el escrutinio valorativo de los ciudadanos y de las élites pertenecientes a los países interesados; ninguna recomendación es «buena» por sí misma, sino sólo en relación con las inclinaciones políticas y las elecciones de las poblaciones afectadas.

La presente investigación ha sido posible gracias a la ayuda financiera inicial del Ministerio de Cultura de Italia y del Colegio de México, así como a la contribución adicional decisiva de la organización intergubernamental IDEA Internacional, por intermedio de Massimo Tommasoli, representante de dicha entidad en las Naciones Unidas, y de Daniel Zovatto, Director Regional para América Latina y el Caribe. En las actividades de IDEA Internacional, la evaluación de las democracias ha sido un interés de larga data, que se remonta a la segunda parte de la década de los noventa (1998), cuando un grupo encabezado por David Beetham se reunió por primera vez en Estocolmo para diseñar criterios y formas de evaluar las democracias (del cual formé parte);

esa propuesta teórica dio lugar a diversas publicaciones. Más tarde, se publicó el trabajo final de Beetham (D. Beetham, S. Bracking, I. Kearton, y S. Weir, *International IDEA Handbook on Democracy Assessment* [Manual de IDEA Internacional sobre evaluación de las democracias], Kluwer Law International, La Haya, 2002), al igual que la evolución y transformación parcial del marco operativo, con Todd Landman (*Assessing the Quality of Democracy* [Evaluar la calidad de la democracia], IDEA Internacional, 2008). Este tema sigue siendo un objetivo medular para IDEA Internacional, como lo muestra su trabajo reciente, *Philippine Democracy Assessment. Rule of Law and Access to Justice* [La evaluación de la democracia en las Filipinas: Estado de derecho y acceso a la justicia] (IDEA Internacional, 2010) o *State of Local Democracy in the Arab World* [Estado de las democracias locales en el mundo árabe] (IDEA Internacional, 2011).

Por otro lado, la mayoría de los informes no habrían sido posibles sin la contribución decisiva de Jesús Tovar Mendoza, quien organizó los primeros encuentros donde se gestó la investigación, y de Angélica Abad, Diego Abente, Nicolás Cerney, Javier Corrales, María Celina d'Araujo, Gloria de la Fuente, María de los Ángeles Fernández, María del Sol Prieto Bayona, Rocío Duarte, Javier Duque, José Luis Exeni, Lorenza Fontana, Martha Liliana Gutiérrez, Gerardo Hernández, Manuel Hidalgo, Charles Kenney, Miguel López Leyva, Salvador Martí, Carlos Moreira, Marco Novaro, Simón Pachano, Juan Rial, Catalina Romero, Federico Mathías Rossi y Angélica Watt. A partir de esta experiencia, se creó la Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina, con la participación de la mayoría de los académicos que contribuyeron a los informes de país, y también integrada por otros especialistas latinoamericanos. El tiempo dirá si este grupo continuará llevando a cabo y publicando otras investigaciones en el futuro. El informe se discutió en una conferencia internacional celebrada en Roma (12 a 14 diciembre 2013). Por sus muy útiles comentarios a una versión avanzada del mismo, agradezco especialmente a: Manuel Alcántara, Marta Lagos, Carlos Moreira, Simón Pachano, Philippe Schmitter, Mitchell Seligson, Massimo Tommasoli, Laurence Whitehead y Daniel Zovatto.

La presente obra es la versión integrada y revisada de un informe anterior escrito con Gabriel Katz, quien ha sido coautor de los dos últimos apartados de la segunda parte. Además, Gabriel colaboró en el análisis cualitativo de los informes por país, y Cecilia Sottilotta en el análisis cuantitativo. Extiendo a ambos mi reconocimiento y mi gratitud por el trabajo realizado.

Leonardo Morlino
Roma, mayo de 2014.

Introducción

El debate sobre la calidad de las democracias en América Latina: 35 años después del inicio de la Tercera Ola en la región

Daniel Zovatto
Massimo Tommasoli

El año 2013 estuvo cargado de simbolismo en América Latina. Por un lado, la región celebra el 35° aniversario desde el inicio de la Tercera Ola Democrática en la región. El punto de partida de estos procesos de transición lo constituyeron República Dominicana y Ecuador en 1978 y, en etapas sucesivas, se sumó el resto de los países de la región andina, después América Central y el Cono Sur y, finalmente, Paraguay y Chile en 1989, y Nicaragua en 1990. Cuba es la única excepción en esta tendencia regional. Por el otro, este año comenzó un nuevo ciclo electoral (2013-2016), periodo dentro del cual 17 países celebraron o celebrarán elecciones presidenciales. Si a ello sumamos los 17 procesos electorales presidenciales que tuvieron lugar durante el pasado ciclo electoral (2009-2012), observamos que por primera vez en nuestra historia, en un periodo de tan sólo ocho años (2009-2016), se llevarán a cabo 34 comicios presidenciales. La región nunca había experimentado una agenda electoral tan intensa e importante en un plazo tan corto.

La ocasión para realizar un balance sobre la calidad de la democracia en la región no podría ser más oportuna. América Latina tiene buenas razones para sentirse satisfecha. La democracia se ha venido consolidando y hoy es la regla general en el continente (salvo Cuba), aunque en muchos casos sólo se enfatice su naturaleza electoral. La alternancia en el poder sucede sin los traumas y la violencia política del pasado. La pobreza se ha reducido de manera importante. Incluso la desigualdad, que es el gran Talón de Aquiles, muestra signos de una mejora gradual. Por primera vez en la historia de nuestra región, y según datos del Banco Mundial, la clase media (32%) es mayor que el porcentaje de personas que viven en la pobreza (28%).

Nuestra ciudadanía está cada vez más educada gracias a políticas públicas que han enfatizado la escolaridad obligatoria y universal, y gracias al aumento de la cobertura en la educación superior. Sin embargo, como bien apunta Ernesto Talvi, el auge económico de la última década ha disimulado los inadecuados sistemas educativos de la región. «Esta deficiencia socava las perspectivas económicas del continente a largo plazo, la estabilidad social, la lucha contra la pobreza y la inclusión social».

En efecto, una mirada cuidadosa de la democracia en la región también evidencia los déficits que aún subsisten: crisis de representación, debilidad institucional, desigualdad, corrupción, Estados de derecho débiles, elevados niveles de inseguridad ciudadana, amenazas a la libertad de expresión y una larga lista de pendientes.

Una mirada desde la calidad de la democracia obliga a examinar a lo largo del tiempo cómo el entramado institucional de los distintos países satisface principios democráticos como la libertad y la igualdad de los ciudadanos. Esto implica que los Estados deben establecer una relación adecuada entre la producción de la riqueza, basada en el crecimiento económico y la distribución equitativa de la misma. El cumplimiento de tales criterios es central en la percepción de cercanía y receptividad hacia la sociedad civil, sin la cual la amenaza del autoritarismo o el populismo sigue latente. En la región, el logro de la redistribución equitativa de la riqueza implica la solución política para uno de los principales problemas colectivos y, por tanto, un indicador sustantivo en la calidad democrática latinoamericana.

Por todo ello, creemos importante reconocer y valorar los logros, pero sin omitir los déficits ni caer en la autocomplacencia. Existen, ciertamente, razones de peso para ver el vaso medio lleno, pero también para verlo medio vacío. Hay razones para la esperanza, pero también para la frustración. La celebración de tres décadas y media de vida democrática en la región es una buena razón para mirar hacia atrás, observar el camino recorrido y hacer un balance sereno que, partiendo de la heterogeneidad innata de la región, dé cuenta de lo que hemos logrado y de lo que está pendiente; en fin, para hacer un balance que nos ayude a identificar las prioridades de la próxima década.

Éste fue el objetivo que nos propusimos cuando, en estrecha colaboración con el cientista político italiano Leonardo Morlino, decidimos poner en marcha el proyecto sobre la calidad de las democracias en América Latina, del cual hoy tenemos la satisfacción de presentar el informe regional. La propuesta de la calidad de la democracia nos ha permitido comparar cómo se desempeña el régimen democrático entre los países de la región con respecto a estándares mínimos y observables en los contextos específicos de cada país.

El Informe presenta los resultados de un esfuerzo llevado a cabo durante más de dos años gracias al trabajo de un equipo internacional de científicos sociales, expertos e investigadores, la mayoría de éstos trabajando en y desde los países incluidos en el proyecto. Esta iniciativa contribuye, por un lado, al avance metodológico en materia de análisis de la calidad de la democracia y, por el otro, a medir el estado de las democracias en la región, identificando elementos útiles para una reflexión sobre opciones de reforma política e institucional.

En términos metodológicos, el análisis dialoga con otros enfoques desarrollados por IDEA Internacional en el marco de su trabajo sobre la evaluación de la calidad de la democracia basada en las percepciones de los ciudadanos y de las ciudadanas en varias regiones del mundo.

1. Cambio de época: tendencias globales y regionales

Tanto a nivel global como en el ámbito latinoamericano se vive un «cambio de época» más que una época de cambios. Vivimos en un mundo interdependiente, complejo, volátil y plagado de incertidumbres. Las noticias se suceden con gran celeridad: la gradual recuperación económica de Estados Unidos, la salida progresiva de la recesión de la zona euro, el auge de China como potencia global (pese a su reciente desaceleración), el protagonismo de los países BRIC y de los países MINT, el *boom* de las exportaciones de recursos naturales latinoamericanos a los países asiáticos, la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos, los levantamientos populares de la Primavera Árabe y su posterior estancamiento o retroceso, el marcado incremento de las clases medias y de la urbanización, las protestas sociales en diversos y numerosos puntos del globo, la interminable guerra civil en Siria, la recurrente amenaza nuclear iraní, el estancamiento de las negociaciones en Medio Oriente, el calentamiento global, la explosión de las redes sociales y su impacto sobre la democracia, y un largo etcétera.

Este «cambio de época» está reconfigurando la historia contemporánea y marcará las próximas décadas de la humanidad. Su impacto probablemente tenga el mismo alcance que los momentos de inflexión históricos de 1945, cuando se configuró el mundo tras la segunda Guerra Mundial, o de 1989, cuando la caída del Muro de Berlín ejemplificó el triunfo del capitalismo sobre el socialismo real impulsado desde la Unión Soviética.

Como se trata de un proceso histórico, resulta difícil establecer un año concreto a partir del cual el mundo comenzó a girar hacia un nuevo orden. Pero probablemente los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la grave crisis financiera de 2008 y 2009 constituyen los momentos de referencia que futuros historiadores utilizarán para explicar nuestra época.

¿Cuáles son los signos de esta transformación global? El último informe del Foro Económico Mundial, (Perspectivas de la Agenda Mundial 2014), identifica 10 tendencias globales: 1) el aumento de las tensiones sociales en Medio Oriente y África; 2) el incremento de la brecha de ingresos; 3) la persistencia del desempleo estructural; 4) la intensificación de las amenazas cibernéticas; 5) la inacción sobre el cambio climático; 6) la pérdida de confianza en las políticas económicas; 7) la falta de valores en el liderazgo; 8) el aumento de la clase media en Asia; 9) la creciente importancia de las megaciudades, y 10) la rápida diseminación de la desinformación en internet.

Y respecto de América Latina, el citado Informe identifica tres grandes desafíos: 1) disminuir la desigualdad; 2) incrementar el crecimiento económico, y 3) mejorar la calidad de la educación.

2. El impacto de los cambios globales y regionales en la calidad de las democracias en América Latina

El surgimiento de Asia, en especial China, como potencia económica mundial ha favorecido a muchos países de América Latina, sobre todo a los de América del Sur. Impulsada por el alza de precios de los productos básicos, la región disfrutó de un ciclo de «años dorados» entre 2004 y 2011, con una tasa promedio de crecimiento de 4,3% anual (*The Economist*, «Life after the commodity boom», abril de 2014). La crisis de 2009 llevó a una contracción de 1,9%, pero gracias al apetito asiático por las materias primas de la región, muchos lograron salir con rapidez de la crisis.

En este punto es importante distinguir entre América del Sur, por una parte, y América Central y México, por otra. Hablar de América Latina en términos generales resulta cada vez más difícil debido al alto grado de heterogeneidad de la región. Durante los últimos años, América del Sur se ha visto mucho más beneficiada por los vientos que provienen de China o India, lo que ha contribuido a una recuperación económica más rápida posterior a la crisis financiera. Por el contrario, la salida de la crisis de América Central, México y El Caribe ha sido mucho más lenta debido a su cercanía y mayor dependencia de Estados Unidos. A partir de 2014 estas tendencias podrían revertirse.

El *boom* exportador latinoamericano de los últimos años y las bajas tasas de interés a nivel global han sido un verdadero «viento de cola» para las economías de los países de América del Sur. Esto, sumado a una prudente gestión macroeconómica fiscal y monetaria durante los últimos 10 a 15 años en la mayoría de los países de América Latina, ha llevado a la región a obtener grandes e históricos avances en muchos frentes. Por ejemplo, la pobreza en la región bajó de 48,4% en 1990, a 27,9% en 2013, al mismo tiempo que la cobertura de la educación secundaria y superior ha aumentado de manera considerable en gran parte de América Latina, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sin embargo, hay señales de que el «súper ciclo» de las materias primas podría estar llegando a su fin. El crecimiento económico de los últimos dos años ha experimentado una desaceleración, si lo comparamos con el logrado durante los «años dorados». Según la CEPAL, la tasa de crecimiento regional promedio de 2013 fue de 2,5% y la proyección para 2014 es entre 2,3 y 2,7%. Además, las fáciles ganancias provenientes de las exportaciones de recursos naturales han generado dos efectos: por un lado, una fuerte apreciación de las monedas locales debido al enorme flujo de divisas, encareciendo productos y

servicios; por otro, una falta de incentivos para diversificar los sectores productivos lo que se refleja, por ejemplo, en una reprimarización de varias economías y un estancamiento de la productividad.

La segunda tendencia global con fuerte impacto en la región ha sido el surgimiento de una ciudadanía cada vez más empoderada, unida al fuerte incremento de la urbanización (cercano a 80% como promedio regional). En el caso de América Latina, este fenómeno global se acopla también al auge de las llamadas nuevas clases medias, es decir, los aproximadamente 70 millones de personas que dejaron de ser pobres para incorporarse a los sectores medios y vulnerables. Según datos del Banco Mundial, durante la última década la clase media creció 50%, pasando de 100 a 150 millones de personas. Pese a este importante avance, el grupo social más grande no es la clase media, sino la clase «vulnerable», es decir aquellos que tienen un ingreso entre 4 y 10 dólares diarios; grupo que representa 38% de la población total de la región.

Junto al ciclo de expansión económica, estas nuevas clases medias han generado una verdadera «revolución de las expectativas» al exigir, por ejemplo, servicios públicos de mejor calidad, en especial en el campo de la salud y educación, y al mostrar públicamente su indignación ante la corrupción, las deficiencias del transporte público o la falta de seguridad ciudadana, entre otros. A diferencia de décadas anteriores, muchas de sus demandas ya no se canalizan a través de los partidos políticos tradicionales, cuya credibilidad está cada vez más cuestionada, sino mediante organizaciones ciudadanas y actos públicos de protestas, como han sido los casos, entre otros, de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y México.

En otras palabras, la «nueva ciudadanía» es cada vez más consciente de sus derechos sociales y está dispuesta a exigirlos por distintas vías. Este fenómeno también ha llevado a muchos encargados de formular las políticas públicas a repensar estrategias de desarrollo y financiamiento de las políticas sociales. Así, hoy la discusión se centra cada vez más en la universalidad de ciertas prestaciones sociales más que en la tradicional focalización.

3. Treinta y cinco años sosteniendo el aliento

La suma de estas tendencias globales y regionales está reconfigurando el orden político, económico y social en el mundo y en nuestra región. Pero, ¿qué pasa con la democracia? ¿Cuál es el impacto que estas tendencias tienen sobre la calidad de las democracias en América Latina?

Todo balance sobre el estado de las democracias en la región debe asentarse, en nuestra opinión, en dos precisiones preliminares.

La primera, la necesidad de efectuar un análisis equilibrado del proceso de democratización en la región. Un balance alejado tanto de una visión pesimista como de una mirada simplista y autocomplaciente, que muestre al mismo tiempo los avances logrados durante estos 35 años y los déficits y retos que hoy enfrentan las democracias de la región.

La segunda precisión se refiere a la necesidad de tener presente la heterogeneidad estructural de América Latina. La región es una, pero múltiple a la vez ya que, como el Informe que estamos presentando evidencia claramente, existen diferencias importantes en cuanto a la calidad de las democracias entre los países latinoamericanos.

América Latina vive desde hace 35 años el proceso de democratización o re-democratización (según el país) más largo, extenso y profundo de toda su historia. El avance logrado en estos años en materia de elecciones libres y justas, vigencia y respeto a los derechos humanos y democratización, es significativo. Constituye un activo que hay que reconocer y valorar.

1) Apoyo y satisfacción con la democracia

El apoyo a la democracia en América Latina se ha mantenido a lo largo de los años por arriba de 50%. La última medición de Latinobarómetro (2013) lo sitúa en 56%. Pero existe una gran dispersión entre los países de la región. Venezuela (87%), Argentina (73%) y Uruguay (71%) encabezan el listado. En la región centroamericana, Costa Rica con 53% sigue siendo el país con el nivel más alto de apoyo a la democracia, pero cabe notar que ha perdido 21 puntos en los últimos cuatro años. Honduras (44%), Guatemala (41%) y México (37%) cuentan con los tres niveles más bajos de apoyo.

Si bien la satisfacción con la democracia se mantiene en 39% (medición de 2013 frente a la de 2011), ésta es 17 puntos inferior al nivel de apoyo a la democracia. Uruguay (82%), Ecuador (59%) y Nicaragua (52%) lideran la tabla. Argentina bajó de 58 a 51% y quedó relegada al cuarto lugar. Por su parte, Perú (25%), México (21%) y Honduras (18%) tienen los niveles de satisfacción más bajos.

Estos bajos niveles de satisfacción con la democracia tienen su origen en dos problemas centrales. El primero tiene que ver con el hecho de que únicamente 25% de la población latinoamericana (promedio regional) considera que la distribución de la riqueza es justa. Tres países del ALBA, Ecuador (58%), Venezuela (43%) y Nicaragua (41%), ocupan los primeros lugares, seguidos por Panamá y Uruguay (35%). Por su parte Costa Rica (15%), Colombia (14%), seguidos de Honduras (12%) y de Chile y Paraguay (10%), se ubican en las últimas cinco posiciones.

La segunda causa radica en que sólo 28% (promedio regional) considera que se gobierna para el bien de todo el pueblo. El país mejor posicionado es Ecuador (62%), seguido de Uruguay (49%) y Nicaragua (47%). En los últimos lugares se encuentran Costa Rica (17%), Honduras (9%) y Paraguay (8%).

2) Fortalecimiento de la democracia electoral

Una muestra de que la democracia, al menos en su dimensión electoral, se encuentra firmemente enraizada en la región es el hecho señalado anteriormente que desde 2009 a 2016, se realizaron o se realizarán 34 comicios presidenciales. Pocos dudan que las elecciones venideras sean bastante transparentes y que, salvo contadas excepciones, no habrá mayores traumas en los trasposos de poder, incluso si ello significa una alternancia política.

En general, lo que está primando en la política latinoamericana es la moderación, el pragmatismo y una tendencia hacia el centro (ya sea desde la izquierda o desde la derecha). Nuevamente se hace necesario hacer distinciones dentro de la región. La tendencia política en América del Sur ha sido hacia la izquierda (países del ALBA: Bolivia, Ecuador, Venezuela) y centroizquierda (Argentina, Brasil, Perú, Uruguay). Es probable que ello se mantenga en el próximo ciclo electoral, e incluso que aumente la presencia de la centroizquierda como lo demuestra el triunfo de la socialista Michelle Bachelet en Chile, la probable reelección de Evo Morales y Dilma Rousseff en Bolivia y Brasil, respectivamente, a finales de 2014, y el potencial regreso del ex presidente Tabaré Vázquez a la Presidencia de Uruguay. De confirmarse el pronóstico anterior, ello dejaría sólo a Colombia y a Paraguay con un gobierno de centroderecha en América del Sur. En cambio, en América Central se observa un mayor balance entre alternancia y continuidad, así como entre gobiernos de centroizquierda e izquierda y de centroderecha y derecha.

Podemos afirmar, entonces, que desde el punto de vista electoral nuestras democracias han hecho avances muy importantes. Sin embargo, detrás de esta fachada robusta, nuestras democracias esconden importantes déficits y síntomas de fragilidad que atentan directamente contra la integridad electoral.

3) Asignaturas pendientes

Uno de los principales déficits del proceso democratizador es el desajuste que se ha producido entre la política y la sociedad. Para algunos, no sólo existe un retraso en las formas de hacer política sino también en las formas de pensarla. Como bien apunta Bernard Manin en *Los principios del gobierno representativo*, el patrón de la «democracia de partidos» ha declinado

con el auge de nuevos modos de hacer política, debido a los cambios operados en las sociedades mismas y en la cultura a través de la fuerte presencia de los medios de comunicación (la «videocracia» de la que habla Giovanni Sartori), la tecnología y las redes sociales.

Durante las últimas décadas, estos desajustes y las crisis de gobernabilidad que suelen acompañarlos condujeron a los países latinoamericanos a una intensa agenda de reformas constitucionales, políticas y electorales, dirigidas a equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos con las dinámicas realidades sociales, así como con las crecientes exigencias de la ciudadanía que demanda más y mejores niveles de representación, participación, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y gobernabilidad.

Como podemos observar, las asignaturas pendientes son muchas y abarcan desde los problemas institucionales que afectan la gobernabilidad y el Estado de derecho, la independencia y la relación entre los poderes del Estado, hasta el funcionamiento de los sistemas electorales y de los partidos políticos, así como los graves problemas de inseguridad ciudadana y corrupción.

Por ahora, vale la pena centrarse en seis grandes desafíos y/o riesgos que enfrentan las democracias latinoamericanas:

— **Debilidad de las instituciones democráticas y crisis de representación.**

Los partidos políticos y el Congreso son dos de las instituciones que menos confianza gozan entre la ciudadanía latinoamericana. En promedio, en las encuestas realizadas por Latinobarómetro entre 1996 y 2013, los partidos sólo generan confianza a 20% de la población encuestada, mientras que el Congreso sólo es visto con confianza por 28% (en los datos del Latinobarómetro de 2013 el apoyo al Congreso es de 29% y a los partidos políticos de 24%). Esta debilidad de dos instituciones centrales para cualquier democracia es un síntoma preocupante, tanto por sus bajos niveles de confianza como por su persistencia en el tiempo. Con índices tan bajos no es de extrañar que muchos expertos hablen de una verdadera crisis de representación: simplemente, los ciudadanos no creen a sus representantes ni se sienten representados por éstos.

Si a ello sumamos la fragilidad del Estado de derecho en muchos países de la región, que se traduce en una falta de seguridad jurídica que abarca todo tipo de ámbitos de la vida de las personas (desde las políticas penitenciarias hasta la discriminación por género o etnia), se configura un cuadro de una «democracia defectuosa». En efecto, en el Índice de Democracia elaborado por *The Economist* en 2012 sólo dos países de la región logran entrar en la categoría de «Democracia Plena»: Costa Rica y Uruguay. Diez países, entre ellos Argentina, Brasil, Chile y México, son considerados «Democracias Defectuosas», mientras que otros seis

(entre ellos Bolivia, Guatemala y Venezuela) ni siquiera son considerados democracias propiamente dichas, sino «Regímenes Híbridos».

Por último, no hay que perder de vista que, no obstante el avance de la democracia electoral, en los últimos 30 años 16 presidentes vieron interrumpidos sus mandatos por distintas razones. Los dos últimos casos fueron los de Manuel Zelaya, en Honduras en 2009 (golpe de Estado), y Fernando Lugo, en Paraguay en 2012 (juicio político).

- **El excesivo presidencialismo y el auge de la reelección.** En la mayoría de las democracias latinoamericanas la presidencia tiene un enorme poder que, a veces, incluso compromete la independencia de los otros poderes del Estado. En algunos casos, el poder Ejecutivo tiene tanta injerencia sobre la agenda legislativa (desde tener prioridad en la discusión de leyes hasta un vasto poder de veto) que, en efecto, el Presidente se convierte en una suerte de legislador jefe de la nación. En otros casos, dispone de tantos recursos ejecutivos y comunicacionales que incluso opaca las estructuras federales que existen en algunos países.

No obstante, a lo largo de la región esta concentración de poderes se encuentra distribuida de manera desigual, por lo que es factible encontrar países que preservan los poderes proactivos y reactivos de sus parlamentos en distinta medida. Aun en esas circunstancias, algunos cambios en los diseños constitucionales, como la creciente adopción de la reelección, parecieran ser una alerta sobre los peligros del hiperpresidencialismo y la tentación populista. El impulso reeleccionista refuerza la personalización del poder, aunque es preciso señalar la tendencia hacia la modificación constitucional para permitir la reelección de un Presidente popular o poderoso.

Dicha tendencia no es un reducto exclusivo de la izquierda, como ha sido el caso de, Bolivia, Ecuador, Nicaragua o Venezuela. Ya en los años noventa, Carlos Menem, Fernando Henrique Cardoso y Alberto Fujimori lograron cambiar las respectivas Constituciones para repositularse de manera inmediata o consecutiva. En otros casos, bajo la modalidad de la reelección alterna, no hace falta un cambio constitucional, sino que basta con que un Presidente deje pasar uno o dos mandatos para volver a postularse, como es el caso de Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Tal tendencia reformista ha venido acompañada, en muchos casos, por la disminución de los periodos del mandato. La mayoría de los países en la región cuenta actualmente con mandatos de cuatro años (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana), un segundo grupo menor, establece

periodos de cinco años (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Panamá, Perú y Uruguay); y, solamente dos países tienen periodos de seis años (México y Venezuela). El caso de México es, además, el más longevo en mantener proscrita la reelección presidencial.

Como señaló el historiador mexicano Enrique Krauze, en una columna escrita tras la muerte de Hugo Chávez: «El siglo XIX latinoamericano fue el del caudillismo militarista. El siglo XX sufrió el redentorismo iluminado. Ambos siglos padecieron a los hombres “necesarios”. Tal vez el siglo XXI despunte un amanecer distinto, un amanecer plenamente democrático donde no haya hombres “necesarios”, donde los únicos necesarios seamos los ciudadanos actuando libremente en el marco de las leyes y las instituciones».

- **Altos niveles de corrupción y opacidad.** La corrupción ha sido una constante histórica en la mayoría de los países de la región, y todo indica que este flagelo constituye uno de los problemas más persistentes de América Latina. La corrupción y la percepción de corrupción ha sido uno de los factores más significativos a la hora de moldear la confianza que los ciudadanos de nuestro continente tienen respecto a las instituciones públicas. En otras palabras, es una de las razones que contribuye de manera importante a los altos niveles actuales de desconfianza.

En efecto, el último Barómetro Global de Corrupción, que la organización Transparencia Internacional publicó en 2013 (que incluye a 11 países de la región, que son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), arroja que la institución que en América Latina es percibida como la más corrupta son los partidos políticos: 78% en el sondeo afirma que éstos son «corruptos» o «muy corruptos». Esto se coloca muy por encima del promedio global de 64% de la encuesta, que incluye un total de 114 países del mundo. Los parlamentos y/o Congresos son los segundos que más sospechas de corrupción despiertan entre la gente. Setenta y un por ciento de los encuestados en los 11 países de la región considera que el poder Legislativo es «corrupto» o «muy corrupto», nuevamente muy por encima del promedio global que es de 57 por ciento.

A ello se suma la alta desconfianza, en términos de ser permeables a prácticas de corrupción, que muestran instituciones como el poder Judicial y la policía.

Sin embargo, la corrupción no es un problema exclusivo de la política o las entidades del Estado. La ola privatizadora que, en mayor o menor medida, ha recorrido la región en las últimas dos décadas parece contribuir a la percepción de los ciudadanos acerca de la corrupción. Los

bajos niveles de confianza que arrojan las grandes empresas privadas en varios sondeos de la región son un indicio de ello. Casi 45% de los encuestados latinoamericanos afirma que el sector empresarial de sus países es «corrupto» o «muy corrupto».

Como la corrupción se relaciona con el dinero, y con el poder de ese dinero, se instala entre muchos ciudadanos la sensación de que, detrás de las cortinas de nuestras democracias, se esconden negociaciones ocultas entre poderes fácticos poderosos, cuyos resultados en primer término favorecen a los involucrados, pero no necesariamente a la población general. Y ello socava peligrosamente los fundamentos democráticos de la sociedad.

En efecto, el Barómetro Global de Corrupción arroja que 54% de los encuestados en América Latina piensa que los gobiernos están «en gran medida» o «enteramente» manejados por un puñado de entidades grandes que actúan en beneficio propio. Ese mismo sondeo también mostró que en los 11 países latinoamericanos que participaron de éste (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), todos los encuestados consideraron que la corrupción en sus países había aumentado con respecto al año anterior.

El ámbito que mejor ilustra las sospechas de corrupción y la opacidad que existe en las altas esferas del poder respecto a cómo se conquistan influencias, es la relación entre el dinero y la política. Aunque ha habido avances legislativos para regular estos vínculos, el financiamiento de la política (desde las campañas electorales al *lobby* corporativo por lograr leyes favorables o las adjudicaciones de grandes contratos fiscales por parte de privados) sigue siendo uno de los aspectos más opacos de las democracias de la región. Así, no es de extrañar que en la misma encuesta de Transparencia Internacional los ciudadanos de ocho países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Jamaica, México y Uruguay) consideraran que la institución más afectada por la corrupción son los partidos políticos.

A esta opacidad y percepción de corrupción se suma que, en muchos países, no existen mecanismos claros de rendición de cuentas por parte de instituciones públicas, o maneras para acceder a información pública confiable, lo que, mercedamente o no, contribuye a aumentar aún más las sospechas de la ciudadanía.

- **Los elevados niveles de inseguridad.** Como bien señala el PNUD: «En años recientes, América Latina ha sido el escenario de dos grandes expansiones: la económico-social y la delictiva. Pese a los avances en

crecimiento y las mejoras en salud, educación y reducción de pobreza y desigualdad, la región se ha tornado la más insegura del mundo».

Cada año, acontecen más de 100.000 muertes violentas en nuestro continente. En 11 de 18 países, las tasas de homicidios superan la clasificación de «nivel epidémico», con más de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes. El robo, por su parte, se ha triplicado en los últimos 25 años. No es de extrañar, entonces, que la falta de seguridad sea el principal problema de la región y la prioridad número uno para la mayoría de sus ciudadanos.

Para empeorar aún más esta grave amenaza al orden jurídico y democrático de la región, muchos de los delitos se relacionan con el narcotráfico o bandas de crimen organizado. Estos grupos muchas veces disponen de un poder financiero, e incluso militar, capaz de poner en jaque a instituciones y procesos democráticos. Basta con recordar cómo el Cartel de Cali financió campañas políticas en la Colombia de los años noventa, o cómo las organizaciones narcotraficantes mexicanas han ejecutado una verdadera guerra contra las instituciones policiales y armadas en los últimos años.

Por otra parte, la creciente percepción de inseguridad y el «adelgazamiento» del Estado, según el PNUD, han estimulado la contratación de vigilantes privados, que ha crecido en la región a una tasa estimada de 10% anual. Consecuencia de ello, América Latina tiene hoy casi 50% más vigilantes privados (3.811.302) que agentes de policía (2.616.753).

— **Ataques a la independencia de la justicia y a la libertad de expresión.**

En varios países de la región han aumentado los casos de acoso y presión a la justicia, en especial por parte del poder Ejecutivo. Cada vez más gobiernos presionan o se quejan públicamente de fallos de tribunales que consideran que no están en consonancia con su agenda política o visión ideológica. En otros casos, ha habido intentos directos de controlar el poder Judicial al poblarlo con jueces simpatizantes o directamente militantes del oficialismo. Sobra argumentar por qué esta tendencia a tratar de eliminar gradualmente la independencia de los poderes del Estado representa un peligro mismo a la democracia.

También se ha observado otra tendencia que socava el funcionamiento sano de la democracia: los ataques a la prensa. Sea mediante subterfugios legales, cambios en la legislación, compra de información favorable o, llanamente, intimidación a periodistas, muchos y diversos grupos de poder, desde el Ejecutivo a los carteles de narcotráfico o grandes grupos empresariales, tratan de obtener una cobertura informativa favorable a sus visiones y causas mediante métodos no siempre ortodoxos.

Este problema se vuelve aún más complejo si se considera que en muchos países los medios de comunicación más influyentes son propiedad de familias poderosas o grandes corporaciones. Es decir, en gran parte de la región la prensa tiene una estructura oligopólica y defiende intereses concretos, sean ideológicos o comerciales. Por lo tanto, con argumentos como la falta de diversidad entre los medios influyentes o que éstos sólo responden a intereses comerciales de sus dueños, no resulta tan difícil que una parte de la población acepte los ataques o una eventual intervención del gobierno en este «cuarto poder del Estado».

- **Necesidad de fortalecer la participación y presencia de la mujer en la política.** Los avances registrados en las últimas décadas arrojan cifras alentadoras, pero aún falta mucho por recorrer en el camino hacia la paridad de género.

En relación con la participación política de las mujeres, el escenario latinoamericano se configura de la siguiente manera:

A nivel presidencial, se consolida la tendencia de mujeres en cargos de elección popular. A inicios de 2014 había cuatro mujeres en el poder: Cristina Fernández de Kirchner (Argentina), Dilma Rousseff (Brasil), Michelle Bachelet (Chile) y Laura Chinchilla (Costa Rica).

El promedio de puestos ministeriales ocupados por mujeres ha disminuido de 28,1% en 2013 a 25% en 2014. Ocho países de la región están por debajo del promedio, y en uno el porcentaje es alarmantemente bajo (El Salvador con 7,7%). A nivel parlamentario, el promedio de mujeres legisladoras en América Latina ha disminuido. El porcentaje de mujeres que ocupan escaños en el Senado ha pasado de 24% en 2013 a 23% en 2014. En las cámaras bajas o en legislaturas unicamerales, se pasó de 22,3 a 23,8% en el mismo periodo.

Sin embargo, detrás de estos promedios existen diferencias importantes entre los países de la región. En algunos, como Argentina, Costa Rica, Ecuador, México y Nicaragua, las mujeres ocupan más de 30% de la Cámara, mientras que en Brasil, Guatemala y Uruguay, la cifra está por debajo de 15%; el caso de Brasil es el que más llama la atención al contar sólo con 9% de parlamentarias mujeres electas, según datos de IDEA Internacional.

Ciertamente, la existencia de leyes de cuotas en varios países ha permitido algunos avances en el campo político. Sin embargo, no existe un correlato en el campo económico y social, donde persisten situaciones de discriminación abierta.

4. A medio camino: ni todo ganado ni todo perdido

Este breve análisis de la realidad latinoamericana muestra que existen tanto razones para la esperanza como para la frustración. Existen razones para ver el vaso medio lleno, pero también para verlo medio vacío. Como bien dijeron Fernando Henrique Cardoso y Alejandro Foxley, nos encontramos «a medio camino».

En economía: el vaso medio lleno. Por primera vez en su historia moderna, América Latina no colapsó con la crisis financiera global. La región demostró un manejo macroeconómico acertado frente a la crisis al aplicar políticas fiscales contracíclicas (ahorró en tiempos de vacas gordas, gastó en tiempos de vacas flacas).

En economía: el vaso medio vacío. Hay cada vez más indicios de que el «súper ciclo» de los productos básicos, que ha sido el gran motor del crecimiento regional (sobre todo en América del Sur), podría llegar a su fin, pero la región no ha aprovechado los «años dorados» para diversificar su base exportadora y mejorar su productividad.

Como bien ha señalado Alicia Bárcena, Secretaria General de la CEPAL: «vivimos un contexto de enorme dificultad [con un] panorama muy complejo [y con una] lenta recuperación económica marcada por la incertidumbre». El «ciclo económico de América Latina está llegando a su límite». La región necesita ahora «Estados sólidos» para evitar que se evaporen los progresos de la última década. Según Bárcena, este marco de crecimiento débil puede crear dificultades a las principales economías emergentes y, en especial, a todos los países de América Latina y el Caribe.

En este mismo sentido se pronuncia Moisés Naím para quien «la década pasada creó la ilusión de que las tasas de crecimiento entre 4 y 5% en promedio de los países eran estables y sostenibles. Pero ahora vamos a descubrir que esas tasas son menores cuando se les quitan los esteroides que aumentan el desempeño, que son el precio de los *commodities* y la política monetaria del resto del mundo. Ésa es la realidad. La década pasada no fue igual para todos y la que viene tampoco será igual para todos».

En democracia: el vaso medio lleno. La democracia como forma de gobierno goza de un importante nivel de apoyo entre la ciudadanía latinoamericana.

En democracia: el vaso medio vacío. Existe un elevado malestar con el funcionamiento de la democracia. En efecto, si bien 56% de los ciudadanos apoya a la democracia, únicamente 39% está satisfecho con el funcionamiento de la misma. «El descontento del progreso» (como lo llamó *The Economist*), resu-

me muy bien el momento particular que atraviesa nuestra región. Los latinoamericanos, pese a los importantes avances logrados, sobre todo en materia de reducción de la pobreza y de incremento de la clase media, están insatisfechos con la situación actual y demandando más de sus democracias, de sus instituciones y de sus gobiernos.

En estabilidad electoral: el vaso medio lleno. La gran mayoría de las elecciones presidenciales de los últimos años, y muy probablemente las 17 que se efectuarán entre 2013 y 2016, se han realizado en un clima de normalidad, sin perjuicio de reconocer la existencia de áreas en las cuales es preciso seguir mejorando. La transferencia e incluso alternancia en el poder son la norma.

El vaso medio vacío. Durante el periodo 2009-2012, dos presidencias fueron interrumpidas antes de tiempo (Honduras en 2009 y Paraguay en 2012) y, mediante la reelección consecutiva o indefinida, cada vez más gobernantes buscan alargar su estadía en el poder, acentuando aún más el ya excesivo presidencialismo latinoamericano.

Como conclusión, y a modo de alentar al lector a seguir reflexionando sobre los desafíos de América Latina, nos gustaría enfatizar los ámbitos en los que queda pendiente una discusión hemisférica más detallada para avanzar con mayor firmeza hacia la meta de alcanzar democracias de calidad para nuestros países. En concreto vislumbramos cuatro necesidades:

1) **Necesidad de recuperar un consenso sobre el concepto de democracia y de defensa colectiva de la misma.** La democracia electoral es importante, es condición necesaria pero no suficiente para una democracia de calidad. Ante el auge del fenómeno de la reelección en sus diversas modalidades, del surgimiento de hombres o mujeres fuertes, de los intentos del poder Ejecutivo de arrebatarle influencia a otros poderes del Estado, se vuelve imprescindible construir un nuevo consenso hemisférico en torno a la defensa de la democracia en los términos definidos por el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana.

Esta vez el dilema no es defender la democracia en contra del autoritarismo o las prácticas antidemocráticas (aunque ello siga existiendo en la región en algunos países), sino defender una democracia de calidad frente a posibles desviaciones patológicas como son «la democracia delegativa» de la que hablaba Guillermo O'Donnell, o «la democracia iliberal» descrita por Fareed Zakaria.

Es importante defender a la democracia del autoritarismo de nuevo cuño, del «autoritarismo competitivo» que retrata Steven Levitsky, es decir, de la combinación de «autoritarismo con elecciones»: regímenes autoritarios que conviven con la celebración de elecciones que, si bien son técnicamente

correctas (en la mayoría de los casos), carecen de las condiciones competitivas y de equidad, así como de un árbitro electoral imparcial e independiente. Estos regímenes se caracterizan por venir acompañados por violaciones más sofisticadas a los derechos humanos, especialmente a la libertad de expresión, y por un ataque sistemático a la división e independencia de poderes. Por ello, como bien señala el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, no basta con la legitimidad de origen; es necesaria también la legitimidad de ejercicio. Legitimidades, ambas, que deben estar sujetas al Estado de derecho.

- 2) **Necesidad de instaurar elecciones con integridad.** Las elecciones son cruciales para el sistema democrático, pero no son suficientes. Por elecciones con integridad nos referimos a aquellas elecciones que se basan en los principios democráticos del sufragio universal y la igualdad política, tal como se reflejan en los acuerdos y normas internacionales, caracterizadas por una preparación y gestión profesionales, imparciales y transparentes a lo largo de todo el ciclo electoral (Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo. Informe de la Comisión Global sobre elecciones, democracia y seguridad, septiembre de 2012).

La integridad intachable de éstas no sólo promueve los valores democráticos y los derechos humanos, sino también contribuye a mejorar la gobernabilidad, a combatir la corrupción, a empoderar a grupos minoritarios y a garantizar la entrega de servicios públicos de calidad para toda la ciudadanía.

- 3) **Necesidad de fortalecer las instituciones.** La mejor medicina en contra de los peligros del hiperpresidencialismo, del populismo o de la perpetuación en el poder, es generar más democracia. Y ello significa fortalecer las instituciones democráticas, establecer mecanismos claros y transparentes de rendición de cuentas y asegurar un amplio acceso a la información pública.

Sin un fortalecimiento sustancial de sus instituciones, América Latina no podrá mejorar de manera importante la calidad y legitimidad de sus democracias, ni profundizar y hacer sostenible su proceso de desarrollo. De ahí la importancia de que los países de la región diseñen y pongan en marcha una agenda de reformas dirigida al mejoramiento de la calidad institucional, en particular en lo que se refiere al fortalecimiento y la modernización de los partidos políticos y los parlamentos, la seguridad jurídica, el acceso a la información pública, la transparencia y rendición de cuentas, y la reforma del Estado.

Cabe tener presente que la calidad de las instituciones no se construye de un instante a otro, por lo que es necesario un esfuerzo sostenido en el tiempo para avanzar de manera efectiva. Importa, asimismo, poner particular atención al proceso mismo de reforma. Hay que evitar caer en el

error de reproducir instituciones que funcionan en otros contextos. Como bien dice Douglas North: las instituciones «viajan mal». Por ello, debe evitarse un enfoque meramente tecnocrático y recetas únicas. Por el contrario, las instituciones deben reformarse en función del contexto económico, político, social y cultural dentro del cual operan. El proceso debe ser abierto, plural, incluyente y participativo, así como asentarse fuertemente en amplios consensos políticos y sociales que le otorguen legitimidad y sostenibilidad en el tiempo.

Es imposible que las instituciones sean legítimas y eficaces sin una buena política. Y es imposible una buena política sin liderazgos democráticos. Y sin instituciones de calidad, buena política y liderazgos funcionales, es imposible llegar a consensos básicos que sirvan de base para la adopción de una visión estratégica de país dentro de la cual se pueda insertar un conjunto de políticas de Estado capaz de mejorar no sólo la democracia y el desarrollo, sino fundamentalmente la calidad de vida a los ciudadanos. Este es el círculo virtuoso que la región debe poner en marcha de manera prioritaria.

- 4) **La necesidad de incorporar a grupos vulnerables y minorías.** La democracia tradicional se definía como el gobierno de las mayorías. Ello sigue siendo cierto, pero la democracia moderna de calidad se caracteriza por el respeto y la incorporación de las minorías, de grupos vulnerables y de grupos históricamente subrepresentados, en el entendimiento de que toda sociedad humana es diversa. Por lo tanto, resulta imprescindible potenciar la representación política y social de las mujeres, la juventud y los pueblos originarios latinoamericanos, entre otros. Esto se traduce en políticas proactivas que buscan y aseguran la incorporación de estos grupos en el tejido deliberativo y ejecutivo de nuestras democracias.



Es en este contexto que IDEA Internacional encargó a un grupo de expertos, encabezados por el profesor Leonardo Morlino, un exhaustivo estudio que se enfoca, precisamente, en la calidad de las democracias latinoamericanas. El profesor Morlino emprende en esta investigación dos tareas fundamentales: la primera, construir un marco teórico que permita definir lo que realmente significa «calidad» en una democracia; la segunda, a partir de las dimensiones extraídas de la primera parte y con base en numerosos estudios y encuestas existentes en la región, medir efectivamente la calidad de las democracias en 15 países de América Latina.

Entonces, ¿qué es una democracia de calidad? En palabras del profesor Morlino, una democracia de calidad es «una estructura institucional estable que permite que los ciudadanos alcancen la libertad e igualdad mediante el

legítimo y correcto funcionamiento de sus instituciones y mecanismos». Es decir, una democracia de calidad provee tres dimensiones de calidad: 1) es un régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a sus ciudadanos (calidad en términos de resultados); 2) es un régimen en que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que lo componen gozan de libertad e igualdad (calidad en términos de contenidos), y 3) es un régimen en que los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si su gobierno persigue los objetivos de libertad e igualdad dentro de las reglas del Estado de derecho (calidad en términos de procedimientos).

El estudio combinó categorías cualitativas y cuantitativas agregadas en ocho dimensiones analíticas. Cinco de ellas se refieren a los procedimientos de la democracia: Estado de derecho; Rendición de cuentas electoral; Responsabilidad interinstitucional; Participación política, y Competencia política. Dos se relacionan con los contenidos de la democracia: Libertad y Solidaridad/igualdad. La última dimensión afecta los resultados de la democracia, y es la Capacidad de respuesta.

La libertad, igualdad y los procedimientos institucionales son tres aspectos sustanciales de una democracia de calidad. Y son conceptos que se pueden traducir empíricamente en un conjunto de derechos políticos y civiles medibles. Mientras tanto, los dos motores que impulsan la calidad democrática son, obviamente, la competencia política y la participación ciudadana.

Al observar los resultados empíricos, este estudio se planteó una pregunta crucial: ¿existen distintos patrones de democracia en América Latina? En concreto, los autores se preguntaron si es posible diferenciar entre regímenes que siguen la tradicional democracia liberal y aquellos que son democracias neopopulistas, las que se caracterizan por altos niveles de participación pero, al mismo tiempo, por bajos niveles de responsabilidad institucional y de competencia política. Contrario a lo que se pudiera pensar, los autores sostienen que la democracia de corte neopopulista ya no se presenta en la región. Lo que, a juicio de los autores del Informe, sí existe dentro de los regímenes de democracias liberales son países de mayor o menor calidad democrática.

Ello, ciertamente, no significa que los países de la región tengan sistemas democráticos tradicionales afianzados. La «democracia delegativa», tan bien descrita por Guillermo O'Donnell, está ampliamente presente en América Latina. Se trata de una democracia de calidad pobre, donde el acto político de los ciudadanos se reduce a votar, mientras que se los ignora hasta el próximo ciclo electoral y cuentan con pocos medios para controlar la corrupción o el mal gobierno. En este estudio, los países clasificados como «democracias delegativas» también son coincidentemente las democracias de menor calidad, como El Salvador, Guatemala, Paraguay, Nicaragua, Perú y Venezuela.

A partir de los datos obtenidos en este estudio, los autores concluyen que existen al menos tres grandes áreas donde resulta urgente implementar políticas de mejoramiento con el fin de afianzar la democracia y avanzar hacia una democracia de mayor calidad, las cuales son: políticas anticorrupción; políticas para mejorar la capacidad administrativa e institucional de los Estados, y políticas dirigidas a consolidar la seguridad de las personas en las ciudades de América Latina.

El estudio identifica tres tipologías de dificultades características de los países incluidos en la investigación: problemas procesales y de libertad (Venezuela); problemas procesales y de igualdad (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Paraguay y Uruguay), y problemas procesales de libertad y de igualdad (Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú).

El Informe propone, asimismo, varias áreas y recomendaciones específicas, país por país, para una agenda de reforma política e institucional en las áreas débiles que se identificaron. La capacidad administrativa es un tema en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela. La libertad de información requiere acciones de reforma en Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Perú, Uruguay y Venezuela. La participación política es un factor crítico en Brasil, Ecuador, Chile y Costa Rica. La Corte Suprema, o Tribunal Constitucional, es una institución que necesita reformas en Bolivia y Perú. En seguridad hay déficits de procedimientos en Brasil, Colombia, Guatemala, México y Perú. El papel de los militares es un tema en El Salvador. Los partidos y asociaciones políticas son temas en México y Uruguay. La rendición de cuentas electorales es un área crítica en Colombia. La competencia en términos generales es un asunto crítico en México, mientras que la competencia interna lo es en Venezuela. Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo son un problema en Bolivia.

Entre los elementos interesantes para otras regiones del mundo, que emergen claramente en el balance propuesto en el Informe y que confirman las conclusiones resumidas en esta introducción, se pueden incluir los temas de la fragmentación e institucionalización de los partidos políticos, sobre todo en sistemas presidenciales que incentivan el hiperpresidencialismo, y la importancia de factores de «cultura política» en el marco de la implementación práctica de los principios y de las normas definidas en los fundamentos constitucional del Estado. Otros aspectos pertinentes para otras regiones, en una perspectiva de intercambio de experiencias Sur-Sur y Norte-Sur, son los costos de la política, la relación entre medios de comunicación de masa y política, el tema de la seguridad ciudadana con referencia a los insostenibles niveles de violencia y la penetración del crimen organizado en los procesos políticos y, en general, la captura de las instituciones del Estado a nivel central y descentralizado.

Un último elemento de interés de este Informe son las posibles lecciones que ofrecen las transiciones en América Latina para las transiciones políticas, sociales y económicas en regiones como el mundo árabe. En los últimos años, instituciones como el PNUD e IDEA Internacional han organizado seminarios y conferencias internacionales con la participación de especialistas y personalidades de alto nivel de países latinoamericanos para compartir experiencias en temas de transición política, como por ejemplo en relación con el control civil sobre las fuerzas armadas y policiales, y con la creación de espacios de diálogo político en contextos muy polarizados. El intercambio de experiencias en materia de innovación democrática en una perspectiva Sur-Sur y Norte-Sur es importante para la legitimidad de la democracia en un mundo globalizado que se vuelve cada vez más polarizado.

5. El debate actual sobre la calidad de la democracia

En América Latina el debate sobre la consolidación democrática se ha transformado en un debate sobre su calidad institucional. El Informe que aquí presentamos analiza, en su primera parte, el marco teórico del estudio, basándose en la amplia literatura que existe sobre la democratización, con referencias a los principales enfoques metodológicos empleados en el ámbito académico para medir la calidad de la democracia.

Durante los últimos 15 años, IDEA Internacional ha sido uno de los impulsores de la metodología de la «auditoría democrática», que es una evaluación que se realizó en más de 30 países acerca del estado de la democracia por parte de los propios ciudadanos. El marco analítico, conocido también como Evaluación de la Democracia, puede ser utilizado por ciudadanos y ciudadanas para examinar sus propios sistemas, a fin de producir iniciativas de política y agendas de reformas locales, es decir impulsadas desde dentro.

El marco analítico de IDEA Internacional se funda en dos principios básicos de la democracia: el control popular sobre la toma de decisiones y la igualdad entre los ciudadanos en el ejercicio de ese control. Con base en estos principios, la democracia puede asumir muchas formas, siempre y cuando esté arraigada en las realidades del país y en las aspiraciones de su pueblo. Estos dos principios básicos se plasman a través de siete valores que operan como mediadores: participación, autorización, representación, responsabilidad, transparencia, capacidad de respuesta y solidaridad. Este marco se articula en más de 90 «preguntas de investigación» que los investigadores compilan combinando datos cuantitativos y cualitativos mediante cuatro ejes de evaluación: 1) ciudadanía, legislación y derechos; 2) gobierno representativo y responsable; 3) sociedad civil y participación popular, y 4) democracia más allá del Estado.

El marco de trabajo de la Evaluación de la Democracia otorga a la ciudadanía una herramienta para examinar sus instituciones con el fin de reconocer for-

talezas y debilidades y lo que sus conciudadanos piensan sobre ellas. Esta evidencia puede utilizarse para sustentar la discusión pública e incidir en las reformas, de modo que éstas reflejen las sensibilidades y condiciones locales. Más allá de su relevancia académica, una Evaluación de la Democracia es una metodología estructurada para identificar las áreas y los temas en necesidad de una reforma política e institucional con el fin de fortalecer a la democracia. Permite también una participación igualitaria de los ciudadanos, sin discriminación de género, edad, clase social, religión o etnia. Es importante enfatizar la contribución del profesor Morlino a una de las primeras aplicaciones de este marco analítico de IDEA Internacional en el contexto de un estudio sobre el estado de la democracia en Italia.

Los principales investigadores que han participado en el desarrollo y la aplicación de ese marco mostraron varias experiencias de Evaluación de la Democracia durante una conferencia realizada en Bangkok en septiembre de 2013. Entre los ejemplos analizados se destacan varios casos de interés para nuestro análisis. En Nepal, el estudio contribuyó a la definición de una agenda de reconstrucción después del conflicto. En Mongolia, la investigación ayudó a actores gubernamentales, parlamentarios y de la sociedad civil a definir un objetivo de desarrollo del milenio en el tema de la gobernabilidad democrática y de los derechos humanos. En Zambia, las recomendaciones generadas por el estudio contribuyeron al debate público sobre una posible reforma constitucional. En Pakistán, una reforma de la ley electoral tomó en cuenta los resultados de la encuesta. Y, en Filipinas, un informe sobre la calidad de la democracia a nivel local es uno de los documentos más influyentes en el marco de la negociación de una nueva estructura de gobierno local en la región autónoma de Mindanao.

1) Principales temas emergentes en el debate sobre la calidad de la democracia en América Latina.

La literatura sobre el análisis de la calidad de la democracia en el continente es muy amplia y en crecimiento constante. Paralelamente al debate académico, que el Informe analiza en su marco teórico, se ha ido consolidando una masa crítica de estudios e informes orientados al análisis de las condiciones favorables para que actores internacionales (como organizaciones regionales, intergubernamentales y no gubernamentales) ejerzan un apoyo eficaz al desarrollo y fortalecimiento de instituciones y procesos democráticos en la región.

En los últimos años, varios organismos internacionales han analizado las tendencias en materia de profundización de las instituciones democráticas en los países latinoamericanos. A pesar de los diferentes enfoques metodológicos, una mirada sobre el conjunto de los resultados de estos estudios nos permite colocar este Informe en el centro del debate sobre las políticas

de apoyo a la democracia propuestas por los actores internacionales en el continente.

En 2004, el informe del PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, destacó varios aspectos, entre ellos: los importantes progresos democráticos obtenidos por los gobiernos civiles electos en casi todos los países de la región; una prensa libre e independiente, y el avance de libertades civiles fundamentales.

Al mismo tiempo, el PNUD alertó acerca del peligro de que las democracias latinoamericanas se volvieran irrelevantes para sus ciudadanos debido, principalmente, a la desigualdad y la pobreza. Los individuos no se expresaban como ciudadanos con plenos derechos, lo que erosionaba su inclusión social. El Informe identificó también problemas estructurales, como la escasa capacidad de los Estados para garantizar los derechos civiles básicos, como el acceso a la justicia. En una colección de reflexiones acerca de la relación entre democracia y ciudadanía recogida por una publicación del PNUD en 2007, Guillermo O'Donnell destacó el papel fundamental que cumple el Estado como «ancla indispensable de los diversos derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia», e insistió sobre la escasa capacidad del Estado y los gobiernos de América Latina «para democratizar sociedades afectadas por una larga y pesada historia de desigualdad y heterogeneidad social».

El Informe Regional de Desarrollo Humano del PNUD de 2010 trató el problema de la transmisión intergeneracional de la desigualdad, analizando su trampa sistémica y su compleja relación con un tipo de régimen político que, pese a su naturaleza democrática, provee un acceso desigual a la influencia sobre las políticas públicas. Y ello contribuye a su vez a la perpetuación de la desigualdad. La conclusión de este Informe es que, aparte del régimen político, hay otros factores que pueden contribuir a la disminución de la desigualdad, mencionando entre ellos: la capacidad de acceso de los ciudadanos a mecanismos igualitarios y transparentes de información que les permita evaluar adecuadamente las políticas públicas; la existencia de un diseño institucional que asegure la representación de las preferencias de los sectores menos favorecidos en la toma de decisiones colectivas, y el adecuado funcionamiento de instituciones políticas que limiten la captura del Estado por parte de grupos minoritarios.

El segundo informe sobre la democracia en América Latina, publicado por el PNUD y la OEA a comienzos de 2011, analizó el estado y las tendencias de la ciudadanía civil, política y social en América Latina como un factor a tomar en cuenta a la hora de determinar la calidad de las democracias de la región. El reporte afirma que las democracias deben resolver viejos déficits de ciudadanía y afrontar nuevas realidades para entregar estándares

«mínimos de ciudadanía que, por lo general, no sólo son realizables sino que deben también ser exigibles al sistema democrático». Insistiendo en este punto, el informe de estos organismos internacionales recalcó que «si las democracias no priorizan la realización efectiva de la ciudadanía, estarán por debajo de los umbrales mínimos y perderán legitimidad y sostenibilidad». En ese contexto, el informe hizo también un llamado a trabajar más en temas como la disminución de las desigualdades de ingreso y en avanzar en la igualdad de género y de etnia, entre otros aspectos.

El último Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, del PNUD, puso en el centro de sus preocupaciones el tema de la seguridad ciudadana, observando que «la inseguridad inhibe la consolidación de la democracia en la región y obliga a reflexionar sobre sus efectos en la relación de la ciudadanía y el Estado». Esta conclusión confirma uno de los resultados del informe conjunto del PNUD y de la OEA sobre la democracia en América Latina, en el cual se subrayó que «el apoyo a la democracia como sistema de gobierno en la región se ve seriamente afectado por la alta percepción de inseguridad y la valoración del desempeño del gobierno en el combate a la delincuencia».

Otro tema relevante en el debate de los organismos internacionales es el de los conflictos sociales. Un reciente estudio del PAPEP (Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos, PNUD), sobre la capacidad de los sistemas democráticos de gestionar conflictos, reconoce la democracia como un «orden conflictivo» y como el mejor régimen para lograr una «política constructivista»; es decir, un sistema que reconoce «tanto los conflictos como el orden institucional legítimo donde éstos se procesan». Ese estudio del PNUD afirma que «las nuevas formas de comunicación modifican y reconfiguran la política, los conflictos sociales y, en definitiva, el espacio público». Al hacerlo, agrega el informe del PAPEP, se conforma una «nueva cultura de la tecnosociabilidad [que] modifica la subjetividad, cambia los patrones de conocimiento y la vida cotidiana de las personas y de las comunidades». En su conclusión, el estudio afirma que «esta nueva subjetividad constituye hoy la nueva fuerza constructivista del cambio democrático».

En concreto, el debate político multilateral en los próximos dos años se centrará en la contribución de la democracia y de la gobernabilidad democrática a la definición de un marco estratégico para la acción internacional sobre la agenda del desarrollo después de 2015.

2) Conclusiones y recomendaciones del *Informe sobre la calidad de las democracias en América Latina*.

Considerando lo anterior, en especial el análisis de las tendencias y de los desafíos para la calidad de la democracia, emerge un cuadro nítido que

ilustra el periodo que vive actualmente América Latina. Nuestra región combina una democracia electoral avanzada con la peor distribución del ingreso en el mundo; combinamos un Estado de derecho funcional con altos niveles de corrupción, impunidad e inseguridad; combinamos los todavía altos niveles de pobreza con una masa crítica de gente urbana, informada e hiperconectada.

Esto lleva a una primera apreciación de importancia. El debate actual ya no es, como antes, entre democracia y autoritarismo o entre democracia formal y democracia real, sino que se centra en la calidad de la democracia, en la capacidad de nuestras democracias de entregar calidad (en servicios públicos, en distribución de riqueza, en cohesión social, entre otros) a todos sus ciudadanos. La generación y provisión del bienestar ciudadano son elementos clave en la sostenibilidad de los regímenes democráticos, por ello se hace preciso su medición y estudio.

Reflexión final

En las últimas tres décadas y media América Latina no sólo ha logrado recuperar la democracia y hacerla sostenible sino que, al mismo tiempo, la dotó de un importante piso de apoyo ciudadano. Esta resiliencia de la democracia en nuestra región es, sin lugar a dudas, uno de los logros más importantes por destacar y valorar.

Por ello, el debate de nuestros días se centra en la calidad de la democracia: en cómo construir más y mejor ciudadanía; en cómo pasar de una democracia electoral a una democracia de ciudadanos y de instituciones; en cómo conciliar democracia con desarrollo económico sostenible en el marco de sociedades con mayores niveles de cohesión social, menor desigualdad y pobreza, y mayor equidad de género; en cómo buscar una relación más estratégica entre el mercado y el Estado y una más funcional entre el Estado y la sociedad; en cómo lograr que la democracia entregue respuestas a nuevos tipos de demandas provenientes de sociedades más complejas, más modernas, más jóvenes y más urbanas; en fin, en cómo hacer funcionar de manera eficaz la democracia en un contexto internacional globalizado.

Todos estos temas constituyen problemas de la democracia que deben discutirse en democracia, y cuya solución debe encontrarse de manera democrática.

Existe en la región, asimismo, un consenso bastante generalizado acerca del buen momento que vive América Latina, y es una opinión que compartimos. La región cuenta hoy con democracias más consolidadas, mayores y mejores políticas públicas en materia de protección social, y economías más fuertes e integradas. Durante la última década, 70 millones de personas salieron de la pobreza, expandiendo la clase media en más de 50%. El gran desafío pasa

ahora por cómo seguir avanzando y hacer sostenible este proceso en el mediano y largo plazo en un contexto global complejo y volátil, plagado de retos e incertidumbres.

Todo lo anterior aconseja aprovechar esta ventana de oportunidad, evitando caer en el error de los aplausos prematuros. Optimismo moderado, sí; pero no ingenuidad ni autocomplacencia.

De ello emana la importancia de estar atentos frente a la irrupción de nuevos fenómenos y tendencias. Como bien recomendaba Guillermo O'Donnell: la «realidad obliga» a actualizarnos de manera permanente para poder analizar y detectar la realidad e identificar los nuevos fenómenos, las nuevas realidades y las nuevas tendencias que emergen cada día en nuestra región. Este Informe constituye un espacio propicio para reflexionar sobre el rumbo y la calidad de nuestras democracias. En adelante el lector podrá explorar aquí las fortalezas y debilidades de las que gozan o adolecen los regímenes latinoamericanos a través de una herramienta de gran valor analítico para captar la diversidad de procesos en un contexto profundamente variado.

Por último, en esta segunda edición, preparada y revisada a principios de 2014, el lector podrá encontrar el *Post Scriptum* de Juan Rial y las consideraciones complementarias a la Política y calidad de la democracia en América Latina, de Manuel Alcántara, textos que enriquecen el estudio y análisis de este Informe elaborado, como ya se mencionó, por el profesor Leonardo Morlino para IDEA Internacional y a solicitud de la misma. Las opiniones expresadas en esta obra son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional.



Primera parte

Primera parte

Marco teórico

Leonardo Morlino

1. Repaso general de la literatura

Si a partir de las preguntas mencionadas en la «Introducción», nos enfocamos en la abundante literatura existente sobre las democracias y la democratización, hallamos al menos tres corrientes principales de referencia: *a)* los trabajos de estudiosos que han venido investigando los procesos de democratización, consolidación y crisis, en los cuales se menciona la necesidad de indagar tras las fachadas de las instituciones en vías de establecimiento —es decir, estudiar el contenido y el funcionamiento real de las instituciones democráticas de creación más o menos reciente—; *b)* artículos y libros de académicos procedentes de democracias establecidas, especialmente de la tradición anglosajona como el Reino Unido, Canadá y Australia, que investigan la denominada auditoría democrática para evaluar sus democracias; *c)* diversos bancos de datos como Polity IV, Freedom House, Economist's Intelligence Unit, Banco Mundial y el Índice Bertelsmann, que proveen mediciones de aspectos relacionados con el funcionamiento democrático, la gobernanza y la calidad democrática.

Estos tres grupos de académicos e instituciones han hecho y, en algunos casos, siguen efectuando importantes contribuciones al desarrollo del tema. En el primer grupo, debemos mencionar por lo menos a O'Donnell, con su concepto de la «democracia delegativa» (1994, y más adelante), Lijphart (1999) y su tesis sobre la superioridad de la democracia consensuada frente a las democracias mayoritarias, en lo concerniente a la implementación de la calidad democrática,¹ y Altman y Pérez-Liñán (2002), quienes se refieren a tres aspectos derivados de la idea de poliarquía postulada por Dahl (derechos civiles, participación y competencia) (1971). En este grupo, merecen especial atención Ringen (2007, esp. pp. 32-47), Roberts (2010, esp. cap. 2), Levine y Molina (2011), y Alcántara (2012). El primer autor propone cuatro dimensiones clave para medir la calidad democrática en 25 países (2000): fortaleza, capacidad,

seguridad y confianza; además, acierta en recalcar que las democracias deben ser evaluadas por lo que efectivamente brindan al ciudadano.² El segundo autor desarrolla la idea de calidad en términos de vinculaciones y analiza cuantitativa y cualitativamente unos pocos países de Europa oriental siguiendo tres dimensiones: rendición de cuentas electoral, capacidad de respuesta de los funcionarios electos y capacidad de respuesta de las políticas (véase más adelante). El trabajo de Levine y Molina también puede mencionarse porque escoge definir la democracia en términos de procedimientos, analizando cinco cualidades (decisión electoral, participación, responsabilidad, capacidad de respuesta y soberanía).³ Alcántara inicialmente desarrolló una dirección de análisis ya mencionada por Juan Linz, pero que nadie había explorado hasta entonces; es decir, la calidad de los políticos, como una posible variable relevante e independiente para dar cuenta de la calidad de una democracia, pero también como forma de análisis.

En el segundo grupo, Weir y Beetham (1999, p. 4) desarrollaron un análisis cualitativo que denominan «auditoría democrática»; es decir, «una evaluación sistemática del funcionamiento institucional sobre la base de criterios y estándares convenidos, para obtener un juicio razonable y autorizado sobre el grado de satisfacción con los procedimientos y las disposiciones de una institución determinada». El proceso de auditoría debe seguir cuatro pasos: identificar criterios de evaluación apropiados; determinar estándares de buenas o malas prácticas que sirvan como nivel de referencia para la evaluación; recopilar las pruebas relevantes obtenidas a partir de reglas formales y de prácticas informales; revisar las pruebas en vista de los criterios de auditoría y de los parámetros definidos, con el fin de llegar a una evaluación sistemática. Diversos autores, a partir de Beetham, han implementado su propuesta en el Reino Unido y en otros países (véase, por ejemplo, Beetham, Bracking, Kearton, Weir, 2002; Beetham, Byrne, Ngan y Weir, 2002; Sawer, 2001 y 2007; Sawer, Abjorensen, Larkin, 2009, y también Landman, 2006).

En el tercer grupo hay numerosos organismos y entidades internacionales, como el Banco Mundial, la Fundación Bertelsmann, la unidad de inteligencia (Intelligence Unit) de *The Economist*, entre otras, que construyeron numerosas bases de datos. Se trata de ingentes esfuerzos por establecer puntajes y ordenar jerárquicamente valores sobre un conjunto muy extenso de países o, en algunos casos —como lo ha hecho Freedom House—, sobre todos los países independientes tomando variables clave como la libertad o el Estado de derecho. Asimismo y desde el punto de vista estratégico, estas compilaciones de datos son muy importantes para aquellos que planean invertir en un país o deben escoger dónde iniciar un emprendimiento industrial (véase Morlino, 2011, esp. cap. 8). Rothstein, Holmberg y otros académicos de la Universidad de Gotemburgo (Quality of Government Institute)⁴ han creado un megaconjunto de datos compilando todas las demás bases de datos existentes. De todas estas instituciones, debe reconocerse una posición especial a Polilat, por su

índice de desarrollo democrático. Desde 2002 y con el financiamiento esencial de la Fundación Konrad Adenauer, Polilat viene proponiendo un índice de desarrollo democrático (IDD-Lat) para 18 países latinoamericanos. Dicho índice es el resultado de mediciones efectuadas sobre numerosos campos (básicamente, garantías de derechos civiles y políticos, corrupción, participación partidaria en el Congreso, rendición de cuentas, estabilidad de los gobiernos, implementación de políticas de bienestar y eficiencia económica). La mayoría de los datos provienen de otras organizaciones, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Unión Interparlamentaria y otras entidades.⁵

En síntesis, cuando examinamos la literatura que versa sobre este tema, o bien hallamos un análisis cuantitativo, que no permite al lector saber lo que yace detrás de los números y las listas, o bien encontramos un análisis cualitativo que se pierde en detalles y a menudo no brinda justificaciones teóricas adecuadas. Por otro lado, en ambas clases de análisis se olvida la explicación, que es la función clave de todo emprendimiento científico. La herramienta analítica aquí propuesta evita tales problemas tratando de combinar análisis cuantitativo y cualitativo, descripciones empíricas y explicaciones de todos los aspectos principales. Además, toma en cuenta algunas de las críticas que se han formulado sobre el particular,⁶ entre ellas: 1) los peligros de la simplificación excesiva; 2) el significado ambiguo de la palabra «calidad», que denota tanto la naturaleza de algo como un juicio de valoración positivo; 3) la posible confusión, dentro del propio análisis, entre calidad democrática y gobernanza efectiva; 4) la necesidad de evaluar la calidad de la democracia con la calidad de vida y otros aspectos culturales; o, más precisamente, 5) la definición específica de la capacidad de respuesta. Como se verá a continuación, mientras que la simplificación de la realidad es un aspecto inevitable —y esto es bien sabido por todos los que se dedican a la investigación empírica—, y aunque más adelante se debatirá sobre la definición de la «respuesta», destaquemos aquí que la «calidad» se toma como una dimensión, ya sea positiva o negativa; no hay confusión entre calidad democrática y gobernanza efectiva; la gobernanza, en sus aspectos más relevantes, está incluida en el Estado de derecho; la calidad de vida y otros aspectos culturales pueden ser tomados en cuenta, pero como posibles variables independientes de las calidades democráticas, y, en tal sentido, no se da lugar a confusión.

Para exponer y analizar esta herramienta, las secciones siguientes sugieren una definición de calidad e identifican todas las cualidades empíricas que incluirían las nociones normativas de la democracia. Los apartados posteriores proveerán más definiciones y algunas consideraciones fundamentales sobre dichas cualidades. En la sección central, de importancia clave, se aplicará la herramienta a un conjunto de 15 casos latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).⁷ El Anexo I complementará de manera

más precisa las definiciones con subdimensiones básicas y preguntas relevantes para llevar a cabo investigaciones sobre el tema, mientras que los Anexos II y III presentan evaluaciones cuantitativas y cualitativas sobre cada una de las dimensiones y subdimensiones básicas de la calidad democrática.

2. Calidad y cualidades

Un análisis sobre la calidad democrática, es decir, una verificación empírica de cuán «buena» es una democracia, no sólo requiere adoptar una definición de «democracia» (véase Morlino 2011, cap. 2), sino también establecer una clara noción de «calidad». Un estudio sobre el uso del término en sectores como el *marketing* y la industria sugiere tres significados diferentes de calidad:

- 1) la calidad está definida por los procedimientos establecidos que se asocian a cada producto; un producto de «calidad» es el resultado de un proceso controlado y exacto, llevado a cabo de acuerdo con métodos y tiempos precisos y recurrentes; aquí, el énfasis está en los *procedimientos*;
- 2) la calidad consiste en las características estructurales de un producto, ya sea el diseño, los materiales o el funcionamiento del bien, u otros detalles que contiene; aquí, el énfasis está en el *contenido*;
- 3) la calidad de un producto o servicio deriva indirectamente de la satisfacción expresada por el consumidor, por su demanda reiterada del mismo producto o servicio, independientemente de cómo se lo produzca o de cuál sea su contenido específico, o del procedimiento que siga el consumidor para adquirir dicho bien o servicio; de acuerdo con este significado, la calidad se basa simplemente en el *resultado*.

En síntesis, las tres nociones distintas de calidad se fundamentan en procedimientos, contenidos o resultados. Cada una de ellas tiene diferentes implicaciones para la investigación empírica. Es importante notar que, incluso con todos los ajustes exigidos por la complejidad del «objeto» examinado —la democracia—, sigue siendo necesario tener en mente estas conceptualizaciones mientras elaboramos las definiciones y los modelos de calidad democrática. En este punto, podemos señalar que, cuando hablamos de *profundización* democrática —noción poco desarrollada en la literatura—, sólo nos referimos al «proceso de desarrollo de lo que se considera las cualidades de una democracia de acuerdo con diferentes puntos de vista normativos». Entonces preguntamos: ¿cuáles son las nociones normativas más relevantes sobre la democracia y cuáles son, más precisamente, las cualidades de una democracia en términos de procedimientos, contenidos y resultados?

Una democracia de calidad es una «buena» democracia; es decir, «una estructura institucional estable que hace posible la libertad y la igualdad de los

ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos» (véase Morlino 2011, cap. 2). Esto significa que una buena democracia es un régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a los ciudadanos (*calidad en términos de resultado*); donde los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que la integran gozan de libertad e igualdad, incluso en formas y grados distintos (*calidad en términos de contenido*), y donde los ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar en qué medida el gobierno se atiene a los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo con el Estado de derecho (*calidad en términos de procedimientos*).

Roberts (2010, p. 31) propone una definición distinta pero relevante: «la calidad de la democracia es equivalente al grado en que los ciudadanos controlan a sus gobernantes o, alternativamente, a la fortaleza de la vinculación entre la ciudadanía y los responsables de formular políticas». Aunque esta definición tiene mucho sentido, ofrece dos inconvenientes. En primer lugar, no es útil para construir la clase de herramienta de análisis a la cual aspiramos; es decir, un instrumento que pueda ser aplicado por expertos —o sus representantes— de diferentes posiciones normativas; esto, en la medida en que brinda una noción de la democracia empíricamente estrecha, enfocada en las políticas, mientras que las investigaciones existentes han demostrado con holgura que los valores y procedimientos son, en sí mismos, elementos importantes de la democracia (véase el apartado siguiente). La cuestión aquí es que podemos producir decenas de nociones empíricas distintas sobre la calidad democrática. Pero como eso que estamos traduciendo empíricamente es un concepto construido con un enfoque normativo, necesitamos una herramienta de mayor amplitud, que sea aceptada al mismo tiempo por personas de distintas posiciones normativas. En segundo lugar, aunque nociones como la «vinculación» o el «anclaje» suelen ser relevantes, no ocurre lo mismo aquí, en el análisis de los procesos de consolidación (véase Morlino, 2011, cap. 5). Si las aplicamos también en este contexto, se genera una confusión conceptual entre dos fenómenos diferentes, aunque en ciertos sentidos se superpongan.

Con estas salvedades en mente, podemos indicar ocho dimensiones o cualidades posibles de las democracias en las cuales se observan variaciones, y que deberían constituir el centro del análisis empírico para poder cubrir las nociones normativas de la democracia antes señaladas. Las primeras cinco dimensiones se refieren a los procedimientos. Aunque también guardan relación con el contenido, su eje principal son las reglas. La primera cualidad procedimental es el *Estado de derecho*. La segunda y la tercera se refieren a dos formas de *rendición de cuentas* (*electoral* e *interinstitucional*). La cuarta y la quinta son los conceptos clásicos de *participación* y de *competencia*, que, sin embargo, tienen un estatus teórico especial (véase más adelante). La sexta es la *capacidad de respuesta*, es decir, la medida en que el sistema se corresponde con los deseos de los ciudadanos y de la sociedad civil en general. Las dimensiones séptima y octava se refieren al contenido. La primera de ellas es el respeto pleno a los

derechos, que se expande mediante la conquista de una serie de *libertades*. La segunda es la aplicación progresiva de una mayor *igualdad* política, social y económica. Estas dimensiones se desarrollarán independientemente en los apartados siguientes.

3. Dimensiones referidas a los procedimientos

La primera dimensión referida a los procedimientos abarca el proceso de las decisiones y de su aplicación, y está constituida por el Estado de derecho. La segunda y la tercera se refieren a la relación entre el lado de entrada (intervenciones) y el lado de salida (resultados), y ambas contemplan rendiciones de cuentas o responsabilidades. La competencia y la participación son las dos cualidades restantes referidas a los procedimientos. Sobre todas ellas ya existen cuantiosos textos y artículos, que no habremos de resumir aquí. Para decirlo de manera sencilla, cada dimensión se analizará con respecto a tres aspectos: la definición empírica, los problemas de su implementación y la condición o las condiciones fundamentales.

El *Estado de derecho* no sólo es el imperio efectivo de las normas jurídicas. También connota el principio de la supremacía de la ley, es decir, la máxima ciceroniana *legum servi sumus*; y, al menos, implica la capacidad —aunque sea limitada— de hacer que las autoridades respeten las leyes, y de tener leyes que sean de conocimiento público, universales, estables, inequívocas y no retroactivas.⁸ Estas características son fundamentales para todo orden civil y representan un requisito básico para la consolidación democrática (véase Morlino, 1998). En tal sentido, las subdimensiones básicas del Estado de derecho abarcan estos componentes:

- 1) Seguridad individual y orden civil; énfasis en el derecho a la vida, a salvo del miedo y de la tortura; seguridad personal y derecho a la propiedad privada; todos ellos garantizados y protegidos en todo el país.
- 2) Poder judicial independiente y sistema judicial moderno; énfasis en los mecanismos de establecimiento de un sistema judicial independiente, profesional y eficiente que permita un acceso igualitario a la justicia, sin presiones indebidas ni imposición de decisiones.
- 3) Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y poner en vigor las leyes; énfasis en el sistema de gobernanza (presidente, parlamento y gobierno), capaz de asegurar la producción de leyes de buena calidad y la aplicación en todo el territorio nacional de un proceso transparente para la formulación de políticas con participación de la sociedad civil, y la presencia de una burocracia estatal eficiente, profesional, neutral y sujeta a la rendición de cuentas.

- 4) Integridad o, en su defecto, lucha eficaz contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de los organismos estatales; énfasis en la existencia y la aplicación de marcos jurídicos integrales para evitar o combatir la corrupción.
- 5) Fuerzas de seguridad respetuosas de la ciudadanía y bajo el control civil; énfasis en los mecanismos de control civil sobre las fuerzas de seguridad, y en la existencia de fuerzas policiales eficientes, incorruptas y disciplinadas, respetuosas de los derechos humanos y políticos.

A la hora de desarrollar el análisis de estas dimensiones, también podemos identificar diversos aspectos más específicos y particularmente cruciales. Entre ellos:

- seguridad individual y orden civil, con énfasis en el derecho a la vida, la libertad del temor y la tortura, la seguridad personal y el derecho a la propiedad privada como aspectos garantizados y protegidos en todo el país;
- aplicación *erga omnes* del sistema jurídico, también en el nivel supranacional, de manera que se garanticen los derechos y la igualdad de los ciudadanos;
- ausencia de áreas controladas por el crimen organizado, incluso en los niveles locales;
- ausencia de corrupción en los terrenos político, administrativo y judicial;
- existencia de una burocracia local, centralizada y civil que aplique las leyes de manera eficiente, competente y universal, y asuma la responsabilidad en caso de que se produzcan errores;
- existencia de una policía eficiente que respete los derechos y las libertades garantizadas por la ley;
- acceso libre e igualitario de los ciudadanos al sistema judicial, en caso de querrelas judiciales entre ciudadanos particulares o entre ciudadanos particulares e instituciones públicas;
- resolución razonablemente rápida de las investigaciones criminales y de los litigios judiciales, administrativos y civiles;
- independencia total del poder judicial con respecto a influencias políticas de cualquier índole.

Todos los puntos señalados se refieren a la aplicación eficiente de las leyes y a la resolución justa de litigios legales en el marco del sistema jurídico. Cada

ítem puede ser representado por diversos indicadores, y los datos pertinentes pueden analizarse caso por caso usando técnicas cualitativas y cuantitativas. Es posible reconstruir, en el caso de cada país individual, las principales características y la medida de acatamiento del Estado de derecho.

Debe recalcarse además, aunque sea tangencialmente, que el nivel de detalle y de exhaustividad incorporado a la investigación se ha limitado a un número de casos. Las subdimensiones que deben mantenerse en el análisis, incluso en un análisis cuantitativo referido a numerosos casos, son el nivel de corrupción con los datos disponibles sobre el fenómeno; el acceso de los ciudadanos al sistema judicial; y la duración de los procesos jurídicos usando las estadísticas judiciales pertinentes. Sin embargo, es evidente que estos pocos indicadores sólo pueden aportar una ejemplificación incompleta del fenómeno.

El análisis del Estado de derecho democrático en cada país debe llevarse a cabo con cuidado, prestando atención a las tendencias que operan contra su plena vigencia. Éste sigue siendo un factor esencial de calidad democrática y desempeña un papel muy importante para la existencia y el desarrollo de las demás dimensiones (véase más adelante). ¿Cuáles son, entonces, las condiciones fundamentales que permiten al menos un desarrollo moderado del Estado de derecho? Las investigaciones efectuadas sobre varias dimensiones de este tema sugieren que las condiciones necesarias para el Estado de derecho democrático son: la difusión de los valores liberales y democráticos en el nivel del pueblo y, especialmente, en el de las élites, así como la existencia de tradiciones burocráticas y legislativas, y de medios necesarios para la aplicación efectiva de las leyes. Sin embargo, tales condiciones sólo se dan en pocos países, y son difíciles de generar. En consecuencia, también es difícil cultivar y fortalecer esta dimensión de la calidad democrática. La estrategia más razonable y concreta es avanzar a pasos cortos y medidos, que sigan las líneas y los objetivos antes presentados.

La rendición de cuentas es, en general, la obligación de los líderes políticos electos de responder por sus decisiones políticas cuando son interpelados por los ciudadanos o electores, o por otros órganos constitucionales (véase, por ejemplo, Mainwaring, 2003, p. 7, y otros). Schedler (1999, p. 17) sugiere que la rendición de cuentas tiene tres rasgos destacados: información, justificación y compensación o castigo. El primer elemento, la información sobre un acto político o una serie de acciones llevadas a cabo por un político u órgano político (presidente, gabinete, gobierno, parlamento, etc.) es un factor indispensable para la asignación de responsabilidades. La justificación se refiere a las razones esgrimidas por los dirigentes de gobierno para fundamentar sus actos y decisiones. El tercero, castigo o compensación, es la consecuencia que dictamina el elector o cualquier otra persona u organismo tras la evaluación de la información, las justificaciones y otros aspectos e intereses que subyacen bajo la acción política. Estos tres elementos requieren la existencia de una dimensión

pública caracterizada por el pluralismo y la independencia, así como la participación real de un espectro de individuos y actores colectivos.

La rendición de cuentas puede ser electoral o interinstitucional. La primera de ellas es la que los electores pueden exigir a su funcionario electo, y que el gobierno puede requerir de un gobernante en vista de ciertos actos que haya ejecutado. La rendición de cuentas electoral tiene naturaleza periódica, y depende de las diversas fechas de elecciones nacionales, locales y, de haberlas, incluso supranacionales. El votante decide y recompensa al candidato o a la lista de candidatos en cuestión con un voto favorable, o bien los castiga entregando su voto a otro candidato, absteniéndose de votar o anulando el sufragio. Los actores involucrados en la rendición de cuentas electoral son el gobernante y los gobernados, y, por tal motivo, existe una asimetría o desigualdad política. Esta dimensión de la calidad democrática sólo puede ser menos irregular si se consideran las diversas ocasiones de participación electoral de niveles local, nacional o, en el caso de los ciudadanos europeos, supranacional. La continuidad también se mantiene cuando los ciudadanos pueden votar en referendos sobre cuestiones relativas a la actividad del gobierno central.

La rendición de cuentas interinstitucional es la responsabilidad que tienen los gobernantes de responder ante otras instituciones o actores colectivos investidos con la capacidad o el poder de controlar la conducta de las figuras de gobierno. A diferencia de la rendición de cuentas electoral, en este caso los actores suelen ser únicamente políticos en situación de paridad. La rendición de cuentas interinstitucional es relativamente continua y se constituye por ley, ya sea formal o sustancialmente. En la práctica, suele manifestarse en el control que ejerce la oposición desde el Parlamento, así como en diversos fallos y dictámenes del sistema judicial, si están activados, y, en los tribunales constitucionales, funcionarios de los tribunales de cuentas del Estado, bancos centrales y otros organismos con propósitos similares que existen en las democracias. Los partidos políticos que no son parte de las instituciones representativas también ejercen este tipo de control, como ocurre asimismo con los medios y otras asociaciones intermediarias, tal el caso de los sindicatos, las asociaciones de empleados y agrupaciones semejantes (véase O'Donnell, 1999; Schmitter, 1999). Por lo tanto, el concepto de rendición de cuentas interinstitucional no es estrictamente jurídico. Incluso la rendición de cuentas social propuesta por Smulovitz y Peruzzotti (2000, pp. 147-158) forma parte de dicho concepto, aunque tomarla como noción autónoma agregaría confusión al análisis empírico.

Así y todo, hay que agregar dos consideraciones adicionales. En primer lugar, a la hora de hablar sobre la rendición de cuentas ha sido muy común recurrir a una metáfora espacial, como la rendición de cuentas vertical cuando el contexto es electoral y la rendición de cuentas horizontal en contextos interinstitucionales (véase O'Donnell, 1994 y también Morlino, 2004). Pensamos que las expresiones neutrales (electoral e interinstitucional) son más correctas en

la medida en que no conllevan supuestos ocultos implícitos en la metáfora. La rendición de cuentas horizontal, a diferencia de la vertical, implica similares niveles de poder y de autoridad real entre las distintas instituciones. Pero esto no es lo que ocurre, por ejemplo, cuando comparamos el Poder Ejecutivo con una autoridad independiente, como el Defensor del Pueblo. Por otro lado, la rendición de cuentas vertical implica una asimetría de poder entre electores y electos que existe efectivamente, pero no en el momento de las elecciones.

En segundo lugar, tenemos que reconocer que la rendición de cuentas electoral parte de dos supuestos de la tradición liberal que ponen de relieve la interrelación y las posibles tensiones entre las cualidades mencionadas. El primer supuesto es que, si a los ciudadanos se les da genuinamente la oportunidad de evaluar la responsabilidad del gobierno tomando como criterio la satisfacción de sus propias necesidades y expectativas, tienen la capacidad de hacerlo. El segundo supuesto relacionado es que los ciudadanos, ya sea solos o como parte de un grupo, son los únicos jueces posibles de sus propias necesidades; ninguna tercera parte puede decidir esas necesidades, ya que no tendría una percepción de ellas totalmente precisa. Sería un desacierto omitir aquí la mención de tales supuestos, como lo sería, también, considerar cada uno de ellos como una mera elección ideológica.

Deben darse ciertas condiciones subyacentes para poder sustentar con certeza ambas formas de rendición de cuentas. En el caso de la rendición de cuentas electoral, la competencia política y la distribución de poder deben ser al menos mínimamente correctas para permitir alternativas electorales genuinas en los diversos niveles de gobierno. Debe mencionarse aquí, asimismo, el foco que hacen Altman y Pérez-Liñán (2001) en la competencia y en su desarrollo como indicador que mide la «presencia equilibrada de la oposición en el Parlamento». Este indicador tiene valor negativo cuando el partido gobernante domina las cámaras legislativas por mayoría de escaños o cuando la oposición es tan fuerte que ello crea dificultades para la eficacia de las decisiones del gobierno. La falta de alternancia y la bipolaridad entre dos partidos, o entre líneas partidarias o coaliciones, debilitan la importancia y la fuerza de la rendición de cuentas electoral. La presencia de la rendición de cuentas interinstitucional, en cambio, depende de un sistema jurídico que, como antes se dijo, incluya el ejercicio de controles y equilibrios por parte de otras entidades públicas independientes del gobierno. Además, también son necesarias las magistraturas y otras instituciones públicas independientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y capaces de ejercer concretamente los controles estipulados por la ley. Esta forma de rendición de cuentas requiere estructuras intermedias fuertes y bien consolidadas, como partidos y asociaciones de firme arraigo organizativo y presentes en la sociedad civil; una oposición política vigilante y responsable; medios de comunicación independientes y conscientes de su función cívica, y una red bien desarrollada de organizaciones y asociaciones activas e informadas que compartan los valores de la democracia.

También es esencial que en el proceso político participen ciudadanos interesados, instruidos e informados, que hayan internalizado los valores democráticos fundamentales. Por añadidura, para que exista una forma de rendición de cuentas en cualquier grado de eficacia, también debe estar presente la otra, ya que ambas se refuerzan mutuamente.

La participación y la competencia son cualidades que pueden afectar a todas las demás dimensiones, como lo muestran los resultados de las investigaciones sobre el tema (véase Diamond y Morlino, 2005). La participación puede definirse como el conjunto total de comportamientos —convencionales o no convencionales, legales o en el límite de la ley— que permiten a los hombres y a las mujeres, en forma colectiva o individual, crear, revivir o fortalecer la identificación grupal, o tratar de influir en el reclutamiento o en las decisiones de las autoridades políticas (representativas o gubernamentales) para mantener o cambiar la asignación de los valores existentes.

Los dos objetivos primordiales de la participación son establecer o fortalecer una identidad, o bien satisfacer un interés específico; es decir, la participación significa ser «parte», revivir o restaurar un sentido de pertenencia o de identificación con un grupo de una naturaleza diferente (participación identitaria), y también tratar de lograr ciertos objetivos (participación instrumental o tendiente a un fin). Debe tenerse en cuenta un tercer aspecto (véase Elster, 1997; Pettit, 1997), y es que el solo hecho de participar convierte a los ciudadanos en personas más informadas y comprometidas, pues la participación desarrolla las actitudes cívicas y torna más sencilla la comunicación y las relaciones sociales. Los ciudadanos se vuelven más conscientes de sus derechos y obligaciones, y desarrollan opiniones políticas más conscientes y estructuradas. Estos aspectos ayudan a desarrollar una conducta política más eficaz (véase Verba, Brady y Schlozman, 1995). En síntesis, la participación se fortalece a sí misma (véase Parry, 1972).

Desde un punto de vista empírico, hay varias formas de participación convencional, que incluyen, por ejemplo, la intervención en campañas electorales, el trabajo en actividades partidarias y de otra naturaleza asociativa, el contacto personal con los políticos y las formas de acción colectivas. Asimismo, hay varias formas de participación no convencional, como las huelgas, las manifestaciones, los disturbios y otras modalidades, algunas de las cuales también incluyen el uso de la violencia (Barnes y Kaase, 1979). Aunque es evidente que un análisis de la participación debería también detectar estas acciones, hay que considerar en qué medida la participación violenta y radicalizada es contraria a la ley y contemplar reacciones de distinta índole. Es decir, tarde o temprano debemos aceptar que sólo la participación moderada es una cualidad, mientras que la participación violenta y radical, aunque importante, no resulta aceptable, por las consecuencias conflictivas, radicalizadas y violentas que puede tener. No hace falta agregar que, en este cuadro general, los partidos

políticos, grupos de interés y movimientos se encuentran en el centro de la acción democrática en diversos países con diferentes consecuencias que aquí no habremos de analizar.⁹ Las élites políticas tienen amplias oportunidades de crear instancias e incentivos para la participación. La participación que los líderes buscan es la que se produce de manera fluida y en colaboración; en esto, el clientelismo y otras prácticas pueden ayudar en muchas nuevas democracias, no sólo en las de vieja data que han experimentado el fenómeno.

Más recientemente, en algunos países se han desarrollado formas de participación referidas a las políticas y a la democracia deliberativa que, en tal sentido, también deben ser tomadas en consideración. Entre los motivos de estas nuevas formas cabe mencionar la globalización y la imitación directa; la innovación tecnológica; el crecimiento de la educación ciudadana, y también cambios en la burocracia pública, descentralización y búsqueda de nuevas formas de legitimación o de recursos adicionales por parte de los políticos.

Una condición básica para la participación amplia en una buena democracia es la difusión de contenidos básicos de instrucción y de educación, y, con ello, el conocimiento político de las instituciones gubernamentales, con sus procedimientos, reglas, cuestiones, partidos y líderes. No puede ignorarse, como condición de apoyo, la totalidad de las actitudes culturales que valoran la participación y equiparan el valor y la dignidad de todos los ciudadanos. Dichas actitudes involucran la tolerancia de las diferencias sociales y políticas, y con ello la aceptación por parte de todos los individuos y grupos organizados del derecho de los demás (incluidos sus adversarios) a participar igualmente en tanto acaten la ley. Como muestra una abundante bibliografía (véase esp. Putnam, 1993 y 2000), estas condiciones y actitudes están presentes allí donde también existe lo que llamamos «capital social», caracterizado por una textura de relaciones individuales, sociales y asociativas en presencia de cooperación y donde el «cortarse solo» o las «jugadas individuales» sólo ocurren de manera esporádica. Finalmente, volvamos a recalcar que la participación amplia también requiere un Estado de derecho que defienda el derecho y la capacidad de participar plenamente de los grupos sociales más débiles (véase, al respecto, también Diamond y Morlino, 2005, pp. xvi-xvii).

El segundo «motor» que puede desarrollar otras cualidades, además de considerarse una «cualidad» por propio derecho, es la *competencia*, que existe cuando hay más de un actor político involucrado en los procesos de toma de decisiones políticas. Como es bien sabido, en la propia definición de la competencia entran en juego distintas facetas. De hecho, hay competencia dentro del sistema partidario, internamente dentro de los partidos, y entre distintos grupos de intereses en escenarios diversos e interconectados. Pero un punto clave en esto es esclarecer la relación con la democracia, lo cual ha sido una cuestión central en la teoría democrática (véase, por ejemplo, Schumpeter, 1942 y 1964; Downs, 1957; Sartori, 1957 y 1987). Una forma de resumir la cuestión

es que, si hay competencia política, también hay democracia, pero no necesariamente ocurre lo mismo si invertimos los términos; en algunos contextos puede haber democracia sin competencia, como en los casos que Lijphart (1968 y 1999) denomina democracias «consensuales» o «consociativas», como opuestas a las democracias mayoritarias. Si la noción básica de competencia implica la interacción pacífica y no amenazadora entre individuos y grupos, con el propósito de atribuir un valor reconocido que es reiteradamente puesto en juego (véase Bartolini, 1999 y 2000), la posibilidad de la competencia y la elección legalmente irrestricta de aceptación y de consenso muestra que puede prescindirse de la competencia y, así y todo, haber igualmente democracia. Este punto se aprecia mejor cuando miramos el desarrollo más competitivo de la democracia holandesa u otras típicamente consensuales. Al mismo tiempo, esto señala que el Estado de derecho y la libertad también son condiciones de la competencia, y no están condicionadas por ella.

Las principales subdimensiones empíricas están dadas por el lado de entrada y el lado de salida. En el nivel del lado de entrada, la competencia relevante es entre actores políticos, caracterizada por la libertad de todos los partidos políticos de competir entre sí, complementada por la justicia de la competencia política. Esto implica que hay pocos partidos y reglas del juego establecidas, lo cual hace posible la competencia en un contexto políticamente libre y justo; es decir, hay disputabilidad. Habrá una competencia electoral más alta y efectiva en caso de una mayor volatilidad electoral, pero éste es un aspecto que se superpone a la rendición de cuentas electoral.

En el lado de salida del proceso político, hay patrones alternativos en la formación de gobiernos y diferentes elecciones potenciales entre las alternativas en materia de políticas. Dentro de los acuerdos institucionales parlamentarios, un aspecto clave del proceso democrático es la competencia para formar el gabinete y, de haber coalición, incluso la competencia dentro del gabinete. Esto implica prestar la debida atención a la alternancia (parcial o total) de los actores titulares de un cargo así como a la duración y a la reestructuración de los gabinetes. En caso de regímenes presidenciales o semipresidenciales, pese a todas las diferencias, sigue siendo importante la composición del gabinete, y de los partidos y grupos políticos representados.¹⁰ Esto implica la posibilidad de un recambio en las élites que ostentan los cargos, pero también la posibilidad de distinguir entre las propuestas y los programas políticos durante la campaña electoral y, a veces, más allá de ella.

Sin embargo, cuando analizamos la competencia, también debemos tener en cuenta lo que ocurre dentro de los actores sociales, especialmente los grupos de interés, y entre actores políticos y sociales. Esto es un campo de análisis muy amplio en sí mismo, donde intervienen distintos canales de representación (además del electoral, el funcional y hasta el plebiscitario); también son relevantes las relaciones entre las organizaciones que están activas en estos

canales, especialmente los vínculos entre los sindicatos y partidos, las organizaciones empresariales y los partidos, y otras organizaciones y los partidos (Morlino, 1991, p. 447).

Una condición de la competencia vigorosa es el orden legal y constitucional, que es el Estado de derecho complementado por una rendición de cuentas interinstitucional operativa. En las democracias contemporáneas, el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas es un cimiento importante de la viabilidad electoral en el cual es difícil que los candidatos y partidos contendientes puedan competir con eficacia sin condiciones mínimas de justicia. Aunque hay considerable escepticismo sobre la eficacia de las leyes que limitan los gastos de campaña —en parte por la facilidad con que se las evade en las democracias nuevas y antiguas por igual—, la existencia de cierto piso mínimo de financiación pública para los partidos importantes, así como de requisitos sólidos para la información rápida y completa sobre todas las contribuciones a partidos y campañas, parece promover una mayor competitividad y rectitud electoral (véase también Pinto-Duschinsky, 2002). Además, es necesario recordar de qué manera inciden en los resultados de la competencia electoral los distintos aspectos del sistema electoral, como las fórmulas, el tamaño de los distritos electorales, los umbrales mínimos para la asignación de escaños, la estructura de las boletas de votación, etc. Dichos resultados también dependen del justo acceso a los medios de comunicación, el pluralismo en la propiedad de los medios, cierta dispersión de los recursos económicos de la sociedad, y la puesta en vigor de los derechos políticos por parte de un poder judicial independiente. También existe una vinculación importante con la rendición de cuentas horizontal, porque la garantía institucional de libertad y de justicia más importante (y de aquí la competencia) en las elecciones es la existencia de una autoridad electoral independiente y autorizada (véase también Pastor, 1989). Finalmente, tener reglas que vuelvan la competencia más fuerte y dura es una forma típicamente recurrente de fortalecer ambos bandos de las partes en conflicto, y esta perspectiva es, al mismo tiempo, una forma recurrente de configurar, si no de subvertir, la competencia.

4. Dimensiones referidas al contenido

La libertad y la igualdad constituyen los dos valores principales de la democracia, y es evidente que son elementos centrales en numerosas definiciones normativas de dicho concepto (véase Morlino, 2011, cap. 2). En su mayor parte, dichos valores pueden traducirse empíricamente en un conjunto de derechos civiles y políticos referidos a la libertad y de derechos sociales referidos a la igualdad o la solidaridad.

Los derechos políticos incluyen el derecho a votar, el derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo electoral y el derecho a ser electos en cargos públicos (electorado pasivo). Pero, en una buena democracia, el derecho polí-

tico por excelencia —es decir, el derecho a votar— puede ser fortalecido y extendido si los mecanismos electorales son tales que el votante obtiene la posibilidad o el derecho de elegir al gobierno, ya sea en forma directa (elecciones de jefes de Estado o de primeros ministros que también desempeñan la jefatura del Ejecutivo) o *de facto* cuando el líder de la coalición o del partido ganadores en un contexto bipolar es electo primer ministro). Una versión incluso más enriquecida de este derecho se logra cuando los ciudadanos pueden ejercer influencia en los candidatos o bien elegirlos en elecciones primarias o intrapartidarias. Hay un problema por resolver en este punto, y es el otorgamiento de la ciudadanía política a los adultos residentes de un territorio determinado para que los inmigrantes también puedan participar en esta parte del proceso político.

Los derechos civiles fundamentales abarcan la libertad personal; el derecho a la defensa legal; el derecho a la privacidad; la libertad de escoger el lugar de residencia; la libertad de movimiento y de residencia; el derecho a emigrar o a expatriarse; la libertad y la inviolabilidad de la correspondencia; la libertad de pensamiento y de expresión; el derecho a la educación; el derecho a la información y a una prensa libre; la libertad de reunión, de asociación y de organización, incluso en organizaciones políticas no relacionadas con sindicatos. Además, en una concepción más amplia de los derechos civiles, también deberían mencionarse los llamados derechos civiles económicos. Esta categoría, propuesta por Giddens (1984), incluye no sólo el derecho a la propiedad y al emprendimiento privado, obviamente restringidos por los límites sociales que fija la ley, sino también derechos asociados con el empleo y vinculados con la forma en que se lleva a cabo el trabajo, el derecho a una justa retribución y al tiempo de descanso, y el derecho a la negociación colectiva.

Como los sistemas jurídicos democráticos han establecido este conjunto de derechos civiles por abrumadora mayoría, hay dos dimensiones primarias que parecen ser importantes para una buena democracia. La primera tiene que ver con la capacidad de enriquecer el legado de derechos que disfrutan los ciudadanos sin limitar o dañar los de los demás. La segunda se refiere a los procedimientos reales mediante los cuales estos derechos se garantizan a todos los residentes de un área determinada. Esta última dimensión nos devuelve a las cuestiones sobre la eficiencia que ya se expusieron en el apartado sobre el Estado de derecho. Como se dijo en la sección precedente, por ejemplo, el derecho a recibir defensa en juicio implica el derecho a un proceso judicial correcto, a ser juzgado sin demoras y a recibir asistencia legal en forma independiente de los recursos económicos que se posean. Aunque la superposición de tales derechos es inconveniente y nada elegante desde el punto de vista teórico, es inevitable si uno desea mostrar que los derechos y libertades son el «contenido» de la democracia dotado de importancia por derecho propio. Así pues, existe una superposición entre derechos y Estado de derecho, que puede clarificarse cuando se recuerda que la aplicación real de los derechos existentes sólo

es posible cuando la mayoría de las subdimensiones del Estado de derecho (véase arriba) funcionan de manera efectiva.

Los principales derechos sociales en un Estado democrático incluyen el derecho a la salud o al bienestar físico y mental; el derecho a recibir asistencia sanitaria y seguridad social; el derecho al trabajo; el derecho a la dignidad humana; el derecho a huelga; el derecho a estudiar; el derecho a un medioambiente sano, y, más generalmente, al ambiente y a su protección, así como también el derecho a la vivienda. No hay mucha variación en estos derechos de país a país, aunque existen obstáculos para su plena vigencia, y tienen un mayor potencial de mejoramiento que los derechos civiles o políticos.

El problema más grande asociado con estas tres clases de derechos reside en el costo que imponen a la comunidad algunos de ellos, especialmente los de índole social. En consecuencia, se ha intentado rediseñar las políticas que apoyan los derechos sociales de tal manera que alivien el peso económico sobre la sociedad. Sin embargo, es bien sabido que la amplia aplicación de los derechos sociales es el mejor medio disponible para disminuir la desigualdad y, por lo tanto, alcanzar el otro ideal democrático.

Pese a ello, los países democráticos muestran graves deficiencias en los derechos sociales, que suelen ser más precarios que los civiles o políticos. Por lo tanto, los principales requisitos para una mayor consolidación de los derechos sociales (más allá de la voluntad política) son un nivel de riqueza social suficiente para sustentar los medios destinados a concretar políticas de cohesión para los ciudadanos menos solventes, y, al mismo tiempo, sindicatos unidos y organizados que representen un amplio espectro de empleados y sean capaces de obtener el reconocimiento y, finalmente, la expansión de tales derechos (véase Rueschemeyer, Huber-Stephens y Stephens, 1992).

La implementación de la igualdad, de ser posible, está más cerca de ser un objetivo utópico y no siempre propugnado por todos los simpatizantes de la democracia. En tal sentido, cabe distinguir al menos dos fases en la afirmación de este valor. La primera está ampliamente aceptada y se refiere a la igualdad formal. Se infiere tanto la igualdad ante la ley como la prohibición de discriminación por razones de sexo, raza, idioma, religión, opiniones, y condiciones personales y sociales.¹¹ La segunda es más problemática y se refiere a la búsqueda de la igualdad sustancial. Es decir, a levantar las barreras que limitan la igualdad social y económica, y frenan, por lo tanto, «el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social de un país».¹²

Todos los derechos que especifican cómo implementar la libertad y la igualdad en una sociedad democrática actualmente están incluidos en las constituciones de numerosos países. Por otro lado, la Carta de Derechos Fundamentales

de la Unión Europea, adjunta al Tratado de Niza (diciembre de 2000), y el anexo al Tratado de Lisboa de la Unión Europea (2009) especifican claramente todos los aspectos de la dignidad, libertad, solidaridad, ciudadanía y justicia que siguen refiriéndose a las dos dimensiones sustanciales de la igualdad antes desarrolladas. Por lo tanto, el problema no es tanto entender o definir tales valores; ya están incorporados en las culturas jurídicas de muchas naciones de la gran Europa y, al menos en el nivel del conocimiento, podrían fácilmente exportarse a muchos países no europeos. En cambio, la dificultad se encuentra en el nivel de la implementación. Si hubiera una aplicación perfecta y completa del Estado de derecho en Europa, y si otros países absorbieran íntegramente la Carta Europea y la asimilaran en sus propios sistemas jurídicos, y reconocieran por completo el Estado de derecho, la libertad y la igualdad serían posibles. Con todo, el problema fundamental deriva de que todavía no existen dos condiciones previas de importancia crucial. Ante todo, ni en el nivel de las masas ni en el de las élites políticas vemos una legitimidad plena, difundida y efectiva de los medios concretos para implementar los dos valores democráticos. En segundo lugar, los medios económicos y administrativos para implementar tales valores todavía siguen siendo inadecuados.

En tal sentido, es necesario subrayar la importancia del problema de la legitimidad. Desde el punto de vista de la consolidación democrática, la legitimidad se refiere a la aceptación y el apoyo a las reglas e instituciones democráticas (véase Morlino, 1998). Desde el punto de vista de la respuesta (véase más adelante), la legitimidad se relaciona con la presencia de actitudes y de comportamientos que confirman la satisfacción con la democracia existente. Respecto de las dimensiones sustanciales de la calidad democrática, la legitimidad connota un amplio apoyo para un régimen que aplique los valores antes señalados. De hecho, esto ocurre rara vez en los países europeos, ya que el aspecto de la eficiencia o incluso de la rendición de cuentas está profundamente arraigado en las diversas conceptualizaciones de la democracia; pero, en el mejor de los casos, se aprecia una afirmación de la libertad que se limita sólo a los derechos básicos, y una afirmación de la igualdad que sólo incorpora los derechos sociales más importantes.¹³ En tal sentido, la reafirmación concreta de tales valores encuentra resistencias y oposición por razones ajenas a las restricciones económicas, que en opinión de muchas personas están perfectamente justificadas. Así pues, la explicación de la difusión de estos conceptos políticos —que total o parcialmente impiden la igualdad— puede remontarse fácilmente a las tradiciones culturales de un país así como también a las elecciones de los individuos.

A estas alturas, debería ser bastante evidente la relación entre los resultados procedimentales y las dimensiones sustanciales de la democracia de calidad. Vale la pena reiterar que la afirmación de los valores democráticos se expresa, transformada, como reglas formales, instituciones o, al menos, como rutinas y patrones recurrentes, que se convierten en los elementos del sistema jurídico

y del Estado de derecho. Pero la evaluación de la rendición de cuentas parte de los valores de quienes llevan a cabo la evaluación, y las decisiones políticas relacionadas pueden —y deben— ser evaluadas en relación con la forma en que logran implementar tales creencias. Las dimensiones sustanciales no tendrían sentido sin las dimensiones procedimentales; éste es un principio bien conocido en los regímenes democráticos. Sin embargo, para la calidad general de las democracias, las dimensiones sustanciales son incluso más importantes que las que se refieren a los procedimientos.

5. Dimensiones referidas al resultado

Cuando se analiza la calidad democrática es bastante común referirse a la *capacidad de respuesta* del gobierno, es decir, a la capacidad gubernamental de satisfacer a los gobernados, ejecutando sus políticas de forma tal que se correspondan con sus demandas. Esta dimensión se relaciona analíticamente con la rendición de cuentas. A decir verdad, los juicios formulados sobre la responsabilidad implican que hay cierta conciencia de las demandas reales, y que la evaluación de la respuesta del gobierno se relaciona con el modo en que sus actos se adecuan o se apartan de los intereses de sus electores. En tal sentido, la capacidad de respuesta debe tratarse en forma conjunta con la rendición de cuentas, pese a las tensiones que pueda haber entre ambos conceptos. De hecho, las tensiones derivan del posible conflicto entre evaluar a los funcionarios electos por las decisiones que llevan a cabo y por su responsabilidad asociada a ellas, y evaluarlos por la respuesta que brindan a las necesidades de los electores. En la tradición constitucional de Occidente, se intenta superar esta tensión brindando a los funcionarios electos la posibilidad de evaluar el bien público y, al mismo tiempo, aislarse de las necesidades particulares de grupos específicos. A su vez, la conducta de los funcionarios electos queda sujeta a los controles, contrapesos y equilibrios establecidos por la tradición democrática liberal; es decir, mediante la rendición de cuentas interinstitucional.¹⁴

La capacidad de respuesta no es particularmente difícil de definir. Eulau y Karpis (1977) ya han demostrado que la respuesta es una forma de ver la representación «en acción». También muestran que esta dimensión se manifiesta mediante cuatro componentes: en relación con políticas situadas en el centro del interés público; servicios que están garantizados a los individuos y grupos representados por el gobierno; distribución de bienes materiales a los votantes mediante la administración pública y otras entidades; otorgamiento de bienes simbólicos que crean, refuerzan o reproducen el sentido de lealtad y el apoyo al gobierno.

Sin embargo, el análisis empírico de la respuesta es más complicado, como destaca el enfoque planteado por Roberts (2010, cap. 5). Cabe agregar que la idea de que los ciudadanos, incluso los instruidos, informados y políticamente comprometidos, siempre conocen sus necesidades y deseos es, en el mejor

de los casos, un supuesto (véase más arriba) especialmente débil en situaciones en que la ciudadanía podría necesitar conocimientos especializados para identificar y evaluar correctamente dichas necesidades y aspiraciones. Con todo, sigue siendo pertinente hablar de soluciones satisfactorias, aunque simplificadas. Las medidas empíricas de la satisfacción ciudadana pueden hallarse con facilidad en las muchas encuestas realizadas en forma periódica durante años, especialmente en Europa occidental, pero también últimamente en América Latina, Europa oriental y otros países del mundo.¹⁵ Algunos académicos, asimismo, han obtenido un segundo indicador de la capacidad de respuesta midiendo la distancia entre los gobernantes y los gobernados en relación con ciertas políticas, y no sólo en términos de la división entre izquierda y derecha (véase, por ejemplo, Lijphart, 1999, pp. 286-288).¹⁶

Acaso el método más eficaz para evaluar la respuesta sea examinar la legitimidad del gobierno; es decir, la respuesta percibida por los ciudadanos, más que la respuesta real. Esto nos devuelve al proceso fundamental de consolidación democrática (véase Morlino, 1998) en una clave ligeramente distinta. De hecho, ciertas dinámicas que abrieron el camino a la consolidación democrática en muchos países, como la aceptación acrítica de las instituciones vigentes, la simple obediencia por falta de mejores opciones o la memoria negativa del pasado, ya no son relevantes a la hora de medir la legitimidad, e incluso podrían interpretarse como factores de deslegitimación. Aquí, el aspecto central es que el apoyo a las instituciones democráticas y la creencia en que éstas son las únicas garantes reales de que la libertad y la igualdad se difundan a todos los niveles sociales, desde las élites más restringidas hasta las masas generales. La propagación de actitudes favorables a las instituciones democráticas existentes y la aprobación de sus actividades sugeriría satisfacción e, indirectamente, que la sociedad civil percibe cierto nivel de respuesta. En contextos caracterizados por una elevada legitimidad, también se apreciaría un rango completo de intereses y formas de participación política.

No obstante, los análisis de este tipo ponen de relieve cierto número de problemas y de limitaciones. El final del siglo XX trajo aparejados ciertos problemas en relación con la legitimidad. En virtud de ellos, Kaase y Newton (1995, 150 y ss.) hablaron de una «crisis de la democracia», por ejemplo, en particular alusión al desencanto de los ciudadanos con los partidos políticos, el surgimiento de actitudes antipartidarias y la incidencia cada vez mayor de insatisfacción generalizada y de posturas contrarias al orden establecido. En su análisis, Pharr y Putnam (2000) no vacilan en usar el término «democracia insatisfecha»; ambos, junto con Dalton (2000, p. 25), destacan una merma en la «capacidad de los actores políticos de actuar de acuerdo con los intereses y deseos de los ciudadanos», lo cual en su trabajo denota una declinación de la capacidad de respuesta. En general, estos tres autores ven una declinación de la confianza en las instituciones públicas. Newton y Norris (2000) secundan dicha impresión, con referencia específica al poder legislativo, el sistema jurí-

dico, las fuerzas policiales y armadas, así como también a la administración pública. En su análisis sobre la corrupción, Della Porta (2000)¹⁷ también observa esta creciente falta de confianza en el gobierno, la aplicación restringida de la ley y, más en relación con la perspectiva de esta autora, la inadecuación consiguiente de la respuesta. Por otro lado, aquí se perciben los vínculos entre el Estado de derecho —o, mejor dicho, la ausencia de su aplicación garantizada— y la incapacidad de los gobiernos de responder a las demandas de los ciudadanos, para quienes la garantía de la ley es más importante que otras necesidades o preferencias.

Los límites objetivos a la capacidad de respuesta reconocen al menos dos órdenes. En primer lugar, los líderes electos no siempre buscan entender las percepciones y posiciones de los ciudadanos o responder a ellas. Como antes se dijo, por momentos actúan para maximizar su propia autonomía e influencia sobre las percepciones y opiniones ciudadanas con respecto a los temas de mayor importancia. Los políticos sacan provecho de la complejidad de los problemas y, evidentemente, de los cambios en las prioridades políticas que se producen en el transcurso de un ciclo legislativo, periodo que, en general, suele durar cuatro o cinco años.

El segundo orden de límites está dado por los recursos que un gobierno tiene a su disposición para responder a las necesidades de su pueblo. La limitación de recursos y las restricciones económicas sobre el gasto público afectan la capacidad de respuesta incluso en países ricos. Por ejemplo, si determinada población ya goza de una tendencia ascendente en su nivel medio de vida y exige mejoras en el sistema de pensiones o de otro tipo, un gobierno agobiado por límites presupuestarios no podrá responder a esta demanda. Del mismo modo, los problemas persistentes en torno al empleo y la inmigración dan cuenta de la imposibilidad empírica de hallar soluciones satisfactorias, legítimas y adecuadas en las democracias contemporáneas. De hecho, la situación tiende a caracterizarse cada vez más por el descontento, la insatisfacción, el miedo a la pobreza y el malestar general con la democracia. Estas condiciones contribuyen a deslegitimar los sistemas democráticos y alentar formas de populismo.

Segunda parte

Segunda parte

Análisis empírico

Leonardo Morlino

1. Panorama general de América Latina

Si, sobre la base de lo que se ha sugerido hasta ahora y lo que se observa en el Anexo I, consideramos a todos los países en cada una de las dimensiones y subdimensiones, y las medimos cuantitativamente (véase Anexo II), los datos existentes nos permiten evaluar la calidad de la democracia en estos 15 años. Aquí, las dimensiones, los indicadores y los datos también se construyeron a partir de una investigación comparativa anterior.¹ Debe agregarse que las variables, las mediciones y los indicadores finalmente elegidos incluyeron una combinación de datos institucionales y contextuales, y de percepciones detectadas. Desde este punto de vista, aunque reconocemos plenamente la utilidad de los datos obtenidos en encuestas, pensamos que esa forma de complementarlos podía, a la larga, brindar un análisis mejor, más adecuado y más completo de todas las dimensiones y de nuestras democracias en su conjunto. Por otro lado, debe recalcarse que todas las dimensiones fueron consideradas por igual, en la medida en que cada una tiene similar relevancia para evaluar eficazmente la democracia. Paralelamente, también habría sido posible elegir otros indicadores y datos, y estaríamos totalmente abiertos a considerarlos. Aquí sólo hemos incluido aquéllos cuya utilización se desprendió del marco teórico presentado en el apartado anterior.

En relación con los resultados empíricos, Uruguay, Chile y Costa Rica tienen un mejor desempeño, como era de esperarse, pero con cierta sorpresa vemos a Argentina y Brasil en una posición elevada gracias al buen puntaje obtenido en materia de rendición de cuentas (véase detalles en los Anexos I y II). Brasil es el país con el mayor nivel de rendición de cuentas electoral en toda la región. Si, al observar estos datos, nos preguntamos si existen dos patrones de democracia: *a*) democracias liberales, y *b*) democracias neopopulistas caracterizadas por altos niveles de participación, pero a la vez con bajo nivel de ren-

dición de cuentas interinstitucional y de competencia política, el segundo patrón deja de ser visible. En Ecuador y Guatemala, por ejemplo, la rendición de cuentas interinstitucional es baja y la participación, elevada, pero a la vez la competencia es bastante considerable. En otras palabras, como muestra la Tabla 1, estos datos sugieren la existencia de un patrón dominante de democracia que se caracteriza en forma sostenida por valores altos o bajos en casi todas las dimensiones. Esto quiere decir que tenemos democracias de alta o de baja calidad, pero no distintos patrones de democracia que invaliden la coherencia a través de las diversas dimensiones. En esta imagen medianamente homogénea, las únicas excepciones son Venezuela y, parcialmente, Ecuador. ¿En qué dimensiones y por qué? Pronto nos ocuparemos de esta cuestión.

Tabla 1. Calidad de la democracia en América Latina
Resumen

País	RoL	EA	IIA	PP	PC	E	ES	R	Total
Uruguay	3,44	3,74	3,74	4,75*	4,07	4,78	2,65	3,84	3,88
Chile	3,82	4,42	2,69	4,54*	3,71	4,78	3	3,84	3,85
Costa Rica	3,63	4,04	2,82	4,07*	4,39*	4,33	3,37	3,5	3,77
Brasil	2,5	4,86	3,4	4,23	4,28	4,17	2,85	3,16	3,68
Argentina	2,27	3,75	4,34	4,17	3,93*	4,17	3,09	3,26	3,62
Perú	2,46	3,07	3,57	4,12	3,89	3,5	2,55	3,03	3,27
El Salvador	2,19	3,77	3,45	3,53*	3,67*	3,98*	2,44	2,98	3,25
Paraguay	1,81	3,7	3,39	3,58	3,54	3,58	2,31	3,23*	3,14
México	2,37	3,47	3,25	3,44	3,68	3,11	2,99	2,78	3,14
Bolivia	2,16	3,5	3,38	4,08	2,7	3,48	2,33	2,97	3,08
Guatemala	2,37	3,86	2,27	3,3*	3,92	3,37*	2,13	2,94	3,02
Colombia	1,77	3,1*	3,33	2,66	3,54*	3,22	2,31	3,07	2,88
Ecuador	1,74	2,38	1,96	3,74	3,42	3,22	2,5	3,49	2,81
Nicaragua	1,7	1,15	3,49	3,07	2,92	2,21	2,41	2,86	2,48
Venezuela	0,92	1,85	2,67	2,91	2,74	2	3,1	3,19	2,42

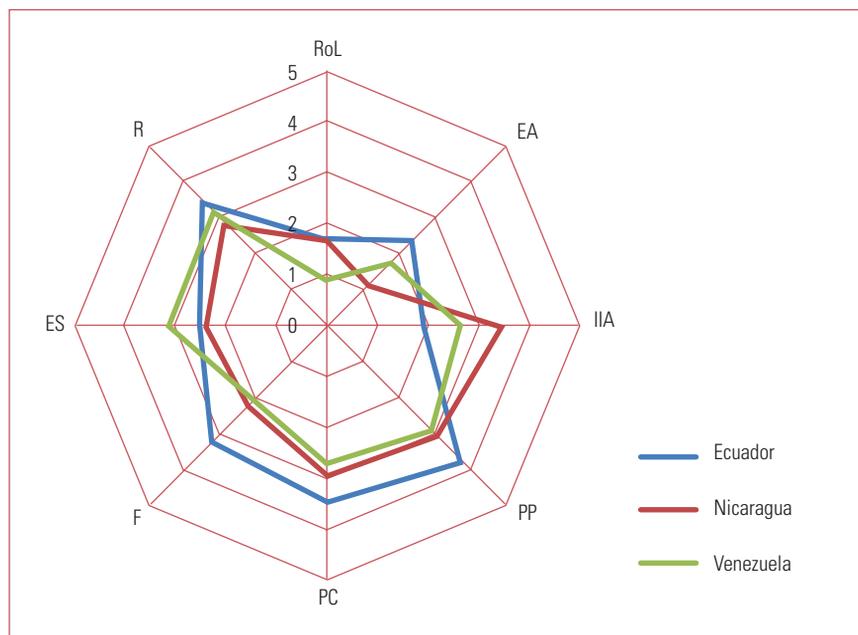
* Para estos valores, podemos destacar una mejora sobre la base de los últimos datos disponibles vis-à-vis la media de los años anteriores, como el resultado de la evaluación de expertos (Véase Morlino y Tovar, en prensa).

Fuentes: Véase el Anexo II.

Ante todo, abordemos la siguiente pregunta relacionada. ¿Es posible rastrear lo que denominamos «democracia delegativa»? (véase O'Donnell, 1994, y arriba). Concretamente, una democracia de baja calidad en que el ciudadano emite su voto, éste es ignorado a partir de entonces hasta la siguiente elección, carece de medios para controlar la corrupción y el mal gobierno, y no existen otras instituciones realmente capaces de garantizar la rendición de cuentas interinstitucional. Los países que pueden calificarse de delegativos son, al mismo

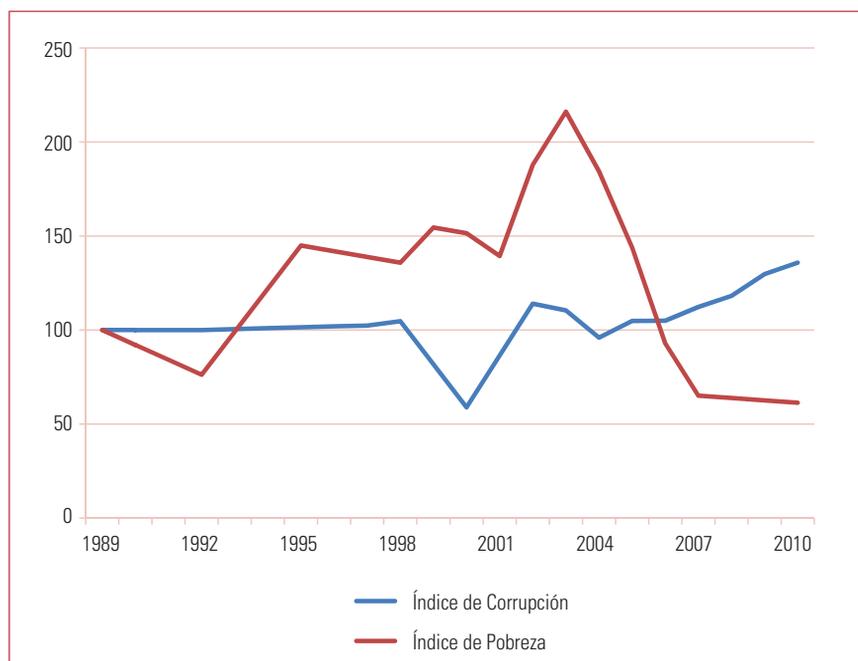
tiempo, los que muestran democracias de inferior calidad: El Salvador, Guatemala, Paraguay, Nicaragua y Venezuela. El Gráfico 1 muestra el perfil completo de los tres países con democracias de calidad más baja; como puede verse de inmediato, la igualdad y la libertad son las características con peor desempeño, e indirectamente constituyen un firme indicio de los aspectos clave que deberían funcionar en una buena democracia.

Gráfico 1. Democracias de peor calidad



Este análisis muestra que Venezuela está entre las democracias de calidad más baja. Según algunos analistas, este país es un régimen híbrido; Freedom House lo clasifica como «no libre» en lo que concierne a la prensa. Por añadidura, la Tabla 1 muestra que Venezuela tiene los niveles más bajos en términos de Estado de derecho; es el peor, salvo Nicaragua, en rendición de cuentas electoral; el peor, salvo Colombia, en participación; el peor, salvo Bolivia (hay otros países con similares niveles bajos), en competencia política, y el peor llanamente en libertad. Pero, cuando la atención se enfoca en la igualdad, Venezuela —que, desde la década de los cincuenta, había tenido una acentuada tradición elitista sostenida en los partidos hegemónicos—, muestra un puntaje muy superior. Para diversos investigadores, Ecuador y Nicaragua, caracterizados por un Estado de derecho muy bajo, también deben considerarse regímenes híbridos. Con una media inferior a 3, estos tres países pertenecen a una zona gris, que se denomina «híbrida». La reciente tercera reelección de Correa (2007-2017) como presidente de Ecuador, y la anterior reelección de Daniel Ortega (2007-2016) en Nicaragua, muestran una permanencia en el poder muy fuerte y prolongada por parte de los líderes en ejercicio y confirma las limitaciones democráticas de dichos países.

Gráfico 2. Evolución del índice de corrupción y del índice de pobreza en Venezuela, 1989-2010

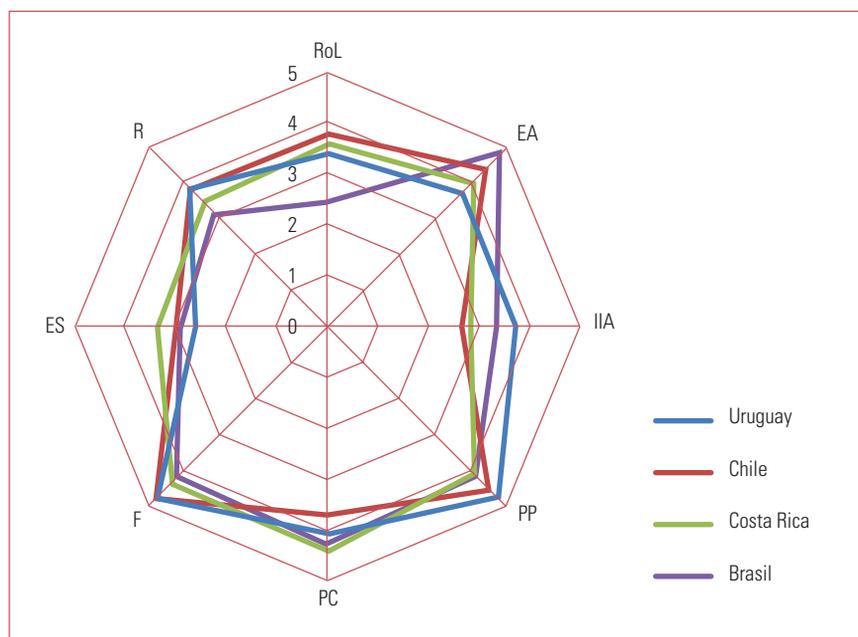


Como sugieren Katz y Morlino (2012), Venezuela experimentó una disminución notable de la pobreza y de la desigualdad de ingresos en los últimos 10 años, pese a la satisfacción históricamente limitada de las necesidades económicas básicas en los sectores más pobres, los servicios de salud pública insuficientes, el bajo número de médicos y la mortalidad infantil relativamente elevada. No es éste el lugar más adecuado para analizar las políticas implementadas por Chávez ni para recordar las justas críticas que se le formulan, pero el hecho es que la corrupción en alza se ve complementada por fuertes políticas en favor de la igualdad y de la reducción de la pobreza, como ilustra el Gráfico 2.

Cuando se formula la pregunta opuesta, es decir, no sólo cuáles son las mejores democracias sino también en qué dimensiones tienen mejor desempeño, el Gráfico 3 ofrece una clara respuesta que complementa los hallazgos sobre las democracias de baja calidad. Brasil es, relativamente, el peor país en términos de igualdad, tiene un puntaje bajo también en Estado de derecho, mientras que las mejores cualidades son la rendición de cuentas electoral, la participación, la competencia política y la libertad. Como puede verse, los perfiles resultantes se estrechan. ¿Cómo explicar este hallazgo? Si tratamos de generalizar y de enfocar nuestro análisis, encontramos que las dos cualidades peores son la rendición de cuentas interinstitucional (con excepción parcial de Uruguay) y la igualdad. Respecto a la participación, los bajos niveles de participación política en América Latina ya se habían señalado en

investigaciones previas (véase Levine y Molina, 2011, por ejemplo), aunque no se condicen con los datos recientes. Aquí, sin embargo, quisiéramos destacar la correlación entre participación e igualdad. Una participación elevada puede implicar, o sugiere incluso, una igualdad más elevada, como también ha señalado Morlino (2011, cap. 8). Pero una inconsistencia entre participación e igualdad podría sugerir la existencia de un descontento, latente hasta el momento en que haga eclosión.

Gráfico 3. Democracias de mejor calidad

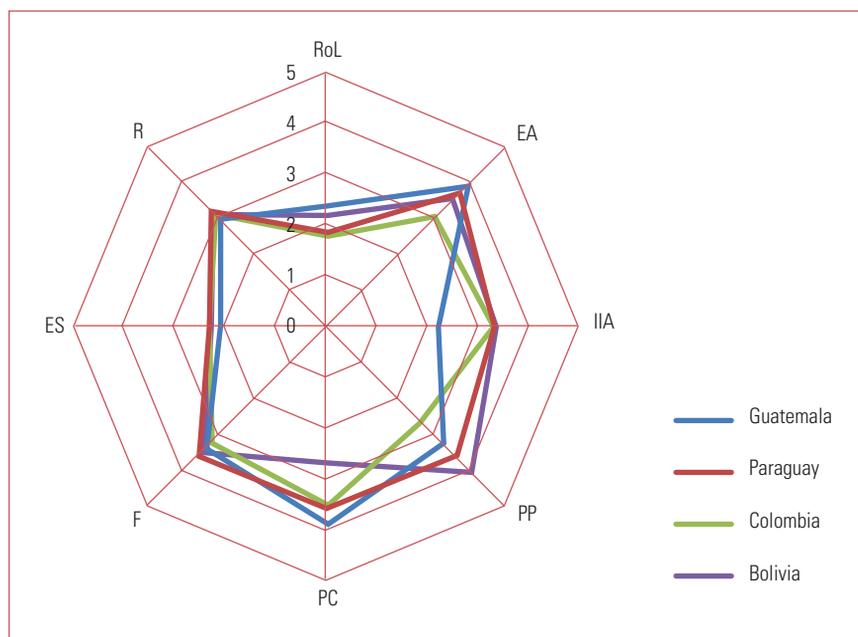


Aquí confirmamos este hallazgo, y mostramos que, en un contexto modificado de legitimación democrática donde la participación radical y violenta ha disminuido drásticamente, una clase distinta de participación, incluso no convencional, en presencia de una sociedad civil activa, puede impulsar el desarrollo de una igualdad más fuerte. Desde esta perspectiva, los países latinoamericanos no necesitan ningún Chávez, Morales, Uribe, Correa, ni otro Simón Bolívar ni un salvador nacional. El desarrollo de sociedades activas parece ser un camino más seguro democráticamente, aunque sea en el orden local.

Estas últimas observaciones nos llevan a analizar los resultados obtenidos acerca de la igualdad. De hecho, si nos preguntamos cuáles son los países con mayor desigualdad, el resultado es revelador: los países que tienen el peor desempeño en las otras dimensiones también son los más desiguales (véase Gráfico 4). Con todo, este hallazgo sugiere dos consideraciones que no son plenamente consistentes con las anteriores. Primero, si los países más desiguales son también los que tienen valores más bajos en todas las otras dimensio-

nes (véase Gráfico 1), esto significa que todas las dimensiones están fuertemente correlacionadas y se fortalecen unas a otras. Esto también confirma un hallazgo semejante cuando se incluye a países de distintas regiones del mundo (véase Morlino, 2011, cap. 8). No obstante, de ser así, la conexión privilegiada entre igualdad y participación es mucho menos relevante de lo que se había sugerido. Nuestra hipótesis, que debe ser confirmada adicionalmente, es que el impulso de la participación no violenta tiende a mejorar la igualdad, pero ese camino también implica la presencia del Estado de derecho —lo cual resulta muy problemático en los países con desigualdad (véase Gráfico 4)—, así como de las otras cualidades. Es decir, ambas proposiciones no se contradicen mutuamente. Lo que subraya nuestro análisis es la necesidad de la acción colectiva para incrementar la calidad. Sin embargo, hay una evidente distancia temporal entre el momento en que se produce la participación y el incremento resultante en la igualdad.

Gráfico 4. Democracias con mayor desigualdad



Segunda consideración: en el Gráfico 4, también está presente Bolivia. ¿Por qué? En la Tabla 1, podemos ver fácilmente que Bolivia es, al mismo tiempo, un país con un nivel de igualdad muy bajo, pero en posición relativamente intermedia con respecto a la participación y a otras dimensiones. No obstante, esto contradice las afirmaciones previas sobre la coherencia entre todas las dimensiones, así como también sobre el vínculo entre participación e igualdad. En esta cuestión, vayamos un poco más a los detalles. Si analizamos la igualdad en Bolivia, los resultados son claros: más de la mitad de la población vive por debajo del umbral de pobreza y ese porcentaje es más alto aún en

zonas rurales; la discriminación contra la población indígena es estructural; es decir, está presente a lo largo de toda la historia nacional; se producen manifestaciones de racismo en la vida política y económica, así como en el discurso político y en otras prácticas. Al mismo tiempo, con respecto a la participación política, en la Constitución de 2004 se introdujeron mecanismos como el referendo y las iniciativas ciudadanas; la concurrencia a elecciones nacionales tuvo un incremento marcado en la última década —de 72% en 2002 a casi 95% en 2009—, y el mismo fenómeno se observó en referendos; asimismo, 70% de la población participa en asociaciones civiles; las huelgas han perdido relevancia desde la década de los noventa en relación con otras formas de protesta política; paralelamente, han surgido en la escena política nuevos movimientos sociales que han ganado terreno; e incluso el número y la influencia de diversas formas de democracia deliberativa han crecido sustancialmente en los últimos 10 años, tanto en el orden local como nacionalmente. Todo esto significa, si miramos con más detenimiento, que la hipótesis sobre la relación entre igualdad y participación no queda refutada sino fuertemente confirmada por nuestro análisis, precisamente de la manera en que la desarrollamos con anterioridad (véase Katz y Morlino, 2012). El aspecto clave no es que el gobierno de Evo Morales haya dado prioridad a la lucha contra la discriminación y el racismo, sino que hay una brecha y se están implementando políticas, y dichas políticas —que aún no tienen efectos evidentes— se han visto acompañadas por una fuerte movilización popular y democrática. En los años siguientes veremos si tal movilización afecta a la desigualdad y de qué manera. Actualmente, hay una contradicción aparente derivada de un previo bajo nivel de participación, pero así y todo relativamente presente en elecciones de nivel local. En el marco de este trabajo, no podemos ahondar en más detalles, pero pensamos que hay un aspecto claro: en política comparada, ningún buen análisis puede ser únicamente cuantitativo. El análisis cuantitativo debe complementarse con estudios cualitativos cuando se refiere a un número pequeño de casos, como los que aquí nos ocupan.

Este trabajo también nos condujo a observar los efectos del Estado de derecho y sus nexos con las demás dimensiones. Así pues, analicemos esta dimensión. La primera consideración de peso, que resulta evidente en forma inmediata, es la inconsistencia entre esas subdimensiones, que es —recordémoslo— rebatida por la coherencia entre las dimensiones. Para efectuar un análisis más eficaz (véase la Tabla 2) hemos creado un orden jerárquico de ausencia de Estado de derecho, es decir, desde el peor puntaje hasta el mejor. Además de Venezuela y de Nicaragua (véase más arriba), la primera consideración adicional alarmante se refiere a Paraguay. El país califica como segundo —es decir, muy mal— en tres subdimensiones, con baja independencia del Poder Judicial, corrupción y una mayor apertura a la influencia de las fuerzas armadas, policiales y de seguridad en la vida cívica y política. Además, si suponemos que el Poder Judicial es la subdimensión más importante y, como tal, marca el rumbo de las otras —como sugieren investigaciones efectuadas en otras regiones

del mundo, como la de Magen y Morlino, 2008—, parece confirmarse el supuesto: los países más débiles con respecto al Poder Judicial, Venezuela y Nicaragua, también son los de peor desempeño general en lo concerniente al Estado de derecho. Debe agregarse que Guatemala muestra cierta inconsistencia entre subdimensiones, con una débil capacidad institucional y administrativa.

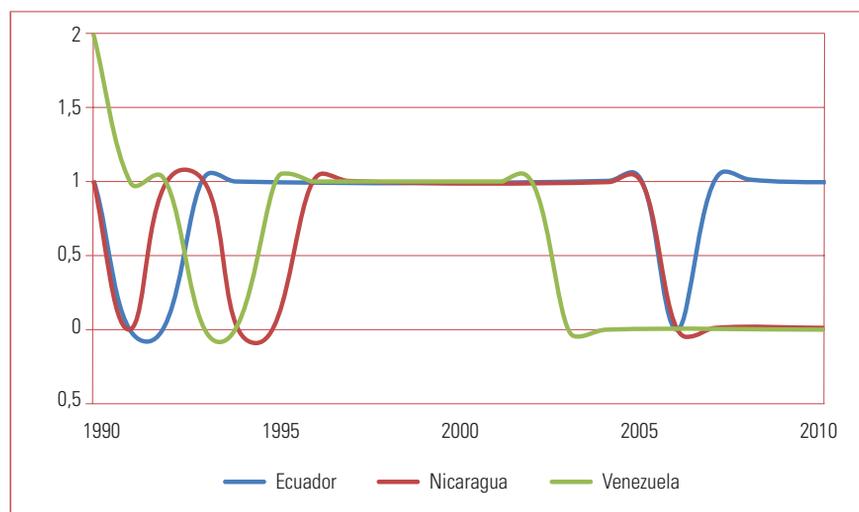
**Tabla 2. Ausencia de Estado de derecho
Orden jerárquico**

País	Seguridad individual y orden civil	Independ. Poder Judicial y sistema judicial moderno	Capacidad institucional y administrativa	Integridad	Fuerzas de seguridad bajo control civil	Puntaje medio
Venezuela	2	1	1	1	1	0,92
Nicaragua	4	2	2	3	6	1,70
Ecuador	7	4	5	3	2	1,74
Colombia	1	11	11	9	4	1,77
Paraguay	13	2	3	2	2	1,81
Bolivia	7	9	6	5	6	2,16
El Salvador	7	8	9	11	5	2,19
Argentina	4	5	7	6	11	2,27
México	3	10	12	7	11	2,37
Guatemala	11	6	4	8	8	2,37
Perú	7	6	8	9	11	2,46
Brasil	4	12	10	12	8	2,50
Uruguay	11	14	14	14	8	3,44
Costa Rica	13	13	13	13	15	3,63
Chile	13	15	15	15	11	3,82

Además de estos datos, elegimos una perspectiva dinámica y adoptamos la clasificación amplia de Cingranelli y Richards (2008) de los sistemas judiciales como no independientes (valor igual a 0); parcialmente independientes (valor igual a 1) e independientes en términos generales (valor igual a 2). A partir de ello, en el Gráfico 5 se observa un cuadro más claro e inquietante: los tres países con el puntaje más bajo en Estado de derecho —Ecuador, Nicaragua y Venezuela— han experimentado una marcada declinación en la independencia de sus sistemas judiciales en las últimas dos décadas. Este deterioro de las instituciones judiciales se ha acentuado más en Nicaragua y Venezuela en el último quinquenio, bajo los gobiernos respectivos de Ortega

y de Chávez, y menos en Ecuador, donde la situación parece haber mejorado después de 2006.

Gráfico 5. Independencia del Poder Judicial, 1990-2010



Si desplazamos nuestro análisis a las dos dimensiones que se han definido como los «motores de la calidad democrática» (véase Diamond y Morlino, 2005), la sorpresa no deriva del cuadro general, sino de las excepciones. De hecho, la estrecha relación entre competencia y participación ya ha sido revelada en otros trabajos (véase, por ejemplo, Morlino, 2011, cap. 8), aunque, desde luego, sin la posibilidad de afirmar si la competencia ocurre antes que la participación o viceversa. Hay sólo dos casos en que la divergencia es mayor (una diferencia respectiva de nueve y de siete posiciones en el orden jerárquico) (véase la Tabla 3): Bolivia y Guatemala. Sin embargo, ambos países parecen estar afectados por dos síndromes distintos: en Bolivia hallamos un nivel intermedio de participación y una baja competencia, mientras que en Guatemala encontramos baja participación y un alto nivel de competencia.

Una vez más, el análisis cuantitativo de unos pocos aspectos indica de inmediato cuál es el problema, que a la vez constituye un elemento clave en otros países del mundo: la fragmentación partidaria irrestricta y la radicalización impulsada desde las élites hacen de estas democracias lugares donde a los ciudadanos les resulta difícil vivir, y donde éstos desarrollan, en consecuencia, actitudes de alienación con respecto a la política (véase aquí el caso de Guatemala). De hecho, la alternancia en el poder ha caracterizado todas las elecciones de Guatemala desde el retorno a la democracia, y en la vida política de este país dos rasgos salientes son la baja participación ciudadana y un sistema partidario frágil y poco estructurado; hay una gran fragmentación entre los partidos de izquierda, la volatilidad electoral debilita la gobernabilidad y la

toma de decisiones políticas; y el sistema partidario en general se caracteriza por una labilidad sustancial y por habituales pases de bando entre partidos. En Bolivia, las autoridades fueron electas por voto popular por primera vez en 2005; hasta 2004 la Constitución no incorporó en todos los niveles mecanismos como las iniciativas ciudadanas y los referendos vinculantes; la concurrencia del electorado a comicios nacionales ha tenido un marcado incremento en la última década, pero es mucho más baja en los niveles locales, y la participación en los partidos es muy marginal. Con respecto a la competencia, el número efectivo de partidos ha oscilado entre dos y seis en los últimos 20 años, pero el éxito de Evo Morales y de su partido puso fin a un periodo de elevada volatilidad electoral y marcó un cambio drástico en el escenario político. En la actualidad, el principal eje estructural de la competencia entre partidos se mantiene estable y parte de la escisión étnica y cultural. Por otro lado, en 2008 se eliminó el financiamiento público a los partidos políticos. No debería extrañar, entonces, que la competencia sea tan escasa.

Tabla 3. Participación política y competencia política
Orden jerárquico

País	Participación	Competencia	Diferencia
Uruguay	1	3	2
Chile	2	7	5
Brasil	3	2	1
Argentina	4	4	0
Perú	5	6	1
Bolivia	6	15	9
Costa Rica	7	1	6
Ecuador	8	12	4
Paraguay	9	10	1
El Salvador	10	9	1
México	11	8	3
Guatemala	12	5	7
Nicaragua	13	13	0
Venezuela	14	14	0
Colombia	15	11	4

El análisis de las dos dimensiones sustanciales de la democracia —libertad e igualdad— revela algunos patrones que están a tono con los hallazgos previos sobre la calidad democrática en otras partes del mundo (Morlino, 2011), pero también algunas características que son propias del continente latinoamericano.

Ante todo, una fuerte coherencia entre libertad e igualdad, ya señalada en trabajos anteriores (véase, esp. Morlino, 2011, cap. 8). Como se observa en la Tabla 4, dos democracias de alta calidad —Chile y Costa Rica— tienen un puntaje elevado en ambas dimensiones, pero Uruguay se sitúa por debajo de Argentina y de Brasil, lo cual muestra un aspecto característico relevante. Entre las democracias de calidad inferior, debe considerarse a México, Paraguay y Venezuela por distintas razones.

Tabla 4. Libertad e igualdad
Orden jerárquico

País	Libertad	Igualdad y solidaridad	Diferencia
Chile	1	4	3
Uruguay	1	7	6
Costa Rica	3	1	2
Argentina	4	3	2
Brasil	4	6	2
El Salvador	6	10	4
Paraguay	7	13	6
Perú	8	8	0
Bolivia	9	12	3
Guatemala	10	15	5
Colombia	11	13	2
Ecuador	11	9	2
México	13	5	8
Nicaragua	14	11	3
Venezuela	15	2	13

El desempeño de Paraguay en la primera dimensión sustancial (libertad) es mucho mejor que en la segunda (igualdad). Como antes se dijo, los indicadores económicos de Paraguay —en particular, la pobreza y la desigualdad de ingresos— se cuentan entre los peores del continente, y ello se refleja en la posición que ocupa el país en la dimensión «igualdad». Por otro lado, su posición en la dimensión «libertad» refleja las gestiones o los logros del país en la protección de la libertad personal y los derechos civiles y políticos. La diferencia entre la protección de los derechos individuales, en la teoría y en la práctica, sin embargo, sigue siendo considerable, y el panorama dista de ser ideal. Por ejemplo, siguen siendo habituales los incidentes de violencia física o de tortura cometidos por fuerzas de seguridad.

A diferencia de Paraguay, se observa que México y, sobre todo, Venezuela, tienen mejor puntaje en la dimensión «igualdad» que en «libertad». Como antes se dijo, en Venezuela las medidas económicas adoptadas por el gobierno de Chávez han mejorado sustancialmente las condiciones de vida de las clases inferiores: la proporción de hogares venezolanos que viven bajo la línea de pobreza extrema y de pobreza moderada descendió en 10,1 y 17,2 puntos porcentuales desde 1998, respectivamente —la reducción de la pobreza per cápita ha sido mucho más notable aún—, y el coeficiente de Gini bajó casi 10 puntos porcentuales. Aunque nuestra definición de «igualdad» abarque aspectos no materiales, como la prevalencia de la discriminación y el acceso equitativo a los recursos sociales y culturales, las políticas de redistribución exitosas y los avances en el bienestar económico de los segmentos más pobres de la población explican el alto puntaje de Venezuela en esta dimensión. Al mismo tiempo, la creciente polarización entre grupos chavistas y antichavistas ha incrementado la escala de los conflictos políticos en la sociedad venezolana, con inclusión de graves episodios de violencia, tortura y abusos de poder por parte de miembros de las fuerzas de seguridad, e, incluso, ejecuciones extrajudiciales. Se han vuelto comunes los hostigamientos a activistas políticos y sociales opositores y a miembros de la oposición; sus derechos civiles y políticos han sido recortados, y la intimidación y las presiones políticas han coartado drásticamente la libertad de prensa.

El análisis de la participación y la competencia en relación con las dos dimensiones sustanciales (libertad e igualdad) permite identificar otros elementos clave de las democracias latinoamericanas. Debe recordarse que, si una democracia funciona eficazmente desde el punto de vista de los procedimientos, esto tiene importantes consecuencias en la implementación eficaz de los dos valores democráticos más relevantes: la libertad y la igualdad. Pero, por el contrario, si no tiene un buen funcionamiento desde la perspectiva de los procedimientos, las dimensiones sustanciales estarían deficientemente implementadas. En otras palabras, debe haber una firme coherencia entre las dos dimensiones procedimentales y las dos dimensiones sustanciales.

Cuando analizamos los países latinoamericanos con esta hipótesis en mente, vemos si una democracia funciona de manera más eficaz o no con una equifinalidad irónica resultante, y en qué medida lo hace. La Tabla 5 muestra el grado de consistencia que hay entre las dimensiones referidas a los procedimientos y las dimensiones sustanciales, tanto en las democracias de buena calidad como en las de baja calidad. De hecho, hallamos una diferencia limitada en el ranking en los casos de Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay, y así como también en Colombia, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. El único caso de inconsistencia acentuada es el de Guatemala, donde las dimensiones procedimentales tienen mejor puntaje que las dimensiones sustanciales. Aunque debe considerarse que ésta no es una forma compleja y altamente fiable de medir la capacidad real de una democracia de transferir en políticas

públicas y resultados relacionados (salida) los procesos de entrada guiados por la participación y la competencia, no hay duda de que estamos ante un aspecto que debe evaluarse y examinarse con mayor detalle. Esto significa que debemos vigilar de cerca las políticas en Guatemala, e incluso considerar la posibilidad de que la población comience a percibir dicha inconsistencia y a participar más o involucrarse en protestas (véase más arriba).

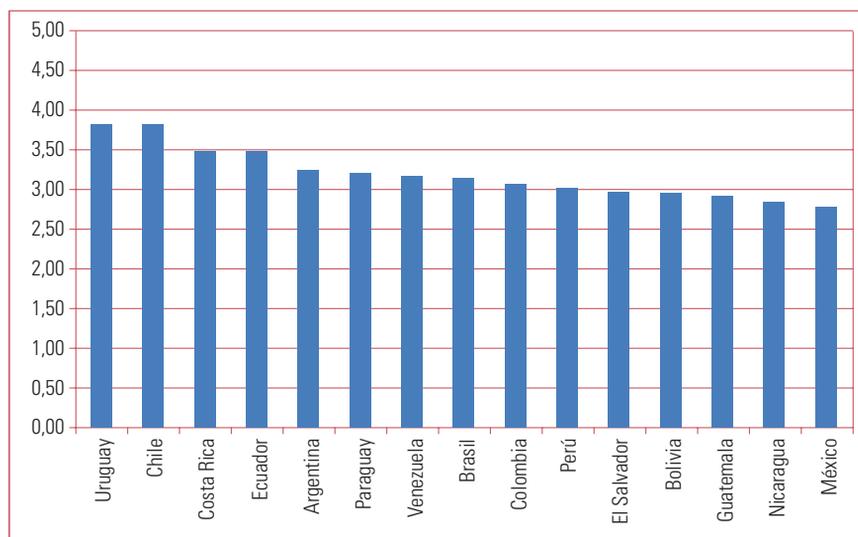
Tabla 5. Participación y competencia frente a libertad e igualdad
Orden jerárquico

País	Participación/ competencia	Igualdad/solidaridad	Diferencia
Uruguay	1	3	2
Brasil	2	5	3
Costa Rica	3	2	1
Chile	4	1	3
Argentina	5	4	1
Perú	6	8	2
Guatemala	7	13	6
El Salvador	8	6	2
Ecuador	9	11	2
Paraguay	10	9	1
México	10	7	3
Bolivia	12	10	2
Colombia	13	12	1
Nicaragua	14	15	1
Venezuela	15	14	1

Desde esta perspectiva, no creemos que el análisis de la capacidad de respuesta (véase Gráfico 6) pueda añadir un aspecto importante a esta primera conclusión a la cual arribamos, sobre el significado real de la coherencia y la incoherencia entre las dos dimensiones referidas al procedimiento y las dos referidas al contenido, y a cómo afinar la evaluación de dichas mediciones. Sin embargo, notamos especialmente que Brasil tiene un puntaje mucho más bajo, y que Ecuador y Paraguay están por encima de lo esperado. En el caso de Brasil, esto destaca las elevadas expectativas de los ciudadanos y, en consecuencia, la posibilidad de una participación no convencional, lo cual es compatible con los resultados similares sobre participación reflejados en el Gráfico 3. Ecuador muestra el nivel más elevado de respuesta entre las democracias de calidad inferior (véase, también, el Gráfico 1) y, en consecuencia, muestra un aspecto

clave de Correa y de su éxito político: este dirigente, reelecto en 2013, es capaz de convencer a los ecuatorianos de que están bien o, al menos, mejor que antes. Un razonamiento similar puede hacerse en Paraguay, uno de los países más desiguales de toda la región (Gráfico 4), pero sólo superado por Argentina en cuanto a la capacidad de respuesta. México es el que muestra un peor desempeño en esta variable, por debajo de otros países con calidad democrática inferior. La nula importancia que dan a la calidad de la democracia las élites políticas de estos países podría acarrear consecuencias peligrosas. Al mismo tiempo, un país inferior e híbrido como Venezuela muestra una coherencia muy destacada entre capacidad de respuesta e igualdad.

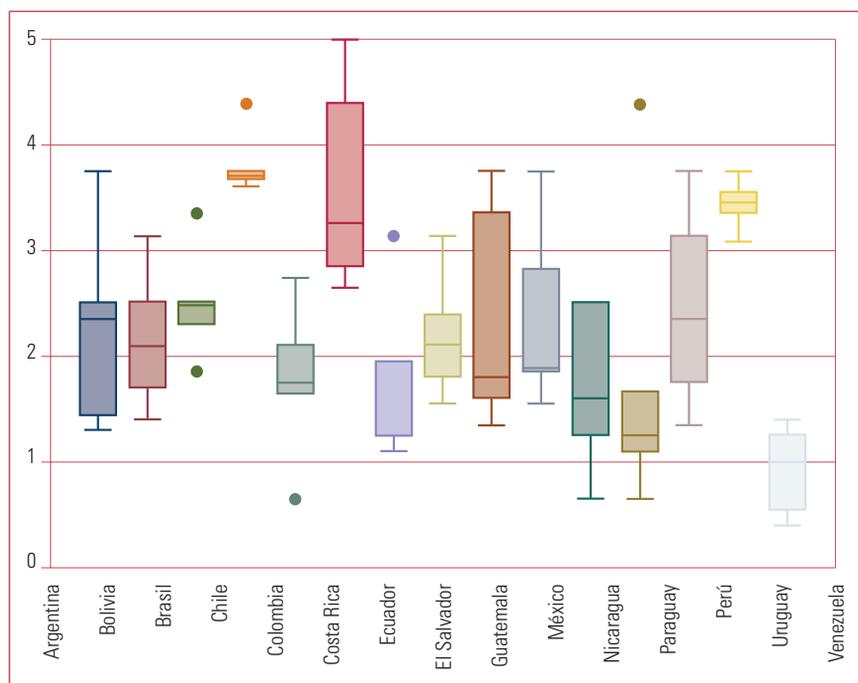
Gráfico 6. Comparación de la capacidad de respuesta



2. Examen de las subdimensiones

En el análisis de los datos más desagregados —es decir, en el nivel de las subdimensiones—, hallamos el mismo esquema general que se observó antes: los países tienden a tener un desempeño parejo, ya sea bueno o malo, en casi todos los componentes individuales de cada dimensión. Con todo, hay marcadas diferencias entre dimensiones: la variación intradimensional entre países es más alta en el caso de la libertad y más baja en lo que respecta a participación política. El Gráfico 7 resume, a continuación, la distribución de puntajes por país para todas las subdimensiones del Estado de derecho.

Gráfico 7. Distribución de puntajes por país para todas las subdimensiones del Estado de derecho

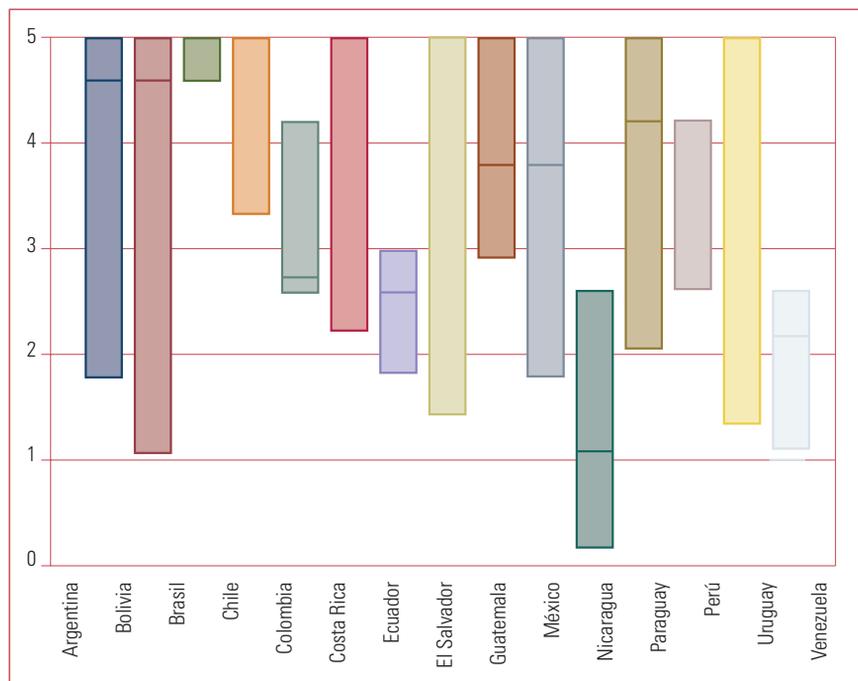


Las tres democracias de mayor calidad —Chile, Costa Rica y Uruguay— tienen un puntaje relativamente alto en cada una de las cinco subdimensiones: seguridad individual y orden cívico; Poder Judicial independiente y sistema judicial moderno; capacidad administrativa e institucional; integridad y lucha eficaz contra la corrupción; y fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos ciudadanos y bajo control civil. Así y todo, las cifras revelan ciertas diferencias entre estos tres países: mientras que los puntajes de Chile y Uruguay son sostenidamente altos en cada una de las subdimensiones, los valores de Costa Rica son más dispersos. En particular, Costa Rica tiene un puntaje inferior al de Chile en lo que respecta a la calidad de su burocracia y a los mecanismos o las políticas en funcionamiento para combatir la corrupción. Un segundo grupo de países —Argentina, Guatemala, Nicaragua y Perú— muestra una variación considerable a través de las subdimensiones; en algunos sentidos se sitúan a la par de las tres democracias de mayor calidad, pero en otros no tanto. En particular, estos cuatro países tienen un puntaje deficiente en la lucha contra la corrupción, mientras que se desempeñan igual que las democracias de alta calidad en la subdimensión que mide el control civil de las fuerzas de seguridad. Un tercer grupo de países —Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela (véase Gráfico 7) exhiben valores uniformemente bajos en todas las subdimensiones.

Como se esperaba, este grupo incluye dos de las democracias de más baja calidad además de Colombia y México, que son dos países con una alta incidencia del crimen organizado asociado con el narcotráfico, y donde las fuerzas de seguridad a menudo se asocian a actividades ilícitas (véase más adelante), y Paraguay, que muestra un puntaje bajo en todas las subdimensiones salvo en la seguridad individual y en el orden civil. Sin embargo, Brasil —más cerca del primer grupo—, y Bolivia y El Salvador —más próximos al tercero— están en una posición más ambigua e intermedia.

El panorama es bastante distinto si se analiza la rendición de cuentas electoral. Si comparamos el Gráfico 7 y el Gráfico 8, vemos claramente que, para casi todos los países analizados, las variaciones entre las subdimensiones de la rendición de cuentas electoral son menos pronunciadas que entre las subdimensiones del Estado de derecho. En particular, 12 de las 15 democracias latinoamericanas estudiadas tienen un puntaje bastante alto (tres o más) en variables como *elecciones*, *libertad de organización partidaria*, y *presencia y estabilidad de las alternativas políticas (partidos) existentes*. Aunque las democracias de calidad superior tienen mejores puntajes que las demás en cada una de estas subdimensiones —en especial, la estabilidad y la institucionalización del sistema partidario es considerablemente mayor en Brasil y en Chile que en el resto de continente—, tales diferencias son, sin duda, menos importantes que las que se habían observado en relación con el Estado de derecho. Es decir, las elecciones en todo el continente tienden a ser limpias y justas a modo general, y no hay grandes restricciones que coarten la libertad de organización de los partidos. Las únicas excepciones a este panorama general son Ecuador, Nicaragua y Venezuela. En el primero de estos casos, la influencia de grupos violentos (guerrillas, organizaciones paramilitares) a menudo distorsiona el desarrollo normal de las elecciones en algunas partes del país, y la violencia política derivada del conflicto interno debilita la libertad de organización partidaria, como se refleja, por ejemplo, en presiones, amenazas físicas o hasta atentados contra figuras políticas. En Venezuela, las graves restricciones a la libertad y la justicia en las elecciones se han vuelto más ostensibles desde que Chávez ejerció el poder, como se aprecia en el hecho de que la autoridad electoral esté controlada por candidatos leales al gobierno y en varias prácticas que limitan la libertad de organización de partidos (por ejemplo, restricciones a las manifestaciones opositoras y amenazas contra funcionarios públicos que se adhieren a organizaciones críticas hacia el gobierno).

Gráfico 8. Distribución de puntajes por país sobre todas las subdimensiones de la rendición de cuentas electoral



En lo concerniente a la rendición de cuentas interinstitucional, el panorama de las subdimensiones también sigue un esquema similar tal que Argentina, Brasil, Costa Rica y las democracias de calidad más elevada se desempeñan mejor que el resto en todas las subdimensiones, aunque Chile y Uruguay tienen un puntaje más bajo en lo que respecta al Defensor del Pueblo y la descentralización. La principal excepción a este esquema está dada por Colombia, un país que ocupa los últimos lugares en casi todas las dimensiones de la calidad democrática, pero tiene muy buen desempeño, sin embargo, en subdimensiones como la Corte Suprema o Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas, debido a la profesionalización de estas instituciones y a la disponibilidad de recursos a su disposición en dicho país del Caribe. La institución del Defensor del Pueblo también funciona relativamente bien en otros países con democracias de baja calidad como Bolivia, y en Perú, donde hay una democracia de calidad media.

Pasando ahora a los dos «motores» de la calidad democrática, un análisis conjunto del puntaje de cada país en todas las subdimensiones de la participación política (oportunidades de participación, elecciones y referendos), y con la ayuda adicional de datos cualitativos, revela un esquema más complejo, aunque la distinción entre democracias de alta y de baja calidad parece seguir siendo válida. De hecho, las democracias de calidad más elevada (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay) presentan un puntaje más elevado en

participación política, aunque debe enfatizarse que Argentina y Costa Rica se destacan por dar poco espacio a la democracia deliberativa, mientras que las otras formas de participación tienen un lugar importante (véase Anexo III). Un segundo grupo de países (Colombia, El Salvador y México) tiene un puntaje bajo en participación no convencional, debido a una baja concurrencia electoral (véase Anexos II y III); entre ellos, Colombia se destaca por un incremento significativo de la protesta social durante la primera década del siglo XXI. Un tercer grupo, formado por Guatemala, Nicaragua y Venezuela, tiene bajo puntaje en oportunidades de participación, aunque el caso de Nicaragua es algo distinto porque, recientemente, parecen haber aumentado las formas no convencionales de participación (a veces, algo violentas). Por último, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú se hallan en posición intermedia, con una consistencia relativamente mayor entre las subdimensiones de la participación política. La participación política no convencional (representada por la creciente influencia de grupos indígenas en Ecuador, movimientos campesinos en Paraguay y nuevos movimientos sociales en Bolivia y Perú) es un rasgo particularmente destacable en estos países (véase Anexos II y III).

En el caso de la competencia política, la distinción entre las democracias de gran calidad y las restantes es más definida: las primeras, más que las últimas, permiten una competencia más fluida entre los partidos y dentro de ellos. Asimismo, hay una segunda diferencia de peso en lo que respecta al lado de salida: las democracias que han tenido frecuentes alternancias en el poder se diferencian de las que no se destacan por este proceso.

3. Problemas fundamentales y recomendaciones para la formulación de políticas públicas

Ahora podemos avanzar hacia un análisis profundo de las principales limitaciones y amenazas a la calidad democrática en cada uno de los países estudiados y categorizar dichas dificultades desde el punto de vista de las dimensiones y subdimensiones esbozadas en nuestro marco teórico. Para empezar, vale la pena considerar algunos problemas comunes que frenan el avance en la calidad de la democracia en todo el continente.

Si tomamos en primer lugar el Estado de derecho, son notorios el alcance y la persistencia de la corrupción en democracias de baja calidad como El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Sin embargo, también en países con niveles medios, sobre la media e incluso elevados de democracia, como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador o México, la corrupción se percibe como un problema clave y, en algunos casos, endémico. Incluso en democracias de nivel elevado, como Chile, Costa Rica y Uruguay, donde las preocupaciones sobre la corrupción han sido tradicionalmente bajas (al menos comparadas con la media regional), comienzan a aumentar a los ojos de la opinión pública. De hecho, nuestros datos, basados en encuestas públicas y

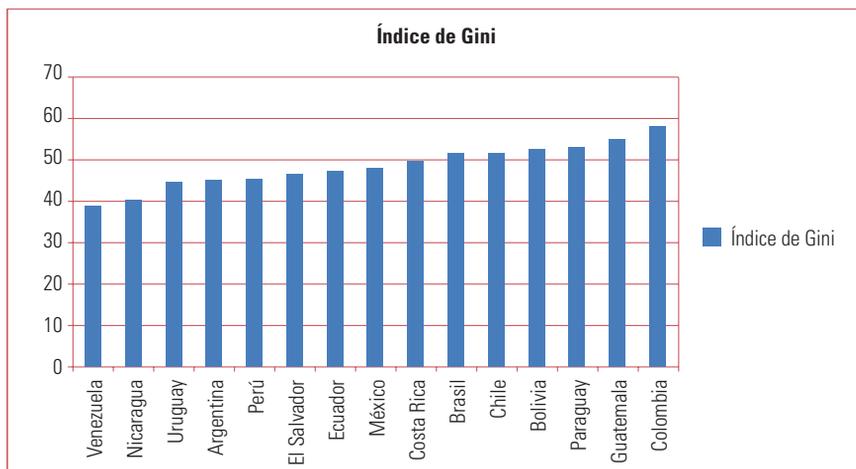
opiniones de expertos, revelan que los únicos países en que la corrupción no se cuenta entre los problemas importantes son El Salvador, México y Uruguay, aunque en los dos primeros casos esto queda mejor explicado por la importancia comparativa que tienen otras cuestiones de seguridad más acuciantes (véase más adelante).

En conjunto, estos hallazgos sugieren que la corrupción es uno de los obstáculos más extendidos para la calidad democrática en la región, común a la gran mayoría de los países latinoamericanos. Además, el hecho de que la corrupción (percibida) haya sido históricamente elevada y de hondo arraigo en muchas de estas sociedades subraya la importancia, y a la vez la dificultad, de abordar este problema satisfactoriamente. En esta dirección, aunque varios países han fortalecido en tiempos recientes sus leyes contra la corrupción o han establecido organismos especializados para luchar contra este flagelo, la eficacia de tales medidas hasta ahora ha sido limitada (por ejemplo, en Brasil, El Salvador y Nicaragua; véase Anexo III). Adicionalmente, no se observa una correlación muy fuerte entre la lucha efectiva contra la corrupción y otras dimensiones como el Estado de derecho, o entre esta última y el puntaje general de calidad democrática. Esto indica que la corrupción no necesariamente es uno de los elementos clave a la hora de determinar la calidad democrática en América Latina, ni que, por ende, las medidas orientadas a mejorar otras dimensiones y subdimensiones más fácilmente «manejables» sean probablemente más eficaces para mejorar la calidad democrática a corto y mediano plazo.

Así y todo, dentro de las subdimensiones del Estado de derecho, la influencia de la delincuencia y de las amenazas contra la seguridad individual y el orden civil constituye otro obstáculo frecuente que dificulta la calidad democrática en el continente. Los niveles de criminalidad son muy elevados en los países de América Central (en especial, El Salvador y Guatemala), así como también en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Venezuela. Incluso en naciones donde la delincuencia no ha sido una preocupación central, como Argentina, Chile, Costa Rica o Uruguay, los indicadores o la percepción de la criminalidad se han ido agravando en forma continua durante los últimos 15 años. En muchos lugares (América Central, Bolivia, Colombia, México, Paraguay, Perú y Venezuela), la preponderancia o el aumento de la delincuencia se relaciona directamente con el narcotráfico, aunque la actividad criminal relacionada con las drogas se percibe en verdad como un peligro creciente en la mayoría de las democracias estudiadas. De hecho, en América Central, Colombia o México, la violencia asociada a las drogas ha pasado a ser un factor esencial de inestabilidad política y social y, en tal sentido, genera conflictos internos que involucran a pandillas («maras», en América Central), grupos guerrilleros (Colombia), o «narcoejércitos» (México), que disputan en verdad el monopolio estatal de la fuerza y ocasionalmente pueden dispersarse a países vecinos causando tensiones internacionales (como se ha visto en los altercados diplomáticos y políticos entre Colombia, Ecuador y Venezuela en la última década).

En otras naciones (como Brasil, Chile y Ecuador), la erosión del Estado de derecho también se relaciona con la violencia doméstica y por razones de género, mientras que en Bolivia, Guatemala y Perú son frecuentes los episodios de violencia por razones étnicas.

Gráfico 9. Índice de Gini en los países analizados



Fuente: CIA Factbook (datos más recientes disponibles para cada país)

En sentido más general, la incapacidad de muchos de los países de la región de garantizar a sus ciudadanos derechos individuales y de preservar satisfactoriamente el orden civil no puede dissociarse de las condiciones socioeconómicas del continente, específicamente de los altos niveles de pobreza y de la distribución desigual del ingreso, más acentuada en América Latina que en cualquier otra región del mundo. La asignación de recursos económicos, sociales y culturales es especialmente asimétrica en Bolivia, Colombia, Guatemala y Paraguay (véase Gráfico 9).² Con todo, en el caso del Brasil, el índice de Gini ha caído marcadamente en la última década, y es uno de los países (junto con Ecuador, El Salvador y, sobre todo, Venezuela) donde el progreso en este terreno ha sido más sostenido en las últimas dos décadas. No obstante, la desigualdad de ingresos en el gigante sudamericano sigue siendo una de las más altas del continente.

La discriminación étnica, racial y de género es otro problema generalizado en las democracias latinoamericanas. Como en el caso de la corrupción, la discriminación que sobrellevan estos grupos en los ámbitos cultural, económico, político y social es de tipo estructural y afecta a los habitantes de países de todos los niveles de calidad democrática. Incluso en democracias de alta calidad, como Argentina, Costa Rica y Chile, las poblaciones originarias (indígenas) sufren discriminación económica y política, y a veces agresiones físicas pese a que, en los últimos 20 años, se han adoptado medidas y leyes explícitamente orientadas a garantizar y proteger sus derechos. En el caso de Chile, la

criminalización de los movimientos y las protestas sociales mapuches es uno de los aspectos más visibles de estas prácticas discriminatorias. Además, los latinoamericanos originarios han sido victimizados de manera desproporcionada en los conflictos internos de América Central, Colombia y Perú. De manera similar, los afrolatinoamericanos sufren discriminación en el mercado laboral y en los sistemas educativo y judicial, así como también en la vida política, en democracias de baja calidad como Ecuador y Venezuela, pero también en Brasil, Costa Rica y Uruguay. Lo mismo puede decirse sobre la discriminación que sufren las mujeres, no sólo en el sistema educativo o laboral (el llamado «techo de cristal») y en la vida política, sino, asimismo, como ya se dijo, por ser víctimas de la violencia doméstica.

Igualmente, hay una serie de dificultades más «localizadas» que enfrentan ciertas naciones o grupos de países en el continente. Entre ellas, cabe mencionar la ineficiencia y las irregularidades en la contratación, el funcionamiento y la estabilidad de la burocracia estatal y de la función pública, problema típico de las democracias de nivel bajo o medio. En países como Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, las restricciones presupuestarias, las presiones políticas y la inestabilidad o inseguridad laboral —así como la falta de planes de carrera claramente estructurados— atentan contra la profesionalización y la independencia de la función pública. En esta misma dirección, el sistema judicial de algunos de estos países —por ejemplo, Paraguay y Guatemala— es bastante ineficiente, y la justicia tiende a mantener lazos estrechos con los partidos políticos; lo mismo puede decirse de las autoridades electorales en Nicaragua y Venezuela. Una falencia relacionada es la falta de información pública disponible con respecto al funcionamiento de los actores políticos y de los funcionarios públicos; en particular, los ciudadanos y la prensa tienen acceso limitado a la información sobre gasto público, mecanismos de contratación y procedimientos administrativos. Por otro lado, los ejemplos de Brasil, Chile o incluso Colombia, países donde los procedimientos de contratación, los programas de capacitación y los estándares elevados de información y tecnología aplicados a la función pública han mejorado la capacidad institucional y administrativa, muestran que es posible introducir mecanismos de selección y administración de personal adecuados, incluso a pesar de las restricciones en las finanzas públicas. Algunas de estas prácticas ya se están implementando en otras democracias de calidad inferior o media, como Bolivia, México o Perú.

Asimismo, la relación entre el sistema político establecido y las fuerzas de seguridad sigue siendo problemática en algunas de las democracias estudiadas. En El Salvador y Guatemala, las fuerzas de seguridad —especialmente, el ejército— retuvieron una cuota considerable de poder después de los procesos de pacificación de los años ochenta y noventa, y hasta el día de hoy conservan estrechos vínculos con los partidos políticos. En Colombia y México, las fuerzas de seguridad estatales se han visto involucradas en reiteradas actividades

ilegales (secuestros extorsivos, narcotráfico), a veces en colaboración con los poderosos cárteles de la droga. Dado el pasado problemático de América Latina, asegurar el control civil de las fuerzas de seguridad y garantizar que la policía respete los derechos humanos y políticos de los ciudadanos son objetivos de extrema importancia para fortalecer la calidad democrática en estos países.

Además, en algunas de las naciones examinadas persisten ciertas limitaciones a la rendición de cuentas interinstitucional, ya sea por la coyuntura política o por un diseño institucional deficiente. En Perú, por ejemplo, existe la percepción de que el Tribunal Constitucional depende fuertemente del poder político; en particular, del Presidente. La autonomía del Tribunal Constitucional fue decididamente recortada durante el gobierno de Fujimori (1990-2000), y aunque los gobiernos posteriores intentaron fortalecer la legitimidad del Poder Judicial, la opinión mayoritaria de los académicos y ciudadanos peruanos es que los jueces del Tribunal Constitucional siguen actuando como funcionarios del gobierno más que como funcionarios públicos. El mismo fenómeno se observa —y de manera más evidente— en Venezuela, donde la concentración creciente de poder en manos de Chávez limitó en forma drástica la autonomía de la Corte Suprema y del Tribunal de Cuentas, así como también del Defensor del Pueblo. En Bolivia, donde la última reforma constitucional estableció que los miembros de la Corte Suprema deben ser electos por voto popular de una lista de candidatos preseleccionados por el Congreso, la falta de consenso político sobre las nominaciones ha obstruido el funcionamiento eficaz de dicho órgano judicial. En Chile, país con tribunales de cuenta y constitucional muy profesionalizados, autónomos y fuertes, todavía no existe el Defensor del Pueblo, pese a varios intentos de introducir esta figura desde la restauración de la democracia en 1990. Y tanto en Chile como en El Salvador, las autoridades regionales y subnacionales más importantes son designadas por el Presidente, lo cual en la práctica reduce su autonomía y su capacidad de controlar o de supervisar al gobierno central.

La estructura oligopólica de los medios de comunicación es otro rasgo común a varias democracias de todo el continente. En Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay, la propiedad de los medios de comunicación se encuentra altamente concentrada en unos pocos grupos empresarios o familiares. Por añadidura, en algunos de estos Estados (Chile, El Salvador, Paraguay, México y Uruguay), dichos grupos han mantenido tradicionalmente estrechas relaciones con partidos específicos. Aunque la propiedad concentrada y la afiliación política de los principales medios comerciales no necesariamente signifiquen que no haya libertad de prensa en dichos países, potencialmente restringe el acceso de los ciudadanos a una información plural e independiente. Si también tomamos en cuenta las frecuentes presiones políticas ejercidas sobre los medios en Argentina, Ecuador y Venezuela en los últimos años, así como las amenazas físicas (y crímenes) que habitualmente sufre la prensa en ciertas áreas de Colombia y México, es

evidente que la configuración del escenario de los medios en América Latina no es particularmente adecuada para satisfacer el papel central de brindar información a los ciudadanos y las organizaciones, necesario para que los representantes puedan rendir cuentas y responder por sus gestiones.

Con respecto a los dos «motores» de la calidad democrática —la competencia política y la participación política—, la característica más visible que deriva de nuestro análisis es que, en un contexto regional caracterizado por una democracia interna de los partidos en aumento, las estructuras partidarias de Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Venezuela permanecen bastante cerradas, con mecanismos escasos o nulos para la democracia interna y con un monopolio empírico de los líderes o aparatos partidarios en la selección de candidatos. Más aún, en El Salvador, Guatemala y Paraguay, estas restricciones a la participación de los ciudadanos en la vida interna de los partidos se ve exacerbada por la falta de formas de democracia deliberativa y por la falta de mecanismos de participación popular en el proceso de toma de decisiones.

En cuanto al resultado y, en especial, a la falta de legitimidad percibida de la democracia en los países que integran esta muestra, los datos correspondientes a 2009 y 2010 obtenidos por Latinobarómetro indican que 62,5% de los encuestados apoya la democracia, y sólo 16,2% justificaría un régimen autoritario en determinadas condiciones. Si se considera el promedio de los últimos 20 años, en algunos casos sigue habiendo un índice de apoyo a la democracia cercano a 60%, y 20% de preferencia por el autoritarismo. Específicamente, hay un problema relevante en Guatemala y Paraguay, donde aproximadamente sólo uno de cada dos ciudadanos apoya la democracia. Entre los factores que contribuyen a socavar la legitimidad percibida de la democracia, cabe mencionar las restricciones presupuestarias y fiscales que coartan la capacidad de los Estados de mejorar la vida de la gente; el descontento de la ciudadanía con la situación económica; una cultura cívica en que las propias élites políticas e incluso los votantes dan escasa importancia a la capacidad de respuesta —como ya se observó en el caso de Paraguay—, y la idealización de los regímenes autoritarios prolongados por parte de cierto segmento de la población. A diferencia de esto, deben destacarse ciertos casos como los de Ecuador y Venezuela, que no pueden considerarse democracias de «alta calidad», y donde las encuestas más recientes efectuadas por Latinobarómetro sobre la satisfacción con la democracia muestran un elevado porcentaje de ciudadanos que se sienten muy satisfechos o bastante satisfechos con su funcionamiento.

Es muy difícil no relacionar este resultado —confirmado consistentemente por encuestas públicas durante la última década— con la reciente experiencia de los peruanos bajo el gobierno de Fujimori, al cual, pese a la violación sistemática de las normas y de los procedimientos legales y constitucionales, se le reconoció haber erradicado al grupo guerrillero Sendero Luminoso y haber reducido así la violencia política y el terrorismo que estaban asediando el país (Burt, 2009).

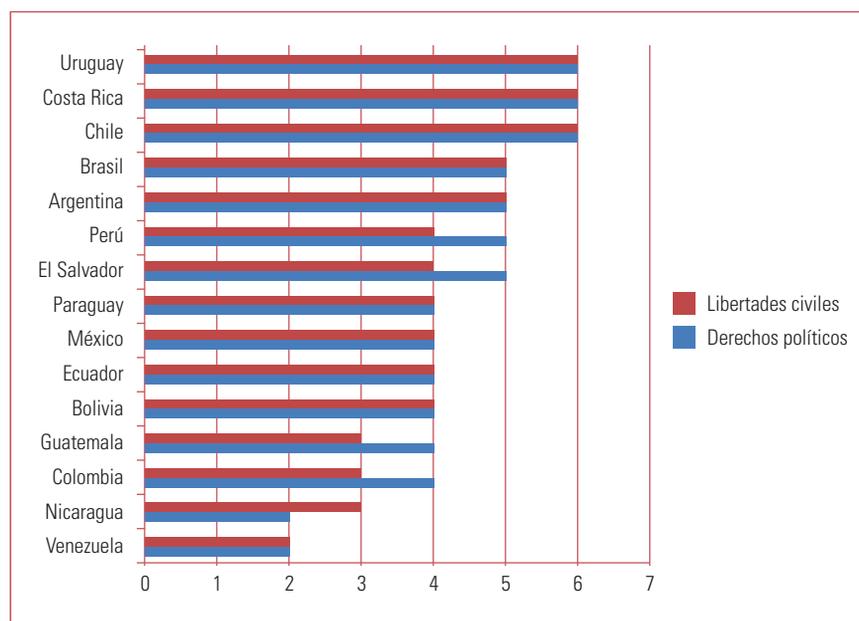
El apoyo potencial de la población a un régimen militar no es desdeñable en Chile (24,4%) y es incluso más elevado en Argentina (27,9%).³ En el primer país, una parte considerable de la población asocia el régimen de Pinochet a rasgos como la eficiencia, la buena administración y los bajos niveles de delincuencia. Es interesante notar que, a diferencia de la inmensa mayoría de países latinoamericanos, el desencanto con la democracia en Chile no parece estar relacionado —y, objetivamente, no debería estarlo— con el desempeño macroeconómico o con la limitada capacidad de respuesta estatal debida a restricciones fiscales. En cambio, la insatisfacción popular con la democracia parece estar más vinculada con el estancamiento político que impide la aplicación de políticas públicas o con la incapacidad de representar a ciertos intereses o sectores del electorado. Además, también debe notarse que la antinomia «democracia-autoritarismo» ha estructurado la competencia partidaria en Chile durante gran parte de la década de los noventa (Álvarez y Katz, 2009), de tal forma que el apoyo (o la falta de él) a la democracia también pueden percibirse como una expresión de simpatías partidarias o ideológicas.

Por otro lado, la protección de la dignidad personal y de los derechos civiles fundamentales es particularmente débil en Colombia, Nicaragua y Venezuela (véase Gráfico 10). En El Salvador, sigue existiendo la pena de muerte en tribunales militares, y se sabe que las fuerzas de seguridad incurren en torturas y en violencia física con bastante frecuencia, aunque la mayoría de las veces no son juzgadas ni penadas por esos actos, y ni siquiera investigadas por la justicia. Además, la definición jurídica de la tortura es innecesariamente imprecisa y restrictiva, y ha merecido críticas por parte de diversos organismos internacionales. Es posible suspender o limitar los derechos civiles fundamentales en determinadas circunstancias (por ejemplo, la lucha contra pandillas juveniles) y prevalecen ciertas prácticas como la detención por tiempo excesivo de personas en espera de juicio o en prisión preventiva. Una situación semejante se observa en Guatemala y en Nicaragua, donde las torturas y los abusos de poder por parte de las fuerzas de seguridad son habituales, como también las detenciones arbitrarias o contrarias a los términos de la ley. Además, en el caso de Nicaragua, varios informes mencionan la existencia de trabajadoras domésticas en condiciones semejantes a la esclavitud y la persistencia del encarcelamiento por deudas. El mal desempeño de estos tres países en la dimensión «libertad» debe ser entendido, al menos en parte, en relación con los antecedentes de las prolongadas y brutales guerras civiles que devastaron a América Central (Dunkerley, 1993; Lafeber, 1993) y el proceso consiguiente de desmilitarización y pacificación que, como ya se indicó, permitió a las fuerzas de seguridad conservar una influencia nada desdeñable en la vida política y social.

Como ejemplo, en El Salvador y en Guatemala las investigaciones y los juicios por violaciones de los derechos humanos durante el conflicto civil siguen siendo una asignatura pendiente; de hecho, Guatemala aún no ha firmado importantes acuerdos internacionales sobre la tortura y las violaciones de los derechos

humanos. En la misma dirección, la inhibición *de facto* de votantes potenciales —especialmente de pueblos originarios— en áreas rurales de Guatemala, ocasionada por las dificultades que éstos tienen para movilizarse hasta los centros de votación, también puede entenderse en función de las experiencias y el papel que han desempeñado los campesinos pobres y los indígenas mayas durante la guerra civil (Lafeber, 1993).

Gráfico 10. Libertades civiles y derechos políticos en América Latina



Fuente: The Freedom House (2013).

En Colombia, otro país azotado por el conflicto interno, también se han comprobado graves violaciones de los derechos personales, civiles y políticos. Los ciudadanos atrapados en medio de la lucha armada entre militares, paramilitares y terroristas suelen verse expuestos a intimidación, violencia física (torturas, secuestros y asesinatos) y migraciones forzadas. En Venezuela, el aumento de confrontaciones políticas y la polarización entre grupos chavistas y antichavistas en la última década ha conducido a un hostigamiento sistemático a los activistas sociales y políticos y a los miembros de la oposición, así como también a episodios de violencia, tortura —que en el sistema jurídico no está tipificada como delito penal— y abusos de poder por parte de las fuerzas de seguridad, y ejecuciones extrajudiciales.

Por último, en las democracias de baja calidad existe una débil protección de los derechos económicos y sociales. Si bien en América Latina los Estados de bienestar han sido desmantelados debido a los persistentes desequilibrios fiscales y a la aceleración de las reformas neoliberales en la década de los

noventa, democracias de alta calidad como Argentina, Costa Rica, Uruguay e incluso Brasil y Chile han logrado mantener o implementar programas, políticas y leyes destinadas a proteger los derechos económicos y sociales básicos de sus ciudadanos. En cambio, en Colombia, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, las políticas públicas y sociales son aisladas y muy ineficaces, incluso comparadas con las de otros países de la región, y las redes de seguridad social son extremadamente débiles. Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú ocupan una posición intermedia en tal sentido, aunque deben mencionarse los avances importantes en legislación social y en programas de bienestar que han podido instrumentarse en Bolivia desde que Morales ejerce el poder.

A modo de síntesis de lo antedicho, la Tabla 6 destaca las dificultades más relevantes que afronta cada uno de los 15 países examinados en este informe. Éstas son las cuestiones que, en opinión de los autores, representan los obstáculos más inmediatos o importantes para la calidad democrática en tales países. Creemos que abordar estos problemas de manera directa ayudaría indudablemente a mejorar la vida democrática en la región.

Tabla 6. Principales amenazas contra la calidad democrática en cada país

Problemas procesales + de libertad	Problemas procesales + de igualdad	Problemas procesales + de libertad + de igualdad
Venezuela	Argentina	Colombia
	Bolivia	Ecuador
	Brasil	El Salvador
	Chile	Guatemala
	Costa Rica	Nicaragua
	México	Perú
	Paraguay	
	Uruguay	

Para resumir los puntos cruciales que se han señalado hasta aquí sobre los distintos países, la primera recomendación estratégica que puede hacerse es diseñar e implementar *políticas contra la corrupción*. Éste es un aspecto que, aunque, en diferente medida, afecta a todas las democracias latinoamericanas (véase más arriba y en la primera tabla del Anexo II). En consecuencia, las políticas para combatir la corrupción deberían ser prioritarias para todos los gobiernos de la región. Los problemas y las posibles deficiencias de estas políticas son muy evidentes: luchar contra la corrupción es una pérdida de tiempo y una muestra de retórica sin contenido cuando los propios gobiernos son corruptos o cuando pueden ser fácilmente influenciados por personas corruptas involucradas en el asunto. En consecuencia, el problema aquí es cómo hallar una salida y una

herramienta eficaz para combatir la corrupción. A partir de la experiencia en investigación de los autores y de los resultados de estudios en otras regiones, hay dos formas eficaces de combatir la corrupción, y ambas están interrelacionadas. Por un lado, recurrir a las gestiones de organismos internacionales especializados, que podrían crear alianzas y bases de apoyo más amplias en la sociedad civil organizada y no organizada de cada país interesado. Por otro lado, establecer un programa —también apoyado por organismos internacionales— que fortalezca y vuelva mucho más independiente a los magistrados y fiscales en distintas direcciones. Una de éstas debería ser el desarrollo de un sistema de administración judicial eficiente. Si las conclusiones sobre los llamados mecanismos de convergencia (véase Morlino, 2011, cap. 8) son correctas, los esfuerzos conjuntos y la combinación de estas políticas sentarán las bases para el mejoramiento de todos los demás aspectos democráticos.

Tabla 7. Deficiencias procesales y recomendaciones específicas relacionadas con la adopción de políticas públicas

País	Dónde intervenir
Argentina	Capacidad administrativa, información
Bolivia	Relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, Corte Suprema o Tribunal Constitucional, información
Brasil	Seguridad, capacidad administrativa, participación política
Chile	Información, participación política
Colombia	Seguridad, capacidad administrativa, rendición de cuentas electoral
Costa Rica	Capacidad administrativa, información, participación política
Ecuador	Capacidad administrativa, participación política
El Salvador	Fuerzas armadas
Guatemala	Seguridad
México	Seguridad, partidos y asociaciones, competencia en general
Nicaragua	Capacidad administrativa
Paraguay	Capacidad administrativa
Perú	Seguridad, Corte Suprema o Tribunal Constitucional, información
Uruguay	Capacidad administrativa, información, partidos y asociaciones
Venezuela	Capacidad administrativa, información, competencia interna

Cuando examinamos con más detalle los demás aspectos, hay otra subdimensión del Estado de derecho que inmediatamente salta a la vista. Nos referimos a la *capacidad administrativa*. La Tabla 7 muestra que este aspecto es directamente relevante en unos pocos países de la región. Pero, antes de analizarlo, diferenciamos conceptualmente la capacidad institucional de la capacidad

administrativa. De hecho, a estas alturas podemos dar por sentadas las peculiares disposiciones constitucionales de América Latina —con una institución presidencial que complementa la representación proporcional parlamentaria—, que ha encontrado la forma de ser efectiva en rasgos generales. Con algunas excepciones (véase, en especial, el caso de Bolivia), durante la última década e incluso desde antes, se han resuelto todos los problemas y temores de inestabilidad democrática sugeridos por Linz y Valenzuela (1994). Nos es posible afirmar que se ha logrado una alternativa funcional básica donde, en la mayoría de los casos (con excepción de Venezuela y algún otro caso), se han desarrollado rutinas y procedimientos institucionales.

Así pues, en estos años, lo que está limitando e impidiendo un funcionamiento efectivo de la democracia es la falta de capacidad administrativa, incluso en niveles locales. El elemento clave que debe recordarse aquí se refiere a la capacidad de una burocracia profesional y neutral de implementar y asegurar el cumplimiento de las leyes y de trazar políticas siguiendo procesos transparentes que den cabida a la participación de la sociedad civil. Con respecto a las recomendaciones en materia de políticas públicas, éstas implican la propuesta e implementación de programas para el desarrollo de una burocracia profesional, desafío que también han tenido que afrontar otros países del mundo durante este mismo periodo. Sobre este punto, debe recordarse que lleva su tiempo implementar esta clase de programas y conseguir que funcionen. Desde otro punto de vista, esto muestra que las democracias latinoamericanas se encuentran en una segunda fase de desarrollo, en la cual debe mejorarse la coherencia entre la fachada democrática y el funcionamiento real del sistema, y en la que las reglas informales deben ser más coherentes con las normas formales. Lo que en este momento está en juego —y en algunos países lo pone de manifiesto el éxito de líderes neopopulistas— es la transformación de instituciones democráticas cuya toma de decisiones sigue estando en manos de las élites poderosas, en nuevas instituciones neutrales que puedan llevar a cabo eficazmente políticas impulsoras de la libertad y la igualdad.

El tercer y último conjunto de recomendaciones se refiere sólo a algunos países, y se centra en el problema de la seguridad individual, que es tan relevante en diversas áreas de Brasil, Colombia, Guatemala, México y Perú; es decir, en al menos cinco países de los 15 estudiados. Poder brindar seguridad individual y mantener el orden civil centrado en el derecho a la vida, no ser víctimas del miedo y de la tortura, y el derecho a poseer bienes garantizados y protegidos en todo el país es un requisito mínimo de todo sistema político, incluso en los regímenes de tipo autoritario o híbrido. Aquí, los principales problemas podrían derivar del crimen organizado, inmensamente fortalecido por el narcotráfico, y nuevamente la capacidad de respuesta sólo puede provenir de la cooperación internacional con organizaciones policiales de otros países. Por otro lado, la seguridad individual puede ser una posibilidad real para las autoridades nacionales en la materia que den prioridad a este objetivo.

Observaciones finales

Leonardo Morlino

Este informe, basado en una definición teórica amplia de la calidad democrática (o de sus cualidades), que incluye elementos relacionados con los procedimientos, con el contenido y con el resultado, brinda una herramienta analítica integral y la aplica al estudio de la calidad democrática en 15 países latinoamericanos. Nuestro enfoque metodológico combina evaluaciones cualitativas y cuantitativas de los diferentes aspectos y características de dichos Estados, complementando y expandiendo las investigaciones previas sobre el área y ofreciendo una descripción detallada de la evolución y el estado actual de las democracias en la región.

Los resultados de nuestro análisis muestran un claro patrón democrático en el continente, señalado por una fuerte correlación y la coherencia interna entre las distintas dimensiones de la calidad democrática. En otras palabras, las democracias de «alta calidad» de América Latina (Costa Rica Chile, Uruguay y, en menor medida, Argentina y Brasil) muestran altos «puntajes» y desempeños exitosos en casi todos los componentes de la calidad democrática. De manera similar, las democracias de «baja calidad», concentradas en América Central (El Salvador, Nicaragua y Venezuela) tienen un desempeño deficiente en casi todas las dimensiones subyacentes. Tal vez la única excepción en esta tendencia general sea Venezuela, donde el deterioro visible de la mayoría de las dimensiones referidas a los procedimientos y al contenido —especialmente, el Estado de derecho y la rendición de cuentas— se ha visto acompañado de mejoras sustanciales en al menos uno de los componentes referidos al resultado: la igualdad y, más precisamente, la igualdad como subdimensión económica. Así y todo, como la calidad democrática es un concepto complejo y polifacético, el éxito en una dimensión no es suficiente para eliminar a un país del grupo de los Estados de calidad democrática inferior.

Otro aspecto más importante aún lo constituyen las recomendaciones en materia de políticas públicas, esenciales para asegurar que, a 30 años del inicio de la tercera ola de democratización, la inmensa mayoría de los países latinoamericanos pueda realmente disfrutar de los beneficios de mejores democracias. Como lo sugieren los casos de Paraguay y de los países de América Central, una democracia crónicamente deficiente genera el riesgo de alienar a los ciudadanos, de decepcionarlos peligrosamente sobre el valor de la democracia, e incluso de poner en jaque su estabilidad o su supervivencia. Incluso en una democracia exitosa como Chile, el desencanto popular sobre ciertos aspectos del funcionamiento democrático puede socavar empíricamente la confianza en las instituciones democráticas y el grado de apoyo de la población. Por ende, las medidas —económicas pero también políticas— destinadas a mejorar la calidad de la democracia y de sus dimensiones parecen ser vitales para asegurar la continuidad y el fortalecimiento de la vida democrática en América Latina. Como sugiere el apartado anterior, las recomendaciones estratégicas que deben tenerse en cuenta se centran al menos en tres aspectos: políticas contra la corrupción, mejoramiento de la capacidad administrativa y consolidación de la seguridad individual. Todos los países latinoamericanos tendrán democracias mucho más fuertes si mejoran uno o más de estos aspectos, aunque sea parcialmente.

Nuestro análisis también abre importantes rutas para el trabajo futuro. Primero, como se ya mencionó en el informe, los resultados que aquí se presentan son los más relevantes, y en algunos sentidos son básicamente preliminares. Puede hacerse mucho más para afinar los indicadores y las mediciones. Para entender mejor los determinantes centrales que marcan la evolución de la calidad democrática en el continente, hacen falta otros métodos empíricos más sofisticados y reflexiones teóricas más profundas. En particular, sigue siendo necesario un análisis más cuidadoso de la dinámica de la calidad democrática y de los cambios empíricos que han tenido lugar durante los últimos 20 años. Análisis adicionales específicos por país ayudarían a desarrollar nuestro conocimiento sobre el tema. Todo esto permitirá un mejor análisis y una explicación más profunda de las democracias en la región, así como un mayor grado de precisión y de eficacia en las recomendaciones estratégicas

***Post Scriptum* sobre calidad de la democracia**

Juan Rial

El informe que antecede es un excelente estudio que presenta las grandes tendencias del movimiento de consolidación de la democracia en América Latina, utilizando datos cuantitativos recientes. A partir de un marco teórico del que derivan las variables cuantitativas seleccionadas, complementadas con apreciaciones cualitativas, el estudio muestra la rica variedad de experiencias políticas registradas en la región a comienzos del siglo XXI.

El presente *post scriptum* se centra en la coyuntura y en la acción política. Se basa en descripciones cualitativas de desarrollos actuales. Apunta, finalmente, a presentar una agenda de discusión acerca de reformas necesarias para mantener la democracia como régimen político en la región latinoamericana.

1. La ruptura del consenso acerca de lo que es democracia y su relación con el republicanismo

En el año 2001 se aprobó la Carta Democrática Interamericana de la OEA, casualmente el mismo día del atentado sufrido en las Torres Gemelas del World Trade Center en Manhattan. Aunque, como siempre, si bien había diferencias entre los países, sus economías, sus regímenes políticos y sus diversos conflictos intranacionales e internacionales, podríamos decir que, entre las élites que se encargaban de la política, en ese tiempo había un consenso sobre lo que podía considerarse democracia.

En la mayoría de los países predominaba la idea que la democracia debería ser un régimen que se acercara a la definición de Dahl de 1971 acerca de la poliarquía. Un régimen donde las elecciones tenían garantías adecuadas para todos los competidores y donde se aseguraban los derechos de las minorías. Se

complementaba con las viejas nociones republicanas con respecto a la separación de los poderes y con la plena vigencia de las libertades y derechos individuales, los llamados derechos humanos de primera generación.

Si bien en 2001, en Venezuela ya se había aprobado una nueva Constitución, se abrían paso las ideas relativas a los derechos humanos de segunda generación, y se expandían los mecanismos de democracia directa; había un consenso básico sobre qué era democracia. Se apoyaba, además, el mantenimiento de políticas económicas de tipo ortodoxo en lo financiero, conocidas popularmente como políticas «neoliberales» que predominaban en casi todos los países de la región. A inicios del cuarto año de la segunda década del siglo XXI esta situación cambió notoriamente. La democracia se interpreta de diversa manera en cada uno de nuestros países. Quizás la única idea que ha persistido en todos ellos es que, para acceder al poder político, hay que pasar por una consulta electoral. Pero, las condiciones de la consulta, tampoco son motivo de consenso. Ahora, en muchos países, es posible para la principal autoridad del país, el Presidente, encarar una reelección inmediata al fin de su mandato, motivando duras discusiones acerca de las potestades de quién se presenta a la reelección y el uso de recursos estatales.

Se discuten muchas de las garantías de competencia electoral, que van desde forma en que se asume la financiación de campañas electorales y la vida partidaria, el acceso de los medios de comunicación masivos, a la influencia que puede ejercer el poder Ejecutivo sobre los organismos electorales. A pesar del enorme «progreso legislativo» registrado, el papel del dinero en las elecciones dista de estar resuelto. Se sigue temiendo el uso de dineros provenientes de organizaciones delictivas que buscan incidir en el aparato estatal para proteger su negocio ilegal.

En cuanto al republicanismo, se cuestiona la existencia de la separación de poderes. En muchos países es posible constatar un claro predominio del titular del Ejecutivo, en especial sobre el poder Judicial y los diversos organismos de control financiero, de gestión reguladora o electoral, así como de empresas públicas. Si bien es sabido que el poder Judicial varía en su acción de acuerdo a cuál es el pensamiento dominante aceptado en un momento dado por la sociedad sobre asuntos judiciales, es claro que ha crecido el uso de la herramienta judicial como forma de resolver disputas políticas. La «judicialización» de la política es un hecho ya instalado en la región, cuyo costo es la pérdida de confianza en este árbitro del control social. Diríamos, en resumen, que existe una fuerte tolerancia hacia formas de democracia «iliberal».

Documentos emanados de otros organismos internacionales, como el informe del PNUD y la OEA de 2004 y 2011¹ sobre la democracia en la región, intentaban mostrar una región en la que el concepto de democracia era homogéneo, cuando, en los hechos, sobre todo al llegar al fin de la primera década del siglo XXI, se había registrado una clara ruptura conceptual.

2. La gestión de los gobiernos electos y la democracia

En varios países, el mayor problema de la democracia consiste en la gestión de los gobiernos una vez electos, dado que, muchas veces, la misma no se compadece con los principios de la poliarquía. Los «deseos» de la mayoría, interpretados en general en forma personalista por quien se desempeña como líder, sustituyen las garantías para las minorías y, en general, para todos los disidentes. En nombre de intereses mayoritarios se toman medidas que son de dudosa legalidad en un marco republicano liberal.

Si a esto agregamos la crisis de los partidos políticos como instituciones mediadoras entre la sociedad y el poder político, transformados ahora sólo en máquinas de enganche electoral, de actuación esporádica, queda claro que se ha trasvasado el centro de la actividad política partidaria a los líderes personalistas (los denominamos «nuevos caudillos»). Esto hace que, progresivamente, desaparezcan los sistemas de partidos y que en muchos de los países no sea fácil esperar esquemas de alternancia. La oposición, en más de un caso, pasa a ser vocal a través de los medios de comunicación y no a través de herramientas parlamentarias o partidarias. En este campo, un punto importante es el intento cada vez mayor de «domesticar» a los medios de comunicación opositores. Tema de difícil elucidación, pues, más de una vez, los medios, que al mismo tiempo son empresas, grupos de interés y de presión, y empresas de entretenimiento, representan y promueven intereses «non santos»; otras veces, expresan preocupaciones genuinas del cuerpo ciudadano y, más generalmente, de todos los habitantes. Es muy difícil establecer el punto de equilibrio entre la posible regulación y la libertad total, y se están planteando problemas en los que en más de un caso se busca suprimir voces críticas a los gobiernos existentes. Por ello, no siempre es fácil saber en qué momento se está ante una gestión democrática y cuándo no. Los ejemplos recientes de interrupción de mandatos presidenciales (Honduras en 2009 y Paraguay en 2012) recibieron amplias condenas por parte de la comunidad internacional, basadas, fundamentalmente en consideraciones de tipo formal. Tras ello, para otros, estaban intereses por defender. Muchos de los presidentes de la región vieron «las barbas de su vecino arder» y consideraron oportuno no condonar esos cambios que, en la práctica, no llevaron a regímenes dictatoriales clásicos sino a «dictaduras comisariales», regímenes transitorios, que debían transferir el poder a mandatarios elegidos regularmente. En otros casos, por ejemplo la dudosa situación en que se vieron las instituciones venezolanas en enero de 2013 cuando, debido a problemas de salud, Hugo Chávez no pudo asumir nuevamente la Presidencia, se optó por otra solución. Gran parte de la comunidad internacional se amparó en interpretaciones provenientes de la mayoría dominante en Venezuela, tanto parlamentaria como judicial, para mantener la ficción de que Chávez seguía siendo Presidente. Hay «bibliotecas» que amparan todas las opciones, pero el resultado claro es la ruptura del consenso acerca de lo que es democracia.

De ahí deriva una de las consideraciones más importantes. Más relevantes que las elecciones son las instituciones y su implantación, de modo que la cultura política dominante en una población dada las acepte y defienda. Sin embargo, la tendencia reciente no ha ido en ese sentido. Más que las instituciones se privilegia la consulta, como una forma ritualizada de competencia, sustancialmente pacífica, aunque la violencia electoral pueda desempeñar un papel más o menos marginal, que no siempre se compeadece con el proceso de consolidación institucional.

3. Los «nuevos caudillos»

Hemos señalado, en más de un caso, las debilidades de la institucionalidad democrática y que este proceso confluye en dar impresiones que el país —cualquiera que sea— no funciona adecuadamente. El sistema de partidos políticos de muchos de los Estados de América Latina tiene notorias deficiencias que, muchas veces, se sustituyen por «máquinas» conducidas por liderazgos personales, por «nuevos caudillos» (de alguna manera, habría que usar también otro neologismo: «caudillas») —algunos carismáticos, otros figuras simbólicas, otros meros ocupantes de la silla presidencial— que apelan a formas populistas, no siempre de carácter movilizador, sino de apoyo circunstancial, ya sea en momentos de crisis reales o creadas, para promover apoyo, o bien, en consultas electorales. Hoy, muchos de los partidos constituyen sólo máquinas electorales *ad hoc*, muchas veces cambiantes, para enfrentar cada elección. A ello se agregan las candidaturas personales sin partido que los respalde y también que, en más de un país, los partidos nacionales no tienen correlatos a niveles subnacionales.

Asimismo, hay que señalar que, en más de un caso, sobre todo en agrupamientos opositores, la «cultura» dominante en la agrupación política se acerca más a la cultura característica de las organizaciones no gubernamentales que a la tradicional de las organizaciones políticas. Muchas veces, en lugar de agregar intereses, trabajan con diversos segmentos que no suelen dialogar entre sí, ni siquiera «juntarse» físicamente, sino que actúan a través de nuevas redes y formas de comunicación, la mayoría virtuales. De esta falta de institucionalidad se deriva un grave problema, en términos sociológicos, que consiste en la sucesión de las autoridades (que no siempre supone la de los liderazgos), la cual se torna traumática. Estos problemas de sucesión ocurren en gobiernos y partidos que siguen diversas corrientes: progresistas e «izquierdistas», de «centro» y también de «derecha». El presidencialismo puja hacia la idea reeleccionista como alternativa. El fracaso al no poder implantar, en los años noventa del siglo pasado, el parlamentarismo, con un sistema de voto de confianza constructivo para evitar crisis sucesivas, se está pagando con creces en el presidencialismo que, en algunos casos, puede acercarse a la idea de una «tiranía de las mayorías».

Hacemos notar que ponemos entre comillas los términos derecha, centro e izquierda. Hay países donde muy pocos aceptan autoproclamarse de derecha, sea en lo personal o en los grupos de acción colectiva. Son tiempos en que predomina autodefinirse de izquierda, lo que, en muchos casos, no va más allá de asumir la idea de justicia social sin tener claro cuáles son sus contenidos independientemente del asistencialismo y los constreñimientos que implica. Así, muchos de los opositores a esta idea corren a engrosar las filas de un abultado y poco coherente «centro», difícilmente definible de manera positiva.

4. Dificultades para instrumentar la «integración negativa»

Los socialdemócratas alemanes de fines del siglo XIX eran una suerte de ciudadanos de segunda clase; sin embargo, poco a poco fueron adoptando prácticas para ajustarse al régimen dominante y culminando, luego del interregno nazi, cuando el partido adoptó un cambio programático en 1957, con el abandono del marxismo, lo que les permitió llegar a la titularidad del poder Ejecutivo. No obstante, ya antes de 1914 habían logrado la transformación fundamental. La «integración negativa», el proceso de mantener una retórica más o menos revolucionaria con una práctica conservadora, que aceptaba la economía de mercado y las instituciones «burguesas».

Los socialdemócratas alemanes, y en general los europeos, lo lograron en el marco de estructuras partidarias disciplinadas y una institucionalidad más o menos respetada. En América Latina esa tarea la ejercieron dirigentes o militantes (o sus seguidores en el tiempo) de los antiguos movimientos revolucionarios de los años sesenta y setenta. Lo hicieron apelando a formas de populismo de carácter movilizador —que no fueron las de los años cuarenta y cincuenta—, lo cual cedió el paso a la implementación de las prácticas de las viejas oligarquías conservadoras. Hoy, el populismo supone no mucho más que un cambio de discurso, sumado a prácticas de «clientelismo horizontal»² extendido, y por lo tanto es difícil que la «integración negativa» llevada adelante, fundamentalmente por «nuevos caudillos», logre institucionalizarse. Es difícil, incluso en marcos cuasi autoritarios. Los partidos que respaldan a esos líderes sufren erosiones, deserciones entre sus seguidores y transformaciones constantes que suponen la incorporación de nueva gente.

Hay que tener presente que el «clientelismo horizontal» permite manipular a una masa de personas de acuerdo con viejas pautas de manejo personalista y caudillista, como lo hicieron en el pasado dirigentes como Perón o Vargas, apelando al conservadurismo, a una retórica nacionalista y anticospopolita, y utilizando en más de una oportunidad un lenguaje que evoca el carácter de la transición «rurbana» de estas sociedades.³ Este clientelismo apela a la preeminencia de «la política» por encima de las reglas, lo que supone una desinstitu-

cionalización del Estado. En muchos casos lleva a mantener una dicotomía entre equipos económicos que ejercen políticas ortodoxas (más o menos neoliberales) en los campos fiscal y monetario, junto con equipos de política social que apuntan a otra dirección. Junto con la acción de los agentes privados, esto conduce a fuertes contradicciones. No es extraño entonces, que se mantenga la importancia de la informalidad del mercado laboral, la evasión fiscal, y que las políticas sociales de emergencia devengan en permanentes. Estos hechos llevan a reforzar la desinstitucionalización.

En la práctica diaria la «nueva clase» —para utilizar la vieja terminología de Djilas— compite dentro de los «partidos» (en especial los que ejercen el gobierno) por la hegemonía política y el apoyo del aparato estatal; pero también hay que señalar que ha dejado de ser una pugna cautelosa, pues se pierde el recato y se ventila en los medios, actitud propia de los hábitos de las antiguas clases privilegiadas. El resultado ha sido el surgimiento de una nueva élite política que mantiene prácticas convencionales, donde predominan los más hábiles o los más arriesgados. Bajo el manto de una retórica que apela al cambio, sin embargo, se mantienen los rasgos del *ancien regime*. Con el control de los gobiernos, los nuevos caudillos, dirigentes populistas, se van transformando de «vengadores sociales» en dirigentes «tradicionales».⁴

5. Los intentos de crear mecanismos de democracia directa y los desarrollos de nueva institucionalidad no siempre han apuntalado la democracia

La principal innovación en democracia directa ha sido la introducción de consultas de muy diverso alcance, así como las revocatorias de mandato.

Las consultas no siempre dieron resultados adecuados. Muchas de las destituciones de presidentes, en Ecuador, a fines de los años noventa, fueron precedidas por plebiscitos-encuestas que no lograron un fin estabilizador. Las revocaciones de leyes, *referenda*, para resolver cuestiones políticas que polarizan mucho o para referendar cambios «refundantes» (elección de Asambleas Constituyentes y luego aprobación de nuevas Cartas constitucionales) han sido muy relevantes como sustitutos del agotado funcionamiento normal institucional.

Las revocatorias constantes, sobre todo en el ámbito municipal, se utilizan como «ensayos» electorales, o meros escenarios de «cobro de cuentas» y venganzas, más que como reales mecanismos correctivos para expresar el sentir ciudadano. Y es común que muchos de los revocados vuelvan a ganar en la siguiente elección y se instaure un circuito de revanchas constantes.

Las nuevas constituciones y sus desarrollos, si bien importantes en el plano simbólico (fundamentalmente al reconocer un carácter multinacional y/o

multicultural a varios países), introdujeron, sin embargo, algunos elementos de «ingeniería política» que, en más de un caso, han incrementado la incertidumbre en el manejo institucional. En otros casos sólo se han hecho reformas muy parciales para permitir la reelección presidencial, o dificultarla, de acuerdo con los intereses de cada sector o líder particular en cada país. Hoy quedan muy pocos países en los cuales se establece que sólo es posible llegar a la primera magistratura una sola vez.

Asimismo, los países han aprobado leyes sobre nuevos derechos, tales como el llamado «matrimonio igualitario»; en otros aún se discute el carácter del aborto y varios discuten normas para legalizar el consumo de drogas.⁵

6. Los discursos políticos actuales en una economía y sociedad de mercado

Todo este panorama se aprecia en un marco de posiciones discursivas (sería excesivo llamarlas ideológicas) diversas acerca de la comunidad imaginada en el futuro y que, sin embargo, todas tienen por fondo la admisión de la existencia de economías de mercado como forma de organización de la vida económica. Muchas de las estructuras económicas de la región marcan restas (por ejemplo por nacionalizaciones y gestión estatal de empresas, limitaciones a ciertas actividades privadas, en especial las que tienden a ser monopolizas, limitaciones a la inversión extranjera, etc.), pero, finalmente, todos los mecanismos son de ese tipo de mercado. Sólo Cuba escapa a este modelo (a pesar de los cambios que introducen relaciones de mercado de manera limitada).

La economía de mercado también ha promocionado una sociedad de mercado donde el habitante, más que como ciudadano, es interpelado constantemente como consumidor, con distintos grados de acceso a bienes. El consumismo, sobre todo en el sur de América Latina ha crecido amparado por economías exportadoras de bienes primarios que han subido sus precios notoriamente, permitiendo mayor acceso a los sectores subalternos a diferentes tipos de objetos y servicios, en muchos casos a través de transferencias manejadas por los gobiernos. Hay que tener en cuenta que este ciclo depende en mucho de la demanda de esas materias básicas originadas fuera de la región. Para compensar los problemas de los estratos inferiores, que también quieren un mínimo de consumo, se ha desarrollado ampliamente una política asistencialista, basada, sustancialmente, en prácticas de «clientelismo horizontal».

Desde el retorno a la democracia en los años ochenta, uno de los problemas mayores ha sido la «promesa» de bienes que traería la democracia. Un líder de aquellos años afirmó que con la democracia «se educa, se da de comer y se asegura la salud». Obviamente, asegurar la provisión de esos bienes no era posible en un marco liberal y con una economía de mercado sin demasiados controles.

Por ello, hoy muchos de los gobiernos que fueron acusados de no respetar las pautas republicanas liberales, se amparan en su gestión a favor de los sectores populares como mayor fuente de legitimidad. El resultado, el asistencialismo con prácticas que combinan el clientelismo horizontal y el clásico, vertical, constituye una de las controversias más fuertes para evaluar la calidad de una democracia. Por el momento, los gobiernos de muy diverso signo⁶ practican el asistencialismo y el gasto público creciente, y es de esperar que concite justificaciones académicas. Hay que recordar que surge de la idea de que la economía exportadora de bienes primarios seguirá manteniéndose en alza, cosa que puede alterarse, impidiendo financiar esa expansión de las políticas sociales.

7. Los cambios sociales condicionan la institucionalidad

América Latina es cada vez más urbana y alberga a algunas de las megalópolis más grandes del mundo como la ciudad de México y San Pablo. Sus problemas de seguridad se han incrementado notoriamente y no hay capacidad gubernamental para enfrentarlos con éxito.

La tendencia a una mayor urbanización se refuerza por la concentración urbana en grandes centros urbanos, muchos de ellos litorales⁷ o costeros, que ha llevado a generar enormes problemas de difícil solución.⁸ A veces, la distancia entre sectores sociales no se traduce en distancia geográfica. Los sectores pobres, sumergidos, viven o practican su subsistencia prácticamente adosados a los más afluentes, aumentando la fricción y el posible conflicto.

Muchos problemas derivan del desenvolvimiento de una economía ilegal, pero integrada al sistema capitalista, basada en exportación, importación, producción y consumo de drogas, evasión de impuestos y lavado de activos, que tienen por correlato, sobre todo en el primer caso, un fuerte incremento de la violencia. En muchos casos este proceso ocurre paralelamente al de la ruptura de la organización de la base social, la familia nuclear, que perdió su carácter de unidad de contención, sin que aparezca otra institución social sustituta y, en segundo lugar, por la imposibilidad del sistema educativo estatal de proveer valores y contención, además de rudimentos de educación e instrucción. Algunos nuevos desarrollos, por ejemplo, las «maras» centroamericanas, inspiradas en las pandillas de ciudades estadounidenses, sólo sirven de mecanismo provisorio de integración, pero tienden a convertir a sus miembros en «mano de obra», barata, para actividades delictivas. Las «barras bravas» de seguidores de clubes deportivos son otro ejemplo.⁹

La inseguridad pública es uno de los aspectos primordiales que deberán atender no sólo los gobiernos, sino el estado y la sociedad civil de los países latinoamericanos.

8. No cabe duda que ha mejorado la situación de la mujer en la región latinoamericana, pero no tanto la de los jóvenes

Esto es especialmente cierto en los estratos sociales medios, pero queda mucho por hacer. El número de legisladoras y ministras es mayor, y en algunos casos se ha llegado a obtener la jefatura del Estado. Las cuotas han permitido avances en el campo político, pero no siempre se da el correlato en los campos económico y social, donde persisten situaciones de discriminación. La cultura dominante, y sus correlatos en la vida social y económica, sobre todo entre los sectores populares, todavía siguen siendo predominantemente de cuño machista.

El tema continúa siendo clave en la agenda de discusión, por cuanto la participación de la masa de mujeres, en actividades políticas y sociales, sustancialmente, aún sigue siendo cuestionada, no el discurso pero sí en la práctica. En más de un caso, se las «ghetiza» al conformar organizaciones exclusivas de mujeres, que no tienen el peso suficiente para cambiar las prácticas existentes. El punto clave es cuándo habrá una percepción, y consiguiente tratamiento, similar para hombres y mujeres «mediocres», pues las mujeres brillantes pueden, pese al costo personal, abrirse camino.

Con respecto a los jóvenes, se ha buscado interesarlos en la actividad política, pero no es un tema fácil de abordar. La categoría, por definición, es inestable y se pierde con el paso de los años, pero es llenada por nuevos miembros. Es posible argumentar que lo mismo pasa con todos, pero el decurso en años con que se cuenta la juventud y el paso de generaciones es muy acotado.

Una de las manifestaciones más difíciles de encarar es la existencia de los llamados «ni-ni», aquellos que ni estudian ni trabajan.

Es un problema serio que implica, primero, antes de llevar a la participación política, un problema de integración social que también requiere discusión. En muchos de los países de la región los jóvenes constituyen la mayoría de la población, pero esto no se expresa en «voz» (en el sentido propuesto por Albert Hirshman) del sector de manera adecuada. Por el momento, no hay iniciativas para corregir esta situación, salvo otorgar el voto voluntario a quienes se encuentran entre los 16 y 18 años de edad. Para muchos de los beneficiados por la medida, esto es irrelevante para sus intereses.

9. La protesta social como constante y sus nuevas formas. La convocatoria virtual

Muchos de los jóvenes prefieren ejercer su «voz» en forma de protesta. A veces no pasa del descontento que se aprecia en las redes sociales cibernéticas. En otras ocasiones, sin embargo, también ganan la calle. Por lo general, esa «voz»

se percibe como una protesta amorfa, donde cada quien expresa sus propias inquietudes, humillaciones o frustraciones. Difícilmente se llega a conformar un movimiento unificado y no se cuenta con un programa de cambio preciso, pero los jóvenes saben que deben ser atendidos y que, como en el pasado reciente —el mayo francés del 68—, provocarán un cambio en las mentalidades.

Hay quienes la presentan como las demandas globales de una nueva clase media globalizada. Pero ahora abarca también a sectores subalternos que ambicionan su «forma de consumo». En su momento, Huntington (1968) expresó el problema como demandas insatisfechas que el crecimiento económico no puede solventar. Proponía una política de control y represión. Sin embargo, no siempre es posible. En el gran salto social, que fue la Revolución francesa, de acuerdo con viejos estudios de Labrousse (1933), se produjo cuando la crisis se estaba superando, pero era incontenible el cambio.

No siempre es posible ver estas protestas bajo el prisma de términos racionales y economicistas. Aunque, en la historia, la protesta es recurrente —pensemos por ejemplo en el tiempo de los Gracos—, no siempre logra una gran convocatoria ni éxito en el cambio de la cultura dominante. Ocurrió en mayo del 68 y en los movimientos paralelos de ese tiempo para referirnos a un proceso todavía vigente. Es posible que ocurra con estas voces de la calle y de internet de comienzos del siglo XXI. No cabe duda, además, que, si bien espontáneas, o mejor dicho con convocatorias de orígenes múltiples, existen diversos grupos de interés o políticos que intentan utilizar cada una de las protestas, sea para ampliarlas o reducir las, y reconducirlas para sus propios fines.

Hoy, la respuesta puramente represiva tiene pocos adeptos. Se busca desactivar a los activistas, segmentando al máximo sus intereses y propuestas, evitando la agregación característica del partido político «atrapa todo», así como la articulación de diversos actores. Esto también se manifiesta en el mundo virtual mediante algoritmos que permiten diseñar las preferencias «a la medida», buscando cercar los intereses. A pesar del enorme flujo de información, el costo resultante es la inmovilidad y la falta de innovación; su exceso también busca la parálisis del activismo. «Eppur si muove», por lo que en otros casos se apela a la constante reforma y refundación. Se trata, de tener un estilo anticipatorio; pero, en la incertidumbre y la duda, muchas veces, la respuesta es «cambiar para que todo quede como está», o no hacer nada.

10. Estado de derecho, elecciones, participación y otros temas muy relevantes de la agenda diaria de propuesta de cambios institucionales

Si atendemos a las variables sustanciales planteadas en el estudio principal, vemos que la plena vigencia del Estado de derecho¹⁰ varía en su interpretación

en cada uno de los países. En algunos se sigue insistiendo en la necesidad de mantener las garantías liberales; en otros, las respuestas a las necesidades sociales de los sectores populares suelen predominar incluso a costa de garantías de derecho tradicionales.

En cuanto a la calidad de las elecciones, por lo general, se trata de guardar las formas; sin embargo, no siempre los opositores están conformes y, en ciertos países, hablan del predominio excesivo de quienes detentan el poder. En más de una oportunidad, dicen, hay prácticas fraudulentas: se refieren más al contexto que a la mecánica electoral específica de cada consulta.

Con respecto a la institucionalidad en su conjunto y a las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Parlamento, debemos tener en cuenta el fortísimo predominio del poder Ejecutivo y sus equipos económicos en el destino y manejo de los fondos presupuestales. Este hecho es muy relevante en cuanto se refiere a los poderes parlamentarios para enfrentar problemas de pobreza, marginalidad, escasos recursos para la educación y la salud. Los equipos económicos del poder Ejecutivo son los que marcan las pautas, y escasas son las potestades de los representantes electos para cambiar esas preferencias.

En el ámbito judicial, desde el punto de vista político, el poder Ejecutivo siempre se ve tentado a mantener presiones en casos relevantes, producto, entre otros, de la creciente «judicialización» de la confrontación política y de los casos de la lucha anticorrupción. Más de una vez se apela a acusaciones para tratar de liquidar a adversarios políticos en un marco donde las restricciones hacen que fácilmente se caiga en la trasgresión de las normas.

La descentralización ha dejado de ser un tema primordial de la agenda política en la última década, pero no se ha desandado formalmente el camino que se impuso en los años noventa. En más de un país, las relaciones entre las unidades subnacionales y el poder Ejecutivo nacional suponen un constante regateo de recursos entre ambos, sobre todo en los países grandes con estructura federal. El resultado suele mostrar un predominio de la autoridad central.

Al inicio de este ensayo, señalamos los problemas que plantean los medios de comunicación. Ya que gran parte de la oposición a los gobiernos actuales se da, fundamentalmente, a través de los medios de comunicación, muchos gobiernos tratan de introducir medidas para intentar regularlos, las cuales, en más de un caso, se consideran limitantes de la libertad de expresión.

En lo relativo a las garantías de la libertad individual, es posible afirmar que hubo un fuerte avance en la mayoría de los países. Sin embargo, en cuanto a la mejora institucional, tanto el sistema operativo policial como el de las prisiones aún se encuentran en el debe.

La competencia, fundamentalmente electoral muestra luces y sombras. Si bien no parece que haya trabas para la creación de partidos, la práctica hace que la conformación de nuevas agrupaciones no sea sencilla, y no resulta fácil obtener financiación genuina para encarar la actividad política.

En numerosas ocasiones, la deliberación ciudadana queda confinada a temas *ad hoc* o a grupos específicos; pero, el rumbo de cada país no suele discutirse en el plano global, discusiones que tampoco suelen ser provistas en otras instancias como, por ejemplo, en los partidos o movimientos que apoyan a determinado líder, muchos de ellos embarcados en políticas puramente pragmáticas para conservar su poder.

La equidad es un problema serio en el mundo actual. En la región latinoamericana, según varios indicadores de los años recientes, se habría sacado de la pobreza a unos 60 o 70 millones de personas y se habría creado una nueva clase media de unos 50 millones. Estas cifras son válidas si nos atenemos a las formas de medición de la pobreza, basada en ingresos y con referencias a pautas dominantes en un pasado reciente, ya superado. Nuevos aspectos cualitativos se están incorporando en las mediciones, arrojando un panorama mucho más rico.

Muchos de estos cambios no han implicado una movilidad territorial acentuada, cambio de vivienda o de otros patrones de vida, salvo los que se refieren a las formas de consumo, que los hay para los diversos estratos sociales. Es otro tema de la agenda de discusión. Sin embargo es un hecho que, como en todo el mundo, el proceso de urbanización es irreversible y, aunque relevantes, los problemas de la población rural pasan día a día a un segundo plano.

La legitimidad política del conjunto de los gobiernos —que se basa en haber obtenido mayoría en las elecciones—, se acepta a pesar de las fuertes críticas que, algunos de ellos, reciben. Si comparamos con décadas anteriores donde, en el horizonte político de varios países, era previsible la interrupción de mandatos presidenciales, hoy constituye un hecho excepcional. Sólo Honduras y Paraguay mostraron en fechas recientes esa interrupción y los gobiernos que le siguieron manifestaron con prontitud que en el futuro inmediato se apegarían a los resultados electorales, sin pretensiones de cambiar el orden jurídico constitucional anteriormente establecido.

11. Una agenda de discusión mínima en material institucional

Esta agenda es necesaria para garantizar condiciones reales de competencia electoral y para promover los principios, tan duramente atacados, de la poliarquía, la democracia liberal, así como para conocer las alternativas organizativas

que es posible plantear. Esto supone atender cada país en especial: sus inercias históricas, su cultura política dominante. En cuanto al marco regional se debe hacer un esfuerzo para lograr un nuevo consenso democrático mínimo.

Entre los posibles temas de reforma política que en muchos países deberían discutirse están los siguientes:

- 1) Si el voto debe seguir siendo obligatorio o no. La actual experiencia chilena y la histórica de Colombia nos dicen que, si no hay obligatoriedad, el grado de participación es más bajo. Si ésta se mantiene o establece efectivamente (ya que hay varios países donde al no imponerse multas hace que en la práctica el voto sea voluntario). También hay que indicar cuál es el término máximo de edad para ejercerlo por mandato legal (en general en el entorno de los 70 años), así como el mínimo, si se llega a los 16 años, ya establecido voluntariamente por algunos países.
- 2) Si debe mantenerse la idea de revocatoria de mandato en los términos actualmente establecidos o no. Hasta ahora la experiencia es, en esencia, negativa.
- 3) Si deben aceptarse mandatos reelegibles y por cuánto tiempo.
- 4) En la práctica, este tema apunta a rediscutir la fórmula política. Si se mantiene esta forma de presidencialismo, que favorece el caudillismo y la falta de organización partidaria, o se busca una alternativa.
- 5) Importa discutir si el «árbitro» de las contiendas electorales, cualquiera sea su organización y nombre, debe aumentar sus competencias o no. En muchos casos, al intervenir en aspectos sobre la financiación de partidos o acceso a medios de comunicación, para citar ejemplos de conflictos más recientes, se transforma de «árbitro» en «jugador», perdiendo confiabilidad.
- 6) Ello no implica que no se siga regulando la financiación de la actividad política y el acceso a los medios, sino establecer que los controles pasen a otros organismos, por ejemplo: Tribunales de Cuentas o Contralorías o Consejos Nacionales de Telecomunicaciones.
- 7) En cuanto a financiamiento, nos remitimos al reciente estudio coordinado por Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (*Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, OEA, UNAM, 2011), en especial cuando refiere a la agenda de discusión posible y las propuestas que se hacen en el capítulo de D. Zovatto y K. Casas.
- 8) Importa también que se tome en cuenta la influencia en la actividad política de las nuevas tecnologías de la comunicación, que llevan rápidamente

a convertir en obsoletas ciertas prohibiciones referidas a la propaganda, o la difusión de encuestas, para citar ejemplos ya conocidos.

- 9) También importa discutir el impacto de nuevas tecnologías en la forma de votar en comicios, tema que tratan de eludir los partidos, los candidatos y los organismos electorales. Si bien, todavía, se confía mucho más en los mecanismos manuales, es un hecho que esta situación cambiará radicalmente en el futuro más o menos cercano.
- 10) Sabemos que no es conveniente cambiar lo que funciona bien, pero no hay duda de que hay que introducir modificaciones. Así, por ejemplo, no es competencia de los organismos electorales hacer proyecciones de resultados, sino conteos efectivos. Pero ello se debe compadecer con la expectativa de la opinión pública de obtener resultados en el menor tiempo posible. Es por ello que muchos de los organismos electorales ensayan formas de acelerar el conteo de los resultados y comunicarlo rápidamente a la ciudadanía
- 11) Lo anterior indica, asimismo, averiguar si se debe discutir si sigue siendo conveniente mantener organismos unificados de contralor electoral o si resultan convenientes otros especializados, cualquiera sea la fórmula final que se adopte.
- 12) En términos más generales, se hace necesaria una discusión sobre la cultura política dominante. Es un hecho que se busca imponer candidatos no partidarios; hay una fuerte desconfianza en ese tipo de organizaciones. Comenzar a discutir alternativas, es una necesidad creciente.
- 13) En ese marco, sería deseable la aplicación de estilos políticos anticipatorios del cambio político. Pero, por el momento, no se avizoran ni los discursos ni los liderazgos para promoverlos.

Consideración general final

En un marco donde la desigualdad es el problema mayor no sólo de América Latina sino del mundo, la institucionalidad está sometida a una erosión constante.

Hay una crisis triple. Ya hemos citado la inadecuación de las fórmulas políticas (utilizando el concepto de Mosca),¹¹ de las que derivan las formulaciones institucionales. Los arreglos actuales muestran organismos densos, pero ineficientes, que en más de un caso apelan a un ritualismo discursivo para encubrir su falta de capacidad y relevancia.¹² Las burocracias se suelen servir más a sí mismas y a formulaciones generales, que a su sociedad. Uno de los puntos de agenda consiste en discutir qué fórmula política y su derivación institucional.

Una segunda crisis es la construcción de gobernabilidad, de acuerdos y de gerencia de conflictos. Hoy, el pensamiento «bienpensante» busca anticipar conflictos, con la esperanza de que desaparezcan, lo cual no es posible. Sin embargo, los esfuerzos para manejarlos no siempre apuntan hacia la dirección adecuada. En ese marco, la obtención de mayoría para gobernar y evitar bloqueos constituye un punto sustancial de discusión.

El tercer punto de crisis también lo citamos. La percepción de las instituciones es mala y se confía poco en partidos, Congresos, en la clase política; y ahora se desconfía también de los medios de comunicación y de las instituciones religiosas. Sin un mínimo de confianza institucional, las elecciones son un ritual que no llena expectativas y favorece la constante agitación y protesta social.

En ese marco, la representación que busca cada persona (más un consumidor que un ciudadano) es la propia, sin intermediaciones, y no a través de un colectivo electo. Para muchos de los sectores subalternos las ideas y valores referidos a la democracia y los derechos humanos parecen estar «fuera de lugar» o al menos «fuera del tiempo». Sin correlatos de ascenso social y un cambio en los perfiles educativos de esos sectores, parece difícil contener las tendencias «iliberales» de la organización política de estos países. Al buscar que se parezcan a las sociedades más avanzadas nordatlánticas se suele apelar a doctrinas engañosas, tales como las que consideran que se trata de estados débiles (o aun fallidos), conceptos que llevan a políticas equivocadas para la región de parte de esos países centrales.

Anexo

El nuevo constitucionalismo Constituciones refundantes

En diciembre de 1999, un nuevo texto emanó: Hugo Chávez juró como presidente ante «esta moribunda Constitución». La Quinta República y sus Constitución Bolivariana, ya modificada en varias oportunidades, es voluntarista y larga, contiene 350 artículos. Está precedida de un Preámbulo¹ que es una declaración de las intenciones de su desaparecido líder. Define un Estado pluriétnico, pluricultural, federal, nota que hereda del pasado, y descentralizado. Cambia el nombre del país por República Bolivariana de Venezuela, y la invocación a Bolívar será constante desde ese momento en adelante.

La Constitución venezolana de 1999 es la primera que, de manera programática, reconoce los derechos de los pueblos indígenas, estableciendo como oficiales sus lenguas y reconociendo derechos sobre los territorios ocupados «ancestralmente». También establece tres bancas *ad hoc* para ese sector,² y en su ámbito de acción reconoce su sistema de justicia (Arts. 9, 156, 181, 186, 260, 281), tema que tendrá mayor desarrollo en la *Constitución* Política del Estado Plurinacional de *Bolivia* de 2009.

También puede decirse que es la primera Carta con preocupación ecológico/ambiental, pues reconoce el derecho de los ciudadanos a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Arts. 127/128). Establece la obligatoriedad de estudios de impacto sociocultural y ambiental para todo proyecto que cambie los ecosistemas. Asimismo, prohíbe la fabricación de armas nucleares, químicas y biológicas (Art. 129). Utilizando el concepto de seguridad alimentaria, sostiene, que el estado debe promover la agricultura sustentable (Art. 305). Incluso refiere al genoma de los seres vivos, el que no podrá ser patentado (Art. 127).

El título IV (Arts. 136 a 185), establece que los Poderes Públicos Nacionales serán cinco, en lugar de los tres tradicionales. Se agrega el poder Ciudadano y

el Electoral. También se refiere a poderes subnacionales, el Estadal (de los estados que conforman la federación) y el Poder Municipal.

El Poder Ciudadano tiene a su cabeza el «Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal (titular del Ministerio Público) o la Fiscal General y el Contralor o Contraloría General de la República.» (Art. 273) y está integrado por los organismos que presiden sus titulares.

De acuerdo con el Art. 292, el «Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector y, son organismos subordinados a éste, la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, con la organización y el funcionamiento que establezca la ley orgánica respectiva».

El documento constitucional introdujo la revocatoria de mandatos a todos los niveles, incluido el presidencial, aunque con seguros tales que, a éste último nivel, se vuelve muy difícil instrumentarlo.

Crea una figura dependiente del Presidente, el Vicepresidente, no electo, nominado por el primero.

El parlamento unicameral, la Asamblea Nacional, puede dictar las llamadas «leyes habilitantes», normas que delegan la función legislativa y que permiten, en la práctica, al Presidente que legisle por decreto por periodos de hasta 18 meses. Este mecanismo fue utilizado profusamente por el presidente Chávez. No se trata de un mecanismo de excepción, sino uno corriente y que refuerza notoriamente los poderes presidenciales.

Las Fuerzas Armadas de Venezuela ahora tienen una composición dual. Una parte es la fuerza armada tradicional, compuesta por las tres fuerzas, terrestre, naval y aérea y la fuerza auxiliar preexistente, ahora denominada Guardia Nacional Bolivariana, una suerte de Gendarmería con funciones de reserva. Además se creó una Milicia Nacional conformada por dos cuerpos, la Reserva Nacional y la Milicia Territorial, además de una Guardia Presidencial de Honor. Estos nuevos cuerpos dependen exclusivamente del Comandante en Jefe, el presidente Chávez mientras estuvo con vida, sin intermediación del Ministro de Defensa.³ Se supone que su sucesor tratará de mantener estas prerrogativas. Estos cambios se hicieron mediante el recurso de la ley habilitante, pues al intentar imponerlos como reforma constitucional fueron rechazados.

Enmiendas constitucionales ya fueron introducidas, la más relevante es la que permitía la reelección indefinida, entre ellas la de Chávez, interrumpida por razones biológicas en 2013.

Las prácticas políticas han permitido concentrar el poder en la figura del titular del poder Ejecutivo, el o la Presidente. Venezuela marcó un camino, cuando Chávez, al sortear exitosamente un intento de golpe de Estado en 2002. Esto le permitió incrementar su poder y luego superar un intento de revocatoria de su mandato en 2004 al ganar el apoyo de casi 60% de los electores. E incluso lograr que Maduro, su sucesor, a pesar de no convencer a todos los *chavistas* ganara en abril de 2013.

La práctica política indica que el venezolano, así como el boliviano, el ecuatoriano y, de alguna manera, el nicaragüense y el argentino son regímenes políticos de tipo «bonapartista», legitimados por consultas electorales sucesivas de muy diverso alcance. En su política económica, siguen una orientación de *capitalismo de Estado*, protegiendo a grandes sectores capitalistas, tanto locales como internacionales. En el caso de Venezuela, nunca interrumpió el suministro de petróleo a Estados Unidos. Al mismo tiempo, practican políticas sociales que favorecen a los estratos más bajos de la sociedad, poniendo en práctica políticas asistencialistas extendidas, basadas en un clientelismo de tipo horizontal, que cubre grandes sectores. Muchos de los regímenes políticos de estos tiempos le «soltaron la mano» a los sectores medios, excepto, aquellos que por razones especiales, para mantener el control social, necesitan proteger, dado que son parte de la maquinaria del Estado, pudiendo citarse como ejemplo a los oficiales policiales o militares y, en algunos países, a los maestros.

La Constitución boliviana de 2009 tuvo una gestación más accidentada. El presidente Morales se apoyó en los sectores sociales predominantes en el altiplano, mestizos integrantes de los sectores populares, enfrentando la resistencia de las élites que controlaban el poder en los departamentos tropicales de la baja Bolivia, liderados por los santacruceños.

Al igual que la venezolana contiene, un preámbulo de contenido voluntarista que reivindica un pasado «mítico».⁴

El presidente Evo Morales en la ceremonia de juramento refirió que su tarea ya estaba cumplida al dar este texto a Bolivia. «[...] pueden sacarme del Palacio, pueden matarme, misión cumplida con la refundación de una nueva Bolivia unida».⁵ Agregó, en otro pasaje de su discurso «es impresionante lo que estamos haciendo; de la rebelión de nuestros antepasados a la revolución democrática y cultural, a la refundación de Bolivia y a la reconciliación entre originarios milenarios y originarios contemporáneos».⁶

Morales no se equivoca, es muy difícil dar marcha atrás de textos emotivos como los preámbulos de las constituciones de Venezuela y Bolivia. Parece muy difícil que en los tiempos que siguen se pueda dar marcha atrás a esta orientación voluntarista.

Los primeros tres artículos definen la refundación a la que hizo referencia el presidente Morales.⁷ La noción fuertemente «salvacionista» se afirma en dos artículos de la nueva Carta, donde se habla de los principios éticos y morales del Estado y de sus valores,⁸ apelando a una retórica que utiliza un vocabulario *aymara* para remarcar que su orientación se aleja del legado occidental, que se supone puramente colonialista.

El artículo segundo da derecho a la autonomía o autogobierno indígena, desarrollándose más adelante, en el Art. 5 que taxativamente indica qué idiomas tiene Bolivia,⁹ al incluir entre los símbolos nacionales una bandera de siete colores, presuntamente indígena, la *whipala*, que posiblemente se creó por los años setenta, pero que la retórica oficial la hace reconocer como un estandar del pasado aymará o quizás hasta quechua.

En cuanto a la representación política, además de la tradicional se agrega que «La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, [se hará] de acuerdo con sus normas y procedimientos propios» (Art.26, II.4). La ley es la que debe establecer el sistema. Se ha resuelto que haya un número de circunscripciones electorales especiales para «pueblos originarios».

En el capítulo cuarto los artículos 30 a 32 enumeran protecciones a los pueblos originarios, y en el 32 se hace referencia a los afrobolivianos como merecedores también de tal protección.

Asimismo, se estableció un sistema judicial paralelo, exclusivo para pueblos originarios (Arts. 190-193). El Tribunal Constitucional, por su parte, tendrá integrantes de los dos sistemas, el de los pueblos originarios y el tradicional de tipo «occidental». Se estableció que habrá parlamentarios indígenas, la cuota se establecerá por circunscripciones a definirse por ley.

Al establecer este sistema dual de ciudadanía occidental y de una categoría especial de habitantes protegidos integrantes de los «pueblos originarios», se rompe la unidad social que se supone debe tener todo Estado respecto a sus ciudadanos.

La Constitución, en el Artículo 267, impone la reivindicación sobre la situación de Bolivia, país sin acceso directo al mar.¹⁰ En el Artículo 267 se sostiene que es un objetivo permanente e irrenunciable del Estado el acceso al Océano Pacífico. Esto obliga a una situación de conflicto constante con Chile.

Otras modificaciones son muchas de tipo programático y discursivo, pero una ha tenido un efecto importante.

Bolivia es el primer país del mundo que introdujo la idea de elegir a los magistrados de sus organismos principales de Justicia. El Artículo 182 establece

que «I. Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidas y elegidos mediante sufragio universal».¹¹ Sin embargo, no se puede realizar campaña electoral, por lo que el mecanismo parece a medio camino entre un concurso y una elección.

La primera vez que se eligió a 56 magistrados,¹² el 16 de octubre de 2011, la abstención electoral, muy esperable, fue alta, casi de 60%.¹³ Al asumir Morales, el 2 de enero de 2012, les expresó: «A todos los asignados al poder Judicial quiero decirles que trabajen a favor del pueblo, de los más necesitados. [...] La justicia no es para la gente que tiene plata o para la gente que tiene influencia política, eso tiene que acabar».¹⁴

La política práctica de Bolivia también muestra que el mercado sigue siendo su eje rector, que tiene un número relevante de reservas de divisas, producto de una política fiscal ortodoxa. Con restas, muchas de ellas retóricas, el capitalismo sigue siendo la forma económica imperante en Bolivia.

La constitución de Ecuador también es larga, tiene 444 artículos y también es un testimonio de una política voluntarista, con vocación de transformar al país. El presidente Correa, que lidera este proceso, lo califica como una «revolución ciudadana», que asume un carácter permanente.¹⁵ La estructura de poderes también es extendida. A los tres poderes establecidos en constituciones anteriores: el Legislativo, que lo ejercerá una Asamblea Nacional, unicameral; el Ejecutivo, que lidera el Presidente, y el Judicial, se agrega el Poder Electoral, conformado por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral y un poder con la función de Transparencia y Control Social, que está conformado por seis entidades: Contraloría General del Estado, Superintendencia de Bancos y Seguros, Superintendencia de Telecomunicaciones, Superintendencia de Compañías, Defensoría del Pueblo y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Los primeros artículos del nuevo texto señalan la voluntad de cambio en la definición del nuevo Estado. Establece un «Estado de derechos» que se fundamenta en los denominados DESCAs (derechos colectivos y ambientales), de los cuales el Estado se convierte en garante y actor de tales, desplazando la prioridad dada a las garantías individuales establecidas en anteriores Cartas Magnas.¹⁶ Algunos de los que analizaron el texto sostienen que se pasa de una «constitución de libertades» a una «constitución del bienestar», imbuida transversalmente en una filosofía «comunitarista ancestral» del «buen vivir» que se heredaría de los antiguos quechuas, recogido explícitamente en la expresión del preámbulo «*sumak kawsay*».

Se sigue una orientación «desarrollista», dando un papel importante a la planificación, siguiendo así una tradición fuerte en Ecuador, desde los regímenes militares de los años setenta del siglo XX. Al hablar de seguridad alimentaria

se colige que, para lograrla, hará medidas proteccionistas, dando un giro hacia la anterior política de mercado abierto. En las políticas sociales se apunta al asistencialismo. Aunque se proclama la necesidad de descentralización, de hecho se refuerza el gobierno central y la institución de la Presidencia.

El capitalismo, también con restas, muchas de ellas retóricas, sigue imperando.

En Nicaragua, donde Daniel Ortega asumió un tercer mandato en enero de 2012, con mayoría parlamentaria suficiente para provocar un cambio constitucional de tipo refundacional, por el momento no hay anuncios que se produzcan.

En 1962, Roth, un estudioso de la socialdemocracia alemana, acuñó el concepto de «integración negativa».¹⁷ Refería al proceso del mantenimiento de un retórica revolucionaria por parte de la socialdemocracia alemana de comienzos del siglo XX, mientras que, en la práctica, apuntaba a políticas que sostenían el régimen vigente, especialmente en lo socioeconómico, aunque adoptando posiciones reformistas.

Los procesos que llevaron a la adopción de nuevas constituciones pueden calificarse de una «integración inclusivo-discursiva». Saliendo de una etapa, especialmente en la última década del siglo XX, donde el discurso antiestatista fue notorio, que en la práctica se expresó en el desmantelamiento del asistencialismo, o su focalización de modo de romper el trato universal a los ciudadanos, se ha buscado una nueva narrativa justificatoria, sin que, en esencia, se produzca un cambio notorio en la relación económica básica que sigue ordenando la vida de la población

Se ha buscado dotar a las Cartas Magnas de un discurso social fuerte, con muchas disposiciones programáticas, a favor de los estratos sociales postergados, en cada uno de los países. De ahí la importancia de la reivindicación de los llamados «pueblos originarios», antes indígenas, de los países andinos. Pero, en la práctica, se sigue recorriendo el camino capitalista (con sus restas, que suponen que hay acomodamientos entre élites políticas y empresariales, sean locales o internacionales) en cuanto a la relación socioeconómica básica, aunque hay notorias variantes. En muchos de los países, la intervención y regulación estatal ha vuelto a ser relevante y es de carácter restrictivo. En cuanto a la organización política, las innovaciones no suelen ir más allá de la instauración de mecanismos paralelos, para ciudadanos especialmente designados, como son ciertas comunidades indígenas. El experimento boliviano de elegir a los titulares del poder Judicial es todavía muy reciente.

La presidente brasileña Dilma Rousseff en junio de 2013, ante una protesta social extendida, esbozó como idea una reforma de las instituciones políticas. No era una reivindicación de quienes protestaban, que pueden ser caracterizados como antipolíticos y antipartido. Sin embargo, Rousseff y su equipo creen

que es una buena idea. Entre otros argumentos se habla de poner disposiciones para controlar el financiamiento de la actividad política, apuntando al hecho de la «compra» de apoyos legislativos y planteando si la financiación de la política debe ser exclusivamente pública o continuar siendo mixta. Esta tentación refundante podría tener otra dirección: se habló también de la posibilidad de convocar una Asamblea Constituyente, pero por el momento parece predominar la idea de hacer un plebiscito de tipo bonapartista para mostrar apoyo del soberano a la persona que ejerce la Presidencia. El plebiscito tiene por destino «imponer» al Congreso una idea acerca de las reformas que el Ejecutivo cree que servirán para contener las demandas sociales que, ciertamente, no tienen un claro propósito. En el plebiscito se harían preguntas a la población, que después usarían los políticos para elaborar la reforma. ¿Y si rechazaran el resultado del plebiscito? No habría respuestas. Pero la alternativa podría ser un referéndum en el que los ciudadanos votarían sí o no al proyecto de reforma ya elaborado por el Congreso. La presidente Dilma Rousseff cree que el referéndum sería más drástico, pues la calle podría rechazar en pleno el proyecto ya aprobado y habría que empezar de nuevo. Y ella tiene prisa. Este intento de política anticipatorio, como forma de encauzar un conflicto social difuso, indica que la clase política no tiene claro cómo enfrentar estos problemas. Habrá que ver si se concretan estos anuncios y cuál será su alcance.

Otros grandes países como Argentina y México han hecho reformas parciales o cambios fuertes por vía legal.

En Argentina, se permitió la reelección inmediata y se intentó un cambio fuerte en la forma de constituir el poder Judicial, para sólo citar los proyectos más relevantes. Si bien, «por ahora», no avanzó el cambio Judicial, la presidente Fernández de Kirchner y su equipo esperan lograrlo en un futuro cercano. Apelan a las mayorías populares en un marco refundante.

La culminación de las actuales negociaciones de paz entre las FARC y el gobierno colombiano necesitarán, como corolario, también reformas institucionales fuertes, siendo muy arriesgado predecir qué rumbo se tomará.

Política y calidad de la democracia en América Latina

Consideraciones complementarias al análisis de Leonardo Morlino

Manuel Alcántara Sáez

1. La política en América Latina en el último tercio de siglo

Tras lo que comúnmente viene a denominarse como transiciones a la democracia, un periodo difuso que en América Latina se extiende genéricamente a lo largo de tres lustros, acotado por las elecciones dominicanas de 1978 y las salvadoreñas de 1994, los países de la región han logrado consolidar plenamente la pauta electoral para elegir de manera competitiva, libre y en gran medida limpia a sus gobernantes. Esto es algo históricamente novedoso por afectar a la gran mayoría de los países de la región y extenderse por un periodo de tiempo tan pronunciado; sin embargo, los países latinoamericanos han seguido pautas de desarrollo político muy distintas (Alcántara Sáez y Tagina, 2013). Si bien estas transiciones estuvieron influidas fundamentalmente por las experiencias anteriores de cada caso, desde la perspectiva del tiempo pasado, de los sucesos acaecidos y en función del impacto alcanzado, es muy probable que el punto de inflexión del lapso que suponen las tres últimas décadas deba situarse en los comicios presidenciales venezolanos de 1998. Desde aquel momento los países de la región comenzaron lentamente no sólo a posicionarse en dos bloques, compartiendo unos una forma de acción política adjetivada como «bolivariana», sino que se incorporaron, de forma más explícita a la agenda política latinoamericana, elementos no necesariamente novedosos, pero con un eficaz efecto vertebrador de la liza política.

El nexo de unión del nuevo proyecto lo constituyó una suerte de ideología común oficial denominada «socialismo del siglo XXI»,¹ conformada por elementos clásicos de la izquierda latinoamericana como lo fueron: el antiimperialismo, en clave de antiamericanismo; la reivindicación de la patria grande, como culminación del sueño de Bolívar de la unión continental, y la pulsión por la

igualdad. Pero, además, se daban media docena de elementos propios de la tradición populista latinoamericana, como el caudillismo carismático y mesiánico que conllevaba tanto un discurso de gran intensidad emotiva como la reelección indefinida y la concentración del poder; la centralidad del Estado rentista en economías de fuerte carácter extractivo; la advocación constante a la identidad nación-pueblo y a su papel como sujeto de la historia; la tendencia al control abrumador de la información en pro de la libertad de la misma al confrontarse con los grandes grupos empresariales mediáticos; un recurso a los procesos electorales manipulados sistemáticamente según una lógica de ventajismo gubernamental permanente; y, en algunos países, la denuncia de comportamientos racistas excluyentes por parte de la minoría blanca.

Aunque el proceso ha venido gozando de una institucionalidad muy baja, formalmente hablando todo ello ha venido quedando incorporado en los supuestos del denominado neoconstitucionalismo,² confrontador del constitucionalismo liberal clásico. De acuerdo con Nolte y Schilling-Vacaflor (2012), la preocupación por el auspicio de derechos de tercera generación, el reconocimiento del carácter multicultural y plurinacional de los países latinoamericanos, la incorporación de criterios de democracia participativa, pero también la reelección que tiende a ser ilimitada así como medidas que incrementan el peso del presidencialismo, se han ido introduciendo de forma generalizada.

El escenario de la región, al iniciarse el año 2014, contempla una división doble. En términos geopolíticos se ha ampliado la brecha entre los países del continente sur y los del norte. Por una parte, se explica por el comportamiento diferente en relación con la política exterior de los dos grandes países. Mientras que Brasil acentúa su presencia cada vez mayor, mediante una suerte de ejercicio del poder blando, y su Ministerio de Asuntos Exteriores (Itamaraty) insiste en el término «América del Sur» frente al de «América Latina» en los documentos oficiales, México permanece autista tras 12 años de gobiernos panistas que no sólo han venido ignorando a la región en términos globales sino incluso su vecindad centroamericana, enterrando el plan Puebla-Panamá. Frente al hecho de que el último presidente brasileño que visitó Estados Unidos fue Fernando Henrique Cardoso en 1995, las visitas de los presidentes mexicanos a Washington son cotidianas. Ciertamente es que México tiene una agenda permanente abierta de temas candentes en su política exterior con respecto a Estados Unidos (inmigración, narcotráfico, energía, medio ambiente), pero es significativo el hecho de la inexistencia de contactos bilaterales al máximo nivel entre Brasil y Estados Unidos en los ya casi 20 últimos años. Pero también se producía una escisión de facto por la consolidación de China como primer o segundo socio comercial para la mayoría de los países del sur, y tercer socio inversor, después de Estados Unidos y de la Unión Europea. De hecho, China sigue sin tener relaciones diplomáticas con El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, que siguen manteniendo relaciones diplomáticas con Taiwán. Por último, la puesta en marcha

de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en 2008 y la proyección dada a esta iniciativa, contribuye a abrir institucionalmente la brecha por mucho que México sea un miembro observador de la misma.

La segunda división está gestada por una combinación de elementos referidos a la definición de la acción política en términos institucionales con otros de carácter ideológico identitario. Los dos grupos de países que conforman esta partición tienen algunas diferencias significativas entre sus integrantes, pero hay factores de suficiente peso para poder referirse a sendos bloques con cierta coherencia. Aquí definiendo lo ya señalado antes, en el sentido de que la diferencia viene conformada por las experiencias vividas en un periodo difuso que toma unos años del final de la última década del siglo XX y otros del principio de la siguiente.³ Un lustro en el que para algunos países —no todos, y éste puede ser tenido como un factor explicativo de primer orden— se evidencia el fracaso de las medidas del Consenso de Washington en lo atinente no sólo a disminuir la desigualdad en la región, que es la más alta del mundo, sino como contribuidoras a su crecimiento. Asimismo, se puede señalar el fruto de la existencia de fuertes procesos de movilización social en clave de reformas políticas de diferente calado, como en su momento fueron los drásticos cambios constitucionales de Ecuador y de Bolivia, junto con las reformas constitucionales parciales de Nicaragua y de Venezuela, y que se consolidan con los nuevos liderazgos aupados al poder en la mitad de la década pasada de Evo Morales, Rafael Correa, Daniel Ortega y Cristina Fernández.

Ni institucional ni ideológicamente hablando los países latinoamericanos que considero en este bloque tienen un denominador común y, de hecho, las distintas interpretaciones acerca de la izquierda en el poder en la región han establecido la existencia de dos subgrupos, cuanto menos, aunque son cada vez más los autores que, como Dabène (2012), señalan que la visión de las dos izquierdas es reduccionista y superficial. En general, se ha venido a hablar de un subgrupo de corte populista más a la izquierda y de otro de naturaleza en clave socialdemócrata, si bien esas diferenciaciones no han tenido en cuenta, por ejemplo, el hecho de que los amplios gobiernos chilenos de naturaleza coalicional, aunque estuvieran presididos por dos socialistas como Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, eran (son) gobiernos de coaliciones multipartidistas con formaciones alejadas de la izquierda; circunstancia similar acaecida en Brasil durante los gobiernos de Lula o de Dilma Rousseff, en los que, comenzando por los propios vicepresidentes, la inclusión de fuerzas del centro e incluso de la derecha es evidente.

También se dio una diferencia significativa a la hora de evaluar el hecho de que ni en Chile ni en Brasil ni en Uruguay se planteó la posibilidad de eliminar la cláusula limitadora de la reelección presidencial (en Brasil se permiten dos periodos seguidos y en Chile y Uruguay se permite la reelección no inmediata) ni se abolieran mecanismos constitucionales del Estado de derecho

liberal clásico a fin de limitar el pluralismo democrático, manteniéndose el equilibrio de poderes y alejando cualquier viso de que se inmiscuyera el Ejecutivo en el Judicial o en los organismos electorales. Sin embargo, se ha venido dando una aceptación implícita y de validación por parte de estos tres países de la forma de actuar políticamente de los restantes que conformaban el núcleo duro del eje bolivariano: Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Esta segunda división, plantea en 2014 la existencia, con las salvedades que se han indicado, de una situación de sesgo en términos numéricos hacia el centro izquierda con un grupo de países integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Venezuela y Uruguay, frente al conformado por Colombia, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana.

Este escenario, no obstante, comenzó a resquebrajarse cuando Chávez fue diagnosticado de un cáncer; se acentuó el resquebrajamiento tras el 8 de diciembre de 2012 al dejar explícitamente al mando del proceso bolivariano a su entonces vicepresidente Nicolás Maduro en los prolegómenos de su viaje de regreso a La Habana para continuar su tratamiento y se puso fin el 5 de marzo de 2013, fecha oficial de su fallecimiento. Después de Chávez el escenario venezolano concita dos circunstancias novedosas en el contexto de un clima de polarización cada vez más agudizado. En la medida en que es imposible transferir el carisma, el liderazgo bolivariano está pasando por un proceso de compleja reconfiguración toda vez que Nicolás Maduro, el nuevo presidente elegido el 14 de abril de 2013 en unos comicios cuyos resultados fueron muy cuestionados, carece del liderazgo que ejercía su predecesor, tanto en capital carismático como en habilidades políticas. La historia señala la complejidad de una situación como ésta y la necesidad de que pase cierto tiempo o bien para que se establezca un liderazgo sólido. Pero la presente situación de la economía venezolana, con una inflación galopante y un déficit público enorme, con problemas de desabastecimiento de productos de primera necesidad y unos índices muy elevados de inseguridad ciudadana, no parece otorgarle tiempo suficiente. Ello, además tiene unas evidentes repercusiones para el resto de la región.

En efecto, después de Chávez, la región entra en un periodo de ausencia de un líder aglutinador de diferentes sensibilidades, tanto de aquellas generadas por factores vinculados a la personalidad propia de cada uno de los otros líderes nacionales como del ímpetu en la imposición de un modelo validado por el socialismo del siglo XXI. El carisma de Chávez, que tan bien funcionaba entre sus pares, está ausente y no está sirviendo mucho a Nicolás Maduro haber sido ungido por el fallecido presidente como su sucesor. El actual escenario de bonanza económica de los países de la región, aunque con evidentes signos de fatiga, hará, asimismo, innecesarias las operaciones de salvataje financiero como las que llevó a cabo Chávez con respecto a Argentina, Bolivia y Uruguay, comprando deuda de estos países en momentos críticos. Se mantendrá la

dependencia petrolera con los socios de Petrocaribe, aunque el mal estado de las finanzas puedan aconsejar un recorte en las ayudas.

2. La calidad de la democracia en América Latina en 2012 en perspectiva diacrónica

Como ya he puesto de relieve en otros artículos (Alcántara Sáez, 2008 y 2013), la década con que se inicia el siglo XXI ha sido especialmente rica a la hora de producir estudios novedosos que tienen como finalidad la medición del estado de salud de la política. Bajo el término de «calidad de la democracia» se han abierto distintas líneas de investigación con un soporte teórico muy potente (Beetham, 1994, O'Donnell *et al.*, 2004, Diamond y Morlino 2005, Munck 2009, Levine y Molina 2011, Morlino, 2012, Coppedge *et al.*, 2012, entre otros), así como mediante la creación de índices diferentes de los que seguidamente se da cuenta que han aventurado lograr la medición en términos empíricos de la democracia. No es objeto de este texto revisar las aportaciones intelectuales de los primeros, pero sí analizar la consistencia de algunos de los índices existentes para ofrecer un panorama de la política en América Latina con datos homogéneos relativos a 2012, así como su evolución a lo largo del lustro inmediatamente precedente, toda vez que, como ya se ha señalado en el inciso anterior, la región acumula ya cerca de tres décadas de experiencias democráticas nacionales de manera continuada.

La idea, por consiguiente, es la de analizar por separado los índices de Freedom House, el Índice de Desarrollo Democrático (IDD) de Polilat, institución bonaerense vinculada a la Fundación Konrad Adenauer, el Índice de Democracia EIU, The Economist Intelligence Unit y el Índice de transformación de la fundación Bertelsmann (BTI). Una vez analizados todos ellos se pretende averiguar su grado de conectividad para establecer una tipología de los sistemas políticos de América Latina en base a cuatro grupos. Se finaliza comparando este agrupamiento con los resultados del trabajo liderado por Morlino (2013) para América Latina.

El índice de Freedom House, que es el más veterano en su ejecución puesto que data de comienzos de la década de 1970, y si bien no es precisamente un instrumento de medición de la democracia sino de exclusivamente dos componentes de la misma como son las libertades civiles y los derechos políticos, refleja a lo largo de estos años una gran estabilidad en el tiempo. Este índice se establece anualmente sobre la base de opiniones subjetivas de expertos que evalúan el estado de la libertad global según la experimentan los individuos. Por consiguiente, no se trata de una evaluación del rendimiento de los gobiernos *per se* sino de los derechos y de las libertades que gozan las personas. El índice, cuyo propósito es evaluar el grado de libertad, entendida como oportunidad para actuar espontáneamente en una variedad de terrenos fuera del control del gobierno y de otros centros de dominio potencial, se traduce en

una escala de 1 a 7 con dos apartados bien diferenciados para los derechos políticos y para las libertades civiles. Los derechos políticos capacitan a la gente para participar libremente en el proceso político, incluido el derecho a votar libremente por distintas alternativas en elecciones legítimas, competir por cargos públicos, incorporarse a partidos políticos y a organizaciones y elegir representantes que tengan un impacto decisivo sobre las políticas públicas y que sean responsables ante el electorado. Las libertades civiles tienen que ver con las libertades de expresión y de creencia, los derechos de asociación, el Estado de derecho y la autonomía personal sin interferencias desde el Estado.

Si se analiza la Tabla 1 se constata la variación existente entre los distintos países, en primer lugar, y, seguidamente, la estabilidad de la mayoría de los países de acuerdo con el puntaje asignado. Al comparar la situación de los distintos países a lo largo del lapso considerado se observa que tan sólo cinco países: Colombia, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela han sufrido modificaciones en su calificación. En todos ellos, además, la calidad de la democracia ha empeorado, siendo el caso más extremo el de Nicaragua.

Tabla 1. Índice de Freedom House

País	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evolución 2006-2012
Argentina	2	2	2	2	2	2	2	=
Bolivia	3	3	3	3	3	3	3	=
Brasil	2	2	2	2	2	2	2	=
Chile	1	1	1	1	1	1	1	=
Colombia	3	3	3	3,5	3,5	3,5	3,5	↓ 0,5
Costa Rica	1	1	1	1	1	1	1	=
Ecuador	3	3	3	3	3	3	3	=
El Salvador	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	=
Guatemala	3,5	3,5	3,5	3,5	4	4	3,5	=
Honduras	3	3	3	3	4	4	4	↓ 1
México	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	3	3	↓ 0,5
Nicaragua	3	3	3	3,5	4	4	4,5	↓ 1,5
Panamá	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	=
Paraguay	3	3	3	3	3	3	3	=
Perú	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	=
República Dominicana	2	2	2	2	2	2	2	↓ =
Uruguay	1	1	1	1	1	1	1	=
Venezuela	4	4	4	4	4,5	5	5	1

Valores medios de los índices de derechos políticos y de libertades civiles.

Fuente: <http://www.freedomhouse.org/>

A diferencia de Freedom House, el Índice de Desarrollo Democrático (IDD) de Polilat, institución bonaerense vinculada a la Fundación Konrad Adenauer, y el Índice de Democracia EIU, The Economist Intelligence Unit, experimentan una mayor variabilidad en los datos si se compara el año 2006 con 2012.

El IDD (Tabla 2) está compuesto por indicadores que miden los atributos de la democracia formal sobre la base de elecciones libres, sufragio universal y participación plena (dimensión I) y otros de la democracia real articulados en tres dimensiones: el respeto de los derechos políticos y libertades civiles (dimensión II), la calidad institucional y la eficiencia política (dimensión III) y el ejercicio de poder efectivo para gobernar (dimensión IV), escindida esta última en la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y, en segundo término, eficiencia económica. Son, por tanto, indicadores procedentes de percepciones subjetivas, pero también de rendimientos empíricamente cuantificables.

Tabla 2. Índice de Desarrollo Democrático en América Latina

País	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evolución 2006-2012
Costa Rica	9,70	9,71	9,71	9,70	9,25	8,50	10,00	↑0,30
Chile	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	9,96	↓0,04
Uruguay	8,40	9,38	9,38	9,26	9,73	8,91	9,61	↑1,21
Panamá	6,83	6,45	6,45	7,19	6,13	5,14	6,05	↓0,78
Perú	3,59	4,11	4,11	5,59	5,77	6,07	5,70	↑2,11
Argentina	5,33	6,12	6,12	5,85	5,66	4,99	5,66	↑0,33
México	5,92	5,57	5,57	6,49	5,46	4,93	5,37	↓0,55
Brasil	4,47	4,58	4,58	4,51	4,69	4,84	4,91	↑0,44
El Salvador	4,71	3,97	3,97	3,49	3,53	3,46	4,36	↓0,35
Colombia	4,36	4,78	4,78	4,05	4,31	3,69	3,97	↓0,39
Paraguay	3,75	3,88	3,88	3,86	3,62	3,64	3,81	↑0,06
Honduras	4,43	4,78	4,78	3,86	2,54	3,23	3,33	↓1,10
Guatemala	3,83	3,50	3,50	3,28	3,00	1,90	2,98	↓0,85
República Dominicana	4,19	2,90	2,90	3,68	2,74	3,12	2,95	↓1,24
Nicaragua	3,15	2,73	2,73	3,80	3,04	2,93	2,89	↓0,26
Ecuador	2,24	3,21	3,21	3,48	2,93	2,07	2,85	↑0,61
Bolivia	2,73	3,28	3,28	2,59	3,08	3,33	2,73	=
Venezuela	2,72	2,85	2,85	3,59	3,35	2,47	2,42	↓0,30

Fuente: <http://www.idd-lat.org/>

De los índices aquí incorporados es el único que estudia exclusivamente a los países latinoamericanos con puntuaciones relativamente bajas. En términos

generales, de los 18 países considerados, tan sólo cuatro (Bolivia, Brasil, Perú y Uruguay) han experimentado una mejora en el desarrollo democrático de sus países respecto a 2006. El resto parece haber sufrido una involución en el desarrollo democrático. Los países donde la situación ha empeorado más desde 2006 son El Salvador, Costa Rica, Guatemala y Panamá. Si bien, tanto Costa Rica como Panamá, siguen gozando de una democracia saludable.

En cuanto al índice de democracia de EIU (Tabla 3) es resultado de la integración de cinco variables que son: los procesos electorales y el pluralismo; el funcionamiento del gobierno; la participación política; la cultura política y las libertades civiles. La principal diferencia con los anteriores radica en la incorporación de la variable cultura política. El índice clasifica y agrupa en cuatro categorías a 167 países, tiene, por tanto, una característica muy relevante y es la de contextualizar a los países latinoamericanos en el panorama mundial.

Tabla 3. El índice de democracia de EIU

País	2006	2008	2010	2011	2012	Evolución 2006-2012
Argentina	6,53	6,63	6,84	6,84	6,84	↑ 0,31
Bolivia	5,98	6,15	5,92	5,84	5,84	↓ 0,14
Brasil	7,38	7,38	7,12	7,12	7,12	↓ 0,26
Chile	7,89	7,89	7,67	7,54	7,54	↓ 0,35
Colombia	6,40	6,54	6,55	6,63	6,63	↑ 0,23
Costa Rica	8,04	8,04	8,04	8,10	8,10	↑ 0,06
Ecuador	5,64	5,64	5,77	5,72	5,78	↑ 0,14
El Salvador	6,22	6,40	6,47	6,47	6,47	↑ 0,25
Guatemala	6,07	6,07	6,05	5,88	5,88	↓ 0,19
Honduras	6,25	6,18	5,84	5,84	5,84	↑ 0,41
México	6,67	6,78	6,93	6,93	6,90	↓ 0,23
Nicaragua	5,68	6,07	5,73	5,56	5,56	↓ 0,12
Panamá	7,35	7,35	7,08	7,15	7,08	↓ 0,27
Paraguay	6,16	6,40	6,40	6,40	6,26	↑ 0,10
Perú	6,11	6,31	6,40	6,59	6,47	↑ 0,36
Rep. Dom.	6,13	6,20	6,20	6,20	6,49	↑ 0,36
Uruguay	7,96	8,08	8,10	8,17	8,17	↑ 0,21
Venezuela	5,42	5,34	5,18	5,08	5,15	↓ 0,27

Fuente: *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy*, Londres. www.eiu.com

De acuerdo con este índice, la balanza entre los países latinoamericanos que han mejorado y han empeorado en términos de calidad de la democracia está

bastante equilibrada. Hay 10 países que han mejorado sus índices de democracia: Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Mientras que otros ocho, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela han obtenido peores calificaciones comparando 2006 con 2012.

Otro índice que puede utilizarse y que está disponible desde 2008 es el denominado índice de transformación de la fundación Bertelsmann (BTI) que analiza y evalúa cada dos años el proceso de cambio hacia la democracia y la economía de mercado de 128 países en vías de desarrollo mediante el concurso de expertos nacionales que tienen en consideración 12 criterios. El índice es el resultado de la agregación de los dos subíndices que miden el estado de la democracia (integrado por cinco criterios: nivel de estatismo, Estado de derecho, participación política, estabilidad de las instituciones democráticas e integración social y política) y el de la economía de mercado (integrado por siete criterios: rendimiento económico, sustentabilidad, régimen de bienestar, propiedad privada, estabilidad monetaria y de precios, organización del mercado y nivel socioeconómico).

Tabla 4. El índice de transformación de Bertelsmann

País	2008	2010	2012	Evolución 2008-2012
Uruguay	8,90	9,25	9,30	↑0,40
Chile	8,99	8,99	8,90	↓0,09
Costa Rica	8,73	8,86	8,80	↑0,07
Brasil	7,90	8,05	8,10	↑0,20
Panamá	7,42	7,49	7,40	↓0,02
El Salvador	6,99	7,14	7,20	↑0,21
Argentina	7,34	7,25	7,00	↓0,34
México	7,30	7,09	6,90	↓0,40
Perú	6,60	6,74	6,90	↑0,30
Rep. Dom.	6,80	6,78	6,70	↓0,10
Paraguay	6,14	6,34	6,40	↑0,26
Colombia	6,21	6,33	6,30	↑0,09
Bolivia	5,75	5,98	6,20	↑0,45
Honduras	6,09	5,88	6,00	↓0,09
Nicaragua	6,08	5,63	5,60	↓0,48
Ecuador	5,75	5,56	5,40	↓0,35
Guatemala	5,43	5,55	5,40	↓0,03
Venezuela			4,50	

Fuente: Bertelsmann Transformation Index, <http://www.bti-project.de/?&L=1>

Aplicado para el conocimiento de la realidad latinoamericana (Tabla 4) los resultados no son muy diferentes a los ofrecidos por los anteriores, si bien se registran matices.

A pesar de las diferencias entre unos y otros índices, a la hora de comparar la evolución de los países existen patrones que evidencian tendencias similares en uno u otro índice. En términos de deterioro de la democracia hay cierta coincidencia de que entre 2006 y 2012 la democracia perdió calidad en Honduras, México, Nicaragua y Venezuela y se registraron mejoras en Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay.

Ahora bien, y como pone de relieve la Tabla 5, con independencia de las diferencias existentes entre los distintos índices utilizados, la correlación entre ellos es muy alta. El índice que mayor correlación tiene con los restantes es el de Bertelsmann por lo que puede ser considerado como el de mayor robustez.

Tabla 5. Correlaciones de Pearson de los distintos índices para 2012

	Índice de Freedom House (2012)	Índice de Desarrollo Democrático (2011)	Índice de Democracia de EIU (2011)
Índice de Freedom House	1		
Índice de Desarrollo Democrático	,813 (*)	1	
Índice de Democracia de EIU	,900 (*)	,916 (*)	1
Índice de Transformación de Bertelsmann (2012)	,908 (*)	,906 (*)	,960*

* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral)

Un ejercicio sencillo que vale la pena llevarse a cabo para integrar las cuatro mediciones en un formato que permita señalar la existencia de distintas familias de países latinoamericanos en relación con su diferente grado de calidad de la democracia, se puede realizar mediante la técnica del HJ-Biplot. Se trata de una representación gráfica de datos multivariantes. De la misma manera que un diagrama de dispersión muestra la distribución conjunta de dos variables, un biplot permite representar simultáneamente individuos y tres o más variables. Para una mejor interpretación de los gráficos biplot hay que tener en cuenta los siguientes aspectos: las variables (índices de democracia) se representan mediante vectores y los individuos (países) mediante puntos.

En cuanto a las variables, a partir del gráfico resultante se puede conocer:

- 1) En primer lugar, la variabilidad de las variables observando la longitud de los vectores y el ángulo que forman con los ejes factoriales. De forma que, cuanto mayor sea la longitud de una variable en el análisis y menor el ángulo que forma con el eje factorial que lo representa (eje 1 o eje 2), mayor es la varianza explicada por esa variable.
- 2) Y, en segundo lugar, la correlación entre las variables observando el ángulo que forman entre ellas. Así, cuanto menor sea el ángulo entre dos variables mayor correlación existe entre ellas y, viceversa, cuanto mayor sea el ángulo menor correlación entre dichas variables.

La relación entre individuos y variables se obtiene a partir de la proyección perpendicular de los puntos sobre los vectores. La proximidad entre los puntos se interpreta como similitud entre los casos.

En el Gráfico 1 se observa que los índices con mayor variabilidad en el análisis son el Índice de democracia de EIU y el de Bertelsmann de 2012, si bien los índices restantes presentan también una alta variabilidad en el estudio. La correlación entre las variables es alta, siendo el índice de Desarrollo Democrático (IDD) y el de FH los que presentan una menor correlación entre ellos.

Proyectando perpendicularmente cada uno de los puntos que representan a los países sobre los vectores que representan a las variables obtenemos perfiles de países con características similares en los índices de democracia. Se han establecido cuatro grandes grupos de países (véase el Gráfico 1):

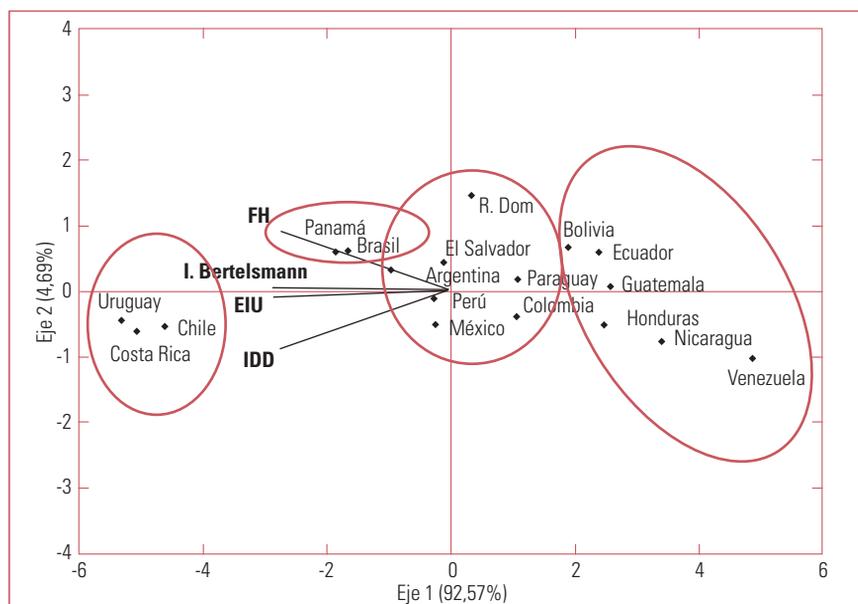
- 1) El grupo formado por Chile, Costa Rica y Uruguay, caracterizado por tener los índices de democracia más elevados de América Latina.
- 2) Un segundo grupo constituido por Panamá y Brasil, con índices de democracia altos.
- 3) El grupo de países con índices de democracia medio estaría formado por Argentina, Colombia, El Salvador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.
- 4) Y, finalmente, el grupo de países con los índices de democracia más bajos constituido por Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela.

Estos cuatro grupos de países configuran una clasificación que tiene un grado muy alto de coincidencia con la realizada por Morlino (2013: 62) más aún teniendo en cuenta que éste no aborda los casos de Honduras, Panamá y República

Dominicana. El primer grupo coincide plenamente con la tríada compuesta por Chile, Costa Rica y Uruguay y la coincidencia también es plena, con la excepción de la peor calificación de Colombia, al comparar los últimos clasificados por Morlino con los que se señalan en el párrafo anterior. En efecto, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Venezuela (como se ha señalado, Honduras no ha sido estudiado) ocupan los últimos lugares de su taxonomía.

Esta circunstancia no debe sorprender en la medida en que la propuesta de Morlino supone una aproximación a la evaluación de la democracia sobre la integración de tres nociones diferentes de calidad basadas en los procedimientos, el contenido y los resultados. Esta idea, surgida de la sociología industrial, permite desgranar la democracia en diferentes dimensiones (cinco relativas al procedimiento y al contenido que se articulan en torno a reglas) donde la rendición de cuentas (entendida como la variable de capacidad de respuesta) desempeña un papel de cierre de las mismas que es fundamental; a ello se suman dos dimensiones más de contenido referidas a la libertad y a la igualdad.

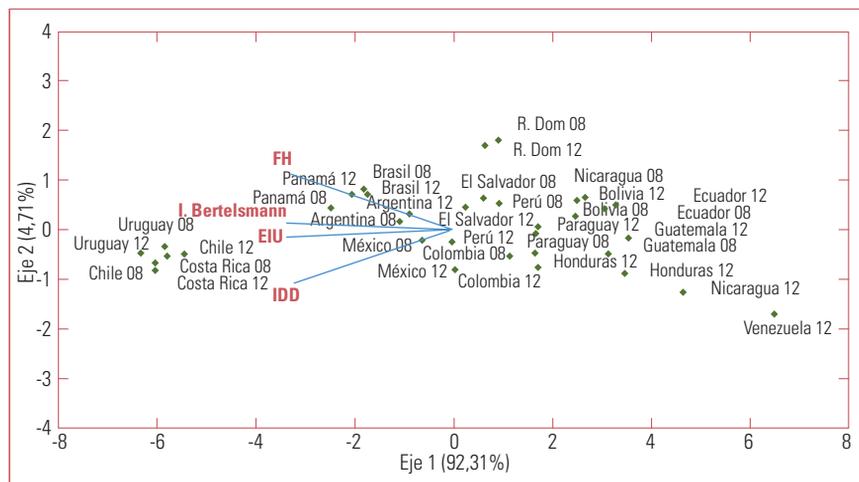
Gráfico 1. Perfiles de países según índices de democracia



Si se observa ahora la evolución que han sufrido los países en el grado de su calidad de la democracia comparando el año 2008 con el 2012 (Gráfico 2), en general los cambios experimentados en esos cuatro años han sido reducidos. Los países donde las variaciones en el conjunto de los cuatro índices analizados han sido mínimas son Brasil, Costa Rica y Paraguay. En cambio, países como Nicaragua, Honduras, Perú e incluso Colombia, han experimentado cambios más significativos en los índices de calidad de la democracia en estos

cuatro años. En los casos de Colombia y Perú, lo que se observa es una mejora en la calidad de la democracia respecto a 2008, mientras que en Honduras y Nicaragua lo que se da es un empeoramiento.

Gráfico 2. Perfiles de países según índices de democracia evolutiva 2008-2012



Consideraciones finales

Lo abordado en el inciso anterior, y en conexión con lo ya indicado en el primer inciso, requiere un análisis de características más cualitativas. El mismo se ve enriquecido al recoger el diagnóstico de los problemas fundamentales y de las recomendaciones para la formulación de políticas públicas que lleva a cabo Morlino (2013: 78-89). La conjunción de todo ello pone de relieve que, si bien en el terreno de la política macro la última década ha sido testigo de la consolidación de una tendencia que se vislumbraba en la primera mitad de la pasada década y que era el ascenso de gobiernos de izquierda en buena parte en el continente sur, lo que ha servido para incrementar notablemente el pluralismo, los casos estatales particularizados ofrecen una gama de problemas comunes que afectan al desempeño de la política, pudiéndose diferenciar individualmente en función del desempeño concreto en las variables presentadas.

El desastre de las políticas neoliberales que causaron un verdadero trauma social e inspiraron procesos de movilización popular muy fuertes, fundamentalmente en Argentina y Bolivia, más Ecuador —que sufrió además una enorme inestabilidad política con siete presidentes en apenas una década—, auparon gobiernos de naturaleza diferenciada bajo un modelo común de «populismo rentista», de acuerdo con Mazucca (2013). Este modelo seguía el articulado por Chávez en Venezuela pocos años antes, fortalecido una vez tras superar el golpe de Estado y la huelga petrolera que se perpetraron contra su gobierno. Además, estos países

a los que les une en términos institucionales un hiperpresidencialismo plebiscitario, supieron adoptar un lenguaje común y pautas de accionar regional solidario. Como se ha señalado, al socaire del denominado socialismo del Siglo XXI, los gobiernos de Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela adoptaron estrategias comunes y fueron conformando un esquema novedoso de articulación de los países bajo Unasur, a los que se incorporó inmediatamente Brasil y Uruguay y, con mayor parsimonia, Chile, Colombia y Perú, así como Paraguay, sobre todo después del triunfo electoral de Fernando Lugo.

Este escenario ha servido para validar una vez más la heterogeneidad de América Latina, ya que si bien fue cierto que se registró un giro a la izquierda, especialmente en países del sur, éste tuvo un componente dual que generó la existencia de matices profundamente diferenciadores: de respuesta al fracaso del neoliberalismo, como ya se dijo, pero también de culminación de un ciclo político electoral donde la alternancia era una consecuencia natural del mismo. Ello generó procesos con vocación de cambio social y basados en una fuerte transformación de la élite en el poder político, que están construyendo una mística propia mediante la gestación de mitos, o la reinterpretación de los ya existentes —Bolívar—, y también de un discurso nuevo. Pero, por otra parte, también se dieron procesos de institucionalización variopinta que están alcanzado grandes logros tanto en el terreno socioeconómico como en el político en experiencias que se inclinan claramente a la derecha en Colombia y Paraguay —este último tras el periodo equívoco, por su carácter coalicional, del gobierno de Fernando Lugo con apoyo de los liberales, mientras que el gobierno de Perú mostraba un carácter de notable ambigüedad—. Chile —tras 20 años de gobiernos de centro izquierda— ha tenido una breve experiencia de gobierno de derecha para volver a la pauta anterior a inicios de 2014. Por otra parte, Chile y Colombia —superadora del personalismo uribista y abriendo un proceso negociador de la paz con la guerrilla— configuran dos escenarios de notable madurez institucional, contrariamente a Paraguay y a Perú, que conforman contextos poliédricos con un sistema de partidos virtualmente volatilizado, el primero, y un notable anquilosamiento oligárquico, el segundo. Un caso aparte que debe ser tenido en cuenta es el de México y el regreso del PRI al gobierno, que en los inicios del nuevo mandato está sentando las bases para articular grandes acuerdos nacionales de profundo calado. Complementariamente en Centroamérica se ha consolidado el gobierno de la izquierda en El Salvador y en Costa Rica llega al gobierno una opción nueva de carácter centro izquierdista. Todo ello hizo que poco a poco se hayan ido gestando diferentes modelos que ya han sido referenciados en el primer inciso.

Esta visión de la democracia en América Latina en 2014 y de su evolución en los últimos tiempos permite ahora abordar y para concluir un diagnóstico de aquellos elementos que pudieran ser factores explicativos de este escenario. Tanto en lo relativo a la existencia de los grupos de países recién señalados como de la evolución registrada en términos de la calidad de la democracia

en el lustro que sigue a 2008, periodo para el que se tienen datos de los cuatro medidores utilizados y de la propia propuesta de Morlino (2013), pareciera que las distintas variables en las que se puede descomponer la democracia dan resultados convincentes en lo atinente a su desempeño. De hecho, hay seis aspectos que deben acentuarse y que son lecciones derivadas de la propia evidencia empírica: dos se relacionan con el ámbito del Estado, y a ellos se suman la mala rendición de cuentas interinstitucional, la desigualdad, la estructura oligárquica de los medios, la debilidad de los partidos políticos y de los sistemas de partidos, y la existencia de una profesionalización política de dudosa calidad.

Los problemas vinculados a la propia dinámica estatal, en un momento histórico fuertemente cuestionada por el vendaval neoliberal, son enunciados como consecuencia de falencias serias en el Estado de derecho vinculadas con la corrupción, la inseguridad ciudadana, la débil protección de los derechos económicos y sociales, pero también de la incapacidad de confrontar la degradante violencia interna. Asimismo, el Estado es percibido como muy ineficiente por su falta de capacidad administrativa que se ve ligada a la existencia de una función pública muy precaria que ni está profesionalizada ni es independiente, aspectos que se amplían con la fragilidad crónica de las fuerzas de seguridad y, en general, con la incapacidad estatal de ejercer el monopolio de la violencia legítima.

La institucionalidad genera, a través de la creación de distintas instancias, que deberían poner en marcha mecanismos de rendición de cuentas horizontal, una respuesta novedosa al desarrollo constitucional en consonancia con experiencias más o menos exitosas llevadas a cabo en otros países que son copiadas a veces gracias a incentivos expresos de la ayuda al desarrollo de aquéllos. Sin embargo, la pobre capacitación del personal al frente de ellas y la captura de estas instituciones por los proyectos hegemónicos que se han ido extendiendo en la región, las hace de todo punto ineficientes, convirtiéndose en meras comparsas del proyecto oficial sin ninguna capacidad de vigilancia ni de exigir una respuesta adecuada por parte de los organismos objetos de control.

La lacerante desigualdad en términos económicos que hacen de América Latina la región más desigual del mundo es otro problema común que conspira a la hora de alcanzar una política de calidad. Pero no se trata solamente de la desigualdad económica, a ella hay que añadir la del componente étnico, ya que persiste una fuerte marginalidad en sectores indígenas y afrodescendientes. La desigualdad de género se agrega a las dos anteriores, en clave tanto socioeconómica como cultural. El hecho de que hayan llegado a coincidir, aunque por apenas unos meses, cuatro mujeres en la presidencia de sus respectivos países, es evidencia de que 35 años después del inicio de la ola democrática que se hizo presente en la región la mujer desempeña todavía un papel político subalterno.

La estructura oligopólica de los medios de comunicación en países con débil oposición política hace que aquéllos asuman el papel de ésta, confrontándose con el poder político hegemónico. Los medios, en otros escenarios donde la situación no es similar, también configuran una presencia todopoderosa a la hora de ungir candidatos presidenciales y de mantener un protagonismo estelar en las campañas electorales. Pero, a su vez, los intentos de intervención del poder político mediante leyes que actúan como una mordaza, la creación de una red pública de comunicación o la puesta en marcha de «sabatinas» en las que el presidente se dirige, por tiempo a veces indefinido, a la audiencia amorzada circunstancialmente por obligadas conexiones nacionales en cadena, son también ejes de un relato que evidencia una confrontación en términos de poder en los que la opinión pública queda subordinada a la política.

La debilidad de los partidos políticos y de los sistemas de partidos en algunos países ha llevado a su casi eliminación del espacio público y su sustitución por una práctica basada en candidatos que, fuera de todo cauce disciplinario y programático partidista, ejercen una carrera política autónoma. Este escenario es muy evidente en Panamá y en Guatemala. En otro orden de cosas, también se dan partidos-movimiento articulados bajo liderazgos personalistas en los que no hay transparencia en el manejo de sus finanzas, ni mecanismos internos de selección de sus líderes y candidatos, a la vez que tampoco hay un conocimiento preciso acerca de la elaboración de sus programas (Alcántara Sáez y Cabezas, 2013). El mecanismo institucional que impone el presidencialismo, así como el fenómeno ampliamente asentado de la personalización de las campañas electorales, junto con el deterioro de la confianza en los partidos por parte de la sociedad, están en la base de esta situación.

Finalmente, un apartado que debe considerarse tiene que ver con la calidad de los líderes políticos latinoamericanos. Un aspecto que se ha tenido muy poco en cuenta y que se refiere al tema de la profesionalización de la política (Alcántara Sáez, 2012). Faltos de una experiencia suficiente, de una formación adecuada y de mecanismos de control exhaustivos y de transparencia sobre su labor, los políticos viven encapsulados en el sistema político. En el ejercicio de una política de calidad se echa en falta que sean sometidos a mecanismos de evaluación ex ante, durante el ejercicio de su tarea y al finalizar la misma. La posibilidad de la existencia de agencias independientes que informen de su trayectoria y que hagan seguimiento a su quehacer se alza como un imperativo que indudablemente sirve a la propia calidad del sistema.

Notas

Marco teórico

- ¹ A tono con esta noción de la democracia consensual, Lijphart incluye diversos indicadores; representación de la mujer, participación electoral, satisfacción con la democracia y corrupción. Éstos, una vez aplicados, muestran de qué manera puede mejorar su calidad una democracia consensual.
- ² Véase las referencias siguientes y Morlino (2011, cap. 8) para corroborar más precisamente la inclusión de tales dimensiones en las cualidades, especialmente en subdimensiones como el Estado de derecho y el grado de respuesta, aunque con indicadores parcialmente distintos.
- ³ Mazzuca (2010) sugiere un enfoque distinto para conceptualizar la calidad de las democracias, en especial en América Latina. En su opinión, el «acceso al poder» y el «ejercicio del poder» deben ser las nociones cruciales que conviene considerar; la segunda se refiere al análisis de la calidad de la democracia, que incluye como característica el grado de participación del Estado. Aunque éste es un punto de vista relevante, termina generando una simplificación excesiva, con la consecuencia de acotar innecesariamente el análisis empírico.
- ⁴ La perspectiva de la calidad del gobierno, es decir, de «instituciones gubernamentales creíbles, fiables, imparciales, no corruptas y competentes», es distinta al análisis aquí desarrollado. Como se ve más adelante, estos autores se centran principalmente en lo que aquí denominamos «Estado de derecho». Sin embargo, la base de metadatos que han construido es mucho más amplia y abarca las variables aquí consideradas (véase la siguiente referencia y el Anexo II).
- ⁵ Pueden obtenerse detalles y ver la forma en que estas mediciones se complementan unas a otras en: www.idd-lat.org/cuestiones_metodologicas/n/index.html.
- ⁶ Véase, entre las críticas más vehementes, la de Plattner (2004, pp. 106-110).
- ⁷ Hemos dejado aparte a Honduras, Panamá y República Dominicana, en la medida en que se tomó la decisión de posponer la investigación de campo en dichos países. En su trabajo, Levine y Molina (2011) analizan los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Nicaragua y Venezuela.
- ⁸ La definición mínima del Estado de derecho, sugerida por Maravall (2002), se refiere a la aplicación de leyes que: 1) hayan sido conformadas y aprobadas mediante procedimientos preestablecidos; 2) no sean retroactivas [...] sino generales, estables, claras y jerárquicamente ordenadas [...], y 3) sean aplicadas a casos particulares por tribunales ajenos a la influencia política y accesibles a todos, cuyas decisiones sigan los procedimientos requeridos y establezcan el grado de culpa mediante medios ordinarios.
- ⁹ Por ejemplo, como recalca una investigación clásica de Verba, Nie y Kim (1978), la fuerza de un grupo organizado compensa la debilidad y la desigualdad consiguiente de los grupos sociales de recursos insuficientes. Al mismo tiempo, la organización puede poner de manifiesto otras distorsiones, como la buro-

cratización, el desarrollo de oligarquías, una clase política profesionalizada distante de la ciudadanía (véase Mitchels, 1962).

- ¹⁰ Los casos latinoamericanos, en particular, respaldan este punto, que no puede ser analizado en este trabajo (véase, por ejemplo, Mainwaring y Shugart, 1997).
- ¹¹ Esta igualdad también está estipulada por el sistema jurídico y tratada en los manuales de derecho constitucional.
- ¹² Esto es «simplemente» parte del párrafo 2, artículo 3 de la Constitución italiana.
- ¹³ Hay un tratamiento más extenso sobre el problema del sentido de la democracia en el nivel de las masas en Morlino (1998, cap. 2).
- ¹⁴ No me referiré aquí a los problemas teóricos asociados con los vínculos entre responsabilidad y respuesta, que ya han sido analizados en el marco de la teoría de la democracia representativa. Si se desea obtener más información al respecto, véase Sartori (1987, esp. 6.9).
- ¹⁵ Por ejemplo, una pregunta común sería «¿En qué medida se siente satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país?». Véase Morlino, 1998, cap. 7, sobre este particular aplicado a Europa meridional.
- ¹⁶ Hay numerosos estudios cuantitativos que analizan esta cuestión, como el de Eulau y Prewitt (1973), Eulau y Karpis (1977), King (1990) y Huber y Powell (1994).
- ¹⁷ Existen ejemplos referidos a la corrupción en Della Porta y Meny (1997) y Della Porta y Vannucci (1999).

Análisis empírico

- ¹ Con respecto a los datos elegidos, véase Morlino 2011, cap. 8. Además, hay otros trabajos en América Latina, incluso publicados por IDEA Internacional, que, de ser actualizados, sería útil combinar con el nuestro. Véase, por ejemplo, López Pintor y Gratschew (2002).
- ² Como se observó en el texto, la desigualdad de ingresos —medida por el índice de Gini e informada en el Gráfico 12— constituye un indicador útil, pero no una perfecta medida de «igualdad» como se definió y empleó en este informe.
- ³ Éste es el porcentaje medio de encuestados (1995-2000) que declaró que apoyaría un gobierno militar si la situación fuese muy mala (fuente: Latinobarómetro).

Post Scriptum sobre la calidad de la democracia

- ¹ *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, PNUD, Nueva York, 2004; *Nuestra Democracia*, OEA-PNUD, México, 2011; *Estado de ciudadanía. Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI*, Sudamericana, PNUD, AECID, Buenos Aires, 2011.
- ² El clientelismo clásico supone una relación vertical entre el subalterno y su protector. El clientelismo horizontal implica la protección de todo un colectivo social. En la práctica, las dos formas se combinan constantemente.
- ³ «Rurbano» es un neologismo que escuchamos expresar en los años sesenta al Prof. Horacio Martorelli, aquí lo empleamos para señalar los fenómenos de una población que vive en centros de aglomeración, muchos en periferias de grandes metrópolis, pero que aún mantienen pautas culturales y costumbres propias del medio rural del que provienen sus antecesores inmediatos.
- ⁴ Un ejemplo mucho más sofisticado lo provee el Presidente uruguayo, José Mujica. Mientras que su antecesor Tabaré Vázquez se manejaba con pautas propias de quien ejerce fuerte autoridad, Mujica apeló a su vieja raíz anarquista y popular de origen blanco (referencia de uno de los partidos históricos del Uruguay). Esto ha conducido a un cambio interno en el Frente Amplio. Mujica no tiene capacidad e «influencia directriz» sobre sus sucesores y, al igual que en el pasado en los partidos históricos del Uruguay, ello lleva a que su sector (la llamada «barra» el MPP [Movimiento de Participación Popular] pague el costo. No seguirá siendo el sector mayoritario del partido de gobierno, Frente Amplio. La integración negativa en Uruguay tiene por costo la liquidación progresiva de ese sector, y la «herencia» de los viejos militantes de los años sesenta y setenta no puede transmitirse.

- ⁵ Uruguay, que ya tenía la figura de la unión concubinaria, admitió el matrimonio igualitario. También se logró despenalizar el aborto, volviendo a la situación existente entre 1934 y 1936; recientemente, aprobó una norma para regular la venta de *cannabis* (marihuana) bajo control estatal.
- ⁶ Durante el periodo neoliberal se aplicaron políticas sociales selectivas focalizadas de carácter compensatorio, apuntando a la equidad. El periodo de predominio progresista sigue, en la práctica, con la focalización y la selectividad, pero su justificación es la integración social, la universalidad de coberturas en pos de la igualdad. Así, se aplican con distintos nombres, planes para proteger a mujeres y niños, para combatir el hambre, la falta de habitación, la mejora de remuneraciones, etcétera.
- ⁷ Por supuesto que las tendencias históricas cuentan y la conformación de países o regiones interiores hace que sus centros urbanos primordiales se mantengan, pero, en zonas «nuevas», predomina el patrón urbano costero y litoraleño.
- ⁸ Se expresan, fundamentalmente, en la difícil convivencia social entre sectores subalternos y capas medias. Todos, sin embargo, apuntan a incrementar la inseguridad. En muchos casos involucran nuevas formas de convocatoria, especialmente de los sectores jóvenes. El término aun no castellanizado *flashmobs* da cuenta de estas movilizaciones que, en su mayoría, carecen de consenso político partidario. Con expresión social fuerte en San Pablo, Brasil los sectores populares buscan adueñarse por lapsos cortos de centros comerciales, los denominados «rolezinhos».
- ⁹ La acción de «barras bravas», «torcidas organizadas», «ultras» de seguidores de clubes deportivos son otras de esas manifestaciones. Fuera de América Latina han tenido manifestaciones políticas, como los Tigres de Arkan, en la Serbia de los años noventa, o los seguidores del club egipcio de fútbol, Al Ahly, en la Plaza Tahir en El Cairo en 2011.
- ¹⁰ La expresión «rule of law» en inglés es cercana en contenido, pero no equivalente. El respeto a la ley, que tiene un contenido diferente en la tradición anglo, flexible y constantemente en cambio, no es el mismo que el que tuvo origen en el continente europeo y que, luego, se trasplantó a América Latina.
- ¹¹ Mosca la define como «la dottrina o le credenze che danno una base morale al potere dei dirigenti» [la doctrina o las creencias que dan una base moral al poder de los dirigentes].
- ¹² En el pasado reciente, en Bolivia hubo un Ministerio de Desarrollo Humano que apuntaba a captar fondos de cooperación internacional apelando a un concepto prestigioso. En Venezuela hubo un Ministerio de la Inteligencia. Hoy, en Ecuador, hay un Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano. El uso de una terminología abusiva, proveniente del mundo de los negocios, oscurece casi todo el discurso. Así, se habla de «valor agregado», o de «acuerdos estratégicos», o de «gerencia de talento», o «pensamiento inteligente» u otras expresiones de fortuna que carecen de toda precisión.

Anexo

- ¹ «El pueblo de Venezuela, en ejercicio, de sus poderes creadores e invocando la protección de Dios, el ejemplo histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar y el heroísmo y sacrificio de nuestros antepasados aborígenes y de los precursores y forjadores de una patria libre y soberana; con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna; promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad; en ejercicio de su poder originario representado por la Asamblea Nacional Constituyente mediante el voto libre y en referendo democrático, decreta la siguiente: [...]» Extracto del Preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999.
- ² Como antecedente hay que señalar que la Constitución colombiana de 1991 había creado las denominadas bancas de representación especial para los pueblos indígenas y para las llamadas «negritudes».
- ³ A diferencia de sus colegas Evo Morales, que apenas fue un soldado que cumplió servicio militar y de Correa sin antecedentes en ese campo, Chávez fue un oficial del Ejército y tenía ascendiente en la institución

y era parte de la cultura y el «ethos» militar. Por ello le resultó más fácil manipular al cuerpo de oficiales. Correa ha tenido menos éxito y Morales se apoya en los contingentes de tropa, la mayoría de los cuales son mestizos de clases subalternas de la sociedad boliviana, a los que lisonjea para contrabalancear a los oficiales.

- ⁴ El texto del Preámbulo hace referencia un pasado mítico. «En tiempos inmemoriales se erigieron montañas, se desplazaron ríos, se formaron lagos. Nuestra amazonia, nuestro chaco, nuestro altiplano y nuestros llanos y valles se cubrieron de verdes y flores. Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas. Así conformamos nuestros pueblos, y jamás comprendimos el racismo hasta que lo sufrimos desde los funestos tiempos de la colonia. [...] El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado. [...] Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra; en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos. [...] Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos. [...] Nosotros, mujeres y hombres, a través de la Asamblea Constituyente y con el poder originario del pueblo, manifestamos nuestro compromiso con la unidad e integridad del país. [...] Cumpliendo el mandato de nuestros pueblos, con la fortaleza de nuestra Pachamama y gracias a Dios, refundamos Bolivia. [...] Honor y gloria a los mártires de la gesta constituyente y liberadora, que han hecho posible esta nueva historia».
- ⁵ BBC Mundo 7 de febrero de 2009. «Bolivia promulga nueva Constitución».
- ⁶ Evo Morales promulga en Bolivia la nueva constitución». *El País*, Madrid, de 8 de febrero de 2009.
- ⁷ Artículo 1.— Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. Artículo 2.— Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley. Artículo 3.— La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano.
- ⁸ Artículo 8.I.— El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), *suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi mara'ei* (tierra sin mal) y *ghapaj ñan* (camino o vida noble). II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien.
- ⁹ Artículo 5. I.— Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el *aymara*, *araona*, *baure*, *bésiro*, *canichana*, *cavineño*, *cayubaba*, *chácobo*, *chimán*, *ese ejja*, *guaraní*, *guarasuwe*, *guarayu*, *itonama*, *leco*, *machajuyayikallawaya*, *machineri*, *maropa*, *mojeño-trinitario*, *mojeño-ignaciano*, *moré*, *mosetén*, *movima*, *pacawara*, *puquina*, *quechua*, *sirionó*, *tacana*, *tapiete*, *toromona*, *uru-chipaya*, *weenhayek*, *yaminawa*, *yuki*, *yuracaré* y *zamuco*. II. El Gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deben utilizar al menos dos idiomas oficiales. Uno de ellos debe ser el castellano, y el otro se decidirá tomando en cuenta el uso, la conveniencia, las circunstancias, las necesidades y preferencias de la población en su totalidad o del territorio en cuestión. Los demás gobiernos autónomos deben utilizar los idiomas propios de su territorio, y uno de ellos debe ser el castellano.
- ¹⁰ En mayo de 2013 Bolivia presentó una demanda en el Tribunal de La Haya reclamando a Chile la salida al mar. En Argentina al reformarse la Constitución en 1994 se agregó una primera disposición transitoria, indicando que las islas Malvinas y otras del Atlántico Sur (Georgias y Sándwiches del sur) son parte del territorio argentino.

¹¹ El artículo sigue con esta redacción: II.— La Asamblea Legislativa Plurinacional efectuará por dos tercios de sus miembros presentes la preselección de las postulantes y los postulantes por cada departamento y remitirá al órgano electoral la nómina de los precalificados para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral. III. Las y los postulantes o persona alguna, no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabilitación. El Órgano Electoral será el único responsable de difundir los méritos de las candidatas y los candidatos. IV. Las magistradas y magistrados no podrán pertenecer a organizaciones políticas. V. Serán elegidas y elegidos las candidatas y los candidatos que obtengan mayoría simple de votos. La Presidenta o el Presidente del Estado ministrará posesión en sus cargos. VI. Para optar a la Magistratura del Tribunal Supremo de Justicia será necesario cumplir con los requisitos generales establecidos para los servidores públicos: haber cumplido treinta años de edad, poseer título de abogado, haber desempeñado, con honestidad y ética, funciones judiciales, profesión de abogado o cátedra universitaria durante ocho años y no contar con sanción de destitución del Consejo de la Magistratura. Para la calificación de méritos se tomará en cuenta el haber ejercido la calidad de autoridad originaria bajo su sistema de justicia. VII. El sistema de prohibiciones e incompatibilidades aplicado a las Magistradas y a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia será el mismo que para los servidores públicos.

¹² Se trata de los titulares del Tribunal Supremo de Justicia (9), Tribunal Constitucional (7), Tribunal Agroambiental (7) y Consejo de la Judicatura (5) y sus suplentes.

¹³ La alta abstención en el proceso coincidió con una marcha indígena, hacia La Paz, los que rechazan la construcción de una carretera que cruzaría la reserva ecológica Tipnis y el parque Isidoro Sécuré. La marcha fue promovida por uno de los apoyos más importantes de Evo Morales en la sociedad, la Confederación de Rublos indígenas de Bolivia, CIDOB.

¹⁴ Morales, agregó; «Quiero decirles a todos los miembros del Órgano Judicial que Evo Morales no les pide que lo defiendan. Así, como ningún miembro del Estado puede hacer uso de ningún magistrado del poder judicial». También manifestó su anhelo de que la justicia que imparta el Órgano Judicial sea «exportada hacia el exterior» como ejemplo. «Así como exportamos políticas, por qué no exportar la forma de elegir y administrar la justicia», dijo. Las referencias son tomadas de la prensa boliviana del día 3 de enero de 2012.

¹⁵ El preámbulo apela a «nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos», continúa indicando «Celebra(ando) a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia», pero también da cuenta de otro legado: «Invoca(ando) el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad», hace un reconocimiento al pasado pues «apela(ando) a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad», y los constituyentes se consideraron «Como herederos de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo, y con un profundo compromiso con el presente y el futuro», por lo que dan un texto refundador, pues «deciden construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay* [...] en una sociedad que respete [en todas sus dimensiones] la dignidad de las personas y las colectividades. [...]. Un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana —sueño de Bolívar y Alfaro—, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra».

¹⁶ Artículo 1.— El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.

Artículo 2.— La bandera, el escudo y el himno nacional, establecidos por la ley, son los símbolos de la patria. El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el *kichwa* y el *shuar* son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley. El Estado respetará y estimulará su conservación y uso.

¹⁷ Guenther Roth, *The Social Democrats in Imperial Germany*, Bedminster Press, Totowa, NJ, 1963.

Política y calidad de la democracia en América Latina

- ¹ Denominación no incorporada a los otros procesos y de uso limitado casi exclusivamente al caso venezolano. En Ecuador, por ejemplo, la expresión es «revolución ciudadana».
- ² Según el cual toda constitución busca alcanzar una serie de objetivos sustantivos que están señalados en el propio texto constitucional por encima de ser una mera forma de organización del poder o de señalamiento de sus competencias. Bajo cierto estiramiento conceptual la Constitución es un programa de obligado cumplimiento al que deben servir todos los poderes del Estado y, si el Constituyente ha buscado en la misma un propósito transformador tanto de la sociedad como de la acción política, éste debe ser seguido sin cuestionamiento alguno.
- ³ Posiblemente el lapso que puede considerarse es el que transcurre de 1998 a 2003.

Bibliografía general

Alcántara Sáez, Manuel, *El oficio de político*, Tecnos, Madrid, 2012.

Alcántara Sáez, Manuel, «La democracia en América Latina: calidad y rendimiento», *Sistema*, Madrid, núm. 203-204, 2008, pp. 125-148.

Alcántara Sáez, Manuel, «Los retos actuales de la política en América Latina», *Res Publica. Revista de Filosofía Política*, núm. 30, Universidad Complutense, Madrid, 2013, pp. 203-227.

Alcántara Sáez, Manuel y Lina Cabezas Rincón (eds.), *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2013.

Alcántara Sáez, Manuel y María Laura Tagina (eds.), *Elecciones y política en América Latina (2009-2011)*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2013.

Altman David, Aníbal Pérez Liñán, «Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries», *Democratization*, vol. 9, núm. 2, pp. 85-100, 2002.

Álvarez, Ramón Michael, y Gabriel Katz, «Structural cleavages, electoral competition and partisan divide: A Bayesian multinomial probit analysis of Chile's 2005 election», en *Electoral Studies*, vol. 28, núm. 2, pp. 177-189, 2009.

Barnes, Samuel, y Max Kaase (eds.), *Political Action*, Sage Publications, Londres, 1979.

Bartolini, Stefano, «Collusion, Competition and Democracy Part I», *Journal of Theoretical Politics*, vol. 11, núm. 4, pp. 435-470, 1999.

- Bartolini, Stefano, «Collusion, Competition and Democracy. Part II», *Journal of Theoretical Politics*, vol. 12, núm. 1, pp. 33-65, 2000.
- Beetham, David (ed.), *Defining and Measuring Democracy*, Sage, Londres, 1994.
- Beetham, David, Edzia Carvalho, Todd Landman y Stuart Weir (coords.), *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica*, IDEA Internacional, Estocolmo, 2009.
- Beetham, David, Iain Byrne, Pauline Ngan y Stuart Weir, *Democracy Under Blair*, Politico's, Londres, 2002.
- Beetham David, Sarah Bracking, Iain Kearton, Stuart Weir, *The IDEA Handbook on Democracy Assessment*, IDEA Internacional, Estocolmo; Kluwer Law International, La Haya, 2002.
- Benda, Julien, *La trahison des clercs*, 1927; versión en inglés, *The Betrayal of the Intellectuals*, Beacon Press, Boston, 1955.
- Burt, Jo-Marie, «Guilty as Charged: The Trial of Former Peruvian President Alberto Fujimori for Human Rights Violations», *International Journal of Transitional Justice*, vol. 3, pp. 384-405, 2009.
- Carlin, Ryan E., «The Socioeconomic Roots of Support for Democracy and the Quality of Democracy in Latin America», *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 1, pp. 48-66, 2006.
- Carrillo-Flórez, Fernando, Dennis P. Petri, *Quality of Democracy and Parliamentary Reform in Latin America: How Can Europe Help*, IDEA Internacional, Estocolmo, 2009.
- Centellas, Miguel, «Revisiting Assessing the Quality of Democracy. Measuring Democratic Competition and Participation in Latin America since the 'Left-Turn'», documento presentado en el Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 31 de marzo-3 de abril de 2011.
- Chavez, Rebecca Bill, «Democracy Challenged: Latin America in the Twenty-First Century», *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, pp. 169-190, 2005.
- Cingranelli, David, y David Richards, *The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project Coding Manual Version 2008.3.13*, 2008.
- Coppedge, Michael, John Gerring y Staffan I. Lindberg, «Variedades de democracia (V-Dem): un enfoque histórico, multidimensional y desagregado», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 30, noviembre de 2012, pp. 97-109.

- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, Nueva York, 1975 (Triangle Papers).
- Dabène, Olivier (dir.), *La gauche en Amérique latine*, SciencesPo, Les Presses, París, 2012.
- Daga, Sergio, «The Quality of Democracy and Economic Freedom in Latin America and the Caribbean», *CIPE Development Blog*, 2013.
- Dahl, Robert A., *Poliarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.
- Della Porta, Donatella, e Yves Meny, *Democracy and corruption in Europe*, Pinter, Londres y Washington, 1997.
- Della Porta, Donatella, «Social Capital, Beliefs in Government and Political Corruption», en Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies, What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, Princeton, 2000, pp. 202-229.
- Della Porta, Donatella, y Alberto Vannucci, *Corrupt Exchanges. Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*, Aldine de Gruyter, Nueva York, 1999.
- Della Porta, Donatella, y Morlino Leonardo, *Rights and the Quality of Democracy in Italy. A Research Report*, IDEA Internacional, Estocolmo, 2001.
- Diamond, Larry J., y Leonardo Morlino (eds.), *Assessing the Quality of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2005.
- Djilas, Milovan, *La nouvelle classe dirigeante*, Plon, París, 1957.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Brothers, Nueva York, 1957.
- Dunkerley, James, «The Pacification of Central America», Documento de investigación núm. 34, Institute for the Study of the Americas, University of London, Londres, 1993.
- EIU, *Civilization*, Penguin Books, Londres, 2013.
- EIU, *Democracy Index 2012: Democracy at a Standstill*, Niall Ferguson, The Economist Intelligence Unit, Londres, 2012;
- Elster, Jon, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Eulau, Heinz, y Kenneth Prewitt, *Labyrinths of Democracy*, Bobbs-Merrill, Nueva York, 1973.

- Eulau, Heinz, y Paul Karp, «The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness», *Legislative Studies Quarterly*, vol. 2, núm. 3, 1977, pp. 233-254.
- Ferguson, Niall, *Civilization: The West and the Rest*, Penguin Books, Londres, 2012.
- Foro Económico Mundial, *Perspectivas de la Agenda Mundial 2014*, Foro Económico Mundial, Ginebra, 2013.
- García Montero, Mercedes, *Presidentes y Parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid, 2009.
- Giddens, Anthony, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Polity Press, Cambridge, 1984.
- Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, IDEA Internacional, OEA, UNAM, México, 2011.
- Hirschman, Albert, *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, 1970.
- Huber, John D., y G. Bingham Powell, «Congruence Between Citizens and Policy Makers in Two Visions of Liberal Democracy», *World Politics*, vol. 46, núm. 3, 1994, pp. 291-326.
- Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968.
- IDEA Internacional, «Latin America: Statistics are encouraging, but parity is still out of reach», marzo de 2013, Lima.
- IDEA Internacional, *Philippine Democracy Assessment. Rule of Law and Access to Justice*, Estocolmo, 2010.
- IDEA Internacional, *State of Local Democracy in the Arab World*, Estocolmo, 2011.
- IDEA Internacional-Comisión Interamericana de Mujeres, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, IDEA Internacional, OEA, CIM, Lima, 2013.
- IDEA Internacional-Fundación Kofi Annan, *Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*, IDEA Internacional/Fundación Kofi Annan, Estocolmo, 2012.
- Kaase Max, y Kenneth Newton, *Beliefs in Government*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

- Katz, Gabriel, y Leonardo Morlino, «The Qualities of Democracy in Latin America. First Research Results», ponencia presentada en el Congreso Mundial de IPSA, Madrid, 12-18 de julio de 2012.
- King, Gary, «Electoral Responsiveness and Partisan Bias in Multiparty Democracies», *Legislative Studies Quarterly*, vol. 15, núm. 2, 1990, pp. 159-181.
- Krauze, Enrique, «Un amanecer distinto para Venezuela», *El País*, Edición Internacional, 7 de marzo de 2013.
- Labrousse, Ernest, *Esquisse du mouvement des prix et des revenus en France au XVIII^e siècle*, 2 vols, Dalloz, París, 1933,
- Lafeber, Walter, *Inevitable Revolutions: The United States in Central America*, W. W. Norton & Company, Nueva York, 1993.
- Landman, Todd, *Assessing the Quality of Democracy*, IDEA International, Estocolmo, 2008.
- Landman, Todd, *Studying Human Rights*, Routledge, Londres, 2006.
- Latinobarómetro, *Informe 2013*, Santiago de Chile, noviembre de 2013.
- Levine Daniel H., José Enrique Molina, «Measuring the Quality of Democracy», en Danie H. Levine y José Enrique Molina (eds.), *The Quality of Democracy in Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, 2011.
- Levine, Daniel H., y José Enrique Molina (eds.), *The Quality of Democracy in Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, 2011.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven, 1999.
- Lijphart, Arend, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, Berkeley, 1968.
- Linz, Juan J., y Arturo Valenzuela (eds.), *The failure of Presidential Democracy* Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994.
- López Pintor, Rafael, y Maria Gratschew (eds.), *Voter Turnout Since 1945: A Global Report*, International IDEA, Estocolmo, 2002.
- Magen, Amichai, y Leonardo Morlino (eds.), *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy?*, Routledge, Londres, 2008.

- Mainwaring, Scott, «Introduction: Democratic Accountability in Latin America», en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press Oxford, 2003, pp. 3-33.
- Mainwaring, Scott, y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 1997.
- Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Cambridge University Press, Londres, 1997.
- Maravall, José María, «The rule of law as a political weapon», en José María Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, pp. 261-301.
- Mazzuca, Sebastián L., «Access to Power Versus Exercise of Power Reconceptualizing the Quality of Democracy in Latin America», *Studies in Comparative International Development*, vol. 45, núm. 3, 2010, pp. 334-357.
- Mazzuca, Sebastián L., «The Rise of Rentier populism», *Journal of Democracy*, vol. 24, núm. 2, 2013, pp. 108-122
- Michels, Robert, *Political Parties*, The Crowell-Collier Publ., Nueva York, 1962.
- Mill, John Stuart, *On Liberty*, Penguin Classics, Londres, 1859 y 2010,
- Moreno Luis Alberto, Helgesen Vidar, «Prólogo», en J. Mark Payne, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo (coords.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID-IDEA, Washington, 2006.
- Morlino, Leonardo, *Changes for Democracy. Actors, Structures and Processes*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Morlino, Leonardo, *Costruire la democrazia: gruppi e partiti in Italia*, Il Mulino, Bolonia, 1991.
- Morlino, Leonardo, *Democracy between Consolidation and Crisis. Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Morlino, Leonardo, «Good and Bad Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy», *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 20, núm. 1, 2004, pp. 5-27.
- Morlino, Leonardo, *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. IDEA y LUISS, Estocolmo y San José de Costa Rica, 2013.

- Morlino, Leonardo, «Observando las diferentes calidades de la democracia», *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Universidad de Guanajuato, vol. 1, núm 1, Guanajuato, México, 2011, pp. 9-38.
- Mosca, Gaetano, *Storia delle Dottrine Politiche*, Laterza, Bari-Roma, 1978 (1ª ed.1937).
- Munck, Gerard L., *Measuring Democracy: A Bridge between Scholarship and Politics*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2009.
- Navia, Patricio, Ignacio Walker, «Political Institutions Populism and Democracy in Latin America», en Mainwaring Scott, Timothy Scully (eds.), *Democratic Governance in Latin America*, Stanford University Press, 2008, pp. 245-265.
- NED, «Political Clientelism, Social Policy and the Quality of Democracy: Evidence from Latin America, Lessons from Other Regions», Informe de la conferencia realizada en Quito, 5-6 de noviembre de 2010.
- Negretto, Gabriel, «Shifting Constitutional Design in Latin America. A two Level Explanation», *Texas Law Journal*, vol. 89, núm. 7, 2011, pp.1777-1806,
- Newton, Kenneth, y Pippa Norris, «Confidence in Public Institutions: Fate, Culture, or Performance?», en Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, Princeton, 2000, pp. 52-73.
- Nolte, Detlef, y A. Schilling-Vacaflor (eds.), *New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices*, Asghate, Londres, 2012.
- O'Donnell, Guillermo, *Counterpoint: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Indiana University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 1999.
- O'Donnell, Guillermo, «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994, pp. 55-69.
- O'Donnell, Guillermo, «Hacia un Estado de y para la democracia», pp. 25-62 en PNUD, 2007.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullerell y Osvaldo M. Iazzeta (eds.), *The Quality of Democracy. Theory and Applications*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 2004.
- OEA-PNUD, *Nuestra democracia*, OEA-PNUD, México, 2011.
- Panebianco, Angelo, *Modelli Di Partito*, Il Mulino, Milán, 1982.

- Parkinson, Robert, en Marian Sawer (ed.), *Elections: Full, Free & Fair*, Federation Press, Leichhardt, 2001.
- Parry, Geraint, «The Idea of Political Participation», en Geraint Parry y Bryce Anderson (eds.), *Participation in Politics*, University of Manchester Press, Manchester, 1972, pp. 3-38.
- Pastor, Robert A., (ed.), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, Holmes & Meier, Nueva York y Londres, 1989.
- Pettit, Philip, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- Pharr, Susan J., Robert D. Putnam y Russell J. Dalton, «Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies?», en Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies, What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, Princeton, 2000.
- Pharr, Susan J., y Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, Princeton, 2000.
- Pinto-Duschinsky, Michael, «Financing Politics: A Global View», *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 4, 2002, pp. 69-86.
- Plattner, Marc, «A Skeptical Afterword», *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, 2004, pp. 106-110.
- PNUD, *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010, PNUD, San José, Costa Rica, 2010.
- PNUD, *Democracia/Estado/Ciudadanía: hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, PNUD, Lima-Nueva York, 2007.
- PNUD, *El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*, Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, Nueva York, 2013.
- PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, PNUD, Nueva York, 2004.
- PNUD, *La protesta social en América Latina*, Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPER), PNUD, Fundación UNIR Bolivia, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2012.
- PNUD, *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, PNUD, Nueva York, 2014.

- Polilat, *Índice de desarrollo democrático de América Latina (IDD-Lat)*, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, años varios (www.idd-lat.org).
- Putnam, Robert D., *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Touchstone, Nueva York, 2000.
- Putnam, Robert D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- Ringen, Stein., *What Democracy Is For: On Freedom and Moral Government*, Princeton University Press, Princeton, 2007.
- Roberts, Andrew, *The Quality of Democracy in Eastern Europe. Public Preferences and Policy Reforms*, Cambridge University Press, Nueva York, 2010.
- Roth, Guenther, *The Social Democrats in Imperial Germany: A Study in Working-Class Isolation and National Integration*, Bedminster Press, Totowa, NJ, 1963.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber y John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1992.
- Sartori, Giovanni *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*, Fondo de Cultura Económica-ITESM, México, 2005.
- Sartori, Giovanni, *Democrazia e Definizioni*, Il Mulino, Bolonia, 1957.
- Sartori, Giovanni, *Theory of Democracy Revisited*, Chatham House Publishers, Nueva York, 1987.
- Sawer, Marian, «Democratic Values: Political equality?», *Democratic Audit of Australia*, Australian National University, Documento de debate 9/07, 2007, <http://democratic.audit.anu.edu.au>.
- Sawer, Marian, Norman Abjorensen y Philip Larkin, *Australia. The State of Democracy*, The Federation Press, Annandale, 2009.
- Schedler, Andreas, «Conceptualizing Accountability», en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Boulder, 1999, pp. 13-28.
- Schmitt, Carl, *Dictatorship*, Polity Press, Cambridge, Inglaterra, 2014 [*Die Diktatur*, 1ª ed., 1921].

- Schmitter, Philippe C., «The Limits of Horizontal Accountability», en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder, 1999, pp. 59-63.
- Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Allen & Unwin, Londres, 1964.
- Siavelis, Peter M., «Electoral Reform. Doesn't Matter-or Does It? A Moderate Proportional Representation System for Chile», *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 1, 2006, pp. 216-225.
- Smith, Peter H., y Melissa Ziegler R., «Liberal and Illiberal Democracy in Latin America», *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 1, 2008, pp. 31-57.
- Smulovitz, Catalina, y Enrique Peruzzotti, «Societal Accountability in Latin America», *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, 2000, pp. 147-158.
- Talvi, Ernesto, e Ignacio Munyo, «Latin America's Macroeconomic Outlook from a Global Perspective. Are the Golden Years for Latin America Over?» Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social. Presentación en Encuentro Latinoamericano de Think Tanks, Rio de Janeiro, junio de 2013.
- Transparency International, *Global Corruption Barometer*, Berlín, julio de 2013.
- United Nations, *A Regional Perspective on the Post-2015 United Nations Development Agenda*, United Nations, Beirut, 2013.
- United Nations Non-Governmental Liaison Service, *Advancing Regional Recommendations on the Post-2015 Development Agenda. A Consultation with Civil Society*, UN-NGLS, Nueva York, 2013.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie y Jae-on Kim, *Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison*, Cambridge University Press, Nueva York, 1978.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman y Henry E. Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, Cambridge, 1995.
- Zakaria, Fareed, *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, W. W. Norton Books, Nueva York, 2004.
- Zakaria, Fareed, «The Rise of Illiberal Democracy», *Foreign Affairs*, noviembre/diciembre de 1997.

Zovatto, Daniel, «América Latina padece de una fiebre reeleccionista», *Estrategia y Negocios*, año XIII, núm. 162, junio-julio 2013.

Zovatto, Daniel, «América Latina: ciclo electoral 2013», *Estrategia y Negocios*, 27 de septiembre de 2013.

Zovatto, Daniel, «¿Qué hemos logrado, qué está pendiente y cuáles son los desafíos de la próxima década?», en Daniel Zovatto y Marco Herrera (eds.), *II Foro Internacional de Santo Domingo. Diálogo sobre Democracia, Desarrollo, Cohesión Social y Seguridad en América Latina*, IDEA Internacional, San José, Costa Rica, 2012.

Zovatto, Daniel (comp.), *Regulación de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA Internacional, México, 2006.

Zovatto, Daniel, y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, UNAM, México, 2008.

Los autores

Leonardo Morlino

Profesor de Ciencias Políticas, director del Centro de Investigación sobre Democracias y Democratizaciones y vicerrector de la Universidad LUISS en Roma, Italia. Fue presidente de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, AICP; en la actualidad es el Último Presidente (2012-2014). Entre sus libros más recientes se encuentran: *Changes for Democracy; Democracias y Democratizaciones; International Actors; Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy?* (en coautoría con A. Magen); *Democratization and the European Union: Comparing Central and Eastern European Post-Communist Countries* (en coautoría con W. Sadurski). Además, fue uno de los tres editores de la *International Encyclopedia of Political Science*. Recibió la Mención Honorífica de la Medalla de Dartmouth por publicaciones de referencia en todos los campos del conocimiento. Fue profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Florencia y en el Istituto di Scienze Umane, Florencia. Se ha desempeñado como profesor visitante en diversas ocasiones y centros de estudio. Especialista de primera línea en política comparativa con conocimientos especializados en el sur de Europa, Europa Oriental, y en el fenómeno de la democratización. Es autor de más de 30 libros y más de 200 ensayos en revistas y capítulos de libros publicados en inglés, francés, alemán, español, húngaro, chino, mongol y japonés. En la actualidad dirige una nueva investigación sobre el impacto de las crisis económicas en la calidad de las seis democracias más grandes de Europa.

Juan Rial

Analista político y consultor independiente para organismos internacionales, entre los que se cuentan el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Especialista en gobernabilidad democrática, seguridad y defensa, partidos políticos y elecciones. Fue profesor de ciencia política en la Universidad de la República (UDELAR) de Montevideo. Autor de más de 200 artículos sobre temas de su especialidad. Se ha desempeñado como consultor en la mayoría de los países de América Latina, en diversos países africanos, en la ex Yugoslavia, en Timor Oriental y en, Palestina. Ha trabajado en radio y televisión como analista y comentarista de temas de su especialidad. Entre sus libros recientes se encuentran: *O estado e a política em tempos de globalização*; *Países andinos: los políticos* (en coautoría con C. Sixirel); *Índice de seguridad pública: Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá* (en coedición con A. Adrianzen y R. Roncagliolo).

Manuel Alcántara Sáez

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca y profesor emérito visitante de FLACSO Ecuador. Doctor por la Universidad Complutense en 1984, con especialidad en política comparada latinoamericana sobre la que imparte docencia y versan sus principales líneas de investigación. Entre sus libros más relevantes se encuentran: *Sistemas Políticos de América Latina; Gobernabilidad, crisis y cambio; ¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y estructura de los partidos políticos latinoamericano*, y *El oficio de político*. Ha sido profesor visitante en el Instituto de Ciencia Política de París y Lille, Georgetown University, Tulane University, Flacso México, Universidad de Kobe, entre otros. Ha realizado estancias de investigación en el Kellogg Institute, Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill y el Colegio de Europa de Brujas. Ha sido primer secretario general de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Doctor Honoris Causa por la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, y poseedor de la Orden de Mérito Bernardo O'Higgins en el grado de Gran Oficial.

Massimo Tommasoli

Observador permanente del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) ante las Naciones Unidas. De 2004-2007 fue director de Operaciones de IDEA. Anteriormente se desempeñó como jefe del Buen Gobierno y la Unidad de Prevención de Conflictos de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo (Comité de Ayuda al Desarrollo) de la OCDE, París. Trabajó en la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores italiano, UNESCO, Addis Abeba, y en centros italianos de investigación estratégica, así como en otros centros de investigación y capacitación. Conferencista en la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas en Turín y en las universidades de Bérgamo, Chieti, Milán, Pisa y Roma. Experiencia en la evaluación y el trabajo en el África Subsahariana (Etiopía, Somalia, Tanzania), América Latina (Colombia) y la Federación de Rusia. Doctor en Antropología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales. Entre sus últimas publicaciones se encuentran *Le développement participatif: Analyse sociale et logiques de planification*; *Nel nome*

dello sviluppo: Politiche di reinsediamento e conflitti in Africa orientale; Politiche di cooperazione internazionale: Analisi e valutazione y documentos de trabajo sobre la Democracia y los Pilares del Trabajo de las Naciones Unidas.

Daniel Zovatto

Director Regional para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense y en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Maestrías en Gerencia Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard y en Estudios Internacionales por la Escuela Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de España. Analista político, conferencista internacional y profesor visitante en universidades de América Latina, Europa y América del Norte. Asesor de diversos gobiernos latinoamericanos. Miembro del Consejo Asesor Internacional de Latinobarómetro; del Programa para América Latina del Woodrow Wilson International Center for Scholars; miembro senior (fellow) no residente de la Brookings Institution; del Programa de Gobernabilidad para África de la Fundación Mo Ibrahim (Inglaterra); miembro del Consejo de Relaciones Árabes con América Latina y el Caribe (CARLAC) y del Consejo Editorial de la Revista *Foreign Affairs en español*. Ex presidente de la Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma Electoral de la provincia de Córdoba y del Consejo para la Planificación Estratégica de la provincia de Córdoba. Autor de más de 20 libros y 100 artículos sobre Derecho, Democracia, Elecciones, partidos políticos y Gobernabilidad en América Latina.

Anexos

Anexos

Anexo I

Subdimensiones básicas y preguntas orientadoras

1) Estado de derecho

Subdimensiones básicas

- 1) Seguridad individual y orden civil; énfasis en el derecho a la vida, no sufrir temor y tortura, la seguridad personal y el derecho a la propiedad privada como aspectos garantizados y protegidos en todo el país.
- 2) Poder judicial independiente y sistema jurídico moderno; énfasis en los mecanismos de establecimiento de un sistema judicial independiente, profesional y eficiente que permita un acceso igualitario a la justicia, sin presiones indebidas y sin imposición de decisiones.
- 3) Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y asegurar el cumplimiento de las leyes; énfasis en el sistema de gobernanza (presidente, parlamento y gobierno), capaz de asegurar la producción de leyes de buena calidad y la aplicación en todo el territorio nacional de un proceso transparente para la formulación de políticas con participación de la sociedad civil, y la presencia de una burocracia estatal eficiente, profesional, neutral y sujeta a la rendición de cuentas.
- 4) Integridad o, en su defecto, lucha eficaz contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de los organismos estatales; énfasis en la existencia y la aplicación de marcos jurídicos integrales para evitar o combatir la corrupción.
- 5) Fuerzas de seguridad respetuosas de la ciudadanía y bajo el control civil; énfasis en los mecanismos de control civil sobre las fuerzas de seguridad, y en la existencia de fuerzas policiales eficientes, no corruptas y disciplinadas, respetuosas de los derechos humanos y políticos.

Preguntas empíricas orientadoras:

- 1) Con respecto a la seguridad individual y al orden civil: ¿Cuáles son las principales amenazas contra la vida individual y el bienestar en el país? Evalúe cuantitativamente el alcance de la seguridad individual y de las amenazas, comenzando desde el nivel inferior de seguridad y las mayores amenazas hasta un nivel alto de seguridad y la ausencia de amenazas. Si hay zonas especiales del país con marcadas diferencias en la seguridad y en el orden civil, por favor indique una evaluación diferenciada.
- 2) Con respecto a la independencia del poder judicial y de la justicia moderna: A partir de sus hallazgos, ¿hay garantías estructurales de la independencia del poder judicial, y hay garantías legales debidamente instrumentadas que aseguren que el sistema judicial no reciba interferencias de los poderes ejecutivo o legislativo? ¿Funciona de manera eficiente el poder judicial? Evalúe cuantitativamente el alcance de la independencia y de la eficiencia.
- 3) Con respecto a la capacidad administrativa e institucional: ¿Qué nivel de desarrollo han alcanzado las instituciones y la administración, y en qué medida es bueno su desempeño real? Haga dos evaluaciones separadas y luego únalas. Identifique posibles aspectos negativos.
- 4) Con respecto a la lucha efectiva contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de los organismos estatales: ¿Existe un marco jurídico integral que impida o combata la corrupción, y está implementado dicho marco? Haga una evaluación separada de cada aspecto y luego fusiónelas.
- 5) Con respecto a las fuerzas de seguridad respetuosas de la ciudadanía y bajo el control civil: ¿respetan a los ciudadanos el ejército, la policía y las demás fuerzas de seguridad, y están bajo el control civil de las autoridades electas? Por favor, evalúe este punto y, si hubiera aspectos negativos, indíquelos.

2) Rendición de cuentas electoral

Subdimensiones básicas

Dadas las características intrínsecas clave de esta dimensión, no hay un indicador directo que considerar. La mejor estrategia para detectarla empíricamente es referirse a sus condiciones más inmediatas, como sugiere la definición:

- 1) elecciones libres, justas y periódicas con sus aspectos procedimentales específicos;
- 2) libertad de organización partidaria y aspectos relacionados;
- 3) presencia y estabilidad de opciones.

Preguntas empíricas orientadoras:

- 1) Con respecto a las elecciones: ¿Son libres, justas, periódicas y competitivas? Por favor, incluya una evaluación general.
- 2) Sobre la libertad de organización partidaria: ¿Qué nivel de restricciones existe para crear partidos democráticos? Por favor, incluya una evaluación general.
- 3) Con respecto a la presencia y estabilidad de las opciones políticas reales: ¿Existe un sistema multipartidista representativo, competitivo y estable que se vea reflejado en la composición de las cámaras parlamentarias? Por favor, indique su evaluación. Tenga también en cuenta si existen obstáculos a las alternativas políticas o a la competencia política real.

3) Responsabilidad interinstitucional

Subdimensiones básicas

Los principales indicadores y subdimensiones que deben explorarse se refieren a:

- 1) las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con especial atención a la oposición parlamentaria o el papel de los órganos legislativos;
- 2) Corte Suprema o Tribunal Constitucional;
- 3) Defensor del Pueblo y otras autoridades independientes;
- 4) información plural e independiente;
- 5) modos y alcance de la descentralización.

Preguntas empíricas orientadoras:

- 1) Con respecto a las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo: ¿Cuáles son las diferentes formas en que se controlan mutuamente los poderes Legislativo y Ejecutivo? Evalúe cuán fuerte es el poder del Ejecutivo frente a las legislaturas o viceversa. Ordene su evaluación yendo del máximo poder del Ejecutivo al máximo poder del Legislativo. Si hay características especiales, detállelas.
- 2) Con respecto a la Corte Suprema o Tribunal Constitucional: ¿Cuáles son los poderes de control formales e informales, y en qué medida puede ejercerse el control? Ordene su evaluación yendo de una Corte Suprema políticamente controlada con débiles facultades de control a una Corte Suprema independiente, capaz de controlar efectivamente a los otros poderes. Si hay características especiales, detállelas.

- 3) Con respecto al Defensor del Pueblo: ¿Cuáles son los poderes formales e informales, y en qué medida el Defensor del Pueblo es controlado políticamente? Ordene su evaluación yendo de un Defensor del Pueblo políticamente controlado, con débiles facultades, a un Defensor del Pueblo independiente, capaz de ejercer eficazmente sus facultades. Si hay características especiales, detállelas. Sobre el Tribunal de Cuentas: ¿Cuáles son sus poderes formales e informales, y en qué medida es controlado políticamente, en caso de que esto ocurra? Ordene su evaluación yendo de un Tribunal de Cuentas políticamente controlado con débiles facultades a un Tribunal de Cuentas independiente, capaz de ejercer eficazmente sus facultades. Si hay características especiales, detállelas.
- 4) Con respecto a la información plural e independiente: ¿En qué medida la información es realmente independiente? Incluya una evaluación general.
- 5) Con respecto a los modos y alcance de la descentralización: ¿Cuál es el alcance de la distribución de poderes entre Gobiernos centrales, regionales y locales, y cuán fuerte es la supervisión mutua que unos ejercen sobre otros? Por favor, evalúe el grado de descentralización y de supervisión yendo del grado máximo de centralización con fuerte supervisión impuesta a los poderes regionales y locales, al grado máximo de descentralización con escasa supervisión central. Si hay características negativas o excepcionales, detállelas.

4) Participación política

Subdimensiones básicas

Con respecto a los modos de participación:

- 1) Participación identificatoria para ser «parte», revivir o reafirmar la pertenencia o identificación con un grupo de diferente clase.
- 2) Participación tendiente a procurar o lograr algún objetivo.

Formas básicas:

- A) Participación convencional: referendos; elecciones, de nivel local o nacional; organizaciones políticas, mediante afiliación u otras formas; asociaciones con fines determinados, mediante membresías u otras formas.
- B) Participación no convencional: huelgas, manifestaciones, movilizaciones y marchas; otras formas (indíquelas); actividades terroristas que involucren participación. Formas de participación con respecto a políticas específicas.

Preguntas empíricas orientadoras:

- 1) Con respecto a las oportunidades de participación: ¿Qué grado de desarrollo

alcanzan dichas oportunidades? Evalúe yendo de las oportunidades más limitadas a las más amplias.

- 2) Con respecto a las elecciones y otras formas de participación convencional: ¿Cuál es la participación convencional efectiva de los ciudadanos? Ordene su evaluación yendo de la participación más baja (hasta el 30%) a la más elevada (más del 80%).
- 3) Con respecto a la participación en organizaciones; partidos y asociaciones: ¿Cuál es la participación efectiva de la ciudadanía en partidos y otras asociaciones? Ordene su evaluación yendo de la participación más baja (hasta el 10%) a la más elevada (más del 40%).
- 4) Con respecto a la participación no convencional: ¿Cuál es la participación no convencional efectiva de la ciudadanía y cuál es el grado de represión? Ordene su evaluación yendo de la participación más baja (hasta el 5%) con represión elevada a la más elevada (más del 20%) con baja represión.
- 5) Con respecto a la participación referida a las políticas y a los ámbitos de la democracia deliberativa: ¿Cuál es la participación efectiva de la ciudadanía en políticas y ámbitos deliberativos en relación con la apertura del Gobierno a fomentarla? Evalúela yendo de las oportunidades más limitadas para este tipo de participación a las oportunidades más amplias.

5) Competencia política

Subdimensiones básicas

- 1) Competencia entre agentes políticos y sociales, caracterizada por la libertad de todos los partidos políticos de competir mutuamente y por la corrección de la competencia política.
- 2) Competencia interna en el seno de los agentes políticos o de los agentes sociales.
- 3) «Lado de salida» (resultados) de la competencia política (tenga en cuenta una superposición empírica relevante con la rendición de cuentas electoral).

Preguntas empíricas orientadoras:

- 1) Con respecto a la competencia entre agentes políticos y sociales: ¿Hay pluralidad en los patrones de competencia, o hay patrones dominantes complementados por la presencia o ausencia de restricciones legales o de hecho? Ordene su evaluación desde los patrones dominantes hasta la pluralidad de patrones.
- 2) Con respecto a la competencia interna en el seno de los actores políticos o de los actores sociales: ¿Hay pluralismo interno dentro de los principales partidos? Ordene su evaluación yendo de menor a mayor pluralismo interno.

- 3) Con respecto a los resultados de la competencia política, ¿La alternancia se expresa como potencialidad o como realidad? Evalúe yendo de la baja potencialidad de la alternancia a la alternancia real y efectiva.

6) Libertad

Subdimensiones básicas

Las principales dimensiones se sugieren en relación con:

- 1) la dignidad de la persona;
- 2) los derechos civiles;
- 3) los derechos políticos.

En todos estos casos, se observa la existencia de oportunidades en el sistema jurídico del país y la garantía real de cada una de las dimensiones mencionadas.

Preguntas empíricas orientadoras:

- 1) Con respecto a la dignidad de la persona: ¿Se reconocen y garantizan los diferentes elementos constitutivos de la dignidad? Ordene su evaluación yendo del bajo reconocimiento con garantías escasas al reconocimiento pleno con garantías suficientes.
- 2) Con respecto a los derechos civiles: ¿Con qué vigor se garantizan realmente los derechos civiles, incluido el acceso igualitario y seguro de los ciudadanos a la justicia? Ordene su evaluación yendo de las garantías insuficientes de los derechos civiles a las garantías elevadas.
- 3) Con respecto a los derechos políticos: ¿Qué vigor tiene el derecho de voto y de elegir directamente al Poder Ejecutivo? Ordene su evaluación de débil a fuerte con respecto al derecho a votar, y también a elegir gobiernos, aunque sea de manera indirecta, de nivel central y local.

7) Solidaridad / igualdad

Subdimensiones básicas

Además de los derechos sociales, económicos y culturales, las dimensiones clave también se refieren al esquema real de asignación de recursos económicos dentro de la población, a la difusión de la educación, el nivel de pobreza, la existencia de discriminación por razones de género y de discriminación étnica o racial.

Preguntas empíricas orientadoras:

- 1) Con respecto a la asignación de recursos económicos, culturales y sociales: ¿Cuál

es la concentración de recursos y el nivel de pobreza? Ordene su evaluación desde una elevada concentración de recursos y pobreza generalizada hasta una distribución de recursos y pobreza limitada.

- 2) Con respecto a la existencia de discriminación: ¿Cuáles son las características y el alcance de la discriminación? Ordene su evaluación yendo de una discriminación elevada y diferenciada a una discriminación baja y concentrada en un solo factor.
- 3) Con respecto a los derechos sociales, económicos y culturales: ¿Qué nivel de desarrollo y eficacia ha alcanzado el Estado de bienestar?

8) Capacidad de respuesta

Subdimensiones básicas

Pese a las dudas, el método más efectivo para medir la capacidad de respuesta es:

- 1) examinar la percepción ciudadana de la capacidad de respuesta; es decir, la difusión de actitudes favorables a las instituciones democráticas existentes y la aprobación de tales actividades;
- 2) examinar los recursos que un gobierno tiene a su disposición para responder a las necesidades de su pueblo.

Preguntas empíricas orientadoras:

- 1) Con respecto a la legitimidad percibida: Brinde datos sobre satisfacción o insatisfacción general y específica. Además, ordene su evaluación desde un nivel de baja satisfacción o alta insatisfacción a un nivel de elevada satisfacción o baja insatisfacción, equilibrando una media entre satisfacción o insatisfacción general y específica.
- 2) Con respecto a los factores que limitan la capacidad de respuesta: ¿Se deben las restricciones a los políticos o a limitaciones económicas? Evalúe desde restricciones debidas a los políticos a restricciones debidas a razones objetivas.

Anexo II

Evaluación cuantitativa de las dimensiones y subdimensiones¹

Estado de derecho

País	Seguridad individual y orden civil	Independencia del poder judicial	Capacidad institucional y administrativa	Integridad	Control civil de las fuerzas armadas	Puntaje medio
Argentina	2,50	1,30	2,34	1,45	3,75	2,27
Bolivia	3,13	1,70	2,09	1,40	2,50	2,16
Brasil	2,50	2,30	2,49	1,85	3,35	2,50
Chile	4,38	3,70	3,67	3,60	3,75	3,82
Colombia	0,63	2,10	2,74	1,75	1,65	1,77
Costa Rica	4,38	3,25	2,85	2,65	5,00	3,63
Ecuador	3,13	1,10	1,95	1,25	1,25	1,74
El Salvador	3,13	1,55	2,39	1,80	2,10	2,19
Guatemala	3,75	1,35	1,80	1,60	3,35	2,37
México	1,88	1,85	2,82	1,55	3,75	2,37
Nicaragua	2,50	0,65	1,60	1,25	2,50	1,70
Paraguay	4,38	0,65	1,67	1,10	1,25	1,81
Perú	3,13	1,35	2,35	1,75	3,75	2,46
Uruguay	3,75	3,56	3,08	3,45	3,35	3,44
Venezuela	1,25	0,54	1,40	1,00	0,40	0,92

¹ Datos disponibles más recientes: junio de 2013. En general, los datos utilizados se refieren al período 2009-2012.

Rendición de cuentas electoral

País	Elecciones libres, justas y periódicas	Libertad de organización partidaria	Presencia y estabilidad de opciones	Puntaje medio
Argentina	4,58	5,00	1,67	3,75
Bolivia	4,58	5,00	0,91	3,50
Brasil	4,58	5,00	5,00	4,86
Chile	5,00	5,00	3,25	4,42
Colombia	4,17	2,50	2,65	3,10
Costa Rica	5,00	5,00	2,11	4,04
Ecuador	2,92	2,50	1,71	2,38
El Salvador	5,00	5,00	1,30	3,77
Guatemala	3,75	5,00	2,84	3,86
México	3,75	5,00	1,67	3,47
Nicaragua	2,50	0,00	0,94	1,15
Paraguay	4,17	5,00	1,94	3,70
Perú	4,17	2,50	2,54	3,07
Uruguay	5,00	5,00	1,22	3,74
Venezuela	2,08	2,50	0,97	1,85

Rendición de cuentas interinstitucional

País	Relaciones entre poderes Legislativo y Ejecutivo	Corte Suprema o Tribunal Constitucional	Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	Información plural e independiente	Modos y alcance de la descentralización	Puntaje medio
Argentina	4,29	5,00	5,00	2,40	5,00	4,34
Bolivia	4,29	5,00	5,00	2,60	0,00	3,38
Brasil	4,29	5,00	0,00	2,70	5,00	3,40
Chile	5,00	5,00	0,00	3,45	0,00	2,69
Colombia	4,29	5,00	0,00	2,35	5,00	3,33
Costa Rica	5,00	5,00	0,00	4,10	0,00	2,82
Ecuador	2,86	5,00	0,00	1,95	0,00	1,96
El Salvador	4,29	5,00	5,00	2,95	0,00	3,45
Guatemala	4,29	5,00	0,00	2,05	0,00	2,27
México	4,29	5,00	0,00	1,95	5,00	3,25

Nicaragua	5,00	5,00	0,00	2,45	5,00	3,49
Paraguay	5,00	5,00	5,00	1,95	0,00	3,39
Perú	5,00	5,00	5,00	2,85	0,00	3,57
Uruguay	5,00	5,00	5,00	3,70	0,00	3,74
Venezuela	2,14	5,00	0,00	1,20	5,00	2,67

Participación política

País	Oportunidades de participación	Participación electoral	Puntaje medio
Argentina	4,38	3,97	4,17
Bolivia	3,44	4,73	4,08
Brasil	4,38	4,09	4,23
Chile	4,69	4,38	4,54
Colombia	3,13	2,19	2,66
Costa Rica	4,69	3,46	4,07
Ecuador	3,44	4,04	3,74
El Salvador	4,38	2,68	3,53
Guatemala	3,13	3,47	3,30
México	3,75	3,12	3,44
Nicaragua	2,19	3,95	3,07
Paraguay	3,75	3,41	3,58
Perú	4,06	4,19	4,12
Uruguay	5,00	4,50	4,75
Venezuela	2,50	3,32	2,91

Competencia política

País	Competencia entre actores	Alternancia efectiva	Puntaje medio
Argentina	3,86	4,00	3,93
Bolivia	2,39	3,00	2,70
Brasil	4,57	4,00	4,28
Chile	2,72	4,70	3,71
Colombia	4,08	3,00	3,54
Costa Rica	3,78	5,00	4,39
Ecuador	3,83	3,00	3,42

El Salvador	3,34	4,00	3,67
Guatemala	3,84	4,00	3,92
México	3,37	4,00	3,68
Nicaragua	2,23	3,60	2,92
Paraguay	3,58	3,50	3,54
Perú	3,77	4,00	3,89
Uruguay	3,15	5,00	4,07
Venezuela	2,47	3,00	2,74

Libertad

País	Dignidad de la persona	Derechos civiles	Derechos políticos	Puntaje medio
Argentina	4,06	4,29	4,17	4,17
Bolivia	2,81	4,29	3,33	3,48
Brasil	4,06	4,29	4,17	4,17
Chile	4,69	4,64	5,00	4,78
Colombia	3,13	3,21	3,33	3,22
Costa Rica	4,06	3,93	5,00	4,33
Ecuador	3,13	3,21	3,33	3,22
El Salvador	3,13	4,64	4,17	3,98
Guatemala	2,50	4,29	3,33	3,37
México	3,13	2,86	3,33	3,11
Nicaragua	2,81	2,14	1,67	2,21
Paraguay	3,13	4,29	3,33	3,58
Perú	3,13	3,21	4,17	3,50
Uruguay	4,69	4,64	5,00	4,78
Venezuela	2,19	2,14	1,67	2,00

Igualdad

País	Distribución de recursos	Existencia de discriminación económica	Seguridad social y derechos culturales	Puntaje medio
Argentina	2,71	2,50	4,06	3,09
Bolivia	2,35	1,25	3,38	2,33
Brasil	2,41	2,50	3,65	2,85
Chile	2,40	2,50	4,10	3,00

Colombia	2,08	1,25	3,60	2,31
Costa Rica	2,49	3,75	3,87	3,37
Ecuador	2,62	1,25	3,62	2,50
El Salvador	2,66	1,25	3,40	2,44
Guatemala	2,25	1,25	2,91	2,13
México	2,59	2,50	3,88	2,99
Nicaragua	2,98	1,25	3,00	2,41
Paraguay	2,34	1,25	3,35	2,31
Perú	2,70	1,25	3,71	2,55
Uruguay	2,74	1,25	3,96	2,65
Venezuela	3,05	2,50	3,74	3,10

Capacidad de respuesta

País	Legitimidad percibida	Limitaciones a la capac. de respuesta	Puntaje medio
Argentina	2,48	4,04	3,26
Bolivia	1,70	4,24	2,97
Brasil	2,61	3,72	3,16
Chile	2,91	4,76	3,84
Colombia	2,09	4,06	3,07
Costa Rica	3,10	3,89	3,50
Ecuador	2,52	4,46	3,49
El Salvador	2,31	3,66	2,98
Guatemala	1,58	4,30	2,94
México	1,40	4,17	2,78
Nicaragua	1,96	3,77	2,86
Paraguay	1,80	4,66	3,23
Perú	1,50	4,57	3,03
Uruguay	4,02	3,66	3,84
Venezuela	2,52	3,86	3,19

Codificación:

Dimensiones	Componentes		Indicadores	Fuentes
Estado de derecho (ED)				
	1) Seguridad individual y orden civil		Índice CIRI de integridad física (Cingranelli y Richards)	Conjunto de datos CIRI (última edición 2010)
	2) Poder judicial independiente		Independencia del poder judicial	Fraser Institute (2010)
	3) Capacidad institucional y administrativa		Eficiencia gubernamental	Indicadores de gobernanza del Banco Mundial (actualiz. 2012)
	4) Integridad		Índice de percepciones de corrupción 2012	Transparency International (2012)
	5) Control civil de las fuerzas armadas		Interferencia militar en el ED y en la política	Fraser Institute (datos de 2010)
Rendición de cuentas electoral (RCE)				
	1) Elecciones libres, justas y periódicas		Proceso electoral (subcategoría «A»)	Freedom House (edición 2013)
	2) Libertad de organización partidaria y aspectos relacionados		Libertad de reunión y de asociación	Conjunto de datos CIRI de DD.HH. (última edición 2010)
	3) Presencia y estabilidad de alternativas		Número efectivo de partidos que se presentan a elecciones	Nils-Christian Bormann y Matt Golder (2013)
Rendición de cuentas interinstitucional (RI)				
	1) Relaciones entre poderes legislativo y ejecutivo		Restricciones del ejecutivo	Polity IV (edición 2012)
	2) Corte Suprema o Tribunal Constitucional		Corte Suprema o Tribunal Constitucional	Comparative Constitution Project (2010)
	3) Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas		Defensor del Pueblo	Comparative Constitution Project (2010)
	4) Información plural e independiente		Libertad de prensa	Freedom House, Freedom of the Press (edición 2013)
	5) Modos y alcance de la descentralización		Recursos asignados a entidades subnacionales	Base de datos de instituciones políticas (versión enero 2013)

Participación política (PP)				
	1) Oportunidades de participación		Derechos de participación (subcategoría «B»)	Freedom House (edición 2013)
	2) Participación electoral		Participación en elecciones parlamentarias	Institute for Democracy and Electoral Assistance (datos de participación de votantes en línea, con acceso en mayo de 2013)
Competencia política (CP)				
	1) Competencia entre agentes		Cantidad de escaños asignados a la oposición/ número total de escaños partic. opos.=escaños opos./escaños totales	Base de datos de instituciones políticas (versión diciembre 2012)
	1) Alternancia efectiva		Parcomp	Polity IV (edición 2012)
Libertad (L)				
	1) Dignidad de la persona		Autonomía de la persona y derechos individuales	Subíndices de The Freedom House y de Freedom in the World (edición 2013)
	2) Derechos civiles		Índice de derechos de empoderamiento	Conjunto de datos CIRI de DD.HH. (última edición 2010)
	3) Derechos políticos		Derechos políticos	Freedom House (edición 2013)
Igualdad y solidaridad (IS)				
	1) Distribución de recursos		Índice de Gini	CIA Factbook (2012)
	2) Existencia de discriminación económica		Derechos económicos de la mujer	Conjunto de datos CIRI de DD.HH. (última edición 2010)
	3) Seguridad social y derechos culturales		Índice de desarrollo humano (IDH)	Informe de desarrollo humano del PNUD (2012)
Capacidad de respuesta (CR)				
	1) Legitimidad percibida		Satisfacción con la democracia	Latinobarómetro (datos de 2010)
	2) Limitaciones a la capacidad de respuesta		Deuda pública nula o baja (% PIB)	CIA Factbook (2012)

Anexo III

Resúmenes de informes cualitativos por país (2011-2012)

Estado de derecho

País	Argentina
Seguridad individual y orden civil	Ausencia de amenaza terrorista o de violencia étnica. Índices de delincuencia en aumento. Tensión creciente con el Reino Unido en relación con las islas Falkland/Malvinas.
Poder judicial independiente y sistema judicial moderno	Formalmente independiente, pero con presiones políticas en aumento desde 2006. Relativamente ineficiente, particularmente en el enjuiciamiento de la corrupción.
Capacidad institucional y administrativa	Poder legislativo bicameral. Estructura descentralizada, con fuerte dependencia fiscal del Gobierno central. Burocracia profesionalizada, con influencia política en el reclutamiento de los niveles jerárquicos. Insuficiente transparencia y acceso público a la información.
Lucha efectiva contra la corrupción	Procedimientos y reglas en funcionamiento. Déficit en el cumplimiento efectivo de la ley por falta de recursos.
Fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos civiles, bajo control civil	Presupuesto insuficiente para el personal y las fuerzas de seguridad. Preocupación pública acentuada por la brutalidad policial y la corrupción.
País	Bolivia
Seguridad individual y orden civil	Indicadores de delincuencia estables. Incremento del problema del narcotráfico en los últimos cinco años. Episodios ocasionales de violencia étnica.
Poder judicial independiente y sistema judicial moderno	Fuertes presiones políticas sobre el poder judicial, exacerbadas durante el Gobierno de Morales. Ineficiencia del sistema judicial y escasa confianza pública en la justicia, aunque esto último parece ir revirtiéndose de a poco en los últimos años.
Capacidad institucional y administrativa	Poder legislativo bicameral. Las recientes reformas constitucionales incrementaron el nivel de autonomía regional pero fortalecieron simultáneamente al Poder Ejecutivo. Profesionalización de la burocracia en aumento, a la par de un fortalecimiento en los mecanismos de reclamación pública. Sigue siendo insuficiente el acceso público a la información.

Lucha efectiva contra la corrupción	La corrupción y la percepción pública son históricamente altas, aunque van en disminución desde que Morales fue electo. Se han introducido reformas para combatir la corrupción, aunque todavía son incipientes.
Fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos civiles, bajo control civil	Presupuesto insuficiente para el personal y las fuerzas de seguridad. La corrupción policial es importante a los ojos de la opinión pública.
País	Brasil
Seguridad individual y orden civil	Índices de delincuencia relativamente elevados. Ausencia de crímenes o conflictos étnicos contra las minorías, pero elevada incidencia de la violencia doméstica y de género.
Poder judicial independiente y sistema judicial moderno	No hay pruebas claras de presiones políticas sobre el poder judicial. Opinión moderadamente positiva del sistema judicial por parte de la ciudadanía. Insuficiente aplicación de las leyes, aunque se han adoptado medidas recientes para mejorar la eficacia.
Capacidad institucional y administrativa	Poder legislativo bicameral. Estructura federal, aunque relativamente centralizada en cuestiones fiscales. Burocracia profesionalizada; estándares de información y tecnológicos relativamente elevados en la administración pública.
Lucha efectiva contra la corrupción	Se percibe una corrupción generalizada. Hay instrumentos y protocolos en funcionamiento, pero ineficaces o de aplicación ineficiente.
Fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos civiles, bajo control civil	Presupuesto insuficiente para el personal y las fuerzas de seguridad. Preocupación pública acentuada por la brutalidad policial y la corrupción.
País	Chile
Seguridad individual y orden civil	Índices de delincuencia en aumento en la última década; aun así, uno de los más bajos de América Latina. Importantes niveles de violencia de género y conflictos étnicos ocasionales. Tensiones con países limítrofes (Perú y Bolivia).
Poder judicial independiente y sistema judicial moderno	Uno de los sistemas judiciales que goza de mayor confianza en el continente. No hay pruebas relevantes de presiones políticas. Presupuesto inferior a la media regional; recursos humanos insuficientes.
Capacidad institucional y administrativa	Poder legislativo bicameral. Estructura centralizada. Burocracia altamente profesionalizada; estándares de información y tecnológicos elevados en la administración pública.
Lucha efectiva contra la corrupción	La percepción de la corrupción va en aumento, pero sigue siendo la más baja en América Latina. Creación reciente de organismos para luchar contra la corrupción; pero sigue siendo uno de los pocos países sin Defensor del Pueblo.
Fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos civiles, bajo control civil	Presupuesto suficiente, especialmente en términos comparativos. La corrupción en las fuerzas de seguridad no tiene prevalencia en la percepción pública.
País	Colombia
Seguridad individual y orden civil	Elevada incidencia del crimen organizado, en relación con el narcotráfico. El terrorismo y los conflictos armados entre las FARC y los grupos paramilitares han causado numerosas víctimas civiles. Es uno de los países del mundo con mayor cantidad de atentados fatales contra líderes sindicales.

Poder judicial independiente y sistema judicial moderno	Las presiones políticas son habituales, especialmente durante el Gobierno de Uribe. A la vez, en los años noventa se introdujeron reformas administrativas para mejorar la meritocracia del poder judicial y darle mayor independencia del poder político. No obstante, sigue habiendo amenazas contra la seguridad personal de los jueces, perpetradas por terroristas y jefes del narcotráfico.
Capacidad institucional y administrativa	Poder legislativo bicameral. La burocracia de alto nivel en Colombia tiende a estar más cualificada y a disponer de mayores o mejores recursos que en muchos países de la región. Pero se observa una considerable influencia política en el reclutamiento burocrático. Aunque se introdujo una descentralización a fines de los noventa, el Presidente conserva el poder de designar o hacer dimitir a los gobernadores.
Lucha efectiva contra la corrupción	Los niveles percibidos de corrupción son elevados (similares a los de Brasil o el Perú), pese a que la Constitución de 1991 estableció organismos especializados para investigar y enjuiciar casos de corrupción. La mayoría de las instituciones públicas tiene altos niveles de corrupción percibida, y numerosos políticos han sido investigados o juzgados por participar en prácticas corruptas.
Fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos civiles, bajo control civil	Las fuerzas de seguridad con frecuencia han sido relacionadas con actividades ilegales (como secuestros extorsivos) a veces en connivencia con jefes del narcotráfico o delincuentes comunes. El vínculo estrecho entre las fuerzas de seguridad y las organizaciones paramilitares ha sido objeto de reiteradas denuncias.
País	Costa Rica
Seguridad individual y orden civil	Niveles de delincuencia en aumento a lo largo de la última década. Incremento mayor aún de la percepción pública sobre la importancia de la delincuencia.
Poder judicial independiente y sistema judicial moderno	No hay pruebas relevantes de presiones políticas. Además, las reformas efectuadas en los años noventa redujeron la influencia del poder político sobre la justicia. Capacidad de enjuiciamiento eficaz, en especial comparada con otros países de la región. De todas maneras, se percibe corrupción en aumento en la esfera de la justicia.
Capacidad institucional y administrativa	Poder legislativo unicameral. Estructura centralizada. Problemas de coordinación y de competencias superpuestas entre instancias burocráticas.
Lucha efectiva contra la corrupción	La corrupción es percibida por la opinión pública como uno de los problemas más graves y en aumento. Se han adoptado recientes reformas jurídicas para actualizar procedimientos deficientes, y reglas para lidiar con la corrupción. Subsiste la falta de transparencia y de acceso público a la información en esta esfera.
Fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos civiles, bajo control civil	Insuficiente. Preocupación creciente sobre la ineficacia de las fuerzas de seguridad, especialmente debido a restricciones legales y a falta de recursos. Durante los últimos Gobiernos ha aumentado el presupuesto, debido a la necesidad de mejor equipamiento y más personal para luchar contra la guerrilla.
País	Ecuador
Seguridad individual y orden civil	Los niveles de violencia se cuentan entre los diez más elevados de la región. La violencia de género es especialmente preocupante, al igual que la violencia contra las personas homosexuales. El país se ha visto involucrado indirectamente en el conflicto interno de Colombia, debido a la actividad de las FARC dentro de las fronteras del Ecuador.
Poder judicial independiente y sistema judicial moderno	Las presiones políticas y las intervenciones en asuntos judiciales son bastante comunes. El poder judicial suele ser criticado por académicos, periodistas y políticos a causa de su falta de independencia.

Capacidad institucional y administrativa	Poder legislativo unicameral. Cierta grado de descentralización política.
Lucha efectiva contra la corrupción	Los niveles de corrupción percibida son muy elevados y están entre los más altos de la región. Recientemente, han sido enjuiciados o convictos algunos políticos prominentes y sus familiares, o han estado involucrados en escándalos por corrupción.
Fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos civiles, bajo control civil	El presupuesto de Defensa es uno de los más altos de la región (2,7% del PBI). Los sueldos del sector están muy por encima de la media nacional. La confianza pública en la policía es una de las más altas de la región (solo superada por Uruguay).
País	El Salvador
Seguridad individual y orden civil	Los niveles de delincuencia son los más altos de la región. La principal amenaza contra la seguridad son las bandas organizadas («maras»). La delincuencia es la preocupación más destacable para la opinión pública; prevalece la falta de confianza en los organismos a cargo de combatir la delincuencia (la policía, la justicia). Aumento de secuestros extorsivos y del narcotráfico (presuntamente en relación con los cárteles mexicanos)
Poder judicial independiente y sistema judicial moderno	Sistema judicial ineficiente, con fuerte influencia de los partidos políticos en el proceso de selección; elevados niveles de corrupción percibida.
Capacidad institucional y administrativa	Legislatura unicameral, con un Poder Ejecutivo relativamente débil (comparado con otros países de la región). Cierta grado de descentralización política. La burocracia estatal es relativamente pequeña y con escaso grado de profesionalización, muy dependiente de los partidos políticos.
Lucha efectiva contra la corrupción	Los niveles de corrupción no son especialmente altos en el contexto regional, pero hay falta de transparencia y de información sobre la manipulación de las cuentas públicas. Hay instrumentos jurídicos para enjuiciar el enriquecimiento ilícito de los funcionarios del gobierno y la financiación irregular de las campañas políticas, aunque casi nunca se los emplea.
Fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos civiles, bajo control civil	Las fuerzas armadas conservan una cuota significativa de poder y están estrechamente ligadas a los actores políticos. Así y todo, y en forma contraria a lo que ocurre con la policía, los militares gozan de elevados niveles de legitimidad percibida.
País	Guatemala
Seguridad individual y orden civil	Los niveles de delincuencia se cuentan entre los más altos de la región. Durante la guerra civil, hubo masacres contra los pueblos originarios (mayas). Hoy, subsisten ciertas tensiones étnicas. Las protestas y los choques violentos no son ajenos a la vida política.
Poder judicial independiente y sistema judicial moderno	El sistema judicial depende fuertemente de los partidos políticos. El proceso de selección no es transparente y a menudo da lugar a jueces poco cualificados.
Capacidad institucional y administrativa	Poder legislativo unicameral. Cierta grado de descentralización política. Baja calidad de la burocracia estatal causada por restricciones presupuestarias.
Lucha efectiva contra la corrupción	La corrupción se percibe como un problema importante y difícil de erradicar. Con los instrumentos jurídicos existentes, es muy difícil enjuiciar el financiamiento irregular de las campañas políticas.

Fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos civiles, bajo control civil	Los militares siguen manteniendo vínculos con los partidos políticos, aunque esta tendencia parece ir en retroceso. Los ciudadanos tienen una opinión extremadamente pobre de la policía.
País	México
Seguridad individual y orden civil	Los cárteles del narcotráfico son una fuente importante de actividad criminal en el país. Presencia cada vez mayor de pandillas o «maras». No se observa incidencia de terrorismo o de violencia étnica. Frecuentes atentados políticos.
Poder judicial independiente y sistema judicial moderno	Tradicionalmente, el sistema judicial ha dependido fuertemente de los partidos políticos. Pero la confianza pública en el sistema judicial no es especialmente baja. El funcionamiento judicial es lento e ineficiente, debido a un marcado déficit de recursos humanos.
Capacidad institucional y administrativa	Poder legislativo bicameral. La legislatura es tradicionalmente débil, aunque esta tendencia parece ir en retroceso. Sistema federal con una mezcla de funciones políticas y administrativas centralizadas y descentralizadas. Se han implementado diversos mecanismos para mejorar el desempeño burocrático. Persisten las ineficiencias e irregularidades en el reclutamiento, la selección y la estabilidad de los funcionarios públicos.
Lucha efectiva contra la corrupción	Los niveles de corrupción son semejantes a los de otros países centroamericanos. Sin embargo, la corrupción no es uno de los problemas más relevantes para la opinión pública. En raras ocasiones se juzgan o condenan delitos de corrupción. Falta de transparencia en relación con el financiamiento de los partidos y el patrimonio de los políticos.
Fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos civiles, bajo control civil	Infiltración creciente de las organizaciones del narcotráfico en las fuerzas de seguridad (especialmente, en el nivel de los estados y municipios). Falta de transparencia en la asignación de fondos destinados a las fuerzas de seguridad. Los sueldos del personal son bastante bajos, lo cual genera vulnerabilidad a la corrupción. Baja confianza pública en la policía.
País	Nicaragua
Seguridad individual y orden civil	Los niveles de delincuencia son inferiores a los de otros países de la región, salvo Costa Rica. No hay violencia étnica ni terrorismo, aunque suelen producirse episodios de violencia política o durante protestas.
Poder judicial independiente y sistema judicial moderno	El sistema judicial depende fuertemente de los actores políticos. Esto redundaría en jueces de formación deficiente y en un sistema judicial ineficaz.
Capacidad institucional y administrativa	Poder legislativo unicameral. Estructura centralizada. La burocracia estatal padece de diversas restricciones de recursos materiales y humanos. El uso de las tecnologías de la información en el sector público aún es limitado. No existen programas integrales de profesionalización destinados a la función pública.
Lucha efectiva contra la corrupción	Hay corrupción generalizada. Falta de transparencia y de información con respecto al empleo, el gasto y la contratación en el sector público. Déficit ostensible de enjuiciamientos y condenas por casos de corrupción.
Fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos civiles, bajo control civil	Después de los años noventa, las fuerzas de seguridad se han profesionalizado y están bajo control del Estado. La policía cuenta con un presupuesto insuficiente. Los salarios del personal de seguridad son sumamente bajos. El ejército goza de elevada legitimidad percibida. La confianza pública en la policía es inferior, pero se cuenta entre las más elevadas de América Central.

País	Paraguay
Seguridad individual y orden civil	Actividad terrorista aislada (FPP). Presencia creciente de bandas y cárteles del narcotráfico.
Poder judicial independiente y sistema judicial moderno	Ciertas evidencias de presión política sobre el poder judicial. La opinión pública no percibe a la justicia como un sistema independiente, aunque la designación de jueces parece llevarse a cabo de acuerdo con los debidos procedimientos judiciales.
Capacidad institucional y administrativa	Poder legislativo bicameral. Estructura centralizada, con ciertas funciones administrativas descentralizadas. La burocracia estatal no se encuentra muy profesionalizada; la inestabilidad y precariedad del empleo es una cuestión problemática.
Lucha efectiva contra la corrupción	La corrupción es uno de los principales problemas del país. No hay mecanismos jurídicos suficientes para lidiar con los casos de corrupción; la transparencia y el acceso a la información son limitados.
Fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos civiles, bajo control civil	Presupuesto insuficiente. La opinión pública percibe al personal policial involucrado en prácticas de corrupción de pequeña escala, y a las fuerzas de seguridad como un cuerpo ineficiente en la lucha contra el crimen.
País	Perú
Seguridad individual y orden civil	Violencia terrorista hasta comienzos de los años noventa, con una disminución marcada desde entonces. Así y todo, sigue habiendo algunos casos que involucran a terroristas o a organizaciones paramilitares. La presencia de los cárteles de la droga va en aumento. Hasta los años noventa hubo violencia étnica relacionada con el conflicto interno general, pero recientemente se han producido episodios de violencia referidos a la población originaria.
Poder judicial independiente y sistema judicial moderno	Opinión pública desfavorable sobre la independencia y la eficacia del sistema judicial. No hay evidencias de presiones políticas sobre la justicia.
Capacidad institucional y administrativa	Poder legislativo unicameral. Estructura generalizada, aunque se están implementando reformas descentralizadoras y desreguladoras en épocas recientes. Se están dando pasos para profesionalizar la burocracia estatal y adoptar nuevas tecnologías en el sector público.
Lucha efectiva contra la corrupción	La corrupción es un grave problema. El enjuiciamiento de casos relacionados con la corrupción es bastante ineficiente, aunque en la última década se han introducido nuevos mecanismos e instituciones. Así y todo, hay un déficit acentuado a la hora de vigilar e investigar la corrupción potencial entre actores políticos.
Fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos civiles, bajo control civil	La legitimidad percibida de las fuerzas de seguridad ha disminuido considerablemente después del Gobierno de Fujimori.
País	Uruguay
Seguridad individual y orden civil	Uno de los niveles de delincuencia más bajos de la región, aunque viene en aumento desde 2005. No se han registrado amenazas terroristas desde el restablecimiento de la democracia ni tampoco episodios de violencia étnica. En los últimos veinte años se han observado formas aisladas de protesta política violenta. Asimismo, las relaciones con la Argentina, su país limítrofe, son bastante tensas.

Poder judicial independiente y sistema judicial moderno	Uno de los sistemas judiciales más independientes y fiables de la región, aunque la confianza pública ha disminuido en la última década. No hay pruebas relevantes de presiones políticas. Así y todo, es uno de los pocos países de la región donde el fiscal general es directamente designado por el Ejecutivo.
Capacidad institucional y administrativa	Poder legislativo bicameral. Estructura fuertemente centralizada, aunque en la última década se ha intentado fomentar la descentralización. Grave déficit de profesionalización en los funcionarios públicos de mayor edad.
Lucha efectiva contra la corrupción	La corrupción no es un problema grave, máxime comparado con otros países de la región. Además, los niveles de corrupción percibida han disminuido desde 2005, cuando el Frente Amplio accedió al poder. Sin embargo, la OCDE clasifica a Uruguay como un paraíso fiscal y un país de lavado de dinero. Asimismo, hay escaso control del financiamiento político.
Fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos civiles, bajo control civil	A las fuerzas de seguridad se les asigna una porción relativamente grande del presupuesto, aunque desde el restablecimiento democrático esta tendencia ha ido disminuyendo. La opinión pública sobre la policía es bastante desfavorable, mientras que el ejército es considerado por gran parte de la ciudadanía como una estructura básicamente inútil.
País	Venezuela
Seguridad individual y orden civil	Los niveles de delincuencia han sido históricamente elevados, y desde el ascenso de Chávez han ido en aumento. En el país operan grandes cárteles del narcotráfico y pandillas dedicadas al contrabando. Asimismo, hay presencia de grupos terroristas domésticos y con base en la vecina Colombia.
Poder judicial independiente y sistema judicial moderno	Los jueces tradicionalmente han dependido del poder político y esto se exacerbó desde la elección de Chávez. Escasez de jueces.
Capacidad institucional y administrativa	Poder legislativo unicameral. Sistema fuertemente centralizado en la práctica. Los funcionarios públicos en general están insuficientemente formados y supervisados; son elegidos más por lealtad política que por sus cualificaciones.
Lucha efectiva contra la corrupción	Hay corrupción extendida, aunque la opinión pública no registra este tema como una preocupación central. El enjuiciamiento de casos de corrupción está sujeto a la afiliación política de los funcionarios acusados.
Fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos civiles, bajo control civil	El presupuesto asignado a las fuerzas de seguridad va en aumento. En un contexto altamente polarizado, la opinión pública sobre las fuerzas de seguridad no es particularmente baja.

Rendición de cuentas electoral

País	Argentina
Elecciones	Electorado altamente instruido (desde una perspectiva regional), con escaso interés en la política. Elecciones limpias y justas en forma general, aunque no son infrecuentes el clientelismo y la falta de transparencia con respecto a la financiación del partido gobernante. Debido a la existencia de listas cerradas, las opciones de los votantes son algo limitadas en los comicios legislativos.
Libertad de organización de los partidos	No hay grandes restricciones que limiten la libertad de organización de los partidos, salvo en el caso de partidos extremistas (racistas). Así y todo, para registrar un nuevo partido político hay que reunir firmas equivalentes al 4% del padrón electoral, lo cual es un umbral relativamente elevado. Bajos niveles de confianza en los partidos políticos y escasa capacidad de movilización.

Presencia y estabilidad de las opciones políticas (partidos) existentes	Elevados niveles de participación electoral (en promedio, del 75%), y fuerte identificación partidaria de los votantes (45%). Marcada disminución de la estabilidad de las alternativas políticas a lo largo de las últimas décadas. Asimismo, incidencia creciente de los pases de partido o de agrupación. Sin embargo, el realineamiento con coaliciones del mismo partido es más frecuente que el cambio de afiliación.
País	Bolivia
Elecciones	Desde una perspectiva regional comparativa, el interés en la política es relativamente elevado. Las elecciones suelen percibirse como justas y limpias, pese a irregularidades ocasionales referidas al recuento de votos y a padrones mal confeccionados. Sin embargo, en los últimos comicios se han objetado diversos resultados subnacionales, ya sea por parte del Gobierno o de partidos de la oposición. Las leyes electorales han cambiado considerablemente en la última década, aunque la mayoría de los cambios han contado con el apoyo del Gobierno y de la oposición.
Libertad de organización de los partidos	No hay grandes restricciones que pongan en peligro la organización de los partidos. Sin embargo, en los años recientes ha habido episodios aislados de violencia política dirigidos a líderes del partido gobernante. Bajos niveles de confianza en los partidos políticos y escasa capacidad de movilización, salvo en el caso del MAS.
Presencia y estabilidad de las opciones políticas (partidos) existentes	Elevados niveles de participación electoral. Las movilizaciones políticas y sociales producidas a principios del siglo XXI («guerra del agua», «guerra del gas») han conducido a la creación de diversos partidos políticos nuevos y al surgimiento de nuevos líderes que representan a sectores antes marginados (sindicatos, pueblos originarios). Esto, junto con un elevado nivel de cambio de bando político y de falta de cohesión ideológica o programática, explica los altos niveles de inestabilidad del sistema partidario. Una parte considerable de la población canaliza sus demandas mediante movimientos sociales y étnicos.
País	Brasil
Elecciones	Las elecciones son limpias y justas, en general, salvo ciertas irregularidades en el financiamiento de las campañas (controles ineficaces de gastos y donantes).
Libertad de organización de los partidos	No hay restricciones severas que limiten la libertad de organización de los partidos, mientras estos adhieran a la democracia. Hay muy pocos requisitos para inscribir partidos nuevos. Bajos niveles de confianza en los partidos políticos y escasa capacidad de movilización.
Presencia y estabilidad de las opciones políticas (partidos) existentes	Niveles de abstención relativamente altos pese a la obligatoriedad del voto. Los cambios de bando partidario son comunes, pese a que se los ha prohibido en tiempos recientes. Los partidos tienen escasa cohesión ideológica o programática. El número de partidos políticos es muy elevado y sigue creciendo.
País	Chile
Elecciones	Electorado muy instruido, aunque se evidencia una brecha entre electores empadronados y electores que consuman el voto. En general, las elecciones son limpias y justas, aunque en tiempos recientes la oposición ha denunciado episodios de intervención impropia del partido gobernante en el proceso electoral.
Libertad de organización de los partidos	No hay grandes restricciones que limiten la libertad de organización de los partidos, salvo en el caso de partidos extremistas o ilegales.

Presencia y estabilidad de las opciones políticas (partidos) existentes	Niveles estables de participación. Sistema partidario muy estable e institucionalizado, con dos coaliciones principales que dominan la vida política desde la restauración de la democracia. Ambas alianzas tienen una identidad programática definida. Bajos niveles tradicionales de cambio de bando partidario. Hasta la última elección presidencial, la Concertación siempre había estado en el poder desde el restablecimiento democrático.
País	Colombia
Elecciones	Formalmente, elecciones libres y justas. Sin embargo, en ciertas regiones del país hay grupos violentos (guerrilleros o paramilitares) que suelen perturbar el normal desarrollo de las elecciones. En forma ocasional, se ha acusado de falta de independencia o falta de transparencia a algunas autoridades electorales. Los padrones están desactualizados y hay escasa información pública sobre el financiamiento de la campaña por parte de donantes privados.
Libertad de organización de los partidos	No hay grandes restricciones que pongan en peligro la organización de los partidos. Los requisitos para registrar nuevos partidos son considerablemente pocos (básicamente, obtener el número exigido de firmas). En el pasado, hubo atentados fatales contra figuras de partidos políticos.
Presencia y estabilidad de las opciones políticas (partidos) existentes	En los últimos años, los dos partidos históricamente dominantes (Liberal y Conservador) han sufrido una drástica disminución en el porcentaje de votos obtenido. Tras la reforma política de 2003, la cohesión ideológica de los partidos es más laxa; sus programas tienden a ser más difusos y el liderazgo, más personalista. El sistema ha pasado de un esquema bipartidista a una estructura multipartidista. Es común la alternancia en el poder.
País	Costa Rica
Elecciones	Electorado muy instruido. Hay comicios periódicos, libres y justos. Costa Rica es uno de los pocos países de la región con democracia ininterrumpida en los últimos cincuenta años.
Libertad de organización de los partidos	No hay grandes restricciones que atenten contra la libertad de organización de los partidos, siempre y cuando estos se comprometan a respetar el orden constitucional. Los partidos de tendencia extrema no están expresamente proscritos.
Presencia y estabilidad de las opciones políticas (partidos) existentes	El sistema partidario ha experimentado considerables cambios en términos de volatilidad electoral, estructuras de partidos, y número e identidad de las principales fuerzas políticas desde 2002. En el viejo sistema bipartidista han surgido y se han consolidado varias nuevas opciones políticas. Esto ha reforzado el pase de bando partidario, ha debilitado el contenido ideológico o programático de las plataformas y ha disminuido la identidad partidaria. En la última mitad de siglo, la alternancia en el poder ha sido permanente.
País	Ecuador
Elecciones	Elecciones libres y justas. No obstante, la autoridad electoral ha sido objeto de críticas ocasionales por su falta de independencia. Las leyes electorales se cambian con considerable frecuencia. No hay reglas claras con respecto al financiamiento de campañas.
Libertad de organización de los partidos	No hay grandes restricciones que pongan en peligro la organización de los partidos. El costo de establecer nuevos partidos es bastante bajo, aunque la verificación de firmas ha acarreado problemas en algunos casos.

Presencia y estabilidad de las opciones políticas (partidos) existentes	Dentro del contexto latinoamericano, hay una volatilidad electoral relativamente elevada. Es común la alternancia en el poder, en parte por la inestabilidad del sistema de partidos.
País	El Salvador
Elecciones	Desde 2004 se vienen llevando a cabo elecciones justas; en 2009 se produjo la primera alternancia en el poder. La institucionalización del proceso electoral todavía es muy reciente; las autoridades electorales aún son algo ineficientes y dependientes de los actores políticos. La capacidad de los votantes de influir en el resultado electoral es algo limitada; en distritos donde hay listas cerradas de múltiples candidatos, la selección depende totalmente de las elites partidarias. Por lo tanto, la rendición de cuentas electoral es bastante baja.
Libertad de organización de los partidos	No hay grandes restricciones que pongan en peligro la organización de los partidos. Los partidos extremistas no están proscritos.
Presencia y estabilidad de las opciones políticas (partidos) existentes	Hay niveles de participación relativamente bajos comparados con los de otros países de la región (algo inferiores a una media del 60%). El sistema ha sido tradicionalmente bipartidista, formado por opciones de centro y de derecha. En los últimos veinte años han surgido nuevas organizaciones de izquierda; actualmente, es uno de los sistemas más polarizados ideológicamente de la región. No obstante, los partidos políticos han desempeñado un papel relativamente menor en la vida política del país.
País	Guatemala
Elecciones	Electorado poco instruido. En las últimas dos décadas ha aumentado la legitimidad de las elecciones. Los comicios son limpios y justos, y las autoridades electorales son esencialmente independientes de los partidos políticos.
Libertad de organización de los partidos	No hay grandes restricciones que pongan en peligro la organización de los partidos.
Presencia y estabilidad de las opciones políticas (partidos) existentes	Hay altos niveles de abstención, solo superados por los de El Salvador. Guatemala es uno de los países de la región con mayor volatilidad electoral. El sistema partidario es muy personalista. Los partidos tienen escaso contenido ideológico o programático, y un bajo nivel de disciplina interna y de capacidad organizativa. Hay marcada incidencia del clientelismo y de los pases de bando.
País	México
Elecciones	Aproximadamente la mitad de la población sigue las noticias políticas. Se llevan a cabo elecciones en forma periódica, aunque hay pruebas considerables que indican un vasto rango de prácticas fraudulentas o irregulares aun en los tiempos actuales. Las irregularidades son más significativas en comicios municipales o estatales que en las elecciones federales.
Libertad de organización de los partidos	No hay grandes restricciones que pongan en peligro la organización de los partidos. En temporada electoral no es infrecuente que se produzcan episodios de violencia contra miembros de partidos políticos.

Presencia y estabilidad de las opciones políticas (partidos) existentes	Los niveles de participación en las últimas elecciones han sido del 60%. Los tres partidos dominantes de la vida política nacional muestran marcadas diferencias programáticas. Desde finales de la década de los noventa, se ha vuelto más común el pase entre partidos. Dos tercios de la población, aproximadamente, reconocen identificarse con un partido o estar afiliados a él. Sin embargo, los intereses de los pueblos originarios e indígenas no están explícitamente contemplados en el sistema partidario. Al cabo de cincuenta años de predominio del PRI, en el 2000 se produjo la primera alternancia en el poder.
País	Nicaragua
Elecciones	La cuarta parte de la población es analfabeta. La autoridad electoral está vinculada a los partidos políticos, y el proceso electoral suele estar ligado a irregularidades y prácticas fraudulentas.
Libertad de organización de los partidos	No hay grandes restricciones que pongan en peligro la organización de los partidos.
Presencia y estabilidad de las opciones políticas (partidos) existentes	Los niveles de participación en las últimas elecciones han sido del 70%. La competencia partidaria se estructura en torno a la dicotomía «sandinismo versus antisandinismo». Las alianzas políticas tienden a ser estables; no es habitual que haya pases de bando partidarios. La mitad aproximada de la población expresa algún tipo de afiliación partidaria.
País	Paraguay
Elecciones	Hay elecciones periódicas, aunque con los años se han denunciado varias irregularidades y presuntas prácticas fraudulentas. La oposición suele cuestionar la independencia de las autoridades electorales.
Libertad de organización de los partidos	No hay grandes restricciones que pongan en peligro la organización de los partidos.
Presencia y estabilidad de las opciones políticas (partidos) existentes	La escena partidaria ha estado dominada por dos grandes partidos (Colorado y Liberal), que muestran escasas diferencias programáticas entre sí. Los pequeños partidos de izquierda tienden a ser ideológicamente más coherentes. El pase de bandos suele darse entre partidos grandes y pequeños, aunque rara vez ocurre entre los dos partidos mayoritarios. En 2008 hubo alternancia en el poder, tras más de 65 años de gobierno ininterrumpido del Partido Colorado.
País	Perú
Elecciones	El interés de la ciudadanía en la política es ligeramente inferior a la media regional. Desde el retorno a la democracia, en 2001, se han venido celebrando elecciones en forma periódica. Aunque los resultados han sido ocasionalmente impugnados por candidatos específicos, hay una elevada percepción de legitimidad con respecto al proceso electoral.
Libertad de organización de los partidos	No hay grandes restricciones que pongan en peligro la organización de los partidos. Los requisitos para el registro de nuevos partidos no son totalmente transparentes, pero esto no parece constituir un obstáculo importante para el emprendimiento político.

Presencia y estabilidad de las opciones políticas (partidos) existentes	Los niveles de participación en las últimas elecciones han fluctuado entre el 75% y el 90%. El sistema de partidos está débilmente institucionalizado, con partidos que surgen y desaparecen entre ciclos electorales. El número de fuerzas políticas ha crecido sustancialmente en las últimas dos elecciones. El pase de bandos políticos es extremadamente común. Los partidos tienen escasa disciplina interna; es común que se produzcan fracturas, y la competencia entre partidos no se estructura en torno a contenidos ideológicos o a programas políticos. La identificación con algún partido entre la ciudadanía es bastante baja.
País	Uruguay
Elecciones	Electorado muy instruido (en comparación con la media regional). Desde el retorno a la democracia, en 1984, se han celebrado en forma periódica elecciones limpias y justas. Así y todo, en este período se han registrado quejas sobre la composición de la autoridad electoral. La existencia de listas cerradas para cargos legislativos limita un poco la capacidad de los votantes de influir en los resultados de las elecciones.
Libertad de organización de los partidos	No hay grandes restricciones que pongan en peligro la organización de los partidos.
Presencia y estabilidad de las opciones políticas (partidos) existentes	Los niveles de participación son del 90%. El sistema de partidos es muy estable e institucionalizado, y hay tres partidos que dominan la vida política del país. Desde la restitución de la democracia, se han producido varios casos de alternancia en el poder.
País	Venezuela
Elecciones	Hay graves restricciones a la libertad y la justicia del proceso electoral, que se han puesto de manifiesto en los últimos cinco años. La autoridad electoral está dominada por nominaciones leales al Gobierno.
Libertad de organización de los partidos	Hay pruebas de diversas prácticas que limitan la libertad de organización partidaria (por ejemplo, restricciones a las manifestaciones opositoras, amenazas contra funcionarios públicos que se afilian a organizaciones críticas del gobierno, etc). La Constitución prohíbe la financiación pública a los partidos políticos, que se aplica a los partidos de oposición, pero no al partido en el Gobierno.
Presencia y estabilidad de las opciones políticas (partidos) existentes	El sistema partidario ha sufrido considerables cambios desde la década de los noventa. Ha dejado de existir el sistema «tradicional» bipartidista, en el cual predominaban el AD y el COPEI, y que colapsó en los años noventa. En cambio, ha surgido un nuevo escenario cuyo signo es la polarización entre un movimiento oficial enfocado en la persona de un líder y una oposición muy fragmentada que surgió en los años noventa. La coordinación entre diversas fuerzas de la oposición solo se ha afianzado en tiempos recientes. La principal fuerza estructurante de la competencia entre partidos es la figura del presidente Chávez. Desde 2006, los partidos políticos más importantes de la fragmentada oposición han tenido éxito en presentarse como un frente unido en la mayoría de las elecciones.

Rendición de cuentas interinstitucional

País	Argentina
Relaciones entre poderes legislativo y ejecutivo	Existe un conjunto bien definido de procedimientos que aseguran la existencia de controles y de equilibrios entre los poderes ejecutivo y legislativo.
Corte Suprema o Tribunal Constitucional	Las competencias referidas a la revisión constitucional no están definidas con claridad. La Corte Suprema está «al mando» del sistema judicial. Es formalmente autónoma, aunque no han faltado acusaciones de presiones o vinculaciones entre jueces y el partido gobernante.

Información plural e independiente	Los medios de comunicación constituyen un sector altamente oligopólico. La mayoría de los medios dependen en gran medida de la publicidad oficial para su subsistencia. En los últimos diez años han surgido conflictos y polarización crecientes entre los medios opositores o alineados con el Gobierno.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	El Defensor del Pueblo es designado por el Congreso y goza del mismo tipo de inmunidad civil que un legislador. Tiene la prerrogativa de vigilar e investigar potenciales irregularidades en cualquier dependencia estatal, formular recomendaciones y proponer cambios normativos. Sus recomendaciones, en gran mayoría, han sido tratadas y tenidas en cuenta en los últimos diez años. El Tribunal de Cuentas es un organismo técnico que depende del Congreso. Sus principales funciones son monitorizar las prácticas administrativas y presupuestarias del Ejecutivo. Hay poca información sobre el desempeño de este Tribunal.
Modos y alcance de la descentralización	Organización federal. Las autoridades provinciales son políticamente autónomas, con plena autoridad sobre la organización de los gobiernos de nivel subprovincial. Las gobernaciones provinciales ostentan de considerable autonomía fiscal. Hay algunos canales disponibles para oponerse a los actos de las autoridades centrales.
País	Bolivia
Relaciones entre poderes legislativo y ejecutivo	La Asamblea Legislativa tiene a su disposición mecanismos para vigilar a los integrantes del Ejecutivo. Sin embargo, ya que la mayoría de los legisladores se eligen junto con el presidente (en la misma lista), la Asamblea Legislativa está, en gran medida, subordinado al Ejecutivo.
Corte Suprema o Tribunal Constitucional	Los miembros del Tribunal Supremo de Justicia antes eran designados por la Asamblea Legislativa. De acuerdo con la nueva Constitución, se eligen por voto popular, de un conjunto de candidatos previamente seleccionados por el Poder Legislativo. En la práctica, el Tribunal Supremo ha estado paralizado en los últimos años debido a la renuncia de sus miembros y a la falta de acuerdo político para designar a nuevos jueces.
Información plural e independiente	s. d.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	El Defensor del Pueblo puede emitir recomendaciones y consejos sobre asuntos jurídicos y administrativos. También tiene recursos limitados para promover sanciones contra autoridades estatales. El Tribunal de Cuentas es una institución técnica formalmente independiente de los partidos políticos.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	Los gobiernos de nivel provincial y municipal gozan de una autonomía cada vez mayor desde mediados de la primera década del siglo XXI.
País	Brasil
Relaciones entre poderes legislativo y ejecutivo	Existe un conjunto bien definido de procedimientos que aseguran la existencia de controles y de equilibrios entre los poderes ejecutivo y legislativo.
Corte Suprema o Tribunal Constitucional	El procedimiento para designar a los miembros del Tribunal Supremo está claramente establecido en la Constitución. No hay pruebas claras de presiones o de dependencia política sobre el Poder Judicial.
Información plural e independiente	Hay cláusulas legales que exigen a los medios de comunicación imparcialidad con respecto a los partidos políticos. Aunque los medios están controlados por grandes grupos empresariales o religiosos, la información política en general es plural o independiente. La forma más extendida de presión política es el retiro de publicidad oficial.

Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	El Defensor del Pueblo, en la última instancia, es designado por el Presidente. Solo tiene funciones consultoras, sin fuerza vinculante. Si una institución pública elige no tener en cuenta sus recomendaciones, puede llevar el caso al Ministerio correspondiente. El Tribunal de Cuentas asiste al Congreso en la investigación de prácticas administrativas y económicas de organismos públicos. Puede adoptar medidas de sanción.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	Organización federal. Las autoridades provinciales tienen una amplia autonomía administrativa, económica y política. Sin embargo, los organismos subnacionales tienen escasos medios para controlar o monitorizar a la autoridad central.
País	Chile
Relaciones entre poderes legislativo y ejecutivo	Las relaciones son asimétricas, con un Ejecutivo muy fuerte, tanto en la práctica como en términos formales, aunque es más difícil gobernar por decreto que en países como la Argentina y el Brasil. Por otra parte, los procedimientos a disposición del Congreso son relativamente débiles. Solo de manera reciente (2005) se han restablecido las interpelaciones, y muy rara vez se emplean los mecanismos provistos para destituir a miembros del Ejecutivo.
Corte Suprema o Tribunal Constitucional	Los integrantes de la Corte Suprema ejercen su cargo de manera segura y estable (no pueden ser destituidos) y son designados por el Presidente (3), el Congreso (4) y el Poder Judicial (3). La Corte es autónoma, y aunque rara vez anula decisiones ejecutivas o parlamentarias, no hay pruebas que demuestren que depende del poder político. Sin embargo, se ha sugerido que los miembros nominados por el Congreso suelen tener antecedentes inferiores a los del resto y son más dependientes de sus vinculaciones políticas.
Información plural e independiente	La legislación que regula la actividad de los medios no se ha modificado desde la dictadura. Esto restringe severamente la libertad de prensa y el acceso a una información plural e independiente. La propiedad de los medios de comunicación está fuertemente concentrada, y los medios de noticias más importantes están estrechamente vinculados con los actores políticos. Sin embargo, Chile es uno de los pocos países (junto con Brasil y México) que confiere legalmente a los partidos acceso equitativo a los medios.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	No hay Defensor del Pueblo, aunque podría instaurarse esta figura en la futura reforma constitucional. Los miembros del Tribunal de Cuentas son designados por el presidente, de acuerdo con el Senado, por un lapso de ocho años. La autoridad del Tribunal de Cuentas es más fuerte en Chile que en otros países. Dicho organismo puede imponer sanciones administrativas y enjuiciar casos que involucren irregularidades.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	La descentralización, más que política, es principalmente económica. Ya que las autoridades regionales más importantes son designadas por el presidente, en general siguen las directrices del Ejecutivo.
País	Colombia
Relaciones entre poderes legislativo y ejecutivo	Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo son marcadamente dependientes de las características personales del presidente, aunque en la reforma de 1991 se intentó fortalecer las prerrogativas del Congreso. El Ejecutivo ejerce una clara influencia en los temas tratados por el Legislativo.
Corte Suprema o Tribunal Constitucional	La Corte Constitucional se creó en 1992. Sus miembros son nominados por los poderes ejecutivo y judicial, y designados por ocho años no renovables. Disponen de recursos necesarios para desempeñar su papel.

Información plural e independiente	Aunque los principales diarios tienen orientación partidaria, no hay vinculaciones claras entre los partidos políticos y las emisoras de radio o de televisión. Dado el elevado número de medios de comunicación, la pluralidad está garantizada. Sin embargo, Colombia tiene el número más elevado de homicidios de periodistas sin resolver, y la intimidación a la prensa (por parte de grupos armados pero también de políticos) es una práctica habitual.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	El Defensor del Pueblo se designa por un único período de cuatro años. También hay defensorías del pueblo territoriales, en cada provincia. La Auditoría General de la República es designada por el Congreso y cuenta con los recursos adecuados para cumplir su papel. Sin embargo, hay indicios de ciertas influencias políticas o de presiones que afectan el trabajo de la Auditoría.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	Existe considerable descentralización política, administrativa y financiera. El 20% de los ingresos provinciales provienen del Gobierno central. El Gobierno central no puede modificar las competencias y atributos de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, en algunas áreas del país los procesos electorales y políticos de tipo subnacional suelen ser perturbados por la presencia de grupos armados (guerrillas, organizaciones paramilitares).
País	Costa Rica
Relaciones entre poderes legislativo y ejecutivo	Existe un conjunto bien definido de procedimientos que aseguran la existencia de controles y de equilibrios entre los poderes ejecutivo y legislativo; entre ellos, mociones de censura y juicio político. Sin embargo, las mociones de censura no tienen fuerza vinculante, mientras que no ha habido ningún caso de juicio político hasta el momento. En general, hay claras asimetrías de poder en favor del presidente.
Corte Suprema o Tribunal Constitucional	Los miembros de la Corte Suprema de Justicia son designados por el Congreso. Ya que los cargos se renuevan en forma automática, en la práctica esto se traduce en un alto grado de seguridad y de estabilidad en las funciones. Como regla, los miembros de la Corte son personas altamente cualificadas y profesionales. Sin embargo, hay restricciones presupuestarias que ocasionan importantes problemas de eficiencia.
Información plural e independiente	La propiedad de los medios de comunicación está fuertemente concentrada. En los medios principales no se observa un alineamiento político pronunciado ni intereses manifiestos. La publicidad oficial suele usarse como medio de presión política.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	El Defensor del Pueblo es nominado por el Congreso, del cual depende, aunque con un grado considerable de independencia. Tiene derecho a supervisar las actividades de todas las dependencias públicas, salvo a las autoridades judiciales y electorales. Pese a importantes restricciones presupuestarias, tiene niveles aceptables de eficiencia y eficacia. Los miembros de la Corte son elegidos por el Congreso, aunque conservan independencia técnica. El presupuesto del Tribunal de Cuentas es más elevado que la media de la región.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	Estructura altamente centralizada. A los gobiernos municipales se les asignan escasas competencias y de poca importancia. Además, los gobiernos locales tienen una capacidad tributaria bastante limitada. En general, las autoridades subnacionales dependen fuertemente del Gobierno central, tanto en lo político como en lo económico. El 20% de los ingresos provinciales provienen del Gobierno central.

País	Ecuador
Relaciones entre poderes legislativo y ejecutivo	El Congreso formalmente tiene a su disposición diversos mecanismos para controlar al Ejecutivo (como citar a declarar a ministros), pero estos han sido limitados o restringidos durante el mandato de Correa (por ejemplo, el presidente firmó un decreto que impide a los ministros proveer información al Congreso). Asimismo, durante este período el presidente ha gobernado por decreto con frecuencia, fortaleciendo el poder presidencial y debilitando las prerrogativas parlamentarias.
Corte Suprema o Tribunal Constitucional	Hay una Corte Suprema y una Corte Constitucional. Los miembros de la Corte Suprema son elegidos por los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo entre candidatos que se presentan a concurso público, y son designados por el término de nueve años (sin reelección inmediata).
Información plural e independiente	Aunque hay numerosos medios de prensa y su propiedad está bastante diversificada, el Gobierno actual ha denunciado la concentración de los medios en manos de «grupos de derecha». Tradicionalmente, los medios ecuatorianos han apoyado a determinados partidos o candidatos. Las tensiones continuas entre el Gobierno y la prensa han llevado al primero a amenazar con restringir la publicidad oficial en determinados medios.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	El Defensor del Pueblo se elige por concurso público y abierto, y ejerce su mandato durante cuatro años, con posibilidad de una única renovación. Aunque el Defensor del Pueblo puede informar problemas y llevar a cabo investigaciones, sus dictámenes no tienen fuerza vinculante. Por otro lado, los miembros del Tribunal de Cuentas se eligen mediante concurso público y abierto. Hay poca información sobre el desempeño de este Tribunal en la práctica.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	La descentralización, más que económica, es principalmente política y administrativa. Aunque los gobiernos municipales y locales pueden recaudar impuestos específicos, el control del proceso presupuestario está fuertemente centralizado en manos del Ejecutivo. Los gobiernos locales y regionales no tienen control (político o administrativo) sobre el Gobierno central.
País	El Salvador
Relaciones entre poderes legislativo y ejecutivo	El Congreso tiene a su disposición mecanismos para controlar al Poder Ejecutivo. En general, estos procedimientos permiten un control más firme que el patrón habitual en la región. Por ejemplo, los ministros que se niegan a comparecer ante el Congreso sin justificación son destituidos. A la vez, las mociones de censura aplicadas a los miembros de las fuerzas de seguridad o de inteligencia son vinculantes. En general, los mecanismos que tienen los presidentes para controlar al Congreso son más débiles que el resto de los países.
Corte Suprema o Tribunal Constitucional	Los miembros de la Corte Suprema son designados por el Congreso por el término renovable de nueve años. Aunque la independencia de la Corte ha sido cuestionada en el pasado, no es infrecuente que dicho organismo revoque las decisiones del Ejecutivo o del poder parlamentario.
Información plural e independiente	La titularidad de los medios se concentra en unas pocas familias poderosas, típicamente alineadas con un solo partido político (ARENA). Aunque es común la (auto) censura, hay una tendencia reciente a incrementar la pluralidad y la independencia. Asimismo, y a diferencia de otros países de la región, existen escasas pruebas de que la publicidad oficial se emplee como medio de presión política.

Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	El Defensor del Pueblo es elegido por el Congreso por un término renovable de tres años. La ejecución de sus tareas está severamente restringida a causa de considerables restricciones presupuestarias. Aunque la mayoría de las instituciones públicas tienden a seguir las recomendaciones del Defensor del Pueblo, hay un bajo acatamiento de ellas en las fuerzas de seguridad y en los gobiernos de nivel subnacional. Los miembros del Tribunal de Cuentas son designados por el Congreso. Aunque, en teoría, se deben seguir las recomendaciones del Tribunal, hay poca información sobre el grado de acatamiento real que hay en la práctica.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	Los gobiernos regionales son designados por el presidente, mientras que las autoridades municipales se eligen por voto popular. La descentralización se ha visto impedida por la pequeña dimensión y la limitada capacidad económica o de recaudación fiscal de la mayoría de las autoridades subnacionales. No hay procedimientos específicos que permitan a las autoridades subnacionales monitorizar o controlar al Gobierno central.
País	Guatemala
Relaciones entre poderes legislativo y ejecutivo	El Congreso cuenta con algunos procedimientos para controlar al Poder Ejecutivo (como citar a los ministros a declarar), aunque en la Constitución no hay referencias a las mociones de censura. Los presidentes tienen competencias más débiles o menores que en la mayoría de los demás países.
Corte Suprema o Tribunal Constitucional	La Corte Constitucional es un organismo económica y técnicamente independiente, con miembros designados por el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial durante un término renovable de cinco años. La Corte ha revocado con frecuencia decisiones parlamentarias o ejecutivas.
Información plural e independiente	La titularidad de los medios se concentra en unas pocas familias poderosas, lo cual limita el acceso a la información plural e independiente. La violencia política y criminal también genera censura en los propios medios.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	El Defensor del Pueblo es funcionalmente dependiente del Congreso. No está directamente facultado para enjuiciar irregularidades que involucren a funcionarios públicos. Las autoridades no siempre siguen las recomendaciones del Defensor del Pueblo. El Tribunal de Cuentas es un organismo técnico cuyo presidente es designado por el Congreso. El Tribunal se ve expuesto a importantes restricciones presupuestarias e, incluso, a causa de ellas, ha dejado de monitorizar a las autoridades de nivel municipal.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	Los gobiernos municipales no tienen autoridad para recaudar impuestos y dependen en gran medida de las transferencias del Gobierno central. No hay procedimientos específicos que permitan a las autoridades subnacionales controlar al Gobierno central. Los gobiernos municipales carecen de competencias técnicas o de recursos económicos para implementar una descentralización efectiva.
País	México
Relaciones entre poderes legislativo y ejecutivo	El Congreso tiene a su disposición ciertos procedimientos disponibles para controlar al Ejecutivo (por ejemplo, citar a los ministros.) En general, los ministros comparecen ante el Congreso cuando se los convoca, aunque no hay sanciones formales estipuladas para aquellos que rehúsen concurrir. El juicio político no está contemplado en la Constitución. Por otro lado, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo son menos asimétricas en favor del primero que en la mayoría de los países de la región. Por ejemplo, el presidente no puede disolver el Congreso, y su poder de veto es más débil que la media.

Corte Suprema o Tribunal Constitucional	Los miembros de la Corte Suprema son designados por el Senado a partir de un conjunto de candidatos preseleccionados por el presidente, por un término no renovable de quince años. La Corte tiene autonomía técnica y presupuestaria.
Información plural e independiente	Los propietarios de los medios tradicionalmente han mantenido acentuadas vinculaciones políticas. Esto, sumado a una concentración elevada de la propiedad de los medios, ha limitado el acceso a la información plural e independiente. Además, es común que existan ataques u hostigamientos a periodistas.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	El Defensor del Pueblo es designado por el Presidente por el término de cuatro años, con una única posibilidad de renovación. El candidato debe ser aprobado por el Congreso. Tiene autonomía técnica y presupuestaria, y puede presentar recomendaciones. El presidente del Tribunal de Cuentas es designado por el Congreso. Dicho Tribunal es técnicamente autónomo, aunque su presupuesto depende del Congreso. Esto significa que el Congreso puede ejercer presiones sobre el Tribunal a través de la aprobación de transferencias presupuestarias. El Tribunal puede dictaminar sanciones administrativas, entre las cuales puede haber penas económicas, y puede iniciar procesos judiciales.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	Estructura federal. Las autoridades estatales y federales tienen amplias facultades administrativas, políticas y económicas. Las autoridades subnacionales tienen diversos recursos disponibles para oponerse al Gobierno central.
País	Nicaragua
Relaciones entre poderes legislativo y ejecutivo	Existen varios mecanismos que permiten al Congreso monitorizar al Ejecutivo (citar a declarar a los ministros, solicitar informes, conducir interpelaciones, aprobar o rechazar nominaciones, etc.).
Corte Suprema o Tribunal Constitucional	Los miembros de la Corte Suprema son designados por el Congreso por un término renovable de cinco años. Hay poca información sobre el desempeño de este Tribunal.
Información plural e independiente	Muchos de los medios de comunicación tienen claras afinidades y vinculaciones con los partidos políticos. La titularidad está menos concentrada que en otros países de América Central. La prensa ha gozado de relativa libertad desde los años 90, aunque suele haber acceso limitado a la información y presiones económicas (en la contratación de publicidad oficial).
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	El Defensor del Pueblo es elegido por el Congreso por un término renovable de cinco años. Los Defensores del Pueblo gozan de inmunidad civil y son independientes. Diversas restricciones presupuestarias, sumadas a la falta de apoyo político, han limitado el trabajo del Defensor del Pueblo. Según las estadísticas, solo se tiene en cuenta la cuarta parte de sus recomendaciones. Los miembros del Tribunal de Cuentas son designados por el Congreso por un término renovable de cinco años. Suelen tener claras afinidades partidarias; y su composición ha conducido a conflictos entre las partes.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	Las autoridades municipales y regionales se eligen por voto popular. En tiempos recientes, se ha cuestionado la transparencia de las elecciones municipales. No hay procedimientos específicos que permitan a las autoridades regionales o municipales monitorizar, controlar o presentar oposición al Gobierno central. Este a veces ejerce presión sobre las autoridades subnacionales mediante la transferencia de fondos.

País	Paraguay
Relaciones entre poderes legislativo y ejecutivo	Existen varios mecanismos que permiten al Congreso monitorizar al Ejecutivo (citar a declarar a los ministros, solicitar informes, conducir interpelaciones, aprobar o rechazar nominaciones, juicios políticos, etc.). Las mociones de censura no son vinculantes.
Corte Suprema o Tribunal Constitucional	Los miembros de la Corte Suprema son designados por el Poder Judicial, por cinco años renovables. Al cabo de dos períodos, los miembros pueden obtener plena seguridad en sus cargos (no pueden ser destituidos). La Corte dispone de suficientes recursos económicos y humanos.
Información plural e independiente	La propiedad de los medios de comunicación está muy concentrada en unos pocos grupos empresarios. Muchos de los medios tienen una clara afinidad partidaria. La prensa es relativamente libre, aunque ha habido episodios aislados de presiones o amenazas a periodistas. Hay pruebas del uso de la publicidad oficial como instrumento para presionar a los medios.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	El Defensor del Pueblo es elegido por el Congreso. Sus sugerencias o recomendaciones no son vinculantes, y no hay procedimientos específicos de seguimiento. Los miembros del Tribunal de Cuentas son designados por el Congreso. Este organismo solo tiene facultades consultoras y no puede imponer sanciones por sí solo.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	Existe cierto grado de descentralización administrativa y política. El funcionamiento económico, financiero y presupuestario sigue siendo muy centralizado.
País	Perú
Relaciones entre poderes legislativo y ejecutivo	El Congreso depende en gran medida del presidente, quien nombra a los candidatos a legisladores de su partido. La capacidad parlamentaria de ejercer un contrapeso depende de los escaños obtenidos por los partidos opositores en las elecciones. Sin embargo, dada la naturaleza fragmentada e inestable del sistema partidario, esto significa que, en la práctica, el Ejecutivo suele tener un elevado poder discrecional.
Corte Suprema o Tribunal Constitucional	Las Cortes se caracterizan por bajos niveles de independencia y por su escasa capacitación profesional. La autonomía del Poder Judicial se vio especialmente jaqueada durante el Gobierno de Fujimori. Aunque algunos de los Gobiernos posteriores trataron de fortalecer la legitimidad del Poder Judicial, la opinión generalizada es que los jueces no actúan como funcionarios públicos sino como funcionarios del Gobierno.
Información plural e independiente	Los medios están estrechamente relacionados con grupos de intereses políticos y económicos. Es común que se produzcan presiones políticas, intimidación y hostigamiento a los periodistas.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	El Defensor del Pueblo no tiene poder vinculante, pero puede presentar recomendaciones o sugerencias en materia administrativa. Es designado por el Congreso y goza del mismo tipo de inmunidad civil que los legisladores. Las competencias del Tribunal de Cuentas son muy limitadas y esencialmente irrelevantes para la opinión pública.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	Estructura centralizada. Los gobiernos regionales tienen algunas competencias con respecto al desarrollo regional económico, la regulación o administración de los servicios públicos y la infraestructura. En 2002 se inició un proceso descentralizador que ha incrementado de a poco la autonomía política y económica de los gobiernos regionales. Las autoridades regionales no tienen posibilidad de monitorizar al Gobierno federal.

País	Uruguay
Relaciones entre poderes legislativo y ejecutivo	En la Constitución hay estipuladas claras asimetrías de poder en favor del presidente. El Congreso puede recurrir a diferentes mecanismos —no todos basados en la Constitución— para contrarrestar tales asimetrías.
Corte Suprema o Tribunal Constitucional	El procedimiento para designar miembros de la Corte Suprema está claramente establecido en la Constitución. No es infrecuente que la Corte Suprema revoque decisiones parlamentarias o del Ejecutivo. En algunas de estas situaciones, la Corte ha tenido que afrontar presiones políticas.
Información plural e independiente	La estructura de los medios de comunicación es bastante oligopólica. Algunos de los medios más importantes han tenido, históricamente, simpatías políticas pronunciadas. Ha habido episodios de presión política o de censura y de confrontación entre los políticos y los medios, que se han visibilizado más desde que el Frente Amplio ascendió al poder. Asimismo, muchos medios dependen de la pauta publicitaria oficial para poder subsistir.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	No existe un Defensor del Pueblo con atribuciones de nivel nacional. Solo dos provincias tienen su propio Defensor del Pueblo, encargado de atender cuestiones locales, con limitadas facultades consultivas y, en general, poco eficaces. La composición del Tribunal de Cuentas se ha determinado en función de los resultados electorales. Pero el fin de la era bipartidista y el ascenso del Frente Amplio al poder han alterado su tradicional composición, lo cual ha llevado a disputas sobre su formación. El funcionamiento general de los tribunales es aceptable.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	Algunos gobiernos provinciales tienen considerable autonomía administrativa, económica y política. Las competencias y los recursos de los gobiernos locales, por otro lado, son bastante limitadas. Las autoridades regionales no tienen posibilidad de monitorizar al Gobierno federal.
País	Venezuela
Relaciones entre poderes legislativo y ejecutivo	Existen diversos controles y equilibrios entre ambos poderes, estipulados por ley. Con todo, en los últimos seis o siete años, en la práctica, el Poder Legislativo ha estado subordinado casi por completo al Ejecutivo. El Congreso ha perdido la mayoría de sus facultades para controlar al Ejecutivo desde 2004. Se han concedido al poder Ejecutivo cinco períodos de poderes de decreto desde que Chávez llegó al poder.
Corte Suprema o Tribunal Constitucional	Los miembros de la Corte Suprema son elegidos por el Congreso. Formalmente, la Corte tiene amplios poderes para intervenir en cuestiones constitucionales o legales. Sin embargo, dada la influencia extendida del partido gobernante, la autonomía de la Corte es cuestionable.
Información plural e independiente	En la última década ha habido una marcada erosión de la libertad de prensa en Venezuela. Se han vuelto relativamente corrientes los episodios de intimidación política por parte de funcionarios del Gobierno y de medios de comunicación controlados por el Estado, el hostigamiento sistemático a los medios opositores, las amenazas económicas contra los medios independientes y los ataques físicos contra periodistas. El gobierno ha logrado el virtual monopolio de la prensa en el campo, y ha reducido significativamente los medios tradicionales en las ciudades más grandes.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	Pese a las disposiciones constitucionales y legales, el Defensor del Pueblo no es políticamente autónomo. La oposición sostiene que el Defensor del Pueblo ha favorecido indebidamente la posición del Presidente en diversas cuestiones. Lo mismo cabe decir del Tribunal de Cuentas, desde 2004.
Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas	Estructura altamente centralizada. Los gobiernos municipales o regionales son formalmente autónomos, pero en la práctica tienen limitada capacidad.

Participación política

País	Argentina
Oportunidades de participación	Se llevan a cabo periódicamente elecciones federales, provinciales y locales. La Constitución prevé iniciativas ciudadanas y referendos de orden federal. En el orden provincial, estos quedan sujetos a lo que disponga la Constitución de cada provincia.
Elecciones y referendos	Los niveles de asistencia electoral han sido del 75% en las últimas tres elecciones presidenciales, y en las tres últimas elecciones parlamentarias han oscilado entre el 73% y el 79%.
Partidos y asociaciones	El 30% del padrón electoral está afiliado a algún partido político.
Participación no convencional	En la última década han aumentado las movilizaciones no convencionales, las protestas políticas y la polarización. Típicamente, los movimientos sociales involucrados en este tipo de protesta tienen una elevada fragmentación y representan sectores específicos y no necesariamente amplios.
Políticas y democracia deliberativa	En la Constitución no se reconocen formalmente instancias de democracia deliberativa.

País	Bolivia
Oportunidades de participación	Se celebran elecciones periódicas, tanto de nivel nacional como subnacional. En 2005, Bolivia eligió por primera vez autoridades provinciales mediante el voto popular. En 2004 se incluyeron en la Constitución referendos vinculantes e iniciativas ciudadanas en todos los niveles. Desde entonces, la figura del referendo se ha empleado con frecuencia.
Elecciones y referendos	La participación en las elecciones nacionales ha experimentado un marcado incremento en la última década, desde un 72% en 2002 hasta casi un 95% en 2009. El mismo fenómeno se ha observado en el caso de los referendos. La concurrencia a las urnas en elecciones subnacionales suele ser más baja, en torno a un 60%.
Partidos y asociaciones	Aunque hay pocos datos disponibles, la identificación partidaria en Bolivia es bastante baja: un 16% del electorado se identifica con un partido determinado. La participación y la democratización dentro de los partidos siguen siendo marginales. Por otro lado, el 70% de la población participa en asociaciones civiles.
Participación no convencional	Desde los años noventa, las huelgas han perdido relevancia frente a otras formas de protesta política. En la escena política han cobrado presencia nuevos movimientos sociales, que tienen importante influencia sobre el Gobierno del MAS.
Políticas y democracia deliberativa	En la última década han aumentado sustancialmente el número y la influencia de diversas formas de democracia deliberativa, tanto en el nivel local como nacional.

País	Brasil
Oportunidades de participación	Se llevan a cabo periódicamente elecciones federales, provinciales y locales. La Constitución contempla la realización de referendos de nivel federal. Las expresiones de iniciativa ciudadana solo existen en el nivel federal.
Elecciones y referendos	Las tasas de abstención en las últimas tres elecciones federales han sido cercanas al 20%. Los índices de participación tienden a ser similares en las elecciones municipales y los referendos.

Partidos y asociaciones	La identificación partidaria ha experimentado una declinación gradual desde un 45% en las primeras elecciones democráticas hasta menos del 30% en la actualidad. Menos del 10% del padrón electoral está afiliado a algún partido político. El 17% de los trabajadores pertenecen a un sindicato. Las organizaciones religiosas tienen una fuerte presencia en la sociedad.
Participación no convencional	Ha habido manifestaciones y protestas políticas en forma aislada. Las protestas sociales suelen estar vinculadas a fenómenos no políticos (motines penitenciarios, milicias locales, etc.)
Políticas y democracia deliberativa	La Constitución federal estipula el principio de la participación popular en la toma de decisiones y en la implementación de las políticas públicas. La participación tiene lugar, mayormente, a través de los llamados «consejos de gestión». Además, en algunas ciudades ha habido experiencias de participación presupuestaria municipal.
País	Chile
Oportunidades de participación	Desde el retorno de la democracia, se llevan a cabo elecciones nacionales y subnacionales en forma periódica. La Constitución también establece la realización de referendos de nivel nacional y subnacional. Sin embargo, en el orden nacional solo puede celebrárselos en relación con proyectos de reforma constitucional y solo en condiciones bastante restrictivas. En los últimos veinte años, solo se ha llevado a cabo un referendo real, y de nivel municipal. No existe el mecanismo de la iniciativa ciudadana.
Elecciones y referendos	Los niveles de abstención en elecciones nacionales han promediado el 10% desde 1990. La participación también es muy elevada en los comicios municipales. En el único referendo municipal que se celebró en las últimas dos décadas, votó el 70% del electorado.
Partidos y asociaciones	La mitad de los votantes expresan algún tipo de afiliación partidaria. Las estructuras partidarias son bastante cerradas, con poco espacio para la democracia interna y una elite que tiende a adoptar las grandes decisiones. Casi el 14% de los trabajadores pertenecen a un sindicato. Hay un amplio espectro de otras organizaciones de la sociedad civil (más de 80 000).
Participación no convencional	Los conflictos laborales son relativamente escasos, comparados con el contexto regional. En los dos últimos años, han cobrado cada vez más importancia las movilizaciones estudiantiles, con ciertos episodios de violencia política.
Políticas y democracia deliberativa	En los niveles municipales y regionales ha habido varias instancias de participación popular en los procesos de adopción de políticas (por ejemplo, consejos económicos y participación presupuestaria). Sin embargo, los mecanismos de democracia deliberativa han tenido escasa incidencia desde el restablecimiento democrático.
País	Colombia
Oportunidades de participación	Se llevan a cabo elecciones nacionales y subnacionales en forma periódica. La Constitución prevé la figura del referendo, aunque estos han tenido lugar muy aisladamente en la última década (una única vez desde 1993). Hay procedimientos que contemplan la iniciativa ciudadana, aunque esta ha sido infrecuente dadas las condiciones altamente restrictivas.
Elecciones y referendos	Los niveles de concurrencia electoral a comicios presidenciales y parlamentarios se cuentan entre los más bajos de la región; en las últimas tres elecciones el promedio ha sido algo inferior al 50%. Los niveles de abstención en el último referendo (2003) han estado cerca del 75%. La abstención es particularmente elevada en el electorado joven.

Partidos y asociaciones	Aproximadamente la mitad de los votantes expresan algún tipo de afiliación partidaria. Las encuestas recientes muestran que el 25% de los ciudadanos pertenecen a organizaciones políticas o cívicas, y que menos del 5% de los trabajadores están afiliados a un sindicato. En cambio, casi el 60% de la población participa en actividades organizadas por iglesias y organizaciones religiosas.
Participación no convencional	La protesta social aumentó considerablemente durante la primera década del siglo XXI, con el número más elevado de protestas de los últimos 50 años. Por otro lado, en este mismo período han disminuido marcadamente las formas violentas de protesta (principalmente, por parte de las FARC). Se observa una influencia creciente de las ONG en la vida social y política del país.
Políticas y democracia deliberativa	Hay un amplio rango de mecanismos disponibles de participación ciudadana. Sin embargo, los ciudadanos y las organizaciones sociales intervienen básicamente en debates, más que en la adopción concreta o en la implementación de decisiones políticas. Además, aunque dichos mecanismos existen, la ciudadanía tiene escaso conocimiento de ellos y los emplea menos aún. La democracia deliberativa está incluso menos desarrollada y ejercida.
País	Costa Rica
Oportunidades de participación	Se celebran elecciones periódicas, tanto de nivel nacional como subnacional. Aunque la Constitución contempla la realización de referendos, este tipo de consulta solo se ha celebrado una vez (en 2007). Los procedimientos que dan lugar a la iniciativa ciudadana existen solo en el nivel nacional, no subnacional (por ejemplo, municipal).
Elecciones y referendos	En las últimas dos décadas ha habido un incremento constante en los niveles de abstención, de menos del 20% a más del 30% en las elecciones nacionales. La abstención en los niveles municipales supera el 75%.
Partidos y asociaciones	Marcada declinación en los niveles de activismo partidario en las últimas décadas. La participación en el ámbito partidario es limitada, aun cuando el código electoral requiere un nivel mínimo de democracia interna en los partidos. Las asociaciones religiosas tienen una presencia importante, mientras que solo entre el 10 y el 14% de la población está afiliada a algún sindicato.
Participación no convencional	En las últimas décadas se ha registrado un incremento en la incidencia de las protestas políticas. Al mismo tiempo, las formas no convencionales de participación se ven expuestas a restricciones legales crecientes (por ejemplo, las reformas del Código Penal de 2004).
Políticas y democracia deliberativa	Se han registrado iniciativas para fomentar la participación ciudadana en la adopción de políticas y en el ámbito de la democracia deliberativa. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de ellas han sido infructuosas debido a la falta de respaldo o de voluntad política para implementar las propuestas resultantes. En general, las autoridades han limitado la importancia práctica de estas iniciativas.
País	Ecuador
Oportunidades de participación	Se celebran elecciones periódicas, tanto de nivel nacional como subnacional. En la Constitución se prevé la realización de referendos de nivel nacional y local, así como de procedimientos para regular la iniciativa ciudadana.
Elecciones y referendos	Los niveles de abstención en los últimos referendos y elecciones han oscilado entre el 25% y el 35%, aunque la concurrencia de votantes a las elecciones parlamentarias del 2013 llegó al 80% (fue del 81% en los comicios presidenciales).

Partidos y asociaciones	Casi no existe información sobre la prevalencia de la participación cívica y política en el país. Los sindicatos, las asociaciones estudiantiles y los clubes deportivos representan las formas más comunes de participación cívica. La selección de candidatos se lleva a cabo mediante elecciones primarias abiertas.
Participación no convencional	En los últimos quince años, las formas no convencionales de participación se han vuelto relativamente más comunes que las convencionales. Aproximadamente el 30% de la población ha intervenido en formas no convencionales de participación, con una fuerte presencia de los jóvenes y de la población originaria. La década de los noventa estuvo especialmente signada por protestas y conflictos sociales en el país, lo cual desembocó incluso en la dimisión de tres presidentes. Los grupos indígenas u originarios se han opuesto recientemente a los intentos del presidente Correa de enjuiciar a los que participen en protestas.
Políticas y democracia deliberativa	En la Constitución se contempla la iniciativa popular y la participación ciudadana de nivel nacional y local. Una de las formas más relevantes de democracia deliberativa son los presupuestos participativos.
País	El Salvador
Oportunidades de participación	En las últimas tres décadas se han llevado a cabo elecciones periódicas de nivel nacional y subnacional. La figura del referendo no está contemplada en la Constitución, salvo en relación con temas que afectan a la integración política de América Central. Tampoco existe la iniciativa ciudadana, aunque en el nivel municipal se da cabida a las peticiones ciudadanas.
Elecciones y referendos	Los niveles de concurrencia electoral son relativamente bajos, ya que los índices de abstención en las últimas cuatro elecciones nacionales siempre han superado el 30%, con un nivel de asistencia llamativamente bajo del 28,42% en las elecciones parlamentarias del 2003.
Partidos y asociaciones	Alrededor del 30% de los votantes expresa algún tipo de afiliación partidaria. La participación y la democracia interna en los partidos siguen siendo muy bajas. El 60% de la población es miembro de asociaciones religiosas. Las otras formas de participación cívica son mucho menos significativas.
Participación no convencional	Muy baja incidencia de protestas políticas y de otras formas no convencionales de participación (las más bajas de los países estudiados).
Políticas y democracia deliberativa	No hay reconocimiento formal de las diversas formas de democracia deliberativa.
País	Guatemala
Oportunidades de participación	Se llevan a cabo elecciones periódicas de nivel nacional y subnacional. También se celebran referendos consultivos en los ámbitos nacional y municipal. Sin embargo, en la última década no se ha efectuado ningún referendo. Las iniciativas ciudadanas solo pueden llevarse a cabo en relación con reformas constitucionales.
Elecciones y referendos	Los niveles de abstención son típicamente elevados (entre el 30% y el 45% en las últimas tres elecciones). La participación en referendos es aún más baja: menos del 20% en las últimas dos instancias.
Partidos y asociaciones	Es uno de los países con más bajos niveles de afiliación partidaria: menos del 20% de los votantes expresa identificación con algún partido. Las estructuras partidarias son muy cerradas o poco democráticas; por ende, solo una pequeña minoría del electorado pertenece a algún partido. La pertenencia a asociaciones religiosas es muy elevada (el 70% de la población), pero las demás formas de participación ciudadana son relativamente marginales. La única excepción son las asociaciones indígenas (mayas).

Participación no convencional	No ocurren con frecuencia formas no convencionales de participación (Guatemala es uno de los países con niveles de participación más bajos en este sentido). Sin embargo, en la última década ha habido manifestaciones y huelgas masivas e importantes.
Políticas y democracia deliberativa	No existen mecanismos que regulen la democracia deliberativa. Con todo, ciertos recursos permiten un grado de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, en especial con respecto a las políticas de desarrollo.
País	México
Oportunidades de participación	Se llevan a cabo elecciones periódicas de nivel nacional y subnacional. Para votar, se requiere a los ciudadanos «vivir de manera honesta», lo cual puede utilizarse como una barrera a la participación. La figura del referendo no está reconocida en el ámbito federal; son la legislación o la Constitución de cada Estado las que regulan dicho mecanismo. Hay siete Estados que no contemplan la celebración de referendos. En seis Estados, además, tampoco hay mecanismos que regulen la iniciativa ciudadana. En la práctica, tanto esta última como aquellos han tenido una aplicación limitada y escasa relevancia.
Elecciones y referendos	La participación electoral, en los últimos tres comicios, ha oscilado entre el 44% y el 62,5%.
Partidos y asociaciones	Ha habido un marcado descenso en los niveles de activismo partidario en las últimas dos décadas. Alrededor del 65% de los votantes expresa algún tipo de afiliación partidaria. No obstante, menos del 8% pertenece a algún partido político. La participación en organizaciones cívicas es también muy baja: solo el 20% del electorado es miembro de agrupaciones políticas o sociales, y menos del 10% está afiliado a un sindicato. Estos valores se encuentran por debajo de la media regional.
Participación no convencional	Las formas no convencionales de participación tienen baja incidencia. Ha habido movilizaciones políticas ocasionales (protestas contra el fraude electoral), pero en un contexto de episodios aislados y esporádicos. En general, los sindicatos, las organizaciones rurales y los movimientos de pueblos originarios han ido perdiendo relevancia en la vida política en las últimas dos décadas.
Políticas y democracia deliberativa	Se han tomado varias medidas importantes para fomentar la participación popular en el proceso de adopción de políticas, en especial sobre temas de desarrollo regional y de salud pública, así como también instancias de democracia deliberativa. Pero, en gran medida, han sido solo mecanismos formales con pocos resultados visibles. Por otro lado, con frecuencia han favorecido las prácticas clientelistas.
País	Nicaragua
Oportunidades de participación	Desde los años noventa, se celebran elecciones periódicas, tanto de nivel nacional como subnacional. La Constitución contempla la figura del referendo, pero no se ha llevado a cabo ninguno en los últimos treinta años. Desde 1991, la legislación del país reconoce las iniciativas ciudadanas.
Elecciones y referendos	Los niveles de concurrencia fluctúan alrededor del 70% en elecciones nacionales y son inferiores al 60% en comicios locales, con una asistencia del 79% en las últimas elecciones parlamentarias y presidenciales (2011).
Partidos y asociaciones	Dos tercios de los votantes expresan algún tipo de afiliación partidaria. Aproximadamente la mitad de la población está afiliada a alguna asociación, con predominio de los grupos religiosos y sociales, y de los sindicatos. Estos últimos han tenido un papel preponderante una vez que el FSL dejó el gobierno, en los primeros años posteriores a su mandato. En tiempos más recientes, las ONG han tenido una incidencia más importante en la lucha contra la corrupción política y burocrática.

Participación no convencional	Las formas no convencionales de participación cada vez tienen más auge. Son frecuentes las protestas políticas violentas. Estos últimos han tenido un papel preponderante una vez que el FSL dejó el gobierno, en los primeros años posteriores a su mandato. En tiempos más recientes, las ONG han tenido una incidencia más importante en la lucha contra la corrupción política y burocrática.
Políticas y democracia deliberativa	Hay mecanismos que habilitan la participación popular en el diseño de políticas, especialmente en relación con las políticas de desarrollo y con la acción de nivel municipal. También se observan casos de democracia deliberativa.
País	Paraguay
Oportunidades de participación	Desde el retorno a la democracia en los años 80, se celebran elecciones periódicas, tanto de nivel nacional como subnacional. Los referendos deben ser autorizados por el Congreso, y pueden ser vinculantes o de carácter consultivo. No ha habido referendos en los últimos tres períodos legislativos. Existen mecanismos para canalizar la iniciativa ciudadana en los ámbitos nacional y municipal, en un vasto espectro de áreas estratégicas.
Elecciones y referendos	El nivel medio de concurrencia en las últimas tres elecciones nacionales y municipales ha sido del orden del 60%.
Partidos y asociaciones	El 70% del padrón electoral declara pertenecer a algún partido político. Según la ley, los partidos deben elegir a sus candidatos a través de elecciones internas. Es más restringida la participación interna en los partidos de otra índole. La cuarta parte de la población pertenece a asociaciones cívicas. Prevalecen las asociaciones religiosas, mientras que la afiliación sindical representa al 7%-15% de los trabajadores activos.
Participación no convencional	Los movimientos campesinos tienen una considerable influencia en la vida política.
Políticas y democracia deliberativa	Hay pocos mecanismos para la participación popular en el trazado de políticas y pocas instancias de democracia deliberativa. Los progresos en esta dirección se han visto frenados por la falta de interés de los actores políticos y por la falta de tradición.
País	Perú
Oportunidades de participación	Desde el fin del Gobierno de Fujimori en los noventa, se han celebrado elecciones periódicas nacionales y subnacionales. Los referendos solo pueden tratar temas jurídicos o constitucionales; esto significa que no puede haber referendos sobre cuestiones tributarias o derechos humanos básicos. Se han llevado a cabo muy pocos referendos; el último de ellos, en 2005. Existen también ciertos mecanismos para canalizar iniciativas ciudadanas (peticiones, revocación de funcionarios electos, etc.).
Elecciones y referendos	El ausentismo en las últimas tres elecciones nacionales ha sido inferior al 20%. No hay información disponible sobre referendos y comicios subnacionales.
Partidos y asociaciones	Asimismo, pese a la escasez de datos, la identificación partidaria parece ser muy baja e ir en disminución. La participación en asociaciones civiles también es baja dentro del contexto regional; solo un tercio de la población pertenece a agrupaciones regionales, mientras que menos de la sexta parte integra alguna entidad social o deportiva. La afiliación sindical es más baja todavía.
Participación no convencional	Ha habido protestas políticas con frecuencia, al menos desde el Gobierno de Fujimori. La mayoría de los conflictos sociales se relacionan con temas ecológicos, municipales y laborales.

Políticas y democracia deliberativa	<p>Hace poco se instauraron nuevos mecanismos potencialmente importantes para la democracia deliberativa y la participación popular. En particular, las figuras del presupuesto participativo y de los consejos de coordinación regional, donde los electores intervienen junto con los funcionarios electos.</p>
País	Uruguay
Oportunidades de participación	<p>Desde el retorno a la democracia en los años 80, se celebran elecciones periódicas, tanto de nivel federal como provincial y local. La Constitución prevé iniciativas ciudadanas y referendos vinculantes en los ámbitos nacional y municipal. En las últimas dos décadas se han llevado a cabo referendos con relativa frecuencia.</p>
Elecciones y referendos	<p>Los niveles de concurrencia en las últimas tres elecciones federales han sido cercanos al 90%. También se registran niveles muy elevados de participación en elecciones municipales y en referendos.</p>
Partidos y asociaciones	<p>Aunque no hay estadísticas oficiales, la afiliación a algún partido es relativamente baja. Desde la última reforma constitucional (1996), todos los partidos deben elegir a sus candidatos presidenciales en elecciones internas. El 30% de la población integra asociaciones civiles, mientras que la afiliación sindical oscila en torno al 5%. Las asociaciones civiles más importantes son los sindicatos, las cámaras empresarias y la Iglesia católica.</p>
Participación no convencional	<p>La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil es bastante débil. Por otro lado, hay huelgas de trabajadores con frecuencia.</p>
Políticas y democracia deliberativa	<p>Algunas provincias tienen cláusulas que permiten participar en el diseño presupuestario. Sin embargo, los presupuestos participativos se limitan a áreas específicas y poco centrales. Asimismo, hay ciertas iniciativas que fomentan la participación en programas de salud.</p>
País	Venezuela
Oportunidades de participación	<p>Se llevan a cabo periódicamente elecciones federales, provinciales y locales. La Constitución establece referendos de nivel nacional y subnacional. Estos pueden tener fines vinculantes, de consulta o de revocación. Durante el Gobierno de Chávez se han celebrado referendos frecuentes. La Constitución también establece diversos procedimientos alternativos para canalizar las iniciativas ciudadanas.</p>
Elecciones y referendos	<p>Los niveles de abstención han oscilado entre el 20% y el 25% en las últimas tres elecciones presidenciales. Dichos niveles suelen ser más altos en comicios legislativos. El ausentismo en el último referendo ha sido cercano al 30%.</p>
Partidos y asociaciones	<p>No existen datos sobre afiliación partidaria. Los sindicatos se han contado, tradicionalmente, entre las organizaciones civiles de mayor peso. Hoy, menos del 20% de los trabajadores tiene afiliación sindical. El movimiento obrero está marcadamente escindido entre sindicatos favorables u opositores al chavismo; esto ha debilitado de manera considerable el papel y la incidencia del movimiento trabajador en la vida política.</p>
Participación no convencional	s. d.
Políticas y democracia deliberativa	s. d.

Competencia política

País	Argentina
Entre distintos actores políticos o asociativos	Elevado número de partidos políticos. Sin embargo, esto responde más a necesidades electorales que a la aspiración de representar intereses políticos o ideológicos en pugna. Acceso equitativo a los medios. Fragmentación creciente observada en las últimas dos elecciones, sumada a una tendencia a formar alianzas.
Dentro de los actores políticos o asociativos	La ley estipula que la selección de candidatos presidenciales debe llevarse a cabo mediante elecciones internas, aunque la prensa ha denunciado algunas violaciones a este requerimiento. Los líderes de los partidos ejercen su influencia en las elecciones internas de sus agrupaciones políticas. Bajos niveles de renovación de líderes.
Lado de salida	Frecuente alternancia en el poder desde el retorno a la democracia. Sin embargo, esta tendencia parece haber declinado un poco en los últimos diez años.

País	Bolivia
Entre distintos actores políticos o asociativos	El número efectivo de partidos ha oscilado entre dos y seis en las últimas dos décadas, con una tendencia decreciente en las últimas dos elecciones. El MAS, partido de Morales, cosechó más del 50% de los votos en estos dos comicios; es la primera vez en la historia que un partido obtiene un apoyo electoral tan pronunciado. Esto pone fin al período de alta volatilidad electoral que hubo en la década de los noventa. En la actualidad, el principal eje que divide la competencia partidaria es el factor étnico y cultural, mientras que las dimensiones ideológicas o los programas políticos cumplen un papel menor. En 2008 se eliminó el financiamiento público de los partidos políticos, una excepción dentro del escenario regional, donde los partidos históricamente han recibido fondos de manera proporcional a su masa de votantes o de afiliados.
Dentro de los actores políticos o asociativos	El funcionamiento interno de los partidos políticos está regulado por ley. Sin embargo, en un contexto de fuerte personalismo y de institucionalización débil, tales normas se aplican de manera esporádica y los líderes políticos ejercen una considerable influencia en la toma interna de decisiones. El surgimiento de nuevos líderes y fuerzas políticas tras las movilizaciones sociales de inicios de los noventa ha generado una renovación considerable en las elites políticas.
Lado de salida	Desde la restitución de la democracia, ha habido bastante alternancia en el poder. En los años ochenta y noventa, período en que ningún partido alcanzó el 25% de los votos, hubo cinco alianzas que ocuparon el Poder Ejecutivo (aunque, en algunos casos, con los mismos miembros). El ascenso del MAS en el 2005 representó un cambio drástico en el escenario político.

País	Brasil
Entre distintos actores políticos o asociativos	Hay veintinueve partidos inscritos, 15 de los cuales tienen representación en el Senado y 22 en la cámara baja. Pese a dicha fragmentación, en la práctica solo dos partidos (el PT y el PSDB) tienen posibilidades reales de ganar las elecciones presidenciales. La dimensión ideológica es cada vez menos importante en la estructura que adopta la competencia electoral. El acceso a los medios es proporcional al número de escaños que cada partido posee en el Congreso.
Dentro de los actores políticos o asociativos	Los partidos se autorregulan, esencialmente, y para elegir a sus candidatos no están obligados a hacer elecciones primarias internas. De tal suerte, los líderes de los partidos influyen considerablemente en la toma interna de decisiones (como la designación de candidatos, la creación de alianzas nacionales y locales, etc.).

Lado de salida	Desde el término del régimen militar y el proceso democratizador iniciado en 1985, Brasil ha tenido una alternancia constante en el gobierno.
País	Chile
Entre distintos actores políticos o asociativos	Hay catorce partidos políticos inscritos. Sin embargo, la competencia electoral se estructura en torno a dos coaliciones principales que han dominado la vida política desde la restauración democrática. Esta, entonces, queda circunscrita a los procesos internos de cada coalición y la contienda entre ambas. La coalición de centroizquierda se caracteriza por una cohesión programática considerable entre sus miembros. Las relaciones entre los integrantes de la coalición de centroderecha con más conflictivas. La volatilidad electoral ha sido tradicionalmente baja, aunque han ocurrido alternancias en el liderazgo dentro de cada alianza. El acceso equitativo a los medios está expresamente regulado por ley.
Dentro de los actores políticos o asociativos	Los partidos se autorregulan. Ha habido quejas sobre la falta de transparencia de las prácticas intrapartidarias, en especial con respecto a la selección de candidatos. En el caso de la designación de candidatos presidenciales o senatoriales, se observa cierta incidencia de los líderes, que es inferior en la nominación de representantes.
Lado de salida	La alternancia en el poder se da con frecuencia en las elecciones municipales. En las elecciones presidenciales, solo hubo alternancia en esta última elección, cuando la coalición de centroizquierda perdió por primera vez desde el retorno a la democracia.
País	Colombia
Entre distintos actores políticos o asociativos	Tras la caída del sistema tradicional bipartidista —dominado por los partidos Liberal y Conservador—, el escenario político se tornó más volátil y fragmentado, con un número creciente de partidos en funcionamiento. En la última década han disminuido considerablemente las lealtades políticas y la identificación con algún partido. En ese momento hay una amplia variedad de opciones electorales, la mayoría de ellas inclinadas hacia la derecha o la centroderecha del espectro ideológico. El acceso a los medios depende de los recursos financieros de los partidos, aunque todos tienen garantizado un tiempo mínimo de aparición en las emisoras públicas.
Dentro de los actores políticos o asociativos	Los mecanismos que regulan la democracia interna y la selección de candidatos no están fijados por ley. Muchos partidos —aunque no todos— eligen a sus candidatos mediante elecciones primarias. En la última década se ha observado un recambio sustancial y creciente de líderes y candidatos partidarios.
Lado de salida	En los últimos veinte años, la alternancia en el poder ha sido muy habitual. Sin embargo, durante el primer Gobierno de Uribe, se aprobó la reelección presidencial, y en 2009 se propuso una nueva enmienda constitucional para permitir dos reelecciones consecutivas. Durante los últimos tres mandatos presidenciales, la nueva alianza gobernante —dominada por Primero Colombia— ha buscado convertirse en la organización política hegemónica del país.
País	Costa Rica
Entre distintos actores políticos o asociativos	Históricamente, el sistema ha sido bipartidista; el debilitamiento de los dos partidos tradicionales ha incrementado el número de opciones políticas desde 2002. Esto se ha sumado a una volatilidad electoral creciente y a un aumento moderado de la polarización ideológica, que tradicionalmente había sido bastante baja. El acceso a los medios se distribuye según condiciones de mercado (presupuesto y expectativa de voto de los partidos), y por tal razón no necesariamente es equitativo.

Dentro de los actores políticos o asociativos	Los partidos se autorregulan mayormente. Para seleccionar a los candidatos presidenciales, es común que los partidos recurran a elecciones primarias.
Lado de salida	La alternancia en el poder ocurre con frecuencia. Ningún partido ha ganado más de dos elecciones consecutivas, aunque solo dos partidos han ocupado la primera magistratura del país en los últimos quince años.
País	Ecuador
Entre distintos actores políticos o asociativos	Sistema partidario muy fragmentado; en las última elecciones presidenciales hubo ocho partidos en pugna, aunque dos de ellos concentraron casi el 60% de los votos, y una cifra mayor aún en los comicios legislativos. La volatilidad electoral es bastante alta, y la estructura ideológica o programática de los partidos es relativamente débil.
Dentro de los actores políticos o asociativos	La selección de candidatos se lleva a cabo mediante elecciones primarias. Los actores políticos relevantes —como el presidente— a veces pueden ejercer influencia en el proceso de selección; la rotación de candidatos en las elites políticas es relativamente rara.
Lado de salida	La alternancia en el poder es común, en parte debido a las frecuentes crisis institucionales y a la fragmentación de un sistema partidario algo inestable.
País	El Salvador
Entre distintos actores políticos o asociativos	El número efectivo de partidos, en las últimas dos décadas, ha sido cercano a tres. Actualmente, cada uno de los dos partidos principales obtiene el 40% de los votos. En los últimos veinte años, la volatilidad electoral ha ido decreciendo a ritmo constante. El tiempo de transmisión asignado a cada partido se distribuye de manera notoriamente desigual.
Dentro de los actores políticos o asociativos	Las leyes electorales no regulan el proceso de selección de candidatos dentro de cada partido. Las estructuras partidarias son bastante cerradas, y no hay mecanismos de democracia interna en las principales agrupaciones políticas. Hay escaso recambio de candidatos en las elites de los partidos.
Lado de salida	En 2009 hubo alternancia en el poder, tras más de 20 años de gobierno ininterrumpido del partido ARENA. Fue, asimismo, la primera vez que un partido de izquierda ganó las elecciones nacionales.
País	Guatemala
Entre distintos actores políticos o asociativos	Elevado número de opciones políticas, especialmente de partidos de izquierda. Aunque las opciones de centroderecha están claramente identificadas y definidas, la fragmentación domina los partidos izquierdistas. La volatilidad electoral —y, especialmente, en las coaliciones poselectorales— debilita la gobernabilidad y la toma de decisiones políticas. Más generalmente, el sistema partidario está caracterizado por la inestabilidad o la fragilidad, y por el pase de bando partidario. Hay acceso equitativo a los medios por parte de todos los partidos.
Dentro de los actores políticos o asociativos	Las estructuras de los partidos son bastante cerradas y no hay mecanismos de democracia interna en las principales agrupaciones políticas. Los líderes de los partidos ejercen una considerable influencia en el proceso interno de toma de decisiones.
Lado de salida	La alternancia en el poder ha caracterizado todas las elecciones posteriores al retorno a la democracia.

País	México
Entre distintos actores políticos o asociativos	En las elecciones federales compiten siete partidos, tres de los cuales tienen posibilidades reales de ganar los comicios. La elección de 1988 marcó un cambio importante en la medida en que se tomó distancia de un sistema dominado por un solo partido en favor de un escenario electoral más competitivo. Las posiciones de los partidos en materia de ideología o de programas han sido algo erráticas; actualmente hay una diferencia marcada entre el partido de centroizquierda (PRD) y las otras dos opciones viables (el PRI y el PAN). Ha habido una considerable volatilidad electoral en las últimas dos décadas, principalmente debido a la formación de alianzas fluctuantes y a una competencia más diversa entre partidos. Las recientes reformas legislativas han tratado de procurar un acceso a los medios más equitativo para todas las partes involucradas.
Dentro de los actores políticos o asociativos	Las estructuras partidarias son más bien cerradas; no hay mecanismos que regulen la democracia interna en el seno de los partidos. Es común que se refieran irregularidades en los procesos de selección de candidatos. Los líderes suelen monopolizar el proceso interno de toma de decisiones.
Lado de salida	En la elección del año 2000 se produjo la primera alternancia en el poder tras 20 años de permanencia del PRI en el gobierno. Las elecciones se han vuelto más competitivas, y el potencial de alternancia ha aumentado en el último decenio.
País	Nicaragua
Entre distintos actores políticos o asociativos	Tres partidos concentran más del 95% de los votos. En los últimos treinta años ha aumentado de manera constante la competitividad de las elecciones. El sistema partidario es uno de los más polarizados ideológicamente en la región.
Dentro de los actores políticos o asociativos	Las leyes electorales no regulan el proceso de selección de candidatos dentro de cada partido. Los candidatos suelen ser designados por las elites internas.
Lado de salida	La alternancia en el poder es frecuente; desde 1984, cuatro partidos distintos han ganado las elecciones presidenciales.
País	Paraguay
Entre distintos actores políticos o asociativos	Hay siete partidos que suelen disputarse las elecciones nacionales, cinco de los cuales han participado efectivamente en los últimos comicios. Dichas agrupaciones cubren todo el espectro ideológico, con una izquierda relativamente fragmentada. Así y todo, son dos los partidos que dominan la vida política desde el retorno a la democracia (el PC y el PL). Ninguno de ambos tiene una clara cohesión ideológica o programática. Antes bien, operan como alianzas entre diversas organizaciones o movimientos. Ha habido cierta diversificación en la demanda electoral en las últimas dos elecciones. Dada la estrecha vinculación entre los medios y algunas fuerzas políticas, el tiempo de emisión no se asigna equitativamente a los partidos.
Dentro de los actores políticos o asociativos	No hay mecanismos legales o institucionales que regulen la competencia intrapartidaria. Se suelen informar irregularidades en los comicios primarios. Los líderes o los aparatos partidarios influyen de manera palpable en la asignación de candidaturas. En las elites de los grandes partidos suele haber renovación de candidatos.
Lado de salida	La alternancia en el poder se da con más frecuencia en las elecciones subnacionales. Sin embargo, en el ámbito nacional solo hubo alternancia en las elecciones de 2008.

País	Perú
Entre distintos actores políticos o asociativos	Hay veintisiete partidos políticos registrados que abarcan todo el espectro ideológico, desde simpatizantes de la guerrilla hasta militaristas de derecha. La volatilidad electoral ha sido muy elevada desde la restauración democrática. El sistema partidario se ha caracterizado por altos niveles de fragmentación y de polarización, con débiles estructuras organizativas. Los espacios de difusión en emisoras públicas se distribuyen de manera equitativa, pero en las cadenas privadas suele haber graves desigualdades.
Dentro de los actores políticos o asociativos	Los mecanismos que regulan la democracia interna y la selección de candidatos no están fijados por ley. Pocos partidos celebran elecciones internas; es común que existan irregularidades en los procesos de selección. Los líderes ejercen una considerable influencia en el funcionamiento interno de sus partidos.
Lado de salida	La alternancia en el poder es muy elevada; siete partidos han ganado las elecciones presidenciales desde 1980. No se permite la reelección presidencial.
País	Uruguay
Entre distintos actores políticos o asociativos	Desde 1994, han tenido representación parlamentaria cuatro partidos. Hay competencia electoral entre partidos e internamente (entre listas internas). La instauración del <i>ballotage</i> o «segunda vuelta» en 1999 ha consolidado un sistema con dos bloques bien definidos: un partido de izquierda y dos partidos de derecha. Estos últimos habían dominado la escena política durante gran parte del siglo xx, hasta que la coalición de izquierda Frente Amplio ganó las elecciones del 2004. La volatilidad electoral en los últimos veinte años ha sido una de las más bajas de la región, mientras que la polarización ideológica está a tono con la media regional. La ley regula la asignación de espacios de difusión en los medios públicos, pero no hay normativa con respecto a las emisoras privadas. En la práctica, el partido gobernante tiende a gozar de ciertas ventajas debido a la existencia de emisoras estatales, y a las presiones que el Gobierno puede ejercer mediante la contratación de publicidad oficial.
Dentro de los actores políticos o asociativos	Los candidatos presidenciales se eligen en elecciones internas abiertas (primarias). Los líderes de los partidos tienen cierto peso en la designación de candidatos presidenciales. Sin embargo, ha ocurrido con frecuencia que el candidato favorito del líder partidario perdiese en las primarias. La influencia del líder es más notoria en la definición de las listas cerradas que compiten en los comicios legislativos. En la elección de autoridades partidarias solo participan los afiliados.
Lado de salida	Tres partidos han ganado las elecciones presidenciales desde el retorno a la democracia. La alternancia también es frecuente en elecciones subnacionales; la excepción es la capital federal, donde el Frente Amplio, de izquierda, gobierna desde hace más de veinte años.
País	Venezuela
Entre distintos actores políticos o asociativos	El sistema tradicional bipartidista cambió drásticamente en los años noventa. En líneas generales, los dos partidos dominantes (AD y COPEI) se redujeron, surgió el partido de Chávez y se consolidó como principal (y casi única) fuerza política hasta 2010. Los partidos se han vuelto muy personalistas, con un grado débil de institucionalización. Desde 2006, la mayoría de los partidos de oposición ha tratado de formar coaliciones para participar en las elecciones. Se ha acusado reiteradamente al partido gobernante de usar fondos públicos para financiar campañas electorales y de monopolizar los medios estatales.

Dentro de los actores políticos o asociativos	Aunque las leyes electorales estipulan mecanismos de democracia interna en los partidos, nunca se han celebrado elecciones internas en el partido en el poder, y se llevan a cabo de forma inconsistente en los partidos de oposición. En la élite del partido oficialista (PSUV) prácticamente no hay renovación; el PSUV ha sido, en la última década, el único partido en funcionamiento.
Lado de salida	Desde 1999, cuando Chávez fue electo presidente, la alternancia ha sido nula en el escenario nacional y escasa en el orden subnacional. En la reforma constitucional de 2009 se introdujo la reelección presidencial consecutiva por tiempo indefinido.

Libertad

País	Argentina
Dignidad de la persona	La Constitución del país reconoce los derechos humanos y personales fundamentales (a la vida, prohibición de la tortura y de trabajos forzados, etc.) En los últimos dos decenios se han llevado a cabo numerosas investigaciones y enjuiciamientos por violaciones de los derechos humanos durante la última dictadura militar.
Derechos civiles	La Constitución reconoce los derechos civiles fundamentales (privacidad, libertad de culto, autodeterminación, acceso a la justicia, etc.). Sin embargo, hay una marcada confrontación entre el Gobierno actual y algunos grupos empresarios de medios de comunicación que, en cierta medida, podrían limitar la libertad de prensa.
Derechos políticos	No hay límites a los derechos políticos fundamentales. No hay pruebas que indiquen restricciones sustanciales en la práctica.

País	Bolivia
Dignidad de la persona	En la Constitución nacional se reconocen los derechos humanos y personales fundamentales. En los últimos dos años se ha constatado una reducción de las violaciones de los derechos humanos y de la violencia iniciadas desde el Estado. Pero sigue habiendo una brecha considerable entre la protección teórica de los derechos y la situación real en la práctica. Por ejemplo, siguen ocurriendo con frecuencia incidentes de violencia física o de tortura cometidos por fuerzas de seguridad. El linchamiento continúa practicándose como parte del sistema judicial de los pueblos originarios. Un número no desdeñable de bolivianos nativos trabaja en condiciones de semiesclavitud. Recientemente, han comenzado las investigaciones y los enjuiciamientos por violaciones de los derechos humanos durante la última dictadura militar.
Derechos civiles	La Constitución reconoce los derechos civiles fundamentales (privacidad, libertad de culto, autodeterminación, acceso a la justicia, etc.). En la última década se han observado mejoras en la protección de los derechos civiles fundamentales. Sin embargo, persiste la discriminación a las mujeres y a los indígenas, sigue habiendo detenidos en prisión preventiva durante tiempos irrazonables y amenazas sostenidas a la libertad de expresión.
Derechos políticos	No hay límites a los derechos políticos fundamentales. No hay pruebas que indiquen restricciones sustanciales en la práctica.

País	Brasil
Dignidad de la persona	En la Constitución nacional se reconocen los derechos humanos y personales fundamentales. Sin embargo, sigue habiendo una brecha considerable entre las garantías normativas y la situación real en la práctica. Por ejemplo, se denuncia con frecuencia el accionar brutal y las torturas perpetradas por la policía, y hay entre 20.000 y 40.000 trabajadores en condiciones cercanas a la esclavitud, especialmente en zonas rurales. Se han realizado gestiones serias para poder investigar y enjuiciar las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la última dictadura militar.
Derechos civiles	La Constitución reconoce los derechos civiles fundamentales. Es ostensible la discriminación contra la población negra, en especial en relación con el sistema judicial.
Derechos políticos	No hay límites a los derechos políticos fundamentales. No hay pruebas que indiquen restricciones sustanciales en la práctica.
País	Chile
Dignidad de la persona	La definición de la tortura es bastante restrictiva en las leyes nacionales; las convenciones internacionales contra la tortura se han incorporado a la legislación interna solo de forma parcial. En 2001, Chile abolió la pena de muerte. En los últimos veinte años ha habido importantes avances en la investigación y el enjuiciamiento de violaciones de los derechos humanos durante el período autocrático.
Derechos civiles	La Constitución reconoce los derechos civiles fundamentales. Algunas de las deficiencias más notorias en este sentido apuntan al trato discriminatorio contra las comunidades originarias —más específicamente la criminalización de las protestas y los movimientos sociales indígenas— y a la discriminación de los homosexuales.
Derechos políticos	No hay límites a los derechos políticos fundamentales. No hay pruebas que indiquen restricciones sustanciales en la práctica.
País	Colombia
Dignidad de la persona	El respeto a los derechos individuales —especialmente a la justicia— es muy débil. Colombia es uno de los países más violentos del mundo y tiene una de las tasas de homicidios más elevadas. Los secuestros y las torturas son inusualmente altos, incluso comparados con los niveles regionales.
Derechos civiles	Los derechos civiles se hallan gravemente comprometidos a causa de las restricciones a la libertad de expresión, a la libertad de prensa y de transporte, y a la existencia de un gran número de refugiados a causa del conflicto interno. Por otro lado, los derechos de las minorías (como los pueblos indígenas) están garantizados por la ley.
Derechos políticos	En cierto sentido, los derechos políticos gozan de plena protección, y se han ampliado de manera considerable los procedimientos y mecanismos para la participación popular; por ejemplo, tras la reforma constitucional de 1991. Sin embargo, en otro sentido, los ciudadanos suelen verse expuestos a intimidación, violencia y presiones que, en la práctica, limitan gravemente los derechos políticos.

País	Costa Rica
Dignidad de la persona	En la Constitución nacional se reconocen los derechos humanos y personales fundamentales. Aunque la protección de ciertos derechos básicos todavía es incompleta (por ejemplo, en lo que respecta a la atención sanitaria, el acceso a agua potable en ciertas zonas rurales, etc.), el respeto a la dignidad del individuo es bastante elevado en el país.
Derechos civiles	La Constitución reconoce los derechos civiles fundamentales. Algunas de las deficiencias más notorias en este sentido son las malas condiciones carcelarias, la discriminación de los pueblos originarios y la protección jurídica limitada a la libertad de expresión. Asimismo, hay episodios aislados de abusos de poder perpetrados por las fuerzas de seguridad y denunciados por organizaciones internacionales y no gubernamentales.
Derechos políticos	No hay límites a los derechos políticos fundamentales. No hay pruebas que indiquen restricciones sustanciales en la práctica.

País	Ecuador
Dignidad de la persona	El país ha firmado diversos tratados internacionales de derechos humanos, y las leyes internas protegen los derechos humanos y personales fundamentales. A diferencia de otros países de la región, no se otorgó amnistía a los perpetradores de violaciones de los derechos humanos durante la dictadura más reciente. Por otro lado, se han denunciado varios casos de torturas y desapariciones forzadas —en general, atribuidos a fuerzas de seguridad— incluso tras el restablecimiento de la democracia, sin que hubiera penas o enjuiciamientos.
Derechos civiles	La Constitución reconoce los derechos civiles fundamentales (privacidad, libertad de culto, autodeterminación, acceso a la justicia, etc.). Sin embargo, durante la gestión de Correa se informaron intentos de limitar la libertad de expresión y de prensa por parte del Gobierno. La confrontación entre el Gobierno y los medios ha sido común durante la administración de Correa.
Derechos políticos	No hay límites a los derechos políticos fundamentales. No hay pruebas que indiquen restricciones sustanciales en la práctica.

País	El Salvador
Dignidad de la persona	Aunque la Constitución del país reconoce los derechos humanos y personales básicos, hay una distancia considerable entre la normativa y la protección real. Aunque la tortura se considera un delito penal, su definición legal ha motivado críticas de organismos internacionales. En los tribunales militares sigue existiendo la pena de muerte. Siguen siendo frecuentes las torturas y la violencia física cometida por las fuerzas de seguridad, aunque tales episodios casi nunca llegan a juicio o son debidamente investigados. Del mismo modo, todavía son muy limitados los enjuiciamientos y las investigaciones sobre violaciones de los derechos humanos acaecidas durante el conflicto civil.
Derechos civiles	La Constitución reconoce los derechos civiles fundamentales. Con todo, algunos de estos derechos pueden ser suspendidos o restringidos en circunstancias específicas (por ejemplo, la lucha contra pandillas juveniles). Asimismo, continúan ciertas prácticas como la detención por tiempo indebido de personas en espera de proceso judicial o en prisión preventiva. También existen pruebas de discriminación contra personas menos instruidas o de inferior posición económica en el sistema judicial.
Derechos políticos	No hay límites a los derechos políticos fundamentales. No hay pruebas que indiquen restricciones sustanciales en la práctica.

País	Guatemala
Dignidad de la persona	Aunque la Constitución del país reconoce los derechos humanos y personales básicos, hay una distancia considerable entre la normativa y la protección real. Si bien la tortura se considera un delito penal, su definición legal ha motivado críticas de organismos internacionales. Las fuerzas armadas intervienen en la lucha contra la delincuencia y cumplen un papel activo en la seguridad interior. Del mismo modo, todavía son muy limitados los enjuiciamientos y las investigaciones sobre violaciones de los derechos humanos acaecidas durante el conflicto civil. Los organismos internacionales han señalado deficiencias en los enjuiciamientos de delitos sexuales y en la profesionalización de las fuerzas de seguridad; han notado, también, que el país todavía no ha firmado importantes tratados internacionales sobre tortura y violaciones a los derechos humanos.
Derechos civiles	La Constitución reconoce los derechos civiles fundamentales. Sin embargo, subsisten las prácticas discriminatorias contra las poblaciones rurales o indígenas. Además, las restricciones presupuestarias y el bajo nivel de los jueces generan situaciones y prácticas irregulares en el sistema judicial (por ejemplo, detenciones arbitrarias, prórrogas excesivas de las detenciones en prisión preventiva, etc.) Con frecuencia se registran torturas y abusos de poder cometidos por las fuerzas de seguridad
Derechos políticos	No hay límites formales a los derechos políticos fundamentales. Con todo, la dificultad de la población rural para trasladarse hasta los lugares de voto hace que, en la práctica, una proporción considerable de estos votantes quede privada de sus derechos. Además, la discriminación a la población indígena es una práctica frecuente.
País	México
Dignidad de la persona	En la Constitución nacional se reconocen los derechos humanos y personales fundamentales. Sin embargo, hay una distancia considerable entre la protección jurídica y la práctica real. Por ejemplo, los tratados internacionales no tienen fuerza vinculante en niveles subnacionales; en ciertas partes del territorio ni siquiera se aplican eficazmente los artículos de la Constitución. La pena de muerte no se abolió hasta 2005. En ciertas regiones, los trabajadores rurales son sometidos a trabajos forzados. Las investigaciones y los enjuiciamientos por violaciones de los derechos humanos durante el largo régimen del PRI no han tenido el debido alcance.
Derechos civiles	Suelen producirse hostigamientos contra activistas políticos y sociales, así como también detenciones arbitrarias. Existen, y en forma generalizada, actos de discriminación contra los homosexuales, las mujeres y los pueblos indígenas, y de violencia por razones de género. Los abusos de poder son relativamente frecuentes en las fuerzas de seguridad. En la práctica, la libertad de prensa y de información sufren graves restricciones.
Derechos políticos	No hay límites formales a los derechos políticos fundamentales. No hay pruebas que indiquen restricciones sustanciales en la práctica.
País	Nicaragua
Dignidad de la persona	En la Constitución nacional se reconocen los derechos humanos y personales fundamentales. Sin embargo, sigue habiendo una brecha considerable entre las garantías normativas y la situación real en la práctica. Por ejemplo, la violencia contra las personas homosexuales es un fenómeno relativamente frecuente, como lo son también las torturas y los abusos de poder cometidos por las fuerzas de seguridad. Del mismo modo, varios informes mencionan la existencia de trabajadoras domésticas en condiciones de semiesclavitud. Asimismo, hay casos de personas encarceladas por deudas.

Derechos civiles	Las detenciones arbitrarias y los encarcelamientos prolongados sin proceso judicial son algunas de las fallas más visibles del sistema judicial. En forma general, hay notorias deficiencias en la protección efectiva de los derechos civiles, tanto de personas de bajos recursos e instrucción como de la población indígena. También prevalecen las violaciones a la libertad de expresión y de información.
Derechos políticos	No hay límites formales a los derechos políticos fundamentales. Sin embargo, el fraude electoral y la intervención de funcionarios del Gobierno en el proceso electoral, entre otras causas, atentan en la práctica contra el ejercicio de los derechos políticos.
País	Paraguay
Dignidad de la persona	Desde 1998, la tortura y la desaparición forzada de personas han pasado a ser delitos penales. Esto ha limitado en cierta forma los enjuiciamientos por violaciones de los derechos humanos acaecidas durante el último régimen autocrático. Hay indicios de que ciertas poblaciones indígenas y rurales viven expuestas a condiciones laborales de semiesclavitud.
Derechos civiles	Algunas de las principales deficiencias en este sentido son la limitada libertad de expresión y de información que hay en el país, la existencia de malas condiciones penitenciarias y de largas detenciones preventivas sin juicio, el amplio poder discrecional que ejercen las fuerzas de seguridad —que, en ocasiones, conduce a torturas y abusos de poder— y la protección insuficiente de que gozan los pobladores y trabajadores de zonas rurales. Ha habido reiteradas denuncias de discriminación contra homosexuales y trabajadores sexuales.
Derechos políticos	No hay límites formales a los derechos políticos fundamentales. No hay pruebas que indiquen restricciones sustanciales en la práctica.
País	Perú
Dignidad de la persona	En la Constitución nacional se reconocen los derechos humanos y personales fundamentales. Sin embargo, en la práctica estas garantías solo se extienden a ciertos segmentos o clases sociales; generalmente, los de mayor nivel adquisitivo o educacional.
Derechos civiles	La Constitución reconoce los derechos civiles fundamentales. Con todo, la suma de ineficiencia y corrupción hace que, en la práctica, solo se protejan los derechos civiles de los ciudadanos más ricos o instruidos. Esto se ve claramente, por ejemplo, en el trato que reciben los ciudadanos cuando recurren al sistema judicial.
Derechos políticos	No hay límites a los derechos políticos fundamentales. No hay pruebas que indiquen restricciones sustanciales en la práctica.
País	Uruguay
Dignidad de la persona	En la Constitución nacional se reconocen los derechos humanos y personales fundamentales. Hay episodios frecuentes de tortura y de abusos de poder, y las condiciones penitenciarias son muy deficientes. En ciertos trabajos de servicios, especialmente ejercidos por inmigrantes, se observan malas condiciones laborales. Durante los dos últimos Gobiernos, ha habido avances en la investigación y el enjuiciamiento de violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar.

Derechos civiles	Algunas de las deficiencias más salientes en este terreno son las condiciones inadmisibles de las cárceles uruguayas, las torturas y los abusos de poder cometidos por la policía, los prolongados períodos de detención preventiva sin juicio, la discriminación contra negros y homosexuales, y una endeble libertad de prensa.
Derechos políticos	No hay límites formales a los derechos políticos fundamentales. No hay pruebas que indiquen restricciones sustanciales en la práctica.
País	Venezuela
Dignidad de la persona	Creciente papel de los militares en los asuntos gubernamentales y públicos. Creciente incidencia de grupos paramilitares en los barrios y una intervención cada vez mayor de gruposseudomilitares (como la «Milicia Nacional Bolivariana») en la seguridad interna. El incremento de la polarización y de los conflictos políticos en la última década ha conducido a graves episodios de violencia, torturas y abusos de poder cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad; entre ellos, ejecuciones extrajudiciales. En el sistema jurídico del país, la tortura no es un delito penal.
Derechos civiles	En los últimos años, ha habido importantes avances normativos en el reconocimiento de ciertos derechos civiles básicos. Al mismo tiempo, en el último decenio ha sido bastante común el hostigamiento de activistas sociales y políticos, y de miembros de la oposición. Ha habido denuncias reiteradas de torturas y de abusos de poder por parte de las fuerzas de seguridad. Otros factores que limitan la libertad de prensa son las presiones políticas y la intimidación contra periodistas, así como el control abusivo del Gobierno de las frecuencias emisoras. La militancia política de los jueces socava en los hechos los procedimientos debidos. A su vez, existen detenciones preventivas en espera de juicio durante períodos excesivos.
Derechos políticos	La legislación reconoce formalmente los derechos políticos básicos. Sin embargo, los simpatizantes de la oposición o sus integrantes han sido discriminados en el ejercicio de sus derechos civiles o políticos (por ejemplo, mediante la aplicación de la «lista Tascón»). Se han introducido varios mecanismos —jurídicos y de otra índole— para limitar el ejercicio de los derechos políticos de la oposición, y durante todo el gobierno de Chávez se han informado presunciones de fraude electoral.

Igualdad

País	Argentina
Asignación de recursos económicos, culturales y sociales	La desigualdad de ingresos se cuenta entre las más bajas de la región (el índice de Gini es aproximadamente 0,48), con un 13%-18% de la población por debajo de la línea de pobreza.
Existencia de discriminación	Los afrodescendientes, los homosexuales, los pueblos originarios y las mujeres sufren de discriminación económica, política y social. En 1997 se creó el INADI, Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, para garantizar y proteger los derechos de las personas expuestas a dichos flagelos.
Derechos sociales, económicos y culturales	El Estado de bienestar es más fuerte que en la mayoría de los países de la región, aunque en la práctica los alcances varían entre provincias. Pese a leyes laborales relativamente avanzadas, los activistas sindicales suelen ser objeto de prácticas laborales injustas (hostigamiento en el lugar de trabajo, despidos sin causa, cese ilegal de las contrataciones, etc.).

País	Bolivia
Asignación de recursos económicos, culturales y sociales	La desigualdad de ingresos es una de las más elevadas de la región (Índice de Gini = 0,56). Más de la mitad de la población se encuentra bajo el umbral de pobreza. La indigencia es más elevada en las zonas rurales.
Existencia de discriminación	La discriminación contra los pueblos originarios es estructural y ha estado presente en toda la historia del país. Se encuentran manifestaciones de racismo en la vida económica y política, así como también en el discurso político, que han resultado a menudo en ataques físicos. Del mismo modo, las conductas xenofóbicas y sexistas son generalizadas en la sociedad, y van desde la discriminación laboral hasta las agresiones físicas. Hay cierto grado de discriminación contra los inmigrantes, especialmente los peruanos. El Gobierno de Evo Morales ha dado prioridad especial a la lucha contra la discriminación y el racismo.
Derechos sociales, económicos y culturales	Los sindicatos enfrentan graves limitaciones y restricciones; por ejemplo, los campesinos y los trabajadores civiles del Estado no pueden pertenecer a sindicatos en la práctica. La nueva legislación laboral —aún no promulgada— busca eliminar parte de estas restricciones. El derecho a huelga también está bastante limitado en la práctica. En los últimos Gobiernos se han puesto en marcha varias iniciativas o políticas destinadas a facilitar el acceso de la ciudadanía a las necesidades básicas. Algunas de ellas han sido muy exitosas (por ejemplo, han reducido la mortalidad infantil y han mejorado los indicadores educativos). Sin embargo, persisten otros problemas de vasto alcance, como la atención sanitaria deficiente y el trabajo infantil.
País	Brasil
Asignación de recursos económicos, culturales y sociales	La desigualdad de ingresos es muy elevada. El índice de Gini ha caído en el Brasil en forma pronunciada en la última década, pero sigue siendo considerablemente alto: en el 2010 era de 0,53, la cifra más baja de los últimos cincuenta años, pero así y todo una de las más elevadas de la región. La pobreza afecta a más de la cuarta parte de la población, y es marcadamente más alta en ciertas regiones geográficas (como el noreste).
Existencia de discriminación	La discriminación contra afrodescendientes sigue siendo ostensible en la práctica; se les paga menos, tienen acceso más reducido a la educación y suelen ser víctimas de violencia. Las desigualdades en los ingresos también se traducen en discriminación contra las mujeres. Las mujeres perciben salarios más bajos y tienen menores perspectivas de progreso; son discriminadas aun en el sector público (en muchos cargos de la administración pública, en las fuerzas armadas y en la policía). Desde el Gobierno de Lula se han adoptado iniciativas y leyes para mejorar la situación de estos grupos sujetos a discriminación (como el Plan Nacional de Políticas para la Mujer de 2005, y el Estatuto de Igualdad Racial de 2010).
Derechos sociales, económicos y culturales	En los lugares de trabajo se aplican varias leyes nacionales e internacionales que regulan las normas de seguridad e higiene. Sin embargo, Brasil todavía no ha ratificado el convenio 87 de la OIT, y la afiliación sindical es un tanto restringida, ya que no puede crearse más de un sindicato que represente a cada categoría profesional o económica determinada en una misma base territorial. En el último decenio se han puesto en práctica diversas políticas sociales para mejorar el acceso ciudadano a la vivienda, la educación y la salud, y reducir la incidencia de la pobreza. Con todo, los indicadores de salud y de educación siguen siendo inferiores a los de países limítrofes como la Argentina, Chile y Uruguay.

País	Chile
Asignación de recursos económicos, culturales y sociales	Existe una elevada desigualdad de ingresos, con un índice de Gini aproximado del 0,55. En los últimos veinte años, la desigualdad ha ido decreciendo. La disminución en los niveles de pobreza desde 1990 también ha sido notable: actualmente menos del 14% de la población se halla bajo la línea de pobreza; es el valor más bajo de la región.
Existencia de discriminación	Los sectores indígenas sufren de discriminación política, económica y social. Pese a las marcadas mejoras en la situación de la mujer (en especial, en relación con las perspectivas laborales), sigue habiendo discriminación por razones de género. Los inmigrantes oriundos de Bolivia y del Perú son discriminados en el acceso a ciertos servicios (por ejemplo, bancarios) y al empleo. Aunque, como se dijo, en estas dos décadas se han adoptado medidas y leyes para mejorar la situación de la mujer, las gestiones para reducir la discriminación contra los inmigrantes y pueblos indígenas han sido menos enérgicas.
Derechos sociales, económicos y culturales	Pese a la normativa en materia laboral, son comunes las violaciones de los derechos de los trabajadores y rara vez son sancionadas por las autoridades. El derecho a huelga está considerablemente más restringido que en muchos otros países de la región. En los últimos veinte años se han puesto en marcha varias políticas destinadas a garantizar el acceso de la ciudadanía a las necesidades básicas. Pese a tales avances, el trabajo infantil sigue siendo relativamente alto, y el número de médicos por habitante es bastante bajo.
País	Colombia
Asignación de recursos económicos, culturales y sociales	La desigualdad de ingresos es muy elevada (índice de Gini = 0,58) y se ha mantenido relativamente estable en los últimos veinte años. Casi el 46% de la población vive en condiciones de pobreza. La desigualdad y la pobreza muestran concentración geográfica y una distribución muy despereja a través de los departamentos provinciales.
Existencia de discriminación	Aunque los derechos civiles de las minorías étnicas están protegidos por la ley —desde la reforma de 1991—, persiste la discriminación contra afroamericanos e integrantes de los pueblos originarios. Las minorías étnicas se han visto desproporcionadamente afectadas por el conflicto interno; los habitantes indígenas han sido victimizados por grupos paramilitares y expulsados de sus tierras. La pobreza también es más alta en las minorías étnicas que en el resto de la población. La discriminación por razones de género en los lugares de trabajo también causa inquietud.
Derechos sociales, económicos y culturales	En el mercado laboral prevalece la contratación informal (60%), que en verdad se ha incrementado a lo largo del tiempo. Por otro lado, la flexibilización de las leyes de trabajo y la ausencia de programas de bienestar social se traducen en una situación crítica para los trabajadores en negro y los desempleados. Los sindicatos también se ven expuestos a condiciones difíciles, ya que Colombia es uno de los países más peligrosos para los activistas sindicales, según la Confederación Internacional de Sindicatos de Comercio. En sentido más general, los programas sociales y de bienestar social son ínfimos.
País	Costa Rica
Asignación de recursos económicos, culturales y sociales	La desigualdad de ingresos ha aumentado a lo largo de la última década; el índice de Gini aumentó del 0,41 en el 2000 al 0,44 en 2010. Así y todo, se cuenta entre los niveles más bajos de la región y, sin duda, es el más bajo de América Central. Entre el 16% y el 21% de la población vive en condiciones de pobreza.

Existencia de discriminación	Pese a las leyes que favorecen el reconocimiento de los derechos de pueblos originarios, estos siguen expuestos a discriminación económica. También se observa cierto grado de discriminación económica y política a los afrodescendientes. Existe discriminación educacional y laboral contra la mujer, ligada a ciertos valores culturales de la sociedad. Se han adoptado medidas relevantes para mejorar la situación de las mujeres; por ejemplo, incrementar su representación política. Los inmigrantes —en especial, los nicaragüenses— también padecen una discriminación visible, a veces promovida desde el poder político establecido.
Derechos sociales, económicos y culturales	El Estado de bienestar es más fuerte que en la mayoría de los demás países centroamericanos. Hay un importante conjunto de políticas públicas referidas a las condiciones de trabajo, vivienda, salud, educación, satisfacción de las necesidades básicas, etc. Aunque las dificultades económicas hayan contrarrestado la efectividad o el alcance de dichas políticas, la situación del país en términos de protección de derechos culturales, sociales y económicos se cuenta entre las mejores de la región.
País	Ecuador
Asignación de recursos económicos, culturales y sociales	La desigualdad de ingresos —medida por el índice de Gini— ha declinado en los últimos cinco años, de 0,5 a 0,45. La proporción de la población que vive en condiciones de pobreza extrema es del 14%. La pobreza afecta desproporcionadamente a los pueblos indígenas.
Existencia de discriminación	Prevalece la discriminación económica y cultural contra afroecuatorianos y población de etnias originarias. También se producen episodios de discriminación por razones de género y, en algunos casos, de xenofobia (contra inmigrantes cubanos y colombianos). Aunque la Constitución estableció Consejos Nacionales con la función de implementar medidas para combatir y reducir la discriminación, hay pocos datos sobre el resultado real de su labor.
Derechos sociales, económicos y culturales	Los sindicatos no padecen restricciones ni hay límites al derecho de huelga. La legislación laboral y social vigente protege los derechos económicos y sociales básicos (salario mínimo, seguro de desempleo, pensiones, beneficios por discapacidad, programas de salud pública). Sin embargo, el trabajo infantil es una práctica que persiste.
País	El Salvador
Asignación de recursos económicos, culturales y sociales	Es uno de los países con menor desigualdad de ingresos de América Central (índice de Gini cercano al 0,48), aun desde antes de que disminuyera la desigualdad en forma sostenida a lo largo de la última década. Sin embargo, poco menos del 40% de la población vive en condiciones de pobreza, aunque esta cifra varía considerablemente entre regiones geográficas.
Existencia de discriminación	Los pueblos indígenas sufren discriminación económica y cultural. En las leyes no hay artículos contra la discriminación, y el país no ha ratificado el convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Recientemente se han adoptado medidas destinadas a mejorar la situación de las etnias originarias. Prevalece la discriminación por razones de género, tanto en la familia como en el trabajo y la vida social; lo mismo ocurre con los homosexuales. Por último, los trabajadores inmigrantes también se ven sometidos a prácticas discriminatorias.

Derechos sociales, económicos y culturales	El Estado de bienestar es relativamente débil. En algunos campos, como la educación, los resultados son relativamente buenos y continúan mejorando. Por otro lado, aunque existen leyes básicas de trabajo (salario mínimo, seguro de desempleo), los sindicatos operan bajo ciertas restricciones o limitaciones, y el derecho a huelga está claramente restringido. Las políticas familiares están limitadas, y el Estado prácticamente no desempeña ningún papel en áreas como la vivienda o la seguridad alimentaria, que están reguladas esencialmente por las condiciones de mercado. Hay escasas políticas de salud, y el gasto público en el sector es bastante bajo; de hecho, es uno de los pocos países de la región en donde el gasto privado en servicios de salud supera el gasto público.
País	Guatemala
Asignación de recursos económicos, culturales y sociales	La desigualdad de ingresos es relativamente alta (índice de Gini superior a 0,55 en los últimos veinte años); más de la mitad de la población es pobre. La pobreza es elevada especialmente en los pueblos indígenas y muestra una distribución geográfica heterogénea.
Existencia de discriminación	Los habitantes indígenas (aproximadamente el 40% de la población) están sometidos a una discriminación ostensible; se han adoptado pocas medidas en la práctica para aliviar su situación. También hay una sustancial discriminación de género.
Derechos sociales, económicos y culturales	Las políticas públicas y sociales son escasas y poco eficaces. Las redes de seguridad son relativamente débiles, en especial en lo referente a la satisfacción de las necesidades básicas (vivienda, salud).
País	México
Asignación de recursos económicos, culturales y sociales	La desigualdad de ingresos está por debajo de la media regional, con un índice de Gini ligeramente superior al 0,5. La proporción de los habitantes que viven por debajo del umbral de pobreza ha aumentado en los últimos dos años y en este momento se encuentra alrededor del 46%. La pobreza prevalece especialmente en los estados del sur.
Existencia de discriminación	Las personas afrodescendientes y de origen indígena son discriminadas en el mercado laboral, en el sistema educativo y en el acceso a servicios sociales y sanitarios. Como en muchas sociedades patriarcales de América Latina, se observa discriminación por razones de género. Por último, los inmigrantes — especialmente los de otros países centroamericanos — son víctimas prácticas discriminatorias. En la última década se han implementado varias leyes e iniciativas para proteger los derechos de las mujeres y de las minorías étnicas, pero persiste un racismo de hondo arraigo social.
Derechos sociales, económicos y culturales	Ha habido reiteradas denuncias de prácticas laborales injustas (rescisión indebida de contratos, despidos injustificados, etc.) ante organismos nacionales e internacionales, y los sindicatos tienen quejas frecuentes sobre la intervención de los actores políticos en sus agrupaciones. En las últimas décadas, las políticas públicas y sociales han generado importantes avances en el bienestar de la población. Algunos de los problemas que subsisten son los siguientes: el 70% de los adultos mayores no son beneficiarios del sistema de pensiones y jubilaciones; las personas discapacitadas no gozan de cobertura asistencial o social, y los servicios públicos de salud son notoriamente insuficientes.
País	Nicaragua
Asignación de recursos económicos, culturales y sociales	La desigualdad de ingresos se sitúa alrededor de la media regional. Pese a la tendencia decreciente de las últimas dos décadas, el índice de Gini sigue en torno al 0,55. Más de la mitad de la población vive por debajo del umbral de pobreza, con cifras que van desde menos del 30% en la capital a más del 80% en las zonas rurales.

Existencia de discriminación	Hay una acentuada discriminación (económica, educativa y política) contra los afrodescendientes y los homosexuales. También persiste la discriminación por razones de género, pese a las mejoras registradas desde la revolución sandinista.
Derechos sociales, económicos y culturales	Las políticas públicas y sociales dependen excesivamente de la ayuda externa o internacional. Se han implementado políticas tendientes a mejorar el acceso de la ciudadanía a la vivienda y la nutrición y a mejorar las condiciones de trabajo. Ha habido políticas de salud y de educación relativamente exitosas que condujeron a mejorar los indicadores relevantes a lo largo de los últimos dos decenios.
País	Paraguay
Asignación de recursos económicos, culturales y sociales	La desigualdad de ingresos se acerca a la media regional (el índice de Gini es estable, cercano al 0,5). El 40% de la población se encuentra por debajo del umbral de pobreza.
Existencia de discriminación	En los hechos, la población originaria sufre discriminación económica y política. También hay discriminación de género, especialmente en los ingresos, la educación y las oportunidades de empleo. Hay otros grupos (homosexuales, discapacitados) que, en la práctica, también se ven expuestos a formas diversas de discriminación.
Derechos sociales, económicos y culturales	Nominalmente existen algunas políticas sociales destinadas a garantizar el acceso a la cobertura de las necesidades básicas, pero tienden a ser ineficaces. Las recientes epidemias sufridas en el país pusieron de relieve la falta de preparación y de eficiencia de los órganos públicos de salud.
País	Perú
Asignación de recursos económicos, culturales y sociales	La desigualdad de ingresos se acerca a la media regional (el índice de Gini es cercano al 0,55). Aproximadamente el 20% de la población vive por debajo del umbral de pobreza, lo cual revela una marcada disminución con respecto a las cifras de 2004 (cerca del 50%).
Existencia de discriminación	Prevale la discriminación contra los afrodescendientes, los pueblos originarios y las mujeres. La discriminación y el racismo son prácticas de hondo arraigo en la sociedad; su incidencia posiblemente sea de las más elevadas de la región. En las últimas décadas, se han adoptado distintas medidas y leyes contra la discriminación y el racismo.
Derechos sociales, económicos y culturales	Las leyes laborales son relativamente avanzadas, aunque en general no se las pone en práctica, en parte debido al vasto alcance del trabajo informal. No hay pensiones por discapacidad. La calidad de la educación es de las más bajas de la región, pese a las reformas recientes. Del mismo modo, el gasto público en programas de salud es totalmente insuficiente para satisfacer las necesidades de la población.
País	Uruguay
Asignación de recursos económicos, culturales y sociales	La desigualdad de ingresos es la más baja de la región (el índice de Gini es 0,42). La pobreza afecta al 20% de la población, y su incidencia muestra una disminución considerable desde el retorno a la democracia.
Existencia de discriminación	Los afrodescendientes se ven expuestos a diversas formas de discriminación más o menos encubiertas en el mercado laboral, el sistema educativo y la vida política. La mayoría de los afrodescendientes pertenece a los segmentos más pobres de la sociedad. Persiste la discriminación de género, y la violencia doméstica va en aumento. También sufren discriminación los trabajadores inmigrantes, en especial los de la región andina. Hay pocas políticas dirigidas a combatir el racismo y la discriminación.

Derechos sociales, económicos y culturales	El Estado de bienestar es más fuerte que en la mayoría de los demás países de la región. No hay restricciones evidentes que limiten el derecho a huelga o el accionar de los sindicatos; la seguridad social tiene buenos niveles de cobertura, y los últimos dos Gobiernos han implementado programas destinados a facilitar el acceso a las necesidades básicas en los sectores más vulnerables de la sociedad. La proporción de médicos por habitante es la más elevada de la región, con excepción de Cuba; se han implementado nuevos programas de salud para reducir la mortalidad infantil, que ya era la más baja del continente.
País	Venezuela
Asignación de recursos económicos, culturales y sociales	La desigualdad de ingresos se cuenta entre las más bajas de la región (el índice de Gini es aproximadamente 0,43); menos del 30% de la población vive por debajo del umbral de pobreza. Venezuela es el país de la región que ostenta la mayor disminución de la pobreza y de la desigualdad de ingresos. A mediados de la década de 2000, pero, después de controlar los efectos de la bonanza petrolera, la reducción de la pobreza y la desigualdad no es tan significativa. La reducción de la pobreza se ha ralentizado después de 2008.
Existencia de discriminación	Los afrodescendientes y las mujeres padecen discriminación en el mercado laboral, el sistema educativo y la vida política. La discriminación contra los homosexuales es más pronunciada, e incluye episodios reiterados de violencia física. Las personas seropositivas suelen ser objeto de prácticas y de conductas discriminatorias.
Derechos sociales, económicos y culturales	Pese a los avances en las políticas sociales y públicas, el acceso a las necesidades básicas todavía es restringido en los sectores más pobres, y la provisión de servicios públicos de salud es bastante insuficiente. La cantidad de médicos por habitante sigue siendo relativamente baja, y la mortalidad infantil se sitúa en niveles bastante elevados.

Capacidad de respuesta

País	Argentina
Legitimidad percibida	La inmensa mayoría de la población percibe la democracia como la mejor forma posible de gobierno. Después de un deterioro de la confianza en la democracia posterior a la crisis económica y política del 2001, en la última década ha vuelto a surgir la credibilidad en el sistema. Pese a las preocupaciones sobre la corrupción, las últimas encuestas revelan que el 40% de los ciudadanos está satisfecho con la forma en que funciona la democracia y más de la mitad confía en las instituciones democráticas.
Limitaciones a la capacidad de respuesta	Las restricciones presupuestarias, la corrupción y la falta de profesionalización de los actores políticos son factores que afectan negativamente la capacidad de respuesta. Menos del 10% de los ciudadanos cree que las políticas implementadas por los actores políticos sean «para el pueblo».

País	Bolivia
Legitimidad percibida	El apoyo a la democracia es bastante elevado: más del 70% de la población cree que la democracia es la mejor forma posible de gobierno. Sin embargo, solo el 34% está satisfecho con el funcionamiento democrático de su país.
Limitaciones a la capacidad de respuesta	Las restricciones económicas, en parte debidas a una insuficiente capacidad de recaudación tributaria, limitan la inversión en programas sociales. Esto, junto a la administración o gestión ineficientes de los programas existentes y al atraso tecnológico del país, constituye un grave obstáculo para mejorar la capacidad de respuesta. No obstante, debe señalarse que la mayoría de la población opina positivamente sobre la capacidad y la voluntad del actual presidente (Morales) de responder a las necesidades del pueblo.

País	Brasil
Legitimidad percibida	La mayoría de los ciudadanos prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno, aunque el 20% cree que, en ciertas circunstancias, una dictadura estaría justificada.
Limitaciones a la capacidad de respuesta	Las restricciones presupuestarias, la corrupción, la falta de infraestructura y la enorme extensión territorial del país limitan de algún modo la capacidad de respuesta. Con todo, hay casos exitosos de políticas concretas dirigidas a superar parte de estos obstáculos, y a atender algunos de los problemas más urgentes del país (como el programa Hambre Cero, la difusión del voto electrónico para aumentar la participación, etc.).
País	Chile
Legitimidad percibida	El apoyo popular a un régimen autoritario no es desdeñable. En particular, para un segmento no insignificante de la población, el recuerdo de la dictadura está asociado a características de eficiencia, buena administración y baja delincuencia. Además, dado que la antinomia democracia/autoritarismo fue la que estructuró la competencia partidaria durante gran parte de los años noventa, el apoyo a la democracia (o la ausencia de apoyo) sigue percibiéndose en cierta medida como una expresión de apoyo partidario, aunque esto tiende a ocurrir cada vez menos.
Limitaciones a la capacidad de respuesta	A diferencia de muchos otros países de la región, las restricciones económicas y presupuestarias no son un factor limitante. Antes bien, las limitaciones a la capacidad de respuesta están dadas por consideraciones políticas (estancamiento político debido en parte al sistema electoral binomial que dificulta la implementación de políticas públicas; cierta incapacidad del Gobierno de representar a determinados sectores, etc.).
País	Colombia
Legitimidad percibida	El país ha vivido en democracia durante los últimos cincuenta años. Sin embargo, un tercio de la ciudadanía no cree que la democracia sea la mejor forma de gobierno; un 50% se muestra desencantado con la forma en que funciona la democracia en su país. La incapacidad del Estado de resolver la violencia endémica y los problemas económicos es una de las causas más importantes que debilitan la confianza y la satisfacción con respecto a la democracia.
Limitaciones a la capacidad de respuesta	Algunos de los obstáculos principales que inhiben la capacidad de respuesta en el país son el clientelismo, la corrupción, el sistema partidario fragmentado e inestable, y la perpetuación del conflicto interno.
País	Costa Rica
Legitimidad percibida	Uno de los países donde la democracia ostenta los niveles más elevados de legitimidad percibida, solo superados por Uruguay. El grado de satisfacción con el funcionamiento democrático ha sido variable con los años; en comparación con otros países de la región, se ha mantenido consistentemente elevado.
Limitaciones a la capacidad de respuesta	Existen restricciones debidas a la falta de competencias para la gestión o administración y a la falta de planificación, más que a limitaciones económicas. Asimismo, en los últimos dos años se ha observado un ligero aumento en el estilo «autoritario» de gobierno y un menor nivel de negociación o de debate político, que pueden haber limitado la capacidad de respuesta. Entre el 20% y el 40% de la población considera que las políticas se implementan «para el bienestar del pueblo».

País	Ecuador
Legitimidad percibida	La legitimidad percibida de la democracia es bastante baja: en los últimos quince años, el apoyo a la democracia ha sido de menos del 50% de la población (Latinobarómetro), y menos del 12% de los ecuatorianos creen que la democracia funciona mejor que en el resto de América Latina.
Limitaciones a la capacidad de respuesta	La principal limitación a la capacidad de respuesta pasa por las restricciones económicas (elevados niveles de pobreza, falta de infraestructura).
País	El Salvador
Legitimidad percibida	Aunque la gran mayoría de los ciudadanos (7 de cada 10) creen que la democracia es la mejor forma de gobierno, en los últimos dos años se observa una creciente insatisfacción con dicho sistema. Menos de la mitad de la población está satisfecha con el funcionamiento de la democracia y casi el 40% cree que el país no es muy democrático.
Limitaciones a la capacidad de respuesta	Las restricciones económicas imponen graves límites a la capacidad de respuesta. La muy baja inversión en bienes públicos esenciales (educación, salud), el atraso tecnológico y una cultura política en la cual los funcionarios electos no consideran prioritaria la capacidad de respuesta, explican los graves obstáculos para implementar políticas con mayores niveles de respuesta.
País	Guatemala
Legitimidad percibida	Aproximadamente el 50% de la población expresa su apoyo a la democracia; en los últimos cinco años, la tendencia ha ido en aumento. Sin embargo, paralelamente, menos del 30% está satisfecho con la forma en que funciona.
Limitaciones a la capacidad de respuesta	La capacidad de respuesta se ve limitada por restricciones económicas, sumadas a la composición multiétnica de la población y a la marginación sistemática de los pueblos indígenas.
País	México
Legitimidad percibida	El apoyo a la democracia ha disminuido 14 puntos porcentuales entre 2004 y 2010. La satisfacción con la democracia es bastante baja (menos del 30%). Así y todo, más del 70% prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno, aun cuando en los últimos años se ha registrado un aumento de voces que justificarían Gobiernos autoritarios «en ciertas circunstancias».
Limitaciones a la capacidad de respuesta	La opinión mayoritaria entre ciudadanos, académicos y políticos es que la clase política mexicana no logra representar los intereses del electorado. Esta falla se debe, en gran medida, al sistema y a las leyes electorales. Por ejemplo, ya que los legisladores no pueden ser reelectos, y como sus carreras políticas dependen de que puedan conseguir otro cargo público cuando termine su mandato, el servicio al electorado es menos importante que las alianzas con el líder del partido. Otros factores que inhiben la capacidad de respuesta son las limitaciones presupuestarias de los gobiernos municipales y regionales, y los conflictos potenciales entre los diversos niveles de gobierno.
País	Nicaragua
Legitimidad percibida	El apoyo a la democracia es semejante al de otros países centroamericanos, y por debajo de la media en América Latina. En los últimos años ha habido un descontento creciente con el desempeño democrático del país.
Limitaciones a la capacidad de respuesta	Las restricciones económicas y la falta de educación y de profesionalismo de las élites políticas imponen límites notorios a la capacidad de respuesta.

País	Paraguay
Legitimidad percibida	El apoyo a la democracia es el más bajo de la región (46%). Por otro lado, menos del 30% cree que la democracia funciona bien en el país, y la mayoría de los ciudadanos considera que su país no es muy democrático.
Limitaciones a la capacidad de respuesta	La capacidad de respuesta no es relevante en la cultura política del país, donde el clientelismo y los favores personales del caudillo local son más importantes que la administración eficiente. La capacidad de respuesta también se ve limitada por la falta de experiencia o profesionalización, y por limitaciones de tipo económico.
País	Perú
Legitimidad percibida	El apoyo a la democracia es cercano al 60%. Además, más del 50% de los ciudadanos justificaría un gobierno autoritario en determinadas circunstancias; es uno de los niveles más elevados de la región. Los elevados niveles de corrupción percibida y la falta de oportunidades son las principales razones que explican dicho resultado.
Limitaciones a la capacidad de respuesta	Entre los motivos más relevantes que inhiben los niveles de respuesta se menciona la falta de educación, profesionalización e interés de los actores políticos —especialmente en niveles subnacionales—. Otras razones que limitan la capacidad de respuesta son las restricciones económicas y presupuestarias, así como las deficiencias de infraestructura.
País	Uruguay
Legitimidad percibida	El apoyo a la democracia y la legitimidad percibida se cuentan entre los más altos de la región. Más del 80% de la población prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno, y una proporción similar manifiesta que no justificaría una dictadura en ninguna circunstancia. A la vez, la proporción de ciudadanos que considera que su país es muy democrático es la más elevada de América Latina.
Limitaciones a la capacidad de respuesta	Los principales obstáculos que impiden una mejora en la capacidad de respuesta son problemas administrativos, de gestión o de coordinación, así como también restricciones económicas. Además, en los últimos años ha habido contradicciones ideológicas en el seno de la coalición de izquierda que ejerce el poder, y desacuerdos sobre las principales prioridades estratégicas (por ejemplo, pagar la deuda externa o implementar políticas para reducir la pobreza); esta situación ha contribuido en cierta medida a limitar los niveles de respuesta.
País	Venezuela
Legitimidad percibida	El apoyo a la democracia es muy elevado: más del 80% de la población cree que la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno. Al mismo tiempo, más del 50% considera que el país no es democrático o que la democracia no es muy democrática; la confianza en las instituciones democráticas es relativamente baja.
Limitaciones a la capacidad de respuesta	Una proporción significativa de la población atribuye la escasa capacidad de respuesta a la falta de interés de los líderes políticos. Las restricciones económicas también son un importante obstáculo que inhibe la capacidad de respuesta.