# ÍNDICE DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO DE AMÉRICA LATINA

## - IDD-LAT 2004 -

# ÍNDICE DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO DE AMÉRICA LATINA

## - IDD-LAT 2004 -

**IDDLat: Sitio web www.idd-lat.org**

**Fundación Konrad Adenauer**
Suipacha 1175, Piso 3
C1008AAW Buenos Aires
Argentina
Tel: (0054-11) 4326 2552
Fax: (0054-11) 4326 9944
info@kas.org.ar

**Polilat.com**
Pico 2966
(C1429EFX) Buenos Aires
Argentina
Tel/Fax: (0054-11) 4703 5307
Info@polilat.com

ISBN: 987-21062-0-7
Hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Se autoriza su reproducción parcial o total con indicación de fuente
Derechos Reservados

Impreso en Argentina por CaRol-Go S.A
Alicia Moreau de Justo 1930 – 5º 505
(C1107AFN) Buenos Aires
Tel/Fax: (0054-11) 4307 2455/2436/2595
carolgo@carolgo.com.ar

# Indice


Prólogo 7

Capítulo I Introducción 13

1.1 El Debilitamiento de las Instituciones democráticas 15

1.2 Conclusiones 15

1.3 Inclusión de República Dominicana en el IDD-Lat 2004 17

1.4 Resultados del IDD-Lat 2004- Tablas 18

Capítulo II Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles 19

2.1 Análisis de la Dimensión II 21

2.2 Procesos Electorales 23

2.3 Otros Indicadores 24

2.4 Resultados de la Dimensión II- Tablas 25

2.5 Referencia Metodológica. Definiciones y Fuentes 30

Capítulo III Calidad Institucional y Eficiencia Política 35

3.1 Análisis de la Dimensión III 37

3.2 Otros Indicadores 39

3.3 Resultados de la Dimensión III – Tablas 41

3.4 Referencia Metodológica. Definiciones y Fuentes 48

3.5 Notas acerca del Ombudsman 57

Capítulo IV Ejercicio del Poder Efectivo para gobernar 61

4.1 Análisis de la Dimensión IV 63

4.2 Subdimensión Capacidad para generar políticas que aseguren Bienestar 64

4.3 Subdimensión Capacidad para generar políticas que aseguren Eficiencia Económica 64

4.4 Resultados de la Dimensión IV – Tablas 65

4.5 Referencias Metodológicas. Definiciones y Fuente 75

Capítulo V Memoria Democrática 81

Anexo I Gráficos 119

Anexo II Formulación matemática 124

# Prólogo

## *La Democracia es un bien social, mejor o peor cuidado, que debe ser fortalecido por dirigentes y ciudadanos*

El siglo XXI se ha iniciado en Latinoamérica con un pronunciado déficit democrático, quizá porque, como asegura Ramón Guillermo Aveledo[1], "*es mucho más fácil hablar de democracia que construir democracia*", y ha llegado para los dirigentes latinoamericanos el tiempo de abandonar las palabras para pasar a los hechos. Después de dos décadas de notables transformaciones nacionales, y en un contexto de acelerados cambios internacionales, el peso de las crisis en importantes países de la región ha puesto en alerta a todo el sistema democrático latinoamericano.

La tendencia a la personalización de la política, en el contexto de instituciones presidencialistas, que ha caracterizado el *momento previo* de las crisis político-institucionales en países latinoamericanos, fue resultado del desorden que, en general, caracterizó el retorno a la democracia en la región. La demanda social de orden subsiguiente, se tradujo en un apoyo delegativo a presidentes elegidos, en muchos casos, en circunstancias de crisis, en los que se depositó una fe incondicionada, aceptando los costos de las reformas e incluso en algunos casos excesos en desmedro de las propias instituciones democráticas o fuertes indicios de corrupción. También la tradición clientelar o populista en varios países ha tenido su peso, tanto a la hora de explicar la delegación en las figuras carismáticas de los presidentes, como a la de dar cuenta de la exclusiva valoración de la democracia por los resultados.

Por otra parte, el "acoso de factores externos" a las débiles economías latinoamericanas, muy necesitadas de flujos de capitales, no ha cesado desde que se iniciaran las "explosiones encadenadas", desde mediados de la década pasada, con el "tequila", la crisis asiática, la crisis rusa, la devaluación brasileña y, finalmente, el estallido de la economía argentina.

**Se destaca de los resultados económicos analizados en nuestro IDD-Lat 2004, que se confirma la pérdida de grados de libertad de las autoridades para manejar la coyuntura económica. En parte, la menor autonomía de la política económica se debe al cuadro externo más restrictivo, aunque también responde a los desequilibrios acumulados en los años de mayor holgura.**

**Adicionalmente, y también como producto de frustraciones acumuladas, el régimen político, las instituciones y sus actores se enfrentan a un incesante acoso por parte de múltiples fuerzas y factores internos y externos.**

Si bien el desarrollo político era indispensable, no se mostró todavía suficiente para asegurar la estabilidad política en buena parte de la región. Concurrentemente, la realidad regional muestra que, aunque en grado diverso, los países presentan importantes limitaciones y carencias, y por tanto desafíos, en materia económica y social, cuya persistencia y en algunos casos agravamiento, ha tornado precaria la vida democrática y amenaza la estabilidad y la gobernabilidad en algunos países.

En esos casos, el desencanto con la política, agrava un círculo vicioso: apatía, alejamiento respecto de la política y sus instituciones representativas, y pérdida de confianza en ella como mecanismo de resolución de los asuntos de interés público. Pese a ello, el proceso democratizador ha seguido adelante.

Aun con sus deficiencias y limitaciones, ha sido largamente demostrado que la democracia es el mejor sistema político que existe, y si bien en sí misma no garantiza mayor justicia social, crecimiento económico más rápido o mayor estabilidad social y política, **los vínculos entre democracia y desarrollo humano generan un "círculo virtuoso" que optimiza la organización social, aunque todavía en nuestra región, faltan caminos por recorrer para que ello sea evidente para todos.**

Sostenemos que, aunque hasta ahora con insatisfacción, los ciudadanos latinoamericanos han incrementado su "convicción democrática" y que existe una búsqueda en los procesos

[1] AVELEDO, Ramón Guillermo, ex presidente de la Cámara de Diputados de Venezuela

electorales de nuevas capas de dirigentes con capacidad para consolidar la democracia por vía de una elevación de la calidad de vida de sus pueblos.

Mucho se ha hablado, en los medios políticos e institucionales latinoamericanos y a propósito de la crisis en varios países, de los resultados de las encuestas sobre la democracia. En particular, los resultados de Latinobarómetro (1995-2003), en las que los adeptos a la democracia promediaron un 59 por ciento de apoyo, salvo en 2001, un año crítico, en el que cayó al 48 por ciento.

El mal uso de los datos de esas encuestas, ha llevado a muchos analistas e incluso a algunos organismos internacionales a advertir sobre la volatilidad y los riesgos que enfrenta la democracia latinoamericana. Marta Lagos, titular de Latinobarómetro, debió advertir que las cifras de disconformidad con la democracia no necesariamente indican renegar de ella, al señalar: "*Esto tiende a indicar una sana reacción de los demócratas, que piden cambios en las sociedades en transición, como las de la Argentina, México y Zimbabwe, y demuestra que tener una gran cantidad de demócratas insatisfechos es parte del proceso democrático y no constituye, necesariamente, una señal de alarma. La democracia, es un sistema ideal, sujeto a turbulencias y aspiraciones, que necesita largos períodos de desarrollo, como sucedió en Europa y Estados Unidos*".

Este nuevo siglo, que se preanuncia tormentoso y marcado por una ascendente globalización, requiere de más democratización: probablemente ella sea el único antídoto capaz de generar condiciones de desarrollo con equidad. Obviamente, para ello, es necesario redoblar el esfuerzo para lograr un mayor desarrollo democrático.

En nuestra función de resaltar los aspectos marcadamente negativos de algunas situaciones, y para evitarlas, destacamos que:

- La participación electoral ha tenido una nueva caída del orden del 2% promedio en los países en los que hubo elecciones, como expresión del desapego hacia la política.
- Los valores del indicador de percepción de la corrupción - se mantienen altos aunque en valores similares - y no han disminuido como todos esperamos en respuesta a la necesidad de que la transparencia sea una bandera de la dirigencia de la democracia latinoamericana.
- Se incrementa la fragmentación política en los congresos.
- Se incrementó el número de países con crisis resueltas mediante "mecanismos de anormalidad democrática"[2].

Por otra parte, es llamativo -aunque totalmente coherente con los principios de funcionamiento del sistema democrático- que en los países con mayores problemas institucionales, el sistema de partidos se encuentre debilitado o fuertemente viciado, y la credibilidad del Congreso, de otras instituciones democráticas y de los políticos –grupal o individualmente considerados– se haya erosionado. **Pero es también destacable que, en los países con mejor desempeño, se observan partidos con un funcionamiento aceptable tanto a nivel institucional como en lo relativo a su democracia interna; lo que constituye la mejor demostración empírica de que la calidad y el respeto ciudadano hacia las instituciones de la democracia son *activos sociale*s que no deben ser descuidados y, por el contrario, necesitan ser protegidos y fortalecidos por todos los actores de la democracia, particularmente por los dirigentes, los medios de comunicación y los ciudadanos.**

Esa crisis institucional, en particular la de los partidos - a los que se discute su capacidad de representación y su responsabilidad en la dilución de la esperanza en la búsqueda de un acceso digno a los derechos inalienables de alimentación, vestido, vivienda, educación y salud - ha potenciado dos procesos opuestos: por un lado, la frustración de la participación partidaria que ha llevado a la desaparición operativa de los canales de expresión; la gente ha comenzado a manifestarse sin intermediación -y sin organización-; junto a la creciente desconfianza hacia otras organizaciones de articulación e intermediación de demandas

[2] Ver Capítulo Metodológico referido a la Dimensión III

sociales como el sindicalismo, que también sufre un profundo descrédito. Pero paradójicamente el nivel de desesperación de la gente, la realidad de la desocupación, que lanza a la calle multitudes con necesidades básicas insatisfechas, sin contención institucional, y con todo el tiempo del mundo, ha generado altos niveles de participación y protesta, manifestada en forma directa y ciertamente caótica.

Los países en crisis enfrentan una encrucijada, donde contrasta el alto nivel de libertades formales con la evidente incapacidad del estado para asegurar el beneficio que las mismas confieren, ya que en muchos países de la región la consagración legal de las libertades, como dijéramos en nuestro informe del año pasado, ha antecedido las capacidades del estado para preservarlas y asegurarlas.

Hemos introducido este año algunas modificaciones metodológicas tendientes a cubrir cuestiones trascendentes que hasta ahora, por falta de datos, habíamos decidido no incorporar, entre ellas, mejores indicadores de *auditoría legal y política*, y de *auditoría social*. Particularmente importante nos parece la incorporación del indicador de *Inseguridad como limitante de derechos y libertades*, que nos permite medir un aspecto altamente sensible de la democracia actual, al registrar cómo la inseguridad en la que viven los ciudadanos afecta en calidad y cantidad el ejercicio de sus derechos y libertades.

En cumplimiento de nuestra intención de cubrir todo el territorio latinoamericano, el IDD-Lat 2004 incluye por primera vez a República Dominicana, dado que en esta medición fue posible unificar los datos necesarios para caracterizar cada una de las cuatro dimensiones del índice, y hacer posible la comparación con el resto de los países. No podemos dejar de señalar que la inclusión de Cuba no es posible dado que están ausentes los requisitos de la democracia formal: elecciones libres, sufragio universal y participación plena (Dimensión I del IDD-Lat), es decir, no hay democracia.

Queremos finalizar esta introducción destacando algunos signos muy alentadores:

- ✓ A pesar de las crisis, los países de la región siguen buscando caminos sin un regreso al autoritarismo y al militarismo, sosteniendo –aun en niveles precarios en algunos casos- sus instituciones democráticas.
- ✓ Las ciudadanas y los ciudadanos empiezan a distinguir entre la democracia como sistema de gobierno y el desempeño de los gobernantes en particular. Muchos de estos ciudadanos son simplemente “demócratas insatisfechos”, un fenómeno bien conocido en muchas democracias establecidas. Esa insatisfacción se manifiesta también en la adhesión hacia líderes populistas que se presentan como ajenos al poder tradicional y que prometen perspectivas innovadoras.
- ✓ La ciudadanía empieza a diferenciar cada vez más entre las distintas instituciones a la hora de identificar responsables, aunque a veces no lo haga con total justicia. Mientras los cuerpos legislativos y los partidos políticos, en los países de menor desarrollo democrático, reciben escaso apoyo de menos de un cuarto de la población, el Poder Judicial, el Ejecutivo y los servicios de seguridad muestran una imagen algo mejor. Es importante destacar la responsabilidad que en esta tarea de esclarecimiento acerca de la eficacia y la eficiencia institucional tienen hoy los medios de comunicación, que en los países con mayor nivel de crisis suelen presentar muchas veces un funcionamiento faccioso, parcial e interesado, que poco ayuda a la generación de consensos y al respaldo de las instituciones.
- ✓ Es posible intentar un “trazo grueso” acerca del “camino” seguido por los países con mejor desarrollo democrático:
  - o Respeto y fortalecimiento de las instituciones democráticas
  - o Fortaleza de los partidos políticos
  - o Baja corrupción
  - o Políticas sin estridencias, sostenidas en el largo plazo.

Esperamos y creemos que estos caminos alentadores de algunos países de la región se extenderán, con el tiempo, sembrando mejor democracia y mejor calidad de vida en la región.

Seguimos apostando a contribuir en ese proceso.

*Hans Blomeier*
*Fundación Konrad Adenauer*

*Jorge Arias*
*Polilat.com*

# Capítulo I Introducción

## 1.1 El Debilitamiento de las Instituciones democráticas

### ¡Peligro!: INSTITUCIONES

Después de dos décadas de notables transformaciones nacionales, y en un contexto de acelerados cambios internacionales, los regímenes democráticos se han expandido a lo largo y ancho de la región. Sin embargo, nuestra democracia no logra en el promedio regional, superar los principales problemas que aquejan a la sociedad latinoamericana.

En América latina hay elecciones relativamente transparentes, alternancia de partidos en el gobierno, división de poderes, una menor presencia militar en los asuntos del estado y una destacable y creciente presencia de organizaciones de la sociedad civil, pero en muchos países sobresalen carencias democráticas tales como: Estado de derecho vulnerable y vulnerado, escasa rendición de cuentas y control de las instituciones, corrupción e impunidad extendidas al ámbito público y privado, justicia morosa y poco accesible al conjunto de la ciudadanía, la mayor inequidad en la distribución del ingreso, creciente inseguridad y débiles lazos de solidaridad social.

**En ese marco, el régimen político, las instituciones y sus actores, se enfrentan a un incesante acoso por parte de múltiples fuerzas y factores internos y externos que atentan contra un mayor desarrollo democrático.** Las encuestas en el área muestran a sociedades con una perturbadora desconfianza frente a las instituciones, un alarmante descrédito de los políticos y un notorio desdén hacia la política. La permanencia de estos sentimientos en la opinión pública sólo augura riesgos para la democracia. Sin embargo, los ciudadanos –hasta ahora, al menos- siguen en la búsqueda de mejores caminos y mejores dirigentes sin renegar de los valores del sistema democrático.

A la luz de los datos político-institucionales del año base analizado, el 2002, se observa que las sociedades están aprendiendo a distinguir entre el apoyo a la democracia como sistema, por un lado, y el apoyo a los actores, por el otro. Es con éstos, con las élites políticas, con quienes la mayoría de los ciudadanos no está conforme. La gente no quiere perder la democracia, sino deshacerse de los malos gobernantes.

Este nuevo siglo, que se preanuncia tormentoso y marcado por una ascendente globalización, requiere de más democratización, ya que probablemente ella constituya el único antídoto capaz de lograr desarrollo con equidad.

## 1.2 Conclusiones

- **La democracia se ha extendido ampliamente en América Latina, aunque sus raíces no son todavía suficientemente profundas. La democracia se extiende y sostiene, por primera vez en la historia de la región, como la forma de gobierno en el poder, pero luego de algunos años iniciales de "paciencia" hacia el sistema, los gobernantes son culpados ahora de que las cosas vayan mal en materia de empleo, ingreso y servicios básicos, cuando éstos no alcanzan a satisfacer las crecientes expectativas de la ciudadanía.**
- El panorama se torna aun más complejo si se tiene en cuenta que varios factores indispensables para la gobernabilidad democrática, tales como una prensa libre, una sólida protección de los derechos humanos, un Poder Judicial independiente y vigoroso, requieren todavía ser sustancialmente fortalecidos. Y muchos grupos tradicionalmente excluidos no tienen acceso al poder a través de los canales formales y, por ende, manifiestan sus frustraciones por vías alternativas, en algunas ocasiones, por medio de expresiones violentas.
- Se destaca de los resultados económicos analizados en nuestro IDD-Lat 2004, que se confirma la pérdida de grados de libertad de las autoridades para manejar la coyuntura económica. En parte, la menor autonomía de la política económica se debe al cuadro externo más restrictivo, aunque también responde a los desequilibrios acumulados en los años de mayor holgura.

❖ Adicionalmente, y también como producto de frustraciones acumuladas, el régimen político, las instituciones y sus actores se enfrentan a un incesante acoso por parte de múltiples fuerzas y factores internos y externos.

Ranking IDD-Lat 2004

| Puesto | Países | Índice |
|---|---|---|
| 1 | Chile | 10,242 |
| 2 | Costa Rica | 8,633 |
| 3 | Uruguay | 7,517 |
| 4 | Panamá | 6,914 |
| 5 | México | 6,136 |
| 6 | Rep. Dominicana | 4,631 |
| 7 | El Salvador | 4,452 |
| 8 | Honduras | 4,142 |
| 9 | Argentina | 3,918 |
| 10 | Guatemala | 3,884 |
| 11 | Perú | 3,688 |
| 12 | Nicaragua | 3,614 |
| 13 | Brasil | 3,348 |
| 14 | Bolivia | 3,343 |
| 15 | Ecuador | 3,122 |
| 16 | Colombia | 3,054 |
| 17 | Paraguay | 1,689 |
| 18 | Venezuela | 1,552 |

❖ Existen, sin embargo, en el trasfondo de esta situación, algunos signos muy alentadores. Primero, a pesar de las crisis, los países de la región no han buscado un regreso al autoritarismo; en cambio, han ampliamente sostenido sus instituciones democráticas. Segundo, las ciudadanas y los ciudadanos empiezan a distinguir entre la democracia como sistema de gobierno y el desempeño de los gobernantes en particular. Como hemos señalado, muchos de estos ciudadanos son simplemente "demócratas insatisfechos", un fenómeno bien conocido en muchas democracias establecidas que explica parcialmente por qué los movimientos de oposición no tienden hoy hacia soluciones militares sino hacia líderes populistas que se presentan como ajenos al poder tradicional y que prometen perspectivas innovadoras.

❖ Asimismo, la gente diferencia cada vez más entre las distintas instituciones a la hora de identificar responsables. Mientras los cuerpos legislativos y los partidos políticos reciben el apoyo de menos de un cuarto de la población, el Poder Judicial, el Ejecutivo y los servicios de seguridad muestran una imagen algo mejor.

❖ La inseguridad se instala en la región como un elemento significativo de la valoración ciudadana del comportamiento de sus instituciones. La incorporación del indicador de *Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad*, ha hecho que la mayor parte de los países de la región, a excepción de Chile, vieran afectado su desempeño en la medición del desarrollo democrático.

❖ En cuanto a los mecanismos de control político más allá de las elecciones, el Poder Ejecutivo mantiene una interferencia importante en la Corte Suprema de varios países, aunque hubo logros en las reformas constitucionales para fortalecer la independencia y profesionalización del Poder Judicial. Asimismo, en los últimos años se crearon organismos especializados como contralorías, fiscalías y defensorías del pueblo. Sin embargo, la insuficiencia de recursos y, en algunos casos, la escasa autonomía del Poder Judicial limitan la eficacia de estos entes. Finalmente, un logro importante a destacar es la menor influencia o gravitación política de las Fuerzas Armadas en casi todos los países.

❖ Los países en crisis presentan un peligroso deterioro institucional, la democracia parece perder vitalidad; se la prefiere aunque se desconfía de su capacidad para mejorar las condiciones de vida; los partidos políticos están en el nivel más bajo de la estima pública; el Estado es mirado con expectativa y recelo a la vez, y, en algunos casos, el ímpetu democrático que caracterizó las últimas décadas del siglo pasado se debilita. La sociedad está en las calles, pero sin un objetivo que unifique sus reivindicaciones y demandas, o sea sin la intermediación que las instituciones y, en particular, los partidos políticos deben ejercer para articularlas e integrarlas a las políticas públicas.

❖ En los países con mejor desempeño, se observan partidos con un funcionamiento aceptable tanto a nivel institucional como en lo relativo a su democracia interna; lo que constituye la mejor demostración empírica de que la calidad y el respeto ciudadano hacia las instituciones de la democracia son activos sociales que no deben ser descuidados y, por el contrario, necesitan ser protegidos y fortalecidos por todos los actores de la democracia, particularmente por los dirigentes, los medios de comunicación y los ciudadanos.

## 1.3 Inclusión de República Dominicana en el IDD-Lat 2004

### *Unidad racial y cultural*

En estricto sentido, los países de esta región del Continente Americano, no son ***latinoamericanos*** sino ***afro-latinoamericanos***, ya que son la síntesis racial y cultural de tres realidades históricas y culturales distintas: la cultura original americana, constituida por las poblaciones y culturas autóctonas; la cultura latina, constituida por las poblaciones migratorias provenientes de los países de la Europa Latina (España, Portugal, Italia y Francia); y la cultura africana, que como consecuencia del tráfico de esclavos pobló en mayor o menor medida la mayoría de los países caribeños y continentales. Este mestizaje **racial y cultural** fue forjando durante más de trescientos años una nueva realidad social y cultural: ***la nación latinoamericana***, que permitió a Bolívar decir: *"no somos indios, no somos blancos, no somos negros, somos una realidad nueva y distinta"*.

Bajo el concepto de ***Iberoamérica*** se identifica en la diversidad, una unidad racial y cultural. Los países que conforman la ***región iberoamericana*** en el continente americano, iniciado el Siglo XXI presentan una realidad muy compleja atravesada por problemas comunes. A decir de Francisco Piñón, Secretario General de la Organización de Estados Iberoamericanos, la región está *"caracterizada por la persistencia de situaciones de pobreza y exclusión, y la fragilidad de los sistemas políticos de base democrática, que hasta hace pocos años constituían un logro irreversible para estas sociedades".*

*"Los países que integran Iberoamérica tienen rasgos histórico-culturales comunes y, aunque tienen una ubicación geocultural diferenciada en su interior, desde las últimas décadas están, en conjunto, buscando "un lugar" en el mundo, así como empeñados en el avance de la integración y el incremento de la cooperación en el interior de la región"*[3].

### *Unidad geográfica*

La región latinoamericana presenta una gran diversidad geográfica. Desde la perspectiva de los esquemas de integración, puede considerarse a ***Latinoamérica*** desde tres perspectivas:

Latinoamérica vista desde una **posición regional**, que incluye a los países de Sudamérica y América Central (exceptuando a Belice, Guyana y Surinam).

Latinoamérica vista desde una **posición hemisférica,** que incluye a Sudamérica, América Central y a los países independientes del Caribe que tienen una raíz fundacional latina (española, portuguesa o francesa): Sudamérica + América Central + Cuba + República Dominicana + Haití.

Latinoamérica vista desde la **perspectiva de integración iberoamericana,** que incluye a los países del continente americano que tienen una raíz histórico cultural con las metrópolis de España y Portugal: Sudamérica y América Central (exceptuando a Belice, Guyana y Surinam) + Cuba + República Dominicana.

En la construcción del ***Indice de Desarrollo Democrático para América Latina***, consideramos los Estados que tienen una raíz racial e histórico cultural común.

En base a estas consideraciones y a nuestra intención de cubrir toda la región, el IDD-*Lat* 2004 incluye por primera vez a **República Dominicana,** dado que en esta medición fue posible unificar los datos necesarios para caracterizar cada una de las cuatro dimensiones del índice, y hacer posible la comparación con el resto de los países.

No podemos dejar de señalar que la inclusión de Cuba no es posible dado que están ausentes los requisitos de la democracia formal: elecciones libres, sufragio universal y participación plena (Dimensión I del IDD-Lat), es decir, no hay democracia. Por su parte, la

[3] PIÑON, Francisco, prólogo del libro *"Iberoamérica 2002: Diagnóstico y propuestas para el desarrollo cultural",* compilado por Néstor García Canclini, Ed: OEI, 2002.

precaria situación política, institucional de Haití, sumada a la persistente ausencia de datos confiables, continúan imposibilitando su inclusión.

### 1.4 Resultados del IDD-Lat 2004 - Tablas

| Indice de Desarrollo Democrático de América Latina - IDD Lat 2004 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| País | Dimensión II | Dimensión III | Dimensión IV | | Indice Final |
| | Derechos | Calidad | dif prom soc | dif prom eco | |
| Argentina | 5,275 | 2,047 | 0,947 | -0,433 | 3,918 |
| Chile | 8,894 | 9,183 | 1,048 | 1,358 | 10,242 |
| Uruguay | 6,734 | 6,276 | 1,482 | 0,542 | 7,517 |
| Paraguay | 3,543 | 2,029 | -1,080 | -1,115 | 1,689 |
| Brasil | 3,883 | 3,175 | 0,007 | -0,369 | 3,348 |
| Bolivia | 3,993 | 4,033 | 0,181 | -1,521 | 3,343 |
| Perú | 3,832 | 4,693 | -0,767 | -0,383 | 3,688 |
| Ecuador | 3,154 | 5,246 | -1,287 | -0,871 | 3,122 |
| Colombia | 3,582 | 3,548 | -0,370 | -0,652 | 3,054 |
| Venezuela | 3,033 | 1,032 | -0,498 | -0,462 | 1,552 |
| Panamá | 4,320 | 7,500 | 1,418 | 0,589 | 6,914 |
| Costa Rica | 7,151 | 6,552 | 2,050 | 1,514 | 8,633 |
| Nicaragua | 4,958 | 3,866 | -0,090 | -1,506 | 3,614 |
| El Salvador | 3,889 | 5,642 | -1,119 | 0,492 | 4,452 |
| Honduras | 4,682 | 5,228 | -0,631 | -0,995 | 4,142 |
| Guatemala | 2,406 | 5,588 | -0,975 | 0,750 | 3,884 |
| México | 4,708 | 4,799 | 0,910 | 1,856 | 6,136 |
| Rep. Dominicana | 4,625 | 4,657 | -1,227 | 1,207 | 4,631 |

| País | Indice Final 2002 | Indice Final 2003 | Indice Final 2004 |
|---|---|---|---|
| Argentina | 5,247 | 3,900 | 3,918 |
| Chile | 8,757 | 10,031 | 10,242 |
| Uruguay | 9,736 | 9,766 | 7,517 |
| Paraguay | 2,255 | 3,214 | 1,689 |
| Brasil | 3,932 | 5,028 | 3,348 |
| Bolivia | 4,150 | 2,883 | 3,343 |
| Perú | 4,352 | 3,602 | 3,688 |
| Ecuador | 1,694 | 2,376 | 3,122 |
| Colombia | 5,254 | 4,218 | 3,054 |
| Venezuela | 2,243 | 2,811 | 1,552 |
| Panamá | 8,309 | 8,028 | 6,914 |
| Costa Rica | 8,575 | 7,847 | 8,633 |
| Nicaragua | 2,963 | 4,230 | 3,614 |
| El Salvador | 5,544 | 6,273 | 4,452 |
| Honduras | 3,107 | 4,098 | 4,142 |
| Guatemala | 3,992 | 2,928 | 3,884 |
| México | 6,340 | 6,623 | 6,136 |
| Rep. Dominicana | | | 4,631 |

# Capítulo II Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles

## 2.1 Análisis de la Dimensión II

### *Inseguridad e Impunidad como limitantes de Derechos y Libertades*

Es imperativo detenernos a reflexionar, ante la manifiesta incapacidad de avance regional democrático, acerca de cómo el ejercicio de libertades y derechos se desarrolla en los países de la región. ¿Es un problema de falta de libertades lo que traba el desarrollo democrático en América Latina?

Como afirma Silvina Elizondo[4] "*Una observación somera del escenario socio-político de la región nos permitiría adelantar algunas apreciaciones : el descontento social se expresa extensamente, afectando en casi todos los casos derechos y libertades de otros conciudadanos; la prensa parece acomodar sus opiniones a los vaivenes de los intereses en juego más que al interés común o a "bajadas de línea" partidistas; cada quien puede movilizarse en las ciudades y países con las restricciones que solo la finitud del coraje -y algún que otro corte de rutas y puentes- le impone; las críticas feroces a los dirigentes no son acalladas. Y sin embargo el ciudadano en muchos países de América Latina vive en un estado de temor individual e institucional casi constante".*

Es evidente, entonces, que esta democracia que otorga tantas libertades al ciudadano, no ha logrado desarrollar capacidades que le permitan garantizar el ejercicio de las mismas. En buena parte de los países de la región contrasta el alto nivel de libertades formales con la incapacidad del estado para asegurarlas.

La principal fuente de limitación, aparte de aquellas que se expresan en la relación directa de los ciudadanos con el estado y con los servicios públicos, está dado por los altos niveles de inseguridad: "*la violencia urbana y la criminalidad se han expandido astronómicamente en los últimos años y ya el estado no puede garantizar la integridad de los ciudadanos en porciones cada vez más importantes de su territorio. Este fenómeno está presente en todos los países y a cada momento: en las fabelas de Río, en las periferias urbanas de las grandes ciudades, en los barrios porteños, en las rutas colombianas... El índice de criminalidad es extremo en los países de Centroamérica, donde la pobreza y la marginalidad se conjugan con la herencia de los arsenales de las guerras civiles"*[5].

**El problema de la inseguridad es el que opera más fuertemente en la conducta de los ciudadanos**. Al poner en riesgo el valor supremo de la vida, termina condicionando las actitudes personales retrotrayendo a los ciudadanos y a su comportamiento social, a niveles de un primitivismo extremo en el que vuelve a prevalecer la ley del más fuerte, siendo que las condiciones de fortaleza o debilidad dependen más de la fortuna que de las capacidades de prever situaciones e incluso, a veces, que de la capacidad económica para obtener servicios de seguridad adicionales.

Ante este riesgo, las libertades y derechos proclamados pierden absoluta vigencia, tanto por las propias condiciones reales de ejercicio de los mismos en un clima de inseguridad, como por las acciones preventivas que cada ciudadano asume para evitar potenciales situaciones de riesgo.

**Más grave aun resulta, en ese marco de inseguridad, la inoperancia judicial que se transforma en impunidad para el crimen**, completando un círculo vicioso en el que el criminal, en cualquiera de sus expresiones y más todavía en aquellas que surgen al calor del poder político, se siente más confiado y tranquilo que el ciudadano honrado.

No alcanza, ante esta realidad, que las libertades de expresión, de culto, de pensamiento, de prensa, de circulación, estén reconocidas por las constituciones desde el siglo XIX en casi todos los países de América Latina. La exigencia de las sociedades es que se desarrollen y perfeccionen las capacidades del estado para preservarlas y asegurarlas.

[4] ELIZONDO, Silvina, Algunos Conceptos para Analizar la Refundación de la Democracia en América Latina -Centro Tocqueville
[5] ELIZONDO, Silvina, Ibidem

No es extraño, entonces que las exigencias primero y la frustración después, aparezcan en sociedades con instituciones débiles, políticos corruptos y sistemas económicos sin excedentes.

Adicionalmente, en virtud de la evolución de la humanidad, hoy las nociones de dignidad humana superan la conceptualización de las libertades básicas tocquevilleanas. Además de garantizar al individuo el derecho a circular, a pensar, a creer, a escribir, el estado debe apuntar a un concepto más integral de ciudadano, que asegure niveles mínimos de educación, alimentación y dignidad. De allí que la marginación de crecientes sectores de la sociedad deja al mero enunciado de derechos civiles carente de sentido y proyección.

Concurrentemente, los estados pierden día a día la capacidad de control, debido tanto a los procesos de transnacionalización y globalización, como a la devaluación interna de la adhesión democrática e institucional.

A su vez, la crisis de representación de los partidos y, en general, de las organizaciones sociales e instituciones del estado que deben intermediar en la articulación de las demandas sociales, generan un vacío que se traduce en manifestaciones públicas sin intermediación ni organización.

En ese contexto, los sectores sociales excluidos de la economía formal, lejos de tener que estar a la defensiva respecto del avance del estado sobre la sociedad, van quedando completamente marginados del alcance del estado, tanto en lo que hace a obligaciones como a derechos y servicios.

La evidencia de la exclusión y la desesperanza, empujan entonces a esa gente a las calles, generando una especie de democracia convulsionada sin contención institucional, que genera altos niveles de participación y protesta. Una participación directa y caótica que lejos de ayudar a la solución de los problemas, genera nuevos mecanismos clientelares de extorsión cuya única virtud es la de modificar la agenda institucional mediante la “irrupción” de los temas que afligen a los excluidos.

La dirigencia política, que es consciente de las limitaciones estatales para la contención y la inclusión de esos sectores, limitada también por estructuras partidarias que han abandonado las motivaciones ideológicas o idealistas que caracterizaban la acción política hasta hace unos años, opera reducida al clientelismo político de “tanto me das tanto te acompaño”, que va arrinconando a la actividad política a un esquema de recolección/apropiación de recursos para montar una maquinaria que funciona asignando recursos a actividades mediáticas y/o de activación electoral, de acuerdo a los tiempos y conveniencias de los dirigentes.

Lo paradójico de este esquema es que otorga seguridades, a quienes acceden a cargos de administración de los recursos del estado, de que aun cuando no cumplan con políticas eficaces de inclusión social y desarrollo humano, contarán con los recursos necesarios a la hora de las elecciones para captar el voto de los sectores más desprotegidos mediante una oportuna y escasa distribución de ayuda social y un adecuado “sistema de control” político.

Paralelamente, la relación entre los candidatos y los aportantes de recursos para las campañas electorales son tan fuertes que generan un condicionamiento en los dirigentes que cierran cualquier mecanismo de participación y control de sus bases políticas, que puedan afectar la relación con los verdaderos “constructores del poder”, los sectores económicos que financian y sostienen al poder político .

Obviamente, no todos los dirigentes, ni todos los partidos actúan de esta manera, pero es tan fuerte el peso del marketing político y de los medios de comunicación social, que quienes realmente están en una disputa de poder real, deben –en mayor o menor medida- transigir con este sistema que deslegitima a la política y a las instituciones de la democracia. Por eso no es extraño que las organizaciones de la sociedad civil pongan tanto el acento en la discusión de los procedimientos de financiación política y en el funcionamiento de los órganos de control del estado.

América Latina se encuentra hoy viviendo las convulsiones que estas contradicciones sistémicas generan y la dirigencia política enfrenta el desafío de modificar estas condiciones que afectan la naturaleza misma de la democracia.

La mayor parte de los ciudadanos y grandes sectores sociales se comprometieron con la lucha democrática, en la esperanza de lograr mayor justicia social, mayor participación política y una solución pacífica a los conflictos violentos. Esperaban, con razón, que la democracia trajera consigo más desarrollo.

Este desafío todavía incumplido en muchos países ha generado la mayor parte de las tensiones que se enfrentan hoy en la región. Esa mayor demanda hacia la democracia y el descrédito de partidos y dirigentes, no ha afectado la convicción democrática, como dijimos, en grandes sectores de nuestras sociedades. Se cree en la democracia, solo que se le exige mejores resultados.

| País | Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad |
|---|---|
| Argentina | 9,2 |
| Chile | 1,9 |
| Uruguay | 7,9 |
| Paraguay | 15,5 |
| Brasil | 22,9 |
| Bolivia | 22,8 |
| Perú | 26,5 |
| Ecuador | 25,9 |
| Colombia | 65,8 |
| Venezuela | 39,4 |
| Panamá | 11,5 |
| Costa Rica | 6,3 |
| Nicaragua | 10,3 |
| El Salvador | 37 |
| Honduras | 73,9 |
| Guatemala | 26,6 |
| México | 19,5 |
| Rep. Dominicana | 10,85 |

Pero la falta de resultados y la apatía generada, encierran un círculo vicioso que termina conspirando contra la base misma de legitimidad de la democracia: la participación de la ciudadanía. Simultáneamente, el forzamiento de las instituciones emerge como un nuevo condimento que parece haberse instalado en la región como un componente que funciona como "válvula de escape" que evita la recurrencia de los golpes de estado, pero como señaláramos en nuestro informe del año pasado, traen consigo una pérdida de calidad institucional y legitimidad que afecta el desarrollo democrático de los países. Todo ello no hace sino incrementar el cuadro de inseguridad, en el que el marco de legalidad y legitimidad y la autoridad consecuente delegada en instituciones y personas aparece cada vez más cuestionada y vulnerada.

Paraguay, Ecuador, Perú, Argentina, Bolivia, Colombia y Venezuela, son claros ejemplos de cómo las crisis político-institucionales se van sorteando al costo de un peligroso debilitamiento institucional, de un vaciamiento del sistema de partidos políticos y del crecimiento de la inseguridad.

En el *Indicador de Condicionamiento de Libertades y Derechos por Inseguridad*, es llamativa la diferencia entre Chile, que ocupa el primer lugar, logrando el máximo puntaje, con el resto de los países. Costa Rica, Uruguay y Argentina, que son los países que ocupan los siguientes lugares, sólo logran respectivamente el 30%, el 24% y el 21% del valor logrado por Chile. Significativamente preocupantes resultan en este campo, las situaciones de Colombia, Honduras, Guatemala, Brasil y Bolivia.

## 2.2 Procesos Electorales

Tanto en su desarrollo como en sus resultados, los procesos electorales celebrados en 2002 reflejaron, en gran medida, la realidad política y económica de la región.

Las elecciones de 2002 en Bolivia y Ecuador se han caracterizado por su imprevisibilidad: nada permitía pensar a priori que Evo Morales podía alcanzar la segunda posición en Bolivia —empatando con otro candidato de corte populista, Manfred Reyes—, y mucho menos cabía esperar que Lucio Gutiérrez pudiera triunfar en Ecuador al frente de una coalición un tanto improvisada. A mayor apertura del proceso electoral hacia las sorpresas, obviamente resultan mayores también las incógnitas sobre la estabilidad de los nuevos gobiernos y su capacidad para mantener los apoyos parlamentarios necesarios para poder legislar y gobernar eficazmente.

La victoria electoral de Lula en Brasil ha creado un renovado optimismo en la región sobre la posibilidad de políticas alternativas a las de la década pasada. Pero su gobierno ante la continuidad de la política macroeconómica del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, recibe duras críticas del propio oficialismo. De manera muy similar, Lucio Gutiérrez se

esforzó durante la segunda vuelta de las elecciones en Ecuador por distanciarse de la experiencia de Hugo Chávez, y está recibiendo igualmente críticas de sus bases por hacer una política similar a la del gobierno anterior, buscando además el acuerdo con el Fondo Monetario.

En los restantes comicios nacionales y regionales, las cosas resultaron más previsibles.

Con total apego a la institucionalidad electoral, y con un buen funcionamiento de la estructura organizativa y judicial de las elecciones, ocho países celebraron importantes procesos de selección de autoridades nacionales:

1. En Costa Rica se celebraron elecciones generales en febrero, con una segunda vuelta presidencial en abril, y un primer ejercicio de elecciones municipales separadas de las generales, en diciembre. En las elecciones legislativas, el voto positivo cayó de casi un 69% obtenido en las elecciones anteriores, a un 66%.
2. En Nicaragua se realizaron comicios regionales para elegir las autoridades de la Costa Atlántica.
3. Colombia celebró en marzo sus legislativas, y en mayo la elección presidencial. Allí el voto no es obligatorio y la participación positiva del electorado cayó del 41% al 39%.
4. República Dominicana realizó elecciones legislativas y municipales en mayo, también con escasa participación, que se tradujo en un voto positivo de casi un 49%.
5. En Bolivia, hubo presidenciales y legislativas en julio, con una leve caída en la participación del electorado.
6. En octubre, Brasil realizó sus elecciones presidenciales y parlamentarias, con segunda vuelta, que tuvieron un alto grado de participación y voto de Adhesión política, que creció del anterior 66% a casi un 72%.
7. En octubre también Ecuador realizó sus comicios generales, con posterior segunda vuelta, con una caída de casi el 10% en el voto de adhesión política, a pesar del nivel de convulsión política y social, el sistema de partidos no logró movilizar al conjunto de la población.
8. Perú, tuvo elecciones regionales y municipales en noviembre.

Si se tiene en cuenta la realización de las segundas vueltas, en los casos en que fue necesario, se celebraron a lo largo del año trece elecciones.

## 2.3 Otros Indicadores

Ranking Dimension II

| País | Puesto |
|---|---|
| Chile | 8,894 |
| Costa Rica | 7,151 |
| Uruguay | 6,734 |
| Argentina | 5,275 |
| Nicaragua | 4,958 |
| Mexico | 4,708 |
| Honduras | 4,682 |
| Rep. Dominicana | 4,625 |
| Panamá | 4,320 |
| Bolivia | 3,993 |
| El Salvador | 3,889 |
| Brasil | 3,883 |
| Perú | 3,832 |
| Colombia | 3,582 |
| Paraguay | 3,543 |
| Ecuador | 3,154 |
| Venezuela | 3,033 |
| Guatemala | 2,406 |

Los indicadores de Derechos Políticos y de Libertades civiles, se mantienen prácticamente inalterables entre el IDD-Lat 2003 y el 2004, en tanto que es positivo, aunque todavía bajo, el crecimiento de la participación de la mujer en cargos institucionales de relevancia que creció casi un 50% en promedio, en un solo año.

Se reafirma entonces, en esta Dimensión del Desarrollo Democrático Latinoamericano, el contraste entre el incremento de la "convicción democrática" con la caída de la imagen de los dirigentes y las estructuras políticas. Ante la falta de resultados, los ciudadanos latinoamericanos han ampliado su búsqueda en los procesos electorales, y a veces con violencia fuera de ellos, de nuevas capas de dirigentes con capacidad para consolidar la democracia por vía de una elevación de la calidad de vida de sus pueblos.

## 2.4 Resultados de la Dimensión II - Tablas

### Datos de la Dimensión Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles

| País | Tipo de Voto | Voto de adhesión política (participación electoral - (Voto blanco +Voto Nulo) en % | Puntaje en el Indice de Derechos Políticos | Puntaje en el Indice de Libertades Civiles | Género en el Gobierno (PL-PE y PJI) en % | Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | Obligatorio | 58,14 * | 2,0 | 2,0 | 21,2 | 9,2 ** |
| Chile | No Obligatorio | 76,13 * | 1,0 | 1,0 | 15,6 | 1,9 |
| Uruguay | No Obligatorio | 83,45 * | 1,0 | 1,0 | 4,0 | 7,9 |
| Paraguay | No Obligatorio | 57,96 * | 3,0 | 3,0 | 8,5 | 15,5 ** |
| Brasil | Obligatorio | 71,8 | 2,0 | 3,0 | 5,1 | 22,9 ** |
| Bolivia | Obligatorio | 63,5 | 3,0 | 3,0 | 14,2 | 22,8 ** |
| Perú | No Obligatorio | 54,35 * | 2,0 | 3,0 | 10,5 | 26,5 ** |
| Ecuador | Obligatorio | 49,1 | 3,0 | 3,0 | 7,33 * | 25,9 *** |
| Colombia | No Obligatorio | 39,4 | 4,0 | 4,0 | 22,7 | 65,8 ** |
| Venezuela | No Obligatorio | 50,49 * | 3,0 | 4,0 | 8,2 | 39,4 |
| Panamá | No Obligatorio | 72,97 * | 3,0 | 3,0 | 13,3 | 11,5 *** |
| Costa Rica | Obl sin cumplimiento | 66,0 | 1,0 | 2,0 | 28,4 | 6,3 ** |
| Nicaragua | No Obligatorio | 84,7 | 3,0 | 3,0 | 17,9 | 10,3 |
| El Salvador | No Obligatorio | 56,6 * | 2,0 | 3,0 | 11,2 | 37 |
| Honduras | No Obligatorio | 54,96 * | 3,0 | 3,0 | 28,5 | 73,9 |
| Guatemala | No Obligatorio | 37,86 * | 4,0 | 4,0 | 5,3 | 26,6 ** |
| México | No Obligatorio | 55,91 * | 2,0 | 2,0 | 17,0 | 19,5 ** |
| Rep. Dominicana | Obl sin cumplimiento | 48,8 | 3,0 | 2,0 | 20,8 | 10,85 ** |

(*) Dato del Idd-Lat 2003

(**) Año 2001

(***) Año 2000

## Ponderación de la Dimensión Respeto de los Derechos y Libertades Civiles

| País | Voto de adhesión política (participación electoral - (Voto blanco +Voto Nulo) | Puntaje en el Indice de Derechos Políticos | Puntaje en el Indice de Libertades Civiles | Género en el Gobierno (Poder Ejecutivo-Poder Legislativo y Poder Judicial) | Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad | Indice Dimensión II |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 6,9 | 5,0 | 5,0 | 7,4 | 2,1 | 5,275 |
| Chile | 9,0 | 10,0 | 10,0 | 5,5 | 10,0 | 8,894 |
| Uruguay | 9,9 | 10,0 | 10,0 | 1,4 | 2,4 | 6,734 |
| Paraguay | 6,8 | 3,3 | 3,3 | 3,0 | 1,2 | 3,543 |
| Brasil | 8,5 | 5,0 | 3,3 | 1,8 | 0,8 | 3,883 |
| Bolivia | 7,5 | 3,3 | 3,3 | 5,0 | 0,8 | 3,993 |
| Perú | 6,4 | 5,0 | 3,3 | 3,7 | 0,7 | 3,832 |
| Ecuador | 5,8 | 3,3 | 3,3 | 2,6 | 0,7 | 3,154 |
| Colombia | 4,7 | 2,5 | 2,5 | 8,0 | 0,3 | 3,582 |
| Venezuela | 6,0 | 3,3 | 2,5 | 2,9 | 0,5 | 3,033 |
| Panamá | 8,6 | 3,3 | 3,3 | 4,7 | 1,7 | 4,320 |
| Costa Rica | 7,8 | 10,0 | 5,0 | 10,0 | 3,0 | 7,151 |
| Nicaragua | 10,0 | 3,3 | 3,3 | 6,3 | 1,8 | 4,958 |
| El Salvador | 6,7 | 5,0 | 3,3 | 3,9 | 0,5 | 3,889 |
| Honduras | 6,5 | 3,3 | 3,3 | 10,0 | 0,3 | 4,682 |
| Guatemala | 4,5 | 2,5 | 2,5 | 1,8 | 0,7 | 2,406 |
| México | 6,6 | 5,0 | 5,0 | 6,0 | 1,0 | 4,708 |
| Rep. Dominicana | 5,8 | 3,3 | 5,0 | 7,3 | 1,8 | 4,625 |

## Serie años anteriores Dimensión Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles

| País | Indice Final Dimensión II-2002 | Indice Final Dimensión II-2003 | Indice Final Dimensión II-2004 |
|---|---|---|---|
| Argentina | 5,455 | 4,806 | 5,275 |
| Chile | 5,061 | 7,382 | 8,894 |
| Uruguay | 8,112 | 7,904 | 6,734 |
| Paraguay | 3,779 | 3,572 | 3,543 |
| Brasil | 3,791 | 4,291 | 3,883 |
| Bolivia | 6,216 | 4,414 | 3,993 |
| Perú | 6,701 | 4,606 | 3,832 |
| Ecuador | 4,311 | 4,108 | 3,154 |
| Colombia | 5,465 | 3,636 | 3,582 |
| Venezuela | 3,129 | 4,088 | 3,033 |
| Panamá | 7,594 | 7,558 | 4,320 |
| Costa Rica | 8,146 | 7,732 | 7,151 |
| Nicaragua | 4,054 | 5,232 | 4,958 |
| El Salvador | 4,850 | 5,040 | 3,889 |
| Honduras | 4,789 | 5,788 | 4,682 |
| Guatemala | 3,366 | 2,992 | 2,406 |
| México | 4,897 | 5,326 | 4,708 |
| Rep. Dominicana | | | 4,625 |

## Serie años anteriores por indicador Dimensión Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles

| País | Voto de adhesión política 2002 | Voto de adhesión política 2003 | Voto de adhesión política 2004 | Puntaje en el Indice de Derechos Políticos 2002 | Puntaje en el Indice de Derechos Políticos 2003 | Puntaje en el Indice de Derechos Políticos 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 72,83% | 58,14% | 58,14% | 3 | 3 | 2 |
| Chile | 60,61% | 76,35% | 76,13% | 4 | 2 | 1 |
| Uruguay | 90,88% | 83,45% | 83,45% | 1 | 1 | 1 |
| Paraguay | 78,80% | 57,96% | 57,96% | 4 | 4 | 3 |
| Brasil | 66,09% | 66,09% | 71,81% | 3 | 2 | 2 |
| Bolivia | 64,01% | 64,01% | 63,52% | 1 | 2 | 3 |
| Perú | 68,66% | 54,35% | 54,35% | 1 | 2 | 2 |
| Ecuador | 55,34% | 55,34% | 49,14% | 3 | 3 | 3 |
| Colombia | 41,01% | 41,01% | 39,43% | 2 | 4 | 4 |
| Venezuela | 50,49% | 50,49% | 50,49% | 3 | 3 | 3 |
| Panamá | 72,97% | 72,97% | 72,97% | 1 | 1 | 3 |
| Costa Rica | 68,92% | 68,92% | 65,98% | 1 | 1 | 1 |
| Nicaragua | 68,24% | 84,72% | 84,72% | 3 | 3 | 3 |
| El Salvador | 56,60% | 56,60% | 56,60% | 2 | 2 | 2 |
| Honduras | 65,32% | 54,96% | 54,96% | 3 | 3 | 3 |
| Guatemala | 37,86% | 37,86% | 37,86% | 3 | 4 | 4 |
| Mexico | 55,91% | 55,91% | 55,91% | 2 | 2 | 2 |
| Rep. Dominicana | | | 48,77% | | | 3 |

| |
|---|
| Empeoró |
| Mejoró |
| Igual |

## Serie años anteriores por indicador Dimensión Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles (continuación)

| País | Puntaje en el Indice de Libertades Civiles 2002 | Puntaje en el Indice de Libertades Civiles 2003 | Puntaje en el Indice de Libertades Civiles 2004 | Género en el Gobierno 2002 | Género en el Gobierno 2003 | Género en el Gobierno 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 3 | 3 | 2 | 11,66% | 12,90% | 21,2% |
| Chile | 4 | 1 | 1 | 14,00% | 12,50% | 15,6% |
| Uruguay | 1 | 1 | 1 | 4,00% | 4,00% | 4,0% |
| Paraguay | 3 | 3 | 3 | 1,00% | 3,66% | 8,5% |
| Brasil | 3 | 3 | 3 | 2,00% | 2,33% | 5,1% |
| Bolivia | 3 | 3 | 3 | 7,33% | 4,00% | 14,2% |
| Perú | 3 | 3 | 3 | 9,66% | 8,33% | 10,5% |
| Ecuador | 3 | 3 | 3 | 7,33% | 7,33% | 7,3% |
| Colombia | 2 | 4 | 4 | 12,00% | 10,66% | 22,7% |
| Venezuela | 5 | 4 | 4 | 2,66% | 10,33% | 8,2% |
| Panamá | 2 | 2 | 3 | 12,00% | 15,00% | 13,3% |
| Costa Rica | 2 | 2 | 2 | 16,33% | 17,66% | 28,4% |
| Nicaragua | 3 | 3 | 3 | 3,33% | 9,66% | 17,9% |
| El Salvador | 3 | 3 | 3 | 7,90% | 11,66% | 11,2% |
| Honduras | 3 | 3 | 3 | 8,66% | 22,66% | 28,5% |
| Guatemala | 4 | 4 | 4 | 5,66% | 5,66% | 5,3% |
| México | 3 | 2 | 2 | 8,33% | 10,66% | 17,0% |
| Rep. Dominicana | | | 2 | | | 20,8% |

Empeoró
Mejoró

## 2.5 Referencia Metodológica. Definiciones y Fuentes

La Dimensión II del IDD-*Lat* presenta los ***indicadores de la democracia real*** en lo que refiere al **Respeto de los Derechos Políticos y las Libertades Civiles**.

La tarea de **selección de indicadores** demanda una adecuada *relación entre "teoría" y "datos que provee la realidad".*

Respecto a la concordancia teórica de las mediciones, insistimos en señalar que atendiendo a la **confiabilidad,** tanto de los datos como de los registros (o fuentes), muchas veces se hace imposible una adecuada medición de ciertos conceptos. Por otro lado, la abstracción teórica puede sugerir mediciones imposibles de realizar dada la ausencia de datos o la mala calidad de los que están disponibles en un período o país determinado.

En este sentido, debe recordarse que en la construcción del *IDD-Lat 2004* se incluye por primera vez a República Dominicana. Su inclusión no había sido posible en mediciones anteriores dada la concurrencia de diversos factores que imposibilitaron la obtención de datos confiables.

Atendiendo a la sensibilidad que debe tener el IDD-Lat para captar la realidad tal cual se presenta, se ha decidido incorporar un nuevo indicador en esta Dimensión II. Se consideró la inclusión del indicador "condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad" porque si bien en la región, el ejercicio de los derechos políticos y libertades civiles es una realidad, el ejercicio pleno de los mismos está siendo vulnerado o condicionado por hechos de violencia. Los hechos de violencia deterioran en forma muy directa el ejercicio de las libertades civiles.

El binomio violencia-criminalidad se ha incorporado a la agenda de los gobiernos y de los diversos organismos internacionales. Desde esta segunda perspectiva, se está dando mucha prioridad a América Latina por considerarla la región donde se encuentran los mayores índices de homicidio del mundo, con un promedio de 20 por 100.000 habitantes. Como se expresará en detalle más adelante, la inseguridad se ha convertido en los últimos años en una amenaza concreta sobre el ejercicio de las libertades civiles. Es una amenaza para la cohesión social en general.

### Identificación de los indicadores que componen la dimensión[6]

#### 1. VOTO DE ADHESIÓN POLÍTICA (PARTICIPACIÓN ELECTORAL – (VOTO BLANCO + VOTO NULO)

**Definición:** Se obtiene por la diferencia entre la proporción de participación electoral deducidos tanto la emisión de votos en blanco como de votos nulos. Se interpreta como la proporción de votantes que se expresan positivamente, es decir, que aceptan y/o eligen alguna propuesta política.

El porcentaje de participación resulta del cociente entre el total de votos emitidos sobre el total de electores habilitados.

Los votos emitidos son positivos o válidos cuando son emitidos mediante boleta oficializada, aún cuando tuvieran tachadura de candidatos, agregados o sustituciones.

Se considera voto en blanco cuando el sobre que debe contener la boleta electoral está vacío o con papel de cualquier color sin inscripciones ni imagen alguna.

Los votos nulos son aquellos emitidos:

a) mediante boleta no oficializada o con papel de cualquier color con inscripciones o imágenes de cualquier naturaleza;

b) mediante boleta oficializada que contenga inscripciones y/o leyendas de cualquier tipo exceptuando las consideraciones de los votos válidos;

[6] La JUSTIFICACIÓN de la elección de los "indicadores 1, 2, 3 y 4" puede consultarse en la publicación "índice de Desarrollo Democrático de América Latina -IDD-Lat 2003- Konrad Adenauer Stiftung / Polilat.com.

c) mediante dos o más boletas de distinto partido para la misma categoría de candidatos;

d) mediante boleta oficializada que por destrucción parcial, defecto o tachaduras, no contenga por lo menos sin rotura o tachadura, el nombre del partido y la categoría de candidatos a elegir;

e) cuando en el sobre juntamente con la boleta electoral se hayan incluido objetos extraños a ella.

**Fuente:** Elaboración propia en base a información de los Tribunales electorales de los países seleccionados y Ministerios del Interior de los países seleccionados, con datos hasta el año 2002.

### 2. Puntaje en el Indice de derechos políticos

**Definición:** Freedom House elabora un índice que establece cual es la percepción acerca del grado de respeto que hay en los países sobre la Libertad de expresión y creencias; Derechos de asociación y organización; Leyes y Derechos Humanos; Autonomía Personal y Derechos Económicos. Respeto a los derechos políticos busca determinar en qué medida éstos son respetados. El respeto a los derechos políticos alcanza también a los derechos humanos y de las personas.

**Fuente**: Indice de Derechos Políticos y Libertades Civiles 2003 de Freedom House.

### 3. Puntaje en el Indice de Libertades Civiles

**Definición:** El índice elaborado por Freedom House también determina en qué medida son respetadas las libertades civiles. El respeto a las libertades civiles básicas involucra la libertad de expresión, asamblea y asociación.

**Fuente**: Indice de Derechos Políticos y Libertades Civiles 2003 de Freedom House.

### 4. Género en el Gobierno (en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial)

**Definición**: Establece cuál es la proporción de la representación femenina en el Gabinete del Poder Ejecutivo, en el Poder Legislativo y en las Cortes Supremas de Justicia de los países seleccionados.

**Fuente:** Elaboración propia en base a información de la Unión Interparlamentaria, las Cámaras de Diputados, Presidencias y Cortes Supremas de los países en consideración, y del Diálogo Interamericano. 2002. Women and Power in the Americas. A Report Card. Washington, D.C.: Diálogo Interamericano.

### 5. Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad

**Definición:** Expresa la medida en que las libertades civiles (libertad de expresión, asamblea y asociación) están fuertemente restringidas por la manifestación más típica de la violencia urbana, condicionando el libre ejercicio de las libertades y derechos establecidos por la legislación vigente. Se mide por la tasa de homicidios cada 100.000 habitantes

**Justificación:** Es un indicador de inseguridad ciudadana. (Camacho Guizado/Guzmán Barney, 1990[7]). La tasa de homicidios expresa adecuadamente el grado de violencia urbana, la que se desarrolla dentro de una ciudad.

No es una cuestión menor el constatar que en una sociedad los problemas y conflictos inherentes a la vida social, no pueden expresarse en forma abierta o resolverse en forma pacífica. La **seguridad ciudadana** se refiere a la tranquilidad o confianza que indica que "no hay peligro que temer", *"es ante todo un derecho al que le corresponde un deber, la seguridad material constituye uno de los pilares sobre los cuales se asientan las relaciones entre los gobernantes y los gobernados y se constituye en uno de los aspectos fundamentales como fuente de legitimidad de un sistema político"* (Nieto Huertas 2003)[8].

[7] CAMACHO GUIZADO, A, GUZMÁN BARNEY A, (1990), *Ciudad y violencia*, Foro Nacional, Bogotá, Colombia.

[8] NIETO HUERTAS, Lucía, *"El estado del arte de la seguridad urbana".* En *Circunstancia* Revista Cuatrimestral Electrónica de Ciencias Sociales. Año I - Número 2 - Septiembre 2003, Madrid, España.

La **inseguridad** como negación de la "seguridad" tiene un sinnúmero de acepciones tanto en la vida cotidiana de las personas, como en ámbitos académicos, políticos, gremiales y empresariales. Respecto a la **"seguridad"** puede coincidirse en que representa *"el conjunto de condiciones en las que el riesgo ha sido reducido al mínimo nivel tolerable. Aplicado al Estado, la seguridad del Estado hace referencia al conjunto de condiciones y factores en que la situación política, económica, social e institucional de un país se encuentra en el mínimo nivel de riesgo posible. Y aplicado al ciudadano, la seguridad hace referencia al conjunto de condiciones y factores en el que el ejercicio de los derechos y las libertades ciudadanas se encuentran en el mínimo nivel de riesgo posible". "Todo parece indicar que la tendencia predominante es la aceptación del término **(in)seguridad ciudadana**, a pesar de ser poco comprendido y tener en América Latina un origen diferente al de los países desarrollados, siendo su objeto central reducir los niveles anteriores de arbitrariedad de parte de las fuerzas de seguridad para evitar que se conviertan en una amenaza a las recién nacidas democracias"* (Bernales Ballesteros, 1999[9]).

La inseguridad, entonces, constituye una de las amenazas o límites a nuestras libertades individuales y comportamientos sociales, afecta al desenvolvimiento de los ciudadanos en un estado de derecho y a la calidad misma de la democracia.

Según NIETO HUERTAS *"la seguridad referida al ciudadano hace que además de atender las amenazas externas reconocidas contra la integridad del ciudadano y la sociedad, se establezcan formas institucionales de aproximación a la estructura de las relaciones sociales. Abordar así la cuestión de la seguridad ciudadana tiene un gran sentido democrático, lo que significa que se persigue el objetivo de lograr el necesario punto de equilibrio entre la libertad y la seguridad. En otras palabras, lograr que la acción de las agencias oficiales del sistema de control policial-penal se desarrolle alcanzando los grados de eficacia que la ciudadanía reclama, pero a partir del fortalecimiento del Estado de derecho"* (Nieto Huertas, 2003).

**Fuente:** Elaboración propia en base a información de Estadísticas Internacionales del Crimen de la International Criminal Police Organization (INTERPOL), Informes de los Sistemas Nacionales De Información Criminal de los países seleccionados e Informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2001).

## Obtención y Ponderación de los Indicadores

*(MEDICIÓN EMPÍRICA)*

En este apartado se presentan las decisiones metodológicas que llevaron a la selección de los indicadores que permiten medir esta dimensión del *desarrollo democrático.*

Se utilizan tanto indicadores individuales como indicadores combinados, que miden conceptos complejos y aparecen como promedios o *indicadores resumen* de los valores de dos o más indicadores individuales.

En cuanto a la *agregación de la información* se tuvo en cuenta una **regla de agregación** y los **distintos pesos** que se dan a las dimensiones del índice y a cada uno de sus componentes.

**Regla de agregación utilizada:** Multiplicativa. Los componentes de esta dimensión se ponderaron entre 0 y 10, de tal forma que se obtiene una sumatoria igual a 10.

*Para la asignación de puntajes:* ***se utilizan dos procedimientos:***

1. **El relevamiento empírico.** El mejor resultado alcanzado en la distribución de los 18 países, se considera el *valor óptimo* (valor máximo o valor mínimo de la distribución, de acuerdo a la variable considerada). Ese *valor óptimo* se fija como el **valor de referencia** por el cual se medirán los esfuerzos de los restantes países. De este modo, las ponderaciones derivan empíricamente de un análisis del comportamiento tanto de los componentes como de los indicadores que lo componen.

[9] BERNALES BALLESTEROS, (1999), "Seguridad ciudadana y gobernabilidad en la región andina". En Comisión Andina de Juristas: Seguridad ciudadana y derechos humanos, CAJ, Lima.

2. **El establecimiento de hipótesis.** Se considera el mejor resultado alcanzado (el valor óptimo) al valor ideal que expresa la hipótesis.

*DIMENSIÓN II: Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles*

| Indicador | Tipo de Indicador | Composición del indicador | Nivel de Medición |
|---|---|---|---|
| Voto de adhesión política | **Combinado** | Se obtiene por la diferencia entre la proporción de participación electoral deducidos tanto la emisión de votos en blanco como de votos nulos. Se determinan rangos que caracterizan una participación alta, una participación moderada y una participación baja. Valor de referencia: el más alto de la distribución *(relevamiento empírico)*. | Ordinal |
| Puntaje en el índice de derechos políticos | **Combinado** | Se toma como indicador el puntaje del índice elaborado por Freedom House, que utiliza una escala de 1 a 7. Los países cuyo promedio combinado de indicadores caen entre 1.0 y 2.5 son designados "libres"; entre 3.0 y 5.5 "parcialmente libres"; y entre 5.5 y 7.0 "no libres". Valor de referencia: el más bajo de la distribución *(relevamiento empírico)*. | Ordinal |
| Puntaje en el índice de libertades civiles | **Combinado** | Se toma como indicador el puntaje del índice elaborado por Freedom House, que utiliza una escala de 1 a 7. Los países cuyo promedio combinado de indicadores caen entre 1.0 y 2.5 son designados "libres"; entre 3.0 y 5.5 "parcialmente libres"; y entre 5.5 y 7.0 "no libres". Valor de referencia: el más bajo de la distribución *(relevamiento empírico)*. | Ordinal |
| Género en el gobierno | **Combinado** | Se establece un promedio de la representación femenina en los tres poderes de gobierno. Se determinan rangos que caracterizan una representación alta, una representación moderada y una representación baja. Valor de referencia: el más alto de la distribución *(relevamiento empírico)*. | Ordinal |
| Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad | **Individual** | Se considera el valor más bajo de las tasas de homicidios cada 100.000 habitantes y se le asigna un puntaje 10, al valor más alto se le asigna un puntaje 0. Valor de referencia: el más bajo de la distribución (relevamiento empírico). | Intervalar |

***Al agregar los indicadores de la Dimensión II, se obtiene un índice parcial (o subíndice) del Desarrollo Democrático en América Latina, que denominamos SUBÍNDICE "RESPETO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y LIBERTADES CIVILES", el que constituye uno de los aspectos centrales del desempeño del sistema democrático.***

# Capítulo III Calidad Institucional y Eficiencia Política

## 3.1 Análisis de la Dimensión III

### *El temprano desarrollo de las elecciones y de las instituciones democráticas en la región*

La historia de la democracia latinoamericana se remonta a la época colonial. Como sostiene el profesor Malamud: "*En 1809, antes del estallido emancipador (1810-1825), las colonias españolas afrontaron la elección de diputados a Cortes, convocadas por las autoridades metropolitanas. La sanción de la Constitución de Cádiz en 1812, de claro talante liberal, sentó las bases del posterior desarrollo electoral, incluso en aquellos países que, como Argentina, no adoptaron el texto constitucional.*

*La revolución política que dio lugar a las nuevas repúblicas latinoamericanas acabó con las estructuras del Antiguo Régimen y permitió el tránsito de una sociedad de súbditos a otra de ciudadanos. Desde entonces, las elecciones fueron el principal camino para elegir y legitimar a las autoridades, a la vez que limitaban la duración de los mandatos. Pese a no haber sido un camino de rosas, es indudable que la formación de una cultura política democrática está vinculada a estos orígenes".* [10]

Desde entonces hasta ahora, las elecciones, como instrumento de una cultura democrática, tuvieron vaivenes derivados de la situación interna de los países y de la influencia regional e internacional que, sobre todo en el último siglo, tuvieron etapas en las que el menosprecio hacia la democracia como sistema de vida y como sistema de gobierno fue una moneda corriente.

En la región, a inicios del siglo pasado, se consolidó *la idea de que las elecciones eran controladas por los gobiernos y las maquinarias electorales de los partidos, y que los caudillos y el clientelismo jugaban un papel clave, convirtiendo a los comicios en cualquier cosa menos en la expresión de la voluntad popular. Esta interpretación se vio reforzada por la persistencia del fraude y la violencia, que distorsionaba todavía más los resultados. Sin embargo, y sin que sirva de consuelo, si miramos el funcionamiento de otros sistemas electorales europeos o el de Estados Unidos en la misma época, vemos cómo el caciquismo, la corrupción y la violencia no eran ajenos a los mismos"*[11].

La deslegitimación de origen de la democracia se traducía en una subvaloración del sistema tanto en las capas dirigenciales como en la propia ciudadanía, lo que facilitaba que los casos de conflictos sociales y /o de intereses, se resolvieran reemplazando al sistema por un gobierno militar. Generando un círculo vicioso de que sólo hace dos décadas parece haber empezado a corregirse.

Como sostiene Ludolfo Paramio, "*durante la década de los ochenta, a la vez que se extendían por América Latina los procesos de retorno a la democracia, la crisis de la deuda impuso, primero, planes de ajuste económico y después, reformas estructurales, que no sólo supusieron un profundo cambio en el modelo de crecimiento sino que conllevaron altos costos sociales. Por ello se hizo común la idea de que el mayor riesgo para la democracia renacida venía del aumento de la pobreza y la desigualdad en la región. Si se esperaba de la democracia una mejora de las condiciones sociales, y por el contrario sus primeros años venían acompañados de un fuerte deterioro de los niveles de vida, sería lógico temer un alejamiento de los ciudadanos de las instituciones de la democracia"*[12].

La frustración por los bajos resultados, particularmente en el mejoramiento de la calidad de vida, en la inclusión de sectores sociales marginados y en la equidad en la distribución, llevó a una nueva desconsideración social de la democracia. Ahora sin buscar alternativas fuera de la democracia, sino en la búsqueda de resultados mejores e inmediatos mediante el recambio de gobiernos, dirigentes y partidos.

---

[10] MALAMUD RIKLES, Carlos. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. UNED. España *La democracia en América Latina: ¿una cuestión de votos o de botas?*- Diario El País de España

[11] MALAMUD RIKLES, Carlos Ibidem

[12] PARAMIO, Ludolfo "*Frustración de los electores y crisis de la democracia"* - Año I - Número 2 - Circunstancia – Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset Co2003

Las reformas estructurales habían sido, en casos como Perú y Argentina, muy significativos y de alto costo social, generando un original exceso de delegación en los gobiernos, fenómeno que Guillermo O'Donnell[13] denominó como *democracias delegativas*. La ausencia o escasa relevancia de los mecanismos de control democrático, junto a la revalidación electoral de los gobiernos se asemejaban más a un presidencialismo plebiscitado que a una clásica democracia liberal.

En este esquema, los ciudadanos delegan una confianza casi ciega en los dirigentes que conducen el Estado, pero una vez que la esperanza se transforma en frustración reniegan de esos dirigentes y de los procedimientos que les permiten su arribo al poder. Allí es donde el peso del descrédito cae en los partidos y en los dirigentes políticos.

### *El Nuevo Siglo*

Indudablemente, en la medición por resultados, no debe dejar de tenerse en cuenta el impacto que tuvo en los países de la región y, en particular, en los más endeudados, la sucesión de choques financieros externos —la crisis asiática de 1997, la moratoria rusa de 1998 y la devaluación brasileña de 1998/9— que condujeron a una nueva fase de estancamiento a las economías latinoamericanas a finales del siglo pasado. Tras una recuperación en 2000, la caída de los mercados en los países desarrollados, especialmente en Estados Unidos, la desaparición de la financiación externa, y la reducción de la inversión extranjera directa se sumaron para provocar un fuerte declive en las economías de la región en 2001.

Esa caída se agrava en 2002 con los efectos de la bancarrota argentina, la presión de los mercados sobre Brasil por las dudas que generaba el ascenso electoral del ya presidente Lula da Silva, y más aún con la crisis venezolana en el último trimestre de ese año.

En la medida en que la concepción delegativa de la democracia se hacía presente en varios países, el fin del crecimiento económico habría venido a significar no sólo el descrédito de los gobernantes sino también una caída del apoyo al sistema democrático. Los datos de 2002, sin embargo, complican esa simplificación de la realidad.

Estamos viviendo, es indudable, una etapa de imprevisibilidad política que impacta fuertemente sobre la evolución económica y social. Los electores que llegaron a confiar en que las reformas estructurales, a un alto precio, abrían el camino a un desarrollo sostenido y estable, sienten ahora que esas promesas no se han cumplido y no se van a cumplir. Esto es lo que podemos definir como un sentimiento de *frustración*, y esa frustración puede hacer crecientemente imprevisibles tanto los procesos democráticos de selección de gobernantes como el propio mantenimiento de la gobernación democrática, y que en este sentido es un factor de crisis de la democracia.

Aunque siempre habrá quienes sólo pueden ver "el medio vaso vacío", debemos analizar las características más negativas del funcionamiento democrático en la región, para poder corregirlas y avanzar. Una forma positiva de encarar ese análisis es la de destacar los "caminos virtuosos" de aquellos países que sin grandes estridencias siguen un camino de políticas estables y ordenadas buscando que la acumulación paulatina de resultados positivos calme la sed de desarrollo de sus pueblos.

### *Partidos Políticos*

Es llamativo, aunque totalmente coherente con los principios de funcionamiento del sistema democrático, que en los países con mayores problemas institucionales, el sistema de partidos se encuentra debilitado o fuertemente viciado, y la credibilidad del Congreso, de otras instituciones democráticas y de los políticos –grupal o individualmente considerados–, se ha erosionado. En algunos casos, esto ha llevado a una virtual desaparición de algunos partidos políticos de larga trayectoria y ha dificultado a las instituciones representativas tradicionales el desempeño efectivo de sus funciones. La competencia democrática tiende a

[13] O'DONNELL, G. (1992), *"¿Democracia delegativa?",* en Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, 287-304, Buenos Aires: Paidós, 1997 [Cuadernos del CLAEH 61: 5-20; "Delegative democracy", Journal of Democracy 5 (1): 55-69, 1994].

volverse más incierta y tensa, la representación más personalista y la rendición de cuentas entre políticos y electores más débil. En algunos casos, la pérdida de credibilidad en los funcionarios elegidos, en los partidos políticos y en los Congresos ha debilitado la capacidad del Estado para dar una respuesta efectiva a los problemas económicos y sociales, debido a la fragilidad de la confianza ciudadana en la integridad y sensatez de cualquier tipo de acción que emprendan. A su vez la multiplicidad y dispersión de las demandas sociales generan un clima de convulsión que aleja las soluciones que requieren de diálogo, concertación y planificación. Los partidos empiezan entonces a desnudar su incapacidad para agregar y calificar las demandas sociales, generando propuestas y alternativas distintas.

Todo ello se traduce en apatía ante el proceso político y agresividad ante la obligación de elegir entre opciones que no implican diferencias reales en términos de resultados, o cuyos resultados son imprevisibles. La renuencia a elegir sería la actitud racional cuando de la elección no cabe esperar los resultados deseados: así se minimizan los costos y los riesgos. Si independientemente de su programa o su discurso los gobernantes al final adoptan el mismo tipo de política y son incapaces de satisfacer las demandas sociales, la ilusión de elegir entre distintos candidatos y partidos no tiene un contenido real. Esta situación deriva en apatía e indiferencia ante los procesos electorales, con una menor participación de los votantes.

La solución se simplifica y se extiende intentando la selección de candidatos sin historia o filiación partidaria, recurso utilizado incluso por partidos tradicionales, cumpliendo una doble finalidad: por una parte amplía el universo de posibilidades, por otra permite dar salida a la agresividad de los electores, castigando colectivamente a los candidatos de las opciones conocidas y que ya les han decepcionado.

El incremento de la corrupción o al menos su mantenimiento en niveles elevados, el descrédito de la política y de los políticos, las grandes desigualdades existentes, son los problemas centrales que deben atender las dirigencias nacionales para recuperar la valoración social del sistema democrático.

## 3.2 Otros Indicadores

Ranking Dimensión III

| País | Ranking |
|---|---|
| Chile | 9,183 |
| Panamá | 7,500 |
| Costa Rica | 6,552 |
| Uruguay | 6,276 |
| El Salvador | 5,642 |
| Guatemala | 5,588 |
| Ecuador | 5,246 |
| Honduras | 5,228 |
| México | 4,799 |
| Perú | 4,693 |
| Rep. Dominicana | 4,657 |
| Bolivia | 4,033 |
| Nicaragua | 3,866 |
| Colombia | 3,548 |
| Brasil | 3,175 |
| Argentina | 2,047 |
| Paraguay | 2,029 |
| Venezuela | 1,032 |

En lo que hace a la evolución de indicadores, en esta Dimensión del IDD-Lat, como ya se dijo, lamentablemente se mantiene prácticamente inalterado el nivel de percepción de la corrupción en el promedio regional, y baja levemente el nivel de dispersión política en los parlamentos.

En lo relativo a los indicadores de control legal y político se notan algunas mejoras regionales, por ejemplo, en los mecanismos de designación de jueces. No sucede lo mismo con los mecanismos denominados de democracia directa, cuya utilización no ha crecido.

En lo relativo al *accountability social* incorporamos este año un conjunto de valiosos indicadores que nos permiten pulsar aspectos tales como “existencia y alcances de la institución del Ombudsman”, “condiciones para el ejercicio de una prensa libre”, “marco legal de acceso a la información” y “legislación de habeas data”, consolidando un panorama de las acciones del estado y las instituciones respecto al efectivo control social sobre la democracia.

Crece significativamente la convulsión social generada por la manifestación de “grupos sin representación política en el sistema”. Campesinos, indígenas, desocupados se

manifiestan en cada vez más países con mayor frecuencia y presencia, lo que se traduce en una peor performance regional en el Indicador de Desestabilización de la democracia.

También ha crecido el número de países afectados por el "factor de anormalidad", o sea aquellos en los que las instituciones son forzadas para lograr un mantenimiento del régimen democrático. En particular fueron significativos los problemas en Venezuela y Paraguay, aunque disminuye la intensidad de la crisis en Argentina y Perú.

En resumen, en esta dimensión, que mide la ***calidad institucional y la eficiencia política*** de las democracias en la región, se afirma Chile en el primer lugar, seguido a distancia por Panamá, Costa Rica y Uruguay. Mientras México logra el mejor lugar entre los países grandes, pero con un valor que se ubica en el promedio regional, los otros "grandes" -Brasil y Argentina- sólo son superados por Paraguay y Venezuela en el fondo de la tabla de la calidad institucional y la eficiencia política.

## 3.3 Resultados de la Dimensión III – Tablas

### Condiciones para el ejercicio de una prensa libre

| País | Libertad de Prensa (1) | Violencia contra periodistas (2) | Ponderación | | Valor Indicador de Prensa Libre |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | Libertad de Prensa | Violencia contra periodistas | |
| Argentina | 39 | 35 | 3,590 | 0,278 | 1,934 |
| Chile | 22 | 4 | 6,364 | 2,000 | 4,182 |
| Uruguay | 30 | 3 | 4,667 | 2,500 | 3,583 |
| Paraguay | 55 | 1 | 2,545 | 5,000 | 3,773 |
| Brasil | 38 | 7 | 3,684 | 1,250 | 2,467 |
| Bolivia | 30 | 6 | 4,667 | 1,429 | 3,048 |
| Perú | 35 | 24 | 4,000 | 0,400 | 2,200 |
| Ecuador | 41 | 4 | 3,415 | 2,000 | 2,707 |
| Colombia | 63 | 12 | 2,222 | 0,769 | 1,496 |
| Venezuela | 68 | 79 | 2,059 | 0,125 | 1,092 |
| Panamá | 34 | 0 | 4,118 | 10,000 | 7,059 |
| Costa Rica | 14 | 0 | 10,000 | 10,000 | 10,000 |
| Nicaragua | 40 | 7 | 3,500 | 1,250 | 2,375 |
| El Salvador | 38 | 19 | 3,684 | 0,500 | 2,092 |
| Honduras | 51 | 14 | 2,745 | 0,667 | 1,706 |
| Guatemala | 58 | 2 | 2,414 | 3,333 | 2,874 |
| México | 38 | 17 | 3,684 | 0,556 | 2,120 |
| Rep. Dominicana | 33 | 0 | 4,242 | 10,000 | 7,121 |

[1] Las escalas de libertad de prensa de Freedom House van de 0 a 100. Las cifras más bajas indican el mayor grado de libertad. Los datos de Freedom House son una medida compuesta de restricciones legales, políticas y económicas a la libertad de prensa.

## Datos Accountability Legal y Política y Social

| Accountability Legal y Política | | | | Accountability Social | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Elección de los Jueces de la Corte Suprema | Mecanismos de Democracia directa | Ombudsman | Promedio | Condiciones para el ejercicio de una prensa libre | Acceso a la información pública | Hábeas Data | Promedio | Accountability |
| 5 | 5 | 5,33 | 5,110 | 1,93 | 5 | 10 | 5,645 | 5,377 |
| 10 | 5 | 2,5 | 5,833 | 4,18 | 10 | 0 | 4,727 | 5,280 |
| 5 | 10 | 0 | 5,000 | 3,58 | 0 | 0 | 1,194 | 3,097 |
| 10 | 5 | 5 | 6,667 | 3,77 | 0 | 10 | 4,591 | 5,629 |
| 5 | 10 | 2,5 | 5,833 | 2,47 | 5 | 10 | 5,822 | 5,828 |
| 5 | 0 | 6,18 | 3,727 | 3,05 | 0 | 0 | 1,016 | 2,371 |
| 0 | 10 | 7,63 | 5,877 | 2,20 | 10 | 10 | 7,400 | 6,638 |
| 5 | 10 | 10 | 8,333 | 2,71 | 5 | 10 | 5,902 | 7,118 |
| 5 | 10 | 5 | 6,667 | 1,50 | 0 | 10 | 3,832 | 5,249 |
| 5 | 10 | 7,19 | 7,397 | 1,09 | 0 | 10 | 3,697 | 5,547 |
| 5 | 10 | 5 | 6,667 | 7,06 | 10 | 10 | 9,020 | 7,843 |
| 5 | 5 | 5,39 | 5,130 | 10,00 | 0 | 0 | 3,333 | 4,232 |
| 5 | 5 | 5 | 5,000 | 2,38 | 0 | 10 | 4,125 | 4,563 |
| 5 | 0 | 5 | 3,333 | 2,09 | 0 | 0 | 0,697 | 2,015 |
| 5 | 0 | 6,48 | 3,827 | 1,71 | 0 | 0 | 0,569 | 2,198 |
| 5 | 10 | 5 | 6,667 | 2,87 | 10 | 10 | 7,625 | 7,146 |
| 5 | 0 | 5,03 | 3,343 | 2,12 | 10 | 10 | 7,373 | 5,358 |
| 0 | 0 | 2,5 | 0,833 | 7,12 | 0 | 10 | 5,707 | 3,270 |

## Datos de la Dimensión Calidad Institucional y Eficiencia Política

| País | Puntaje en el Indice de Percepción de la Corrupción | Participación de los partidos políticos en el PL | Accountability (Legal y Política + Social) | Existencia de minorías/mayorías organizadas sin representación política | Víctimas de la Violencia Política | Indicador de desestabilización (7+8) | Crisis de Gobierno |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 2,5 | 0 | 5,377 | 0 | 0 | 0 | 0,2 |
| Chile | 7,4 | 10 | 5,280 | 10 | 10 | 10 | |
| Uruguay | 5,5 | 10 | 3,097 | 10 | 10 | 10 | 0,2 |
| Paraguay | 1 | 5 | 5,629 | 0 | 0 | 0 | 0,4 |
| Brasil | 3,9 | 0 | 5,828 | 0 | 0 | 0 | |
| Bolivia | 2,3 | 10 | 2,371 | 0 | 0 | 0 | |
| Perú | 3,7 | 10 | 6,638 | 0 | 0 | 0(*) | 0,2 |
| Ecuador | 2,2 | 10 | 6,285 | 0 | 0 | 0 | |
| Colombia | 3,7 | 0 | 5,249 | 10 | 0 | 2.5(*) | |
| Venezuela | 2,4 | 0 | 5,547 | 0 | 0 | 0 | 0,6 |
| Panamá | 3,7 | 10 | 7,843 | 10 | 10 | 5 | |
| Costa Rica | 4,3 | 10 | 4,232 | 10 | 10 | 5 | |
| Nicaragua | 2,6 | 5 | 4,563 | 10 | 10 | 5 | 0,2 |
| El Salvador | 3,7 | 10 | 2,015 | 10 | 10 | 5 | |
| Honduras | 2,3 | 10 | 2,198 | 0 | 10 | 5 | |
| Guatemala | 2,4 | 10 | 7,146 | 0 | 0 | 0 | |
| México | 3,6 | 5 | 5,358 | 0 | 10 | 2.5(*) | |
| Rep. Dominicana | 3,3 | 5 | 3,270 | 0 | 10 | 5 | |

(*) Factor de desestabilización: se le descuenta el 50% del resultado del indicador de desestabilización si el país cuenta con organizaciones armadas.

(**) El factor de anormalidad democrática descuenta un porcentaje (20, 40 o 60%) al valor final de la Dimensión III.

## Ponderación de la Dimensión Calidad Institucional y Eficiencia Política

| País | Puntaje en el Indice de Percepción de la Corrupción | Participación de los partidos políticos en el PL | Accountability | Indicador de desestabilización | Promedio | Indice Dimensión III |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 3,378 | 0,000 | 6,856 | 0,000 | 2,559 | 2,047 |
| Chile | 10,000 | 10,000 | 6,732 | 10,000 | 9,183 | 9,183 |
| Uruguay | 7,432 | 10,000 | 3,949 | 10,000 | 7,845 | 6,276 |
| Paraguay | 1,351 | 5,000 | 7,177 | 0,000 | 3,382 | 2,029 |
| Brasil | 5,270 | 0,000 | 7,431 | 0,000 | 3,175 | 3,175 |
| Bolivia | 3,108 | 10,000 | 3,023 | 0,000 | 4,033 | 4,033 |
| Perú | 5,000 | 10,000 | 8,464 | 0,000 | 5,866 | 4,693 |
| Ecuador | 2,973 | 10,000 | 8,013 | 0,000 | 5,246 | 5,246 |
| Colombia | 5,000 | 0,000 | 6,693 | 2,500 | 3,548 | 3,548 |
| Venezuela | 3,243 | 0,000 | 7,072 | 0,000 | 2,579 | 1,032 |
| Panamá | 5,000 | 10,000 | 10,000 | 5,000 | 7,500 | 7,500 |
| Costa Rica | 5,811 | 10,000 | 5,395 | 5,000 | 6,552 | 6,552 |
| Nicaragua | 3,514 | 5,000 | 5,817 | 5,000 | 4,833 | 3,866 |
| El Salvador | 5,000 | 10,000 | 2,570 | 5,000 | 5,642 | 5,642 |
| Honduras | 3,108 | 10,000 | 2,802 | 5,000 | 5,228 | 5,228 |
| Guatemala | 3,243 | 10,000 | 9,111 | 0,000 | 5,588 | 5,588 |
| México | 4,865 | 5,000 | 6,832 | 2,500 | 4,799 | 4,799 |
| Rep. Dominicana | 4,459 | 5,000 | 4,170 | 5,000 | 4,657 | 4,657 |

## Serie años anteriores Dimensión Calidad Institucional y Eficiencia Política

| País | Índice Dimensión III 2002 | Índice Dimensión III 2003 | Índice Dimensión III 2004 |
|---|---|---|---|
| Argentina | 2,95 | 1,37 | 2,05 |
| Chile | 10,00 | 10,00 | 9,18 |
| Uruguay | 7,95 | 7,95 | 6,28 |
| Paraguay | 1,47 | 3,95 | 2,03 |
| Brasil | 3,83 | 5,08 | 3,17 |
| Bolivia | 3,03 | 3,09 | 4,03 |
| Perú | 3,07 | 3,83 | 4,69 |
| Ecuador | 2,71 | 3,59 | 5,25 |
| Colombia | 5,64 | 5,58 | 3,55 |
| Venezuela | 2,18 | 2,08 | 1,03 |
| Panamá | 8,10 | 7,88 | 7,50 |
| Costa Rica | 6,50 | 5,25 | 6,55 |
| Nicaragua | 4,55 | 5,83 | 3,87 |
| El Salvador | 6,20 | 7,38 | 5,64 |
| Honduras | 4,34 | 4,65 | 5,23 |
| Guatemala | 5,96 | 3,67 | 5,59 |
| México | 5,60 | 5,58 | 4,80 |
| Rep. Dominicana | | | 4,66 |

## Serie años anteriores por indicador Dimensión Calidad Institucional y Eficiencia Política

| País | Puntaje en el Indice de Percepción de la Corrupción 2002 | Puntaje en el Indice de Percepción de la Corrupción 2003 | Puntaje en el Indice de Percepción de la Corrupción 2004 | Participación de los partidos políticos en el PL 2002 | Participación de los partidos políticos en el PL 2003 | Participación de los partidos políticos en el PL 2004 | Accountability 2002 | Accountability 2003 | Accountability 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 3,73 | 3,73 | 3,38 | 5,00 | 5,00 | 0,00 | 5,00 | 5,00 | 6,86 |
| Chile | 4,80 | 10,00 | 10,00 | 10,00 | 10,00 | 10,00 | 10,00 | 10,00 | 6,73 |
| Uruguay | 6,80 | 6,80 | 7,43 | 10,00 | 10,00 | 10,00 | 5,00 | 5,00 | 3,95 |
| Paraguay | 2,27 | 2,27 | 1,35 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 7,50 | 7,50 | 7,18 |
| Brasil | 5,33 | 5,33 | 5,27 | 5,00 | 5,00 | 0,00 | 5,00 | 5,00 | 7,43 |
| Bolivia | 2,93 | 2,93 | 3,11 | 10,00 | 10,00 | 10,00 | 2,50 | 2,50 | 3,02 |
| Perú | 5,33 | 5,33 | 5,00 | 10,00 | 5,00 | 10,00 | 5,00 | 5,00 | 8,46 |
| Ecuador | 2,93 | 2,93 | 2,97 | 5,00 | 5,00 | 10,00 | 5,00 | 5,00 | 8,01 |
| Colombia | 10,00 | 4,80 | 5,00 | 10,00 | 10,00 | 0,00 | 5,00 | 5,00 | 6,69 |
| Venezuela | 3,33 | 3,33 | 3,24 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 5,00 | 5,00 | 7,07 |
| Panamá | 4,00 | 4,00 | 5,00 | 10,00 | 10,00 | 10,00 | 7,50 | 7,50 | 10,00 |
| Costa Rica | 6,00 | 6,00 | 5,81 | 10,00 | 10,00 | 10,00 | 0,00 | 0,00 | 5,40 |
| Nicaragua | 3,33 | 3,33 | 3,51 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,82 |
| El Salvador | 4,53 | 4,53 | 5,00 | 10,00 | 10,00 | 10,00 | 5,00 | 5,00 | 2,57 |
| Honduras | 3,60 | 3,60 | 3,11 | 10,00 | 10,00 | 10,00 | 0,00 | 0,00 | 2,80 |
| Guatemala | 3,33 | 3,33 | 3,24 | 10,00 | 10,00 | 10,00 | 5,00 | 5,00 | 9,11 |
| México | 4,80 | 4,80 | 4,86 | 10,00 | 10,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 6,83 |
| Rep. Dominicana | | | 4,46 | | | 5,00 | | | 4,17 |

| |
|---|
| Empeoró |
| Mejoró |
| Igual |

## Serie años anteriores por indicador Dimensión Calidad Institucional y Eficiencia Política (continuación)

| País | Indicador de desestabilización 2002 | Indicador de desestabilización 2003 | Indicador de desestabilización 2004 | Factor de anormalidad democrática 2002 | Factor de anormalidad democrática 2003 | Factor de anormalidad democrática 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 5,00 | 0,00 | 0,00 | 40% | 60% | 20% |
| Chile | 10,00 | 10,00 | 10,00 | | | |
| Uruguay | 10,00 | 10,00 | 10,00 | | | 20% |
| Paraguay | 0,00 | 5,00 | 0,00 | 60% | 20% | 40% |
| Brasil | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | | |
| Bolivia | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 20% | 20% | |
| Perú | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 40% | | 20% |
| Ecuador | 5,00 | 5,00 | 0,00 | 40% | 20% | |
| Colombia | 0,00 | 2,50 | 2,50 | | | |
| Venezuela | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | | 60% |
| Panamá | 10,00 | 10,00 | 5,00 | | | |
| Costa Rica | 10,00 | 5,00 | 5,00 | | | |
| Nicaragua | 5,00 | 10,00 | 5,00 | | | 20% |
| El Salvador | 5,00 | 10,00 | 5,00 | | | |
| Honduras | 0,00 | 5,00 | 5,00 | | | |
| Guatemala | 5,00 | 0,00 | 0,00 | | 20% | |
| México | 0,00 | 2,50 | 2,50 | | | |
| Rep. Dominicana | | | 5,00 | | | |

Empeoró

Mejoró

## 3.4 Referencia Metodológica- Definiciones y Fuentes

La Dimensión III del IDD-*Lat* refiere a la fortaleza y desempeño de las instituciones de la democracia, es decir que evalúa la **Calidad Institucional y la Eficiencia Política.**

En varias regiones del mundo, la democracia como régimen y como sistema, presenta instituciones débiles o deficitarias con un desempeño juzgado, por la propia población, como ineficiente. En América Latina la existencia de prácticas políticas como el clientelismo, la compra de votos, el fraude, la apropiación de la renta, las *ganancias compartidas* o coimas, la toma de decisiones de cúpulas y de élites, históricamente han impedido el libre ejercicio de los derechos políticos y la manipulación de las instituciones. Estos hechos han derivado en la falta de credibilidad en la dirigencia político institucional de los distintos países de la región.

En respuesta a ello, en los últimos años, han surgido iniciativas encaminadas al fortalecimiento de las **instituciones de la democracia,** reflejadas en el accionar de nuevos movimientos sociales, asociaciones y organizaciones no gubernamentales que buscan la protección de libre ejercicio de sus derechos; que peticionan y hacen oír su *voz* demandando acceso a la **información y a las decisiones públicas,** que pretenden *controlar* **el accionar de los gobernantes** velando que sus acciones se inscriban en marcos de legalidad y responsabilidad.

El IDD-*Lat* 2004 perfecciona la medición de un componente clave de esta dimensión: **la accountability** o ***"****capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuenta por sus conductas y que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones, considerando además que eventualmente puedan ser castigados por ellas"* (Peruzzotti-Smulovitz, 2002)[14].

Los indicadores de accountability que el IDD-*Lat* presentara en sus versiones 2002 y 2003 se reagruparon bajo el concepto de **Accountability Legal y Política,** a saber: "Elección de los Jueces de la Corte Suprema" y "Mecanismos de democracia directa", sumándose un nuevo tercer indicador: "Actuación del Ombudsman". Se considera además, otra dimensión de la accountability: la **Accountability Social**, que es medida a través del "Ejercicio de una prensa libre", el "Acceso a la información pública" y el "Hábeas Data -acceso y protección de la información personal".

### Identificación de los indicadores que componen la dimensión[15]

#### 6. Puntaje en el Índice de Percepción de la Corrupción

**Definición:** Transparencia Internacional (IT) define a la corrupción como el uso incorrecto del poder para el beneficio privado. Esta definición incluye la corrupción del sector público y privado, en bajo y alto nivel. El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (TI), es desarrollado en base a sondeos y encuestas que buscan medir, más que todo, el soborno en el sector público.

El IPC explora el acceso a la información, como así también el e-gobierno, transparencia corporativa, el papel de los medios y libertad de la legislación de la información.

**Fuente:** Indice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2003.

[14] PERUZZOTTI. Enrique y SMULOVITZ, Catalina (2002), "Controlando la política". Ed Temas Buenos Aires, Argentina.

[15] La JUSTIFICACIÓN de la elección de los "indicadores 6, 7, 8.1, 8.2, 9.1, 9.2 y 9.3" puede consultarse en la publicación "índice de Desarrollo Democrático de América Latina -IDD-Lat 2003- Konrad Adenauer Stiftung / Polilat.com

## 7. PARTICIPACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PODER LEGISLATIVO

**Definición:** Establece el número de partidos políticos representados en el Parlamento.

**Fuente:** Elaboración propia en base a información de las Cámaras de Diputados y de los Tribunales Electorales de los países seleccionados.

## 8. ACCOUNTABILITY

La medición de este indicador no focaliza en una accountability en particular, sino que reconoce que hay varias accountabilities que actúan (o deberían actuar) en forma concurrente.

Guillermo O'Donnell (2002)[16] reconoce que *"en el mundo contemporáneo los gobiernos democráticamente electos pueden llevar adelante con cierto grado de impunidad las violaciones a la accountability horizontal (especialmente si ellas no incluyen mucha corrupción) pero no les es posible -por costoso- violar seria y sistemáticamente derechos como los de expresión, reunión, movimiento y asociación... Las tres dimensiones de la accountability (electoral, social y horizontal) están íntimamente relacionadas".*

El propósito de la accountability es ejercer control sobre los gobernantes y funcionarios públicos para que éstos actúen respetando el marco legal y sean responsables en sus acciones, adecuándolas a las demandas de la sociedad. La accountability coadyuva a que las acciones gubernamentales correspondan con las preferencias de la ciudadanía, base de un gobierno políticamente responsable.

El IDD-*Lat* 2004 propone medir las expresiones de accountability legal, política y social que emergen en América Latina.

### *Accountability Legal y política*[17]

**Accountability Legal (AL):** está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. Un gobierno será legalmente responsable (accountable), si es posible controlar que las acciones gubernamentales no infringen la ley y se ajustan al debido proceso.

**Accountability Política (AP):** es la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias. Es un concepto interconectado con el concepto de representación democrática. Un gobierno es políticamente responsable si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado (*unresponsive*).

Para medir estos componentes de la accountability, se consideran tres indicadores: "Elección de los Jueces de la Corte Suprema" **(AL)**, "Mecanismos de democracia directa" **(AP)** "Actuación del Ombudsman" **(AL)**.

### ❖ 8.1 Elección de los Jueces de la Corte Suprema

**Definición:** Observa los procedimientos seguidos y la injerencia institucional de cada uno de los tres poderes de la República en la selección y elección de los integrantes de la Corte Suprema.

**Fuente:** Elaboración propia en base a información de las Cortes Supremas y de las Constituciones de los países seleccionados.

[16] O'DONNELL, Guillermo (2002), "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones", artículo publicado en PERUZZOTTI, E. y SMULOVITZ, C. "Controlando la política". Ed Temas Bs A, Argentina.
[17] Se sigue las definiciones conceptuales expresadas por PERUZZOTTI-SMULOVITZ (2002), (Op. Cit.).

### ❖ 8.2 Mecanismos de Democracia directa

**Definición:** Se evalúa la existencia de procedimientos (Plebiscito, Referéndum, Consulta Popular, Revocatoria de mandato) que permitan a la población expresarse para decidir cuestiones de políticas. Son mecanismos que posibilitan a los ciudadanos hacer oír su voz e incidir directamente en la toma de decisiones. Es importante señalar que este indicador no sólo registra "la existencia de estos mecanismos", sino también "su efectiva observancia y aplicación".

**Fuente:** Elaboración propia en base a las Constituciones, legislación de los países seleccionados e información periodística de medios gráficos latinoamericanos.

### ❖ 8.3 Ombudsman (Defensor del Pueblo)

**Definición:** El Ombudsman o Defensor del Pueblo es una institución de la burocracia pública de muy joven desarrollo en América Latina, que puede ser definido como "un sistema de comandos y controles jerárquicos, mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden exigir la rendición de cuentas de los funcionarios". Nuria Cunill Grau (2002)[18] .

El indicador considera la existencia de la institución del Ombudsman (no está presente en todos los países latinoamericanos); y una vez comprobada la misma, su actuación se califica de acuerdo a la cantidad de presentaciones realizadas durante el año en cuestión cada 100.000 habitantes.

**Justificación:** Guillermo O'Donnell (2002) señala que el Ombudsman, al igual que otras agencias o instituciones como las fiscalías, auditorías, Conseils d'Etat, son "agencias asignadas" que complementan las tareas de balance que realizan (o deben realizar) los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Las "agencias asignadas" como el Ombudsman, tienen tareas de control permanentes y de carácter proactivo (y no reactivo frente a transgresiones ya producidas). Es importante determinar qué poderes nombran a los dirigentes de estas agencias y la dependencia de éstos respecto de los primeros para continuar en sus cargos. También es importante el aumento de las peticiones de los ciudadanos que se canalizan por estas agencias.

El Ombudsman implica un sistema interestatal de controles, supone intercambio dentro de una red de agencias estatales que se controlan y equilibran mutuamente. En base a estas consideraciones definimos a este indicador como el más apto para medir el grado de controles que puede ejercer el Estado en defensa y protección de los derechos (políticos, humanos y demás derechos), y de las garantías e intereses tutelados en la Constitución y en el sistema normativo vigente.

En el apartado Notas acerca del Ombudsman de este capítulo, se presenta como emerge la figura y/o las funciones del Ombudsman o Defensoría del Pueblo en cada país de América Latina.

**Fuente:** Elaboración propia en base a información suministrada por el Defensor Del Pueblo de Argentina, Datos estadísticos, Informe de Actuaciones. Datos 1 de enero a 31 de diciembre de 2002.; Defensor Del Pueblo de Bolivia, Informe anual, datos de las actuaciones del año 2002 y las actuaciones resueltas con fecha del año 2001.; Ministerio Público de Brasil; Juan Domingo Milos del Capítulo Chileno del Ombudsman; Defensor Del Pueblo de Colombia, Informe anual al Congreso de la República. Datos año 2001; Defensor De Los Habitantes de Costa Rica, Expedientes abiertos en el período 1 de mayo 2000 - 30 de abril 2001, según informe 2000-2001. Expedientes cerrados en el mismo período; Defensor Del Pueblo de Ecuador, Informe anual 2003; Procuradora Para La Defensa De Los Derechos Humanos de El Salvador; Procurador De Los Derechos Humanos de Guatemala; Comisionado Nacional De Los Derechos Humanos de Honduras, Informe Anual 2002;

[18] CUNILL GRAU, Nuria, "Nudos críticos de la accountability social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina", artículo publicado en PERUZZOTTI, E. y SMULOVITZ, C. "Controlando la política". Ed Temas Bs A, Argentina.

Comisión Nacional De Derechos Humanos de México, Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Procurador Para La Defensa De Los Derechos Humanos de Nicaragua; el Defensor Del Pueblo de Panamá; el Defensor Del Pueblo de Paraguay; el Defensor Del Pueblo de Perú, Informe Anual; el Defensor Del Pueblo de Venezuela, Anuario 2001; La Federación Iberoamericana de Ombudsman; Base de Datos Políticos de las Américas. Atribuciones del Defensor del Pueblo. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos y el International Ombudsman Institute

### *Accountability Social*

Puede definirse a la accountability social como "*las acciones de una numerosa serie de asociaciones y movimientos ciudadanos o de los medios, orientadas a exponer actos gubernamentales incorrectos, a aportar nuevos temas a la agenda pública o a activar a las agencias horizontales*" (Leonardo Avritzer (2002)[19] .

La accountability social "*se apoya en el accionar de sectores organizados de la sociedad civil y de los medios de comunicación interesados en ejercer influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas. Son las acciones de movimientos sociales, ONG's, organizaciones mediáticas alrededor de demandas de legalidad y de debido proceso. Se hace control de TEMAS, de POLÍTICAS, de FUNCIONARIOS... Las sanciones que se imponen a los representantes no son formales sino simbólicas*". (Peruzzotti-Smulovitz, 2002).

El IDD-Lat 2004 mide la accountability social, considerando tres indicadores:

1. "Condiciones para el ejercicio de una prensa libre": registra el "índice de libertad de prensa" y la "cantidad de violaciones a la libertad de prensa (periodistas víctimas de la violencia)".
2. Acceso a la información pública. Señala si el país cuenta con una legislación al respecto.
3. Hábeas Data. Señala si el país cuenta con una legislación al respecto.

### ❖ 8.4 Condiciones para el ejercicio de una prensa libre

**Definición:** Indicador compuesto que refleja el grado de libertad existente en una sociedad para el ejercicio de la actividad periodística por un lado y la eventual existencia de hechos de violencia, como medio de presión contra los periodistas, por otro.

**Justificación:** No se evalúa a la libertad de prensa como un puntaje que Freedom Forum reconoce a la libertad de expresión; sino que se considera a la libertad de prensa como el uso de un medio que tiene la población para hacer denuncias.

Los medios de comunicación están interesados en ejercer influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas. Ellos, junto a la ciudadanía y las asociaciones civiles ejercen accountability social.

La sociedad civil se acerca a los medios para hacer denuncias con el fin último de imponer sanciones simbólicas. La prensa libre es vista como un medio que tiene la ciudadanía para que los comportamientos de las burocracias administrativas y política se adecuen o respondan a sus preferencias. Esta es la base de un gobierno "políticamente responsable".

Peruzzotti-Smulovitz (2002) señalan con notable claridad la importancia estratégica de contar con una prensa libre: la ciudadanía logra a través de la prensa libre "*centrar la atención pública en problemas o reclamos individuales o colectivos, derivados del accionar indebido de agencias o funcionarios*"; y el éxito de ese accionar se mide "*si el problema se hace visible, movilizando a la opinión pública e imponiendo costos de reputación a los*

[19] AVRITZER, Leonardo (2002), "Modelos de formación del Estado y sociedad y su impacto en la accountability: comentarios sobre el caso brasileño", artículo publicado en PERUZZOTTI, E. y SMULOVITZ, C. "Controlando la política". Ed Temas Bs A, Argentina. Considera que las agencias horizontales son mecanismos institucionales de pesos y contrapesos; pueden integrar un sistema interestatal de controles.

*agentes públicos*". *El ejercicio de una estrategia mediática por lo general va acompañado de una estrategia movilizacional de la población, ya que la accountability social requiere VISIBILIDAD.*

*La accountability social tiene más chances de ser eficaz cuando interactúan estas estrategias. Logra sus metas cuando los ciudadanos inician una acción legal, cuando apoyan dichas acciones con algún tipo de movilización y alguna especie de exposición en los medios*". (Peruzzotti-Smulovitz, 2002).

Este indicador nos permite tener en cuenta la violencia ejercida contra periodistas, sobre la libertad de prensa para evaluar la posibilidad real del ejercicio de la prensa libre. Se asigna valor a las manifestaciones más bajas de violencia, dado que está señalando que hay menos restricciones al ejercicio de la prensa libre.

**Fuente:** Elaboración propia en base al Informe de Libertad de Prensa 2003 de Freedom Forum y el Informe 2003 de Reporteros sin Fronteras.

### ❖ 8.5 Acceso a la información pública

**Definición:** Según la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho a la información comprende la libertad de todo individuo de investigar, recibir y difundir informaciones de toda índole (Art. 19). La posibilidad del ejercicio del derecho de acceso a la información pública nos permite medir el grado de autonomía que tienen los ciudadanos para exigir transparencia y ejercer control sobre la información que los gobiernos poseen. A través del ejercicio de este derecho, se obliga a la burocracia estatal a realizar rendición de cuentas respecto de la información que descansa en sus manos, usa y/o difunde.

**Justificación:** Ernesto Villanueva (2003)[20] ilustra sobre la diferencia entre el '*derecho a la información' y 'derecho de acceso a la información pública'*. Nos dice que: "*El 'derecho a la información' emplea los más diversos espacios, instrumentos y tecnologías para la transmisión de hechos e ideas*", mientras que el '*derecho de acceso a la información pública'* es uno de los derechos subsidiarios del derecho a la información en sentido amplio. Agrega que: "*El 'derecho a la información' puede definirse como la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática*".

El derecho al acceso a la información pública persigue el libre acceso que tienen los ciudadanos a la información administrativa.

Este derecho implica el reconocimiento a la ciudadanía de participar en el proceso de toma de decisiones y del control de gobierno. Toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada, de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado.

Pudiera verificarse que existieran prácticas coercitivas que limiten el acceso a la información, o que los datos personales que consigna una oficina gubernamental sean incorrectos y requieran ser modificados, es por ello que las acciones que impulsan la transparencia de las acciones de la burocracia del Estado, deben garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental y resolver las posibles negativas de acceso o rectificación de información sobre la persona que en dependencias o entidades del gobierno pudieran formularse.

Para Nuria Cunill Grau (2002, Op. Cit.) es importante verificar en cada país si existen normas e institutos que consignen responsabilidades y penas ante la violación de este derecho por parte de las agencias estatales, dado que es en "*la detentación de información, donde radica una de las principales fuentes de poder de la burocracia estatal*".

[20] VILLANUEVA, Ernesto, "Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica". Serie Doctrina Jurídica núm. 165, Instituto De Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003.

En este sentido también Ernesto Villanueva destaca lo valioso de resguardar este derecho, dada la doble importancia que reviste, en materia de política pública y a nivel personal de cada individuo. Sostiene que "*el derecho de acceso a la información pública no es sólo un referente para combatir la corrupción, lograr la rendición de cuentas, la transparencia de los sujetos obligados y reducir los rumores de la prensa, sino mucho más que eso: una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas. En efecto, la toma colectiva o cotidiana de decisiones se basa primariamente sobre la información con que se cuenta*". (Villanueva 2003, Op. Cit.).

**Fuente:** Elaboración propia en base a las Constituciones y legislación de los países seleccionados.

### ❖ 8.6 Habeas data – acceso y protección de la información personal

**Definición:** El Hábeas Data se refiere a una acción que garantiza el acceso de cualquier individuo a la información contenida en bases de datos públicas o privadas, referida a su persona o a su propiedad, y en caso de ser necesaria la posibilidad de actualizar, corregir, remover o preservar la información con el objeto de proteger ciertos derechos fundamentales. (Fuente: OEA, Oficina del Relator para la Libertad de Expresión).

**Justificación:** El Habeas Data ("que tengas los registros, los datos") garantiza derechos personalísimos frente a los nuevos avances tecnológicos que facilitan el manejo y circulación de la información. Es considerado "el derecho fundamental" a la intimidad de la persona.

Es el derecho que posee un ciudadano de exigir jurídicamente la exhibición de sus datos y/o la eliminación de aquellos que considere innecesarios o discriminatorios. Importa aquí que el derecho esté acompañado de instituciones y mecanismos que posibilitan al ciudadano a hacer valer este derecho. En el respeto y cumplimiento de este derecho, suele surgir el planteo de la noción de "intimidad".

Considerando que tanto el "Acceso a la información pública", como la necesidad del "resguardo del derecho del Habeas Data" deben ser vistos como expresiones de accountability social, en tanto expresan adentro del sistema democrático demandas de legalidad y de debido proceso. Permiten el ejercicio del control de TEMAS, POLÍTICAS y FUNCIONARIOS.

**Fuente:** Elaboración propia en base a las Constituciones y legislación de los países seleccionados

## 9. DESESTABILIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Es un indicador compuesto que resulta del promedio de los valores que el país obtenga en cuanto a la existencia o no de minorías/mayorías organizadas sin representación política y que cuente o no con víctimas de la violencia política. Al resultado de este promedio se le aplica el factor de desestabilización, que está determinado por la existencia o no de organizaciones armadas.

### ❖ 9.1 Existencia de minorías/mayorías organizadas sin representación política

**Definición:** Se contabiliza la existencia de grupos u organizaciones sociales de importancia sin representación en la institucionalidad del régimen. No se incluyen grupos u organizaciones antisistema que recurren al uso de la violencia armada como forma de expresión. Este indicador mide la exclusión / inclusión social y política y el grado en que las minorías están organizadas y hacen oír su voz, muchas veces atentando contra los derechos básicos del resto de la población, permitiendo establecer si el sistema cuenta con la capacidad de incluirlos en el régimen de representación política.

**Fuente:** Elaboración propia en base a información política y periodística de los países seleccionados.

### ❖ 9.2 Víctimas de la violencia política

**Definición:** Se considera víctimas a aquellos individuos que sufrieron la pérdida de sus vidas en acciones de violencia política.

La violencia política es aquella ejercida por personas, organizaciones o grupos particulares o no determinados, motivados por la lucha en torno al poder político o por la intolerancia frente a otras ideologías, razas, etnias, religiones, culturas o sectores sociales, estén o no organizados. También se registran como hechos de violencia político social algunas prácticas excepcionales de actores armados no estatales, que no pueden tipificarse como violaciones a los derechos humanos, pues su autores no pertenecen al polo estatal ni para-estatal, ni tampoco como infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ya que no están tipificados allí, aunque son indiscutiblemente hechos de violencia determinados por móviles políticos.

**Fuente:** Elaboración propia en base al Informe de Derechos Humanos de Amnesty International, 2003 y del Informe de Derechos Humanos de Human Wrights, 2003.

### ❖ 9.3 Factor de desestabilización: existencia de organizaciones armadas

**Definición:** Entendemos por organizaciones armadas a agrupaciones que operan durante el período analizado, que intentan desplazar y/o reemplazar a las instituciones de la democracia. Si un país cuenta con este tipo de organizaciones armadas significa que cuenta con un elemento desestabilizador de la democracia muy importante, por ende, en la ponderación se le asigna un peso significativo.

**Fuente:** Elaboración propia en base a información política y periodística de los países seleccionados.

## 10. Factor de Anormalidad Democrática

**Definición:** Se lo considera un factor de corrección del desempeño de a Dimensión III. Se lo calcula en base a la ocurrencia de Crisis Institucionales, porque las situaciones de crisis dan cuenta de una eficiencia política ausente y/o una baja o nula capacidad institucional.

Se pueden visualizar las crisis en la existencia de agudos problemas sociales respecto de los cuales el gobierno no es percibido como capaz de resolverlos, y en consecuencia, se producen extendidas movilizaciones de protestas que expresan un estado de ánimo mezcla de ira y frustración; en la creciente pérdida de legitimidad del gobierno y hasta de las propias instituciones democráticas, que tampoco son percibidas como eficientes; en la renuncia de los gobernantes y asunción de gobiernos provisionales; un contexto de crisis política con carencia de representatividad de los partidos políticos donde los ciudadanos no perciben salidas institucionales viables.

Este factor de corrección pone en evidencia que, mas allá de la singularidad de cada proceso y del juicio que a su respecto pueda emitirse en cada caso, estas formas de cambio de gobierno no sólo dan una señal inquietante; también ponen de manifiesto una incapacidad institucional de procesamiento de las naturales tensiones provocadas por los intereses que la democracia debe armonizar y administrar. Algo no anda bien en los mecanismos de participación y representación ciudadana, en términos de canalizar las demandas de la sociedad civil; algo no anda bien en los métodos institucionales de resolución de conflictos que terminan siendo desbordados por las presiones sociales; algo no anda bien en sociedades cuando las reacciones emocionales sustituyen a la racionalidad democrática.

**Fuente:** Elaboración propia en base a información política y periodística de los países seleccionados.

**Obtención y ponderación de los indicadores**
*(Medición Empírica)*

Para medir esta Dimensión III del desarrollo democrático se utilizan indicadores individuales e indicadores combinados.

En cuanto a la agregación de la información se tuvo en cuenta la regla de agregación Multiplicativa. Los componentes de esta dimensión se ponderaron entre 0 y 10, de tal forma que se obtiene una sumatoria igual a 10.

Para la asignación de puntajes: se utilizan dos procedimientos:

1. **El relevamiento empírico.** El mejor resultado alcanzado en la distribución de los 18 países, se considera el valor óptimo (valor máximo o valor mínimo de la distribución, de acuerdo a la variable considerada). Ese valor óptimo se fija como el valor de referencia por el cual se medirán los esfuerzos de los restantes países. De este modo, las ponderaciones derivan empíricamente de un análisis del comportamiento tanto de los componentes como de los indicadores que lo componen.

2. **El establecimiento de hipótesis**. Se considera el mejor resultado alcanzado (el valor óptimo) al valor ideal que expresa la hipótesis.

DIMENSIÓN III: CALIDAD INSTITUCIONAL Y EFICIENCIA POLÍTICA

| Indicador | Tipo de Indicador | Composición del indicador | Nivel de Medición |
|---|---|---|---|
| Puntaje en el índice de Percepción de la Corrupción | **Combinado** | Se toma como indicador el puntaje del índice elaborado por Transparencia Internacional. El rango se establece entre 10 (altamente honesto "clean") y 0 (altamente corrupto).<br>Valor de referencia: el más alto de la distribución *(relevamiento empírico)*. | **Ordinal** |
| Participación de los partidos políticos (PP) en el Poder Legislativo | **Individual** | Se establecieron 3 valores posibles:<br>10 puntos: entre 5 y 10 PP en el Legislativo<br>5 puntos: 3, 4, 11, 12, 13 ó 14 PP en el Legislativo<br>0 puntos: 2, 15 o más PP en el Legislativo.<br>Valor de referencia: el más alto de la distribución (en base a hipótesis que castiga tanto la no pluralidad de la representación como la alta fragmentación). | **Intervalar** |
| Accountability | **Combinado** | **Accountability legal y política:** Se promedian los puntajes de tres indicadores:<br>**a)** Elección de los Jueces de la Corte Suprema:<br>10 puntos: intervienen los tres poderes<br>5 puntos: intervienen dos poderes<br>0 puntos: intervienen un sólo poder<br>**b)** Mecanismos (existentes y utilizados) de democracia directa<br>10 puntos: el país cuenta con mecanismos y los aplica<br>5 puntos: el país cuenta con mecanismos y no los aplica<br>0 puntos: el país no cuenta con mecanismos<br>**c)** Ombudsman: existencia de la institución:<br>10 puntos: existencia<br>0 punto: ausencia<br>Cantidad de casos presentados:<br>10 puntos: el valor más alto<br>0 puntos: el valor más bajo.<br>Se suman ambos datos y se divide por 2.<br>**Accountability social:** Se promedian los puntajes de tres indicadores:<br>**d)** Condiciones para el ejercicio de una prensa<br>Libertad de Prensa<br>10 puntos: valor más bajo<br>Violencia contra periodistas | Ordinal |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | 10 puntos: valor más bajo<br>Se suman ambos datos y se divide por 2.<br>**e)** Acceso a la información pública<br>10 puntos: existencia<br>0 punto: ausencia<br>**f)** Hábeas Data<br>10 puntos: existencia<br>0 punto: ausencia<br>Se calcula un promedio simple por cada tipo de accountability. Es decir a+b+c/3 y d+e+f/3.<br>La resultante de cada sumatoria se suma y divide por 2.<br>Valor de referencia: el más alto de la distribución *(en base a hipótesis que premia el control entre los poderes y la rendición de cuenta ante la sociedad)*. | |
| Desestabilización de la Democracia | **Combinado** | Se promedian los puntajes de dos indicadores:<br>**a)** Existencia de minorías/mayorías organizadas sin representación política<br>0 puntos: el país tiene<br>10 puntos: el país no tiene<br>**b)** Víctimas de la violencia política<br>0 puntos: el país tiene<br>10 puntos: el país no tiene<br>Una vez obtenido el promedio de los indicadores **"a"** y **"b"**, a cada país se le descuenta el 50% del valor obtenido si cuentan con el Factor de desestabilización: "presencia de organizaciones armadas"<br>Valor de referencia: el más alto de la distribución (en base a la hipótesis que premia la ausencia de violencia, disturbios y tensiones internas, considerados obstáculos significativos para el desarrollo democrático. El indicador "presencia de organizaciones armadas" actúa como **factor de corrección del indicador combinado "desestabilización de la democracia"**, dado que se lo considera el principal elemento desestabilizador de una democracia). | **Nominal** |
| Factor de anormalidad democrática | **Individual** | (Este indicador se comporta como un factor de corrección de la Dimensión III, en base a hipótesis que premia la AUSENCIA DE CRISIS INSTITUCIONALES en cuanto que las situaciones de crisis dan cuenta de una eficiencia política ausente y/o una baja o nula capacidad institucional).<br>***Una vez obtenido el promedio de los indicadores:***<br>{"puntaje en el índice de percepción de la corrupción", "participación de los partidos políticos (PP) en el Poder Legislativo", "accountability" y "desestabilización de la democracia"}; se descuenta un puntaje si en el país se produjo una crisis de gobierno en el período considerado, en relación a los siguientes criterios:<br>Descuento de un 20% del valor obtenido al país que tuvo una *crisis de gobierno* y la resolvió bajo el normal funcionamiento de las instituciones.<br>Descuento de un 40% del valor obtenido al país que tuvo una *crisis de gobierno* y la resolvió forzando el funcionamiento de las instituciones.<br>Descuento de un 60% del valor obtenido al país que tuvo una *crisis de gobierno* y no la resolvió en el período.<br>Valor de referencia: el más alto de la distribución. | Nominal |

Al agregar los indicadores de la Dimensión III, se obtiene un índice parcial (o subíndice) del Desarrollo Democrático en América Latina, que denominamos **SUBÍNDICE "CALIDAD INSTITUCIONAL Y EFICIENCIA POLÍTICA"**, el que constituye el segundo aspecto central que da cuenta del desempeño del sistema democrático.

## 3.5 Notas acerca del Ombudsman

### Argentina

En el año 1994 el Defensor del Pueblo nace como una Institución de la Nación Argentina que actúa con plena independencia y autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Está instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, y su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y los demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y en las Leyes. Ejerce también el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

### Bolivia

El Defensor del Pueblo boliviano es una Institución establecida por la Constitución Política del Estado para velar por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público; asimismo, vela por la promoción, vigencia, divulgación y defensa de los derechos humanos. Bolivia cuenta con esta figura desde la aprobación de la ley que lo establece en 1997.

### Brasil

Este país no cuenta con la institución. El Ministerio Público de la Unión tiene funciones que en otros países son propias de defensorías del pueblo.

### Chile

En Chile no existe el Defensor del Pueblo, pero existe el Capítulo Chileno del Ombudsman, que es un organismo de estudio y promoción de la figura del Ombudsman, que viene instando por su instalación desde hace más de una década. No obstante, en el año 2001 el Gobierno de Chile, ante la necesidad de preparar condiciones para su instalación, creó una Comisión Asesora Presidencial que recibe y tramita quejas relativas al funcionamiento de los servicios públicos. El Capítulo Chileno del Ombudsman, mediante su Presidente, participa en esta comisión en la perspectiva de la sociedad civil. Por la naturaleza de esta instancia su acción es limitada

### Colombia

La Defensoría del Pueblo de Colombia es reconocida por los artículos 281 a 283 de la Constitución Nacional y es regulada por la Ley 24 de diciembre de 1992 , en la que “se establece la organización y funcionamiento y se dictan otras disposiciones” como la de velar por la promoción y ejercicio de los derechos humanos.

### Costa Rica

De acuerdo a la Ley de la Defensoría de los Habitantes Nº 7319 de noviembre de 1992 se crea la oficina del Ombudsman en Costa Rica. Sus competencias son las de proteger los derechos e intereses de los habitantes, velando por que el funcionamiento del sector publico se ajuste a los principios y normas de Derechos Humanos.

### Ecuador

La Constitución de Ecuador concede al Defensor del Pueblo mecanismos de garantías, como lo son el hábeas corpus, el hábeas data, la acción del amparo constitucional y otros como facultades y deberes del Defensor configurando el sistema para lograr la vigencia y respeto de los derechos humanos, respetando así el precepto constitucional de la obligatoriedad en la observancia de los derechos humanos. De acuerdo al “Instituto Interamericano de Derechos Humanos”, la figura del Ombudsman ecuatoriano ha sido establecida por disposición legal y no por cumplimiento de una normativa constitucional. La ley orgánica del Defensor del Pueblo ecuatoriano fue promulgada en el año 1997.

### El Salvador

En la Constitución de la República de El Salvador, en 1983, se establece la creación de la figura del “Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y el Procurador General de

la República" (art. 194). En 1992 se firma el Decreto Nº 163 Ley para la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos el cual fue modificado en numerosas ocasiones hasta su definitiva regulación por el Decreto Legislativo No. 296, del 12 de febrero de 2001. Su función es la de velar por la protección, promoción y educación en Derechos Humanos y por la vigencia irrestricta de los mismos.

### Guatemala

Guatemala es el primero de los países de América Latina en establecer la Procuraduría de Derechos Humanos. En la Constitución Nacional de 1983, en los artículos 273 a 275, se determina el mandato al Congreso para su la de oficina, del procurador y sus competencias. En 1985 se elabora la "Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y de la Procuraduría de Derechos Humanos" (Decreto 54-86).

### Honduras

Este país cuenta con la figura del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, reconocida en la Constitución Nacional y ratificada en 1995 por Ley Orgánica. Esta oficina cumple con funciones que se adaptan a la figura del Defensor del Pueblo, pero especificadas en los Derechos Humanos. Su función principal es garantizar los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y tratados ratificados.

### México

En el año 1992, se elevó con rango constitucional a la protección y defensa de los Derechos Humanos en México, por medio de un decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta disposición facultó al Congreso y a las legislaturas de los estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos. En 1999 se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

### Nicaragua

El CENIDH (Centro Nicaragüense de Derechos Humanos) nace en mayo de 1990 por iniciativa de un grupo de personas representativas de la sociedad civil, preocupadas por la defensa y promoción de los Derechos Humanos en Nicaragua. En cuanto al su aspecto legal, obtiene su personería jurídica en la Asamblea Nacional en septiembre de 1990 (Decreto No.380). Sus Estatutos que rigen el funcionamiento los aprueba el Ministerio de Gobernación el 20 de septiembre de 1991. El Centro esta formado por La Asamblea General, que es la máxima autoridad, compuesta por los miembros fundadores y ordinarios; El Consejo Directivo, que orienta el programa de trabajo anual; y La Dirección Ejecutiva, que se encarga de concretar los objetivos.

### Panamá

Por medio de la Ley Nº 7 de diciembre de 1996, finalmente aprobada en 1997, se establece la Institución de la Defensoría del Pueblo en la Republica de Panamá. Esta se constituye como una institución independiente de toda persona, autoridad u Órgano del Estado y con plena autonomía funcional administrativa y financiera, cuya primera misión es proteger los derechos establecidos en la Constitución Política de la República, así como los derechos contenidos en los convenios internacionales de Derechos Humanos y en las leyes de la República.

### Paraguay

El Defensor del Pueblo de Paraguay ha sido establecido por la Constitución Nacional de la Republica en el año 1992 como un comisionado parlamentario cuyas funciones sean la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios. Esta figura no cuenta con funciones judiciales ni ejecutivas, y

en lo que respecta a los derechos que tutela, se incluye a todos los comprendidos y reconocidos en la Constitución Nacional, en los Tratados Internacionales y en las Leyes de la Nación.

### Perú

La Defensoría del Pueblo de Perú es un órgano constitucional autónomo creado por la Constitución de 1993. Su misión es proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración del Estado y la prestación de los servicios públicos a la población.

### República Dominicana

La figura del Defensor del Pueblo en República Dominicana, de acuerdo al texto de la ley 19-01, es una autoridad independiente, un ejecutor que no se encuentra sujeto a ninguna limitante más que la del apego a la ley y tendrá autonomía funcional, administrativa y presupuestaria. Su objetivo esencial es salvaguardar las prerrogativas personales y colectivas de los ciudadanos, plasmadas en la Constitución Nacional, en caso de que sean violadas por funcionarios de la administración pública. Asimismo deberá velar por el correcto funcionamiento de la administración pública, a fin de que ésta se ajuste a la moral, a las leyes, convenios, tratados, pactos y principios generales del derecho.

A pesar de haber sido establecida la figura del Defensor del Pueblo en el año 2001, con motivo de la presentación de un Recurso de Inconstitucionalidad en contra de su estableciendo, su funcionamiento efectivo se ha visto retrasado. Dicho recurso argüía que la ley 19-01 establecía responsabilidades paralelas a las otorgadas de manera constitucional al Poder Ejecutivo, los senadores, diputados, secretarios de Estado, procuradores y fiscales.

En Agosto de 2003, finalmente se ha expedido la ley que regula su funcionamiento y se ha nombrado al representante de dicho organismo. Por este motivo es que a pesar de contar con la figura legal, no existen datos estadísticos para el año 2002.

### Uruguay

Este país no cuenta con la institución.

### Venezuela

La figura del Ombudsman se crea a partir del 15 de Diciembre de 1999, con la aprobación, vía referéndum, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que concibe una estructura de cinco Poderes Públicos, entre los que se establece “Poder Ciudadano” con la Defensoría del Pueblo como uno de sus tres componentes. Las competencias de esta oficina se relacionan con los controles de la gestión pública, la defensa de los derechos colectivos en su impacto en la comunidad, y la protección de los derechos civiles, políticos, sociales, culturales, educativos y económicos.

# Capítulo IV Ejercicio del Poder Efectivo para Gobernar

## 4.1 Análisis de la Dimensión IV

Como ha quedado dicho, el esperado desarrollo económico, que debía generar la democracia para satisfacer las expectativas de la ciudadanía, no llegó en los niveles esperados. La realidad de América Latina muestra que todos los países, aunque en grado diverso, presentan importantes limitaciones y carencias, y por tanto desafíos, en materia económica y social, cuya persistencia afecta el desarrollo democrático y amenaza la estabilidad y la gobernabilidad.

La falta de resultados agrava un círculo vicioso: apatía, alejamiento respecto de la política y sus instituciones representativas, y pérdida de confianza en los procesos de resolución de los asuntos de interés público. Pero pese a sus deficiencias y limitaciones, la democracia es el mejor sistema político que existe, y aunque en sí misma no garantiza mayor justicia social, crecimiento económico más rápido o mayor estabilidad social y política, los vínculos entre democracia y desarrollo humano generan un "círculo virtuoso" que optimiza la organización social, aunque todavía en nuestra región, faltan caminos por recorrer para que ello sea evidente para todos los países, todos los sectores y todos los ciudadanos.

El "acoso de factores externos" a las débiles economías latinoamericanas, muy necesitadas de flujos de capitales externos, no ha cesado desde que se iniciaran las "explosiones encadenadas", a mediados de la década pasada, con el "tequila", la crisis asiática, la crisis rusa, la devaluación brasileña y el estallido de la economía argentina en el inicio de la nueva década.

Si bien el discurso neoliberal ha dejado de ser popular en la región, solo han surgido tibias propuestas de regreso al pasado —al Estado intervencionista de la industrialización sustitutiva—y tampoco existen propuestas radicalmente alternativas a la ortodoxia neoliberal: en este sentido es muy notable observar como la retórica populista del presidente Chávez no ha ido acompañada en ningún momento por la definición de un marco alternativo de política económica. Ante la caída de la credibilidad del marco definido en el Consenso de Washington, cuando las demandas sociales reclaman una respuesta inmediata, ni la academia, ni la política parecen haber generado un marco de políticas innovadoras y/o alternativas. La muy extendida creencia de que los gobernantes no saben satisfacer las demandas sociales, o de que no son capaces de enfrentar las presiones de los grandes intereses externos e internos que se oponen a los intereses de la mayoría, es precisamente la raíz de lo que se puede definir como frustración de los electores en América Latina.

El crecimiento de la desconfianza hacia las privatizaciones y sus resultados podría ser el más claro reflejo de que la frustración política va aparejada con la idea de que el modelo de mercado no ha satisfecho las expectativas puestas en él.

Se tendría entonces, en momentos de crisis económica como el que ha supuesto el año 2002, una mezcla de voto económico y frustración política según la evolución de las diferentes economías nacionales. En el caso chileno, contra el gobierno de la Concertación puede actuar, además del desgaste inevitable de doce años ininterrumpidos en el poder, la lógica del voto económico por la caída del crecimiento desde 2001, ya que existe en Chile una notable estabilidad en las reglas de juego económicas desde la drástica reestructuración que provocó en 1982-84 la crisis de la deuda. En cambio, en Argentina, el agónico estancamiento de 2001 y su catastrófico final configuran claramente una situación de frustración, en la que afloran como agravios todos los costos sociales de la década de la convertibilidad, sin que éstos puedan ser vistos ya como el precio a pagar por lograr una nueva estabilidad, y a ellos se suman los costos de la pesificación y la suspensión de pagos.

En función de la "delegación" sin condiciones por parte de los ciudadanos y del debilitamiento institucional, no es extraño que los resultados de las políticas aplicadas por varios gobiernos en la región tengan escaso correlato con el discurso político predominante de mayor inclusión social y combate a la pobreza con mayor desarrollo. Como hemos señalado sólo los países que transitan por un camino de afirmación de las instituciones y mayor desarrollo democrático logran una mejor capacidad de gobierno y, obviamente, resultados políticos concretos.

## 4.2 Subdimensión Capacidad para generar políticas que aseguren Bienestar

| País | Indice Sub dimensión de Bienestar |
|---|---|
| Costa Rica | 2,05 |
| Uruguay | 1,48 |
| Panamá | 1,42 |
| Chile | 1,05 |
| Argentina | 0,95 |
| Mexico | 0,91 |
| Bolivia | 0,18 |
| Brasil | 0,01 |
| Nicaragua | -0,09 |
| Colombia | -0,37 |
| Venezuela | -0,50 |
| Honduras | -0,63 |
| Perú | -0,77 |
| Guatemala | -0,98 |
| Paraguay | -1,08 |
| El Salvador | -1,12 |
| Rep. Dominicana | -1,23 |
| Ecuador | -1,29 |

En lo que respecta a la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar, la evolución regional muestra este año un nuevo retroceso.

El mercado laboral se ha debilitado, la tasa media de desempleo durante 2002 se elevó en los países analizados. En Argentina, Colombia, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, la tasa de desempleo fue superior al 15%, en tanto que en Paraguay y Brasil.

Creció de manera preocupante la mortalidad infantil (casi un 20%), aunque se observa una leve caída de la pobreza. Lo realmente preocupante es la caída de los indicadores de esfuerzo en salud, que refleja el compromiso de inversión pública en un rubro esencial para mejorar la calidad de vida de la sociedad.

## 4.3 Subdimensión Capacidad para generar políticas que aseguren Eficiencia Económica

| País | Indice Sub dimensión Eficiencia Económica |
|---|---|
| México | 1,856 |
| Costa Rica | 1,514 |
| Chile | 1,358 |
| Rep. Dominicana | 1,207 |
| Guatemala | 0,750 |
| Panamá | 0,589 |
| Uruguay | 0,542 |
| El Salvador | 0,492 |
| Brasil | -0,369 |
| Perú | -0,383 |
| Argentina | -0,433 |
| Venezuela | -0,462 |
| Colombia | -0,652 |
| Ecuador | -0,871 |
| Honduras | -0,995 |
| Paraguay | -1,115 |
| Nicaragua | -1,506 |
| Bolivia | -1,521 |

En lo relativo al desempeño económico, aunque algunas economías presentaron un crecimiento moderado, ningún país ha escapado a la situación de lento crecimiento, y al menos cinco economías han sufrido una fase recesiva. El ingreso per capita latinoamericano es menor que hace cinco años, el consumo está estancado y la inversión ha caído hasta su punto más bajo en los últimos diez años. Tras casi media década de restricciones financieras externas y bajo crecimiento interno, en la mayoría de los países ha desaparecido todo margen de maniobra para afrontar los efectos del ciclo, confirmando en este campo, la pérdida de grados de libertad de las autoridades para manejar la coyuntura económica.

En parte, la menor autonomía de la política económica se debe al cuadro externo más restrictivo, aunque también responde a los desequilibrios acumulados en los años de mayor holgura.

Como prueba de ello se presenta el alto nivel de endeudamiento, que en promedio supera el 50% del PIB para la región y a su vez condiciona la capacidad de desarrollo económico futuro, que tiene una enorme incidencia en dos países: Argentina, con un 130% (en abrupta suba por su salida de la Convertibilidad) y Nicaragua, con un 155%, pese a que tuvo una notable baja por concesiones de los países acreedores.

## 4.4 Resultados de la Dimensión IV – Tablas

### Sub Dimensión Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

| | Desempeño en Salud | | | | Desempeño en Educación | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| País | Mortalidad Infantil | Gasto en salud % PIB | Desempleo Urbano | Hogares bajo linea de pobreza | Matriculación Secundaria | Gto público total en Educ.% PIB |
| Argentina | 18,0 | 5,0 | 19,7 | 31,6 | 100,0 | 5,0 |
| Chile | 14,5 | 2,8 | 9,0 | 16,3 | 87,5 | 4,1 |
| Uruguay | 15,5 | 2,8 | 17,0 | 9,3 | 101,0 | 3,4 |
| Paraguay | 31,5 | 1,1 | 14,7 | 35,0 | 64,0 | 4,0 |
| Brasil | 38,0 | 3,0 | 11,7 | 27,4 | 105,0 | 3,8 |
| Bolivia | 75,5 | 3,7 | 8,7 | 44,9 | 84,0 | 6,5 |
| Perú | 36,0 | 1,8 | 9,4 | 30,9 | 89,0 | 2,5 |
| Ecuador | 32,0 | 1,1 | 8,6 | 42,6 | 59,0 | 3,0 |
| Colombia | 23,0 | 4,3 | 17,6 | 44,6 | 65,0 | 3,9 |
| Venezuela | 21,0 | 1,4 | 15,8 | 43,3 | 69,0 | 5,0 |
| Panamá | 23,0 | 8,2 | 16,5 | 21,4 | 69,0 | 6,0 |
| Costa Rica | 11,0 | 5,3 | 6,8 | 15,9 | 67,0 | 5,0 |
| Nicaragua | 35,0 | 4,8 | 12,9 | 57,7 | 57,0 | 6,1 |
| El Salvador | 35,0 | 1,5 | 6,2 | 34,7 | 56,0 | 2,6 |
| Honduras | 43,0 | 3,1 | 6,1 | 60,5 | 32,0 | 5,8 |
| Guatemala | 53,5 | 1,1 | 3,1 | 39,0 | 39,0 | 2,6 |
| México | 27,0 | 1,9 | 2,7 | 26,0 | 76,0 | 4,1 |
| Rep. Dominicana | 33,5 | 1,9 | 16,1 | 38,4 | 67,0 | 3,0 |

## Ponderación Dimensión Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

| | Desempeño en Salud | | | | Desempeño en Educación | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| País | Mortalidad Infantil | Gasto en salud % PBI | Desempleo Urbano | Hogares bajo linea de pobreza | Matriculación Secundaria | Gto público total en Educ.% PBN | Promedio | Indice Datos Sociales |
| Argentina | 6,1 | 6,1 | 1,4 | 2,9 | 9,5 | 7,7 | 5,62 | 0,95 |
| Chile | 7,6 | 3,4 | 3,0 | 5,7 | 8,3 | 6,3 | 5,72 | 1,05 |
| Uruguay | 7,1 | 3,4 | 1,6 | 10,0 | 9,6 | 5,2 | 6,16 | 1,48 |
| Paraguay | 3,5 | 1,3 | 1,8 | 2,7 | 6,1 | 6,2 | 3,60 | -1,08 |
| Brasil | 2,9 | 3,7 | 2,3 | 3,4 | 10,0 | 5,8 | 4,68 | 0,01 |
| Bolivia | 1,5 | 4,5 | 3,1 | 2,1 | 8,0 | 10,0 | 4,86 | 0,18 |
| Perú | 3,1 | 2,2 | 2,9 | 3,0 | 8,5 | 3,8 | 3,91 | -0,77 |
| Ecuador | 3,4 | 1,3 | 3,1 | 2,2 | 5,6 | 4,6 | 3,39 | -1,29 |
| Colombia | 4,8 | 5,2 | 1,5 | 2,1 | 6,2 | 6,0 | 4,31 | -0,37 |
| Venezuela | 5,2 | 1,7 | 1,7 | 2,1 | 6,6 | 7,7 | 4,18 | -0,50 |
| Panamá | 4,8 | 10,0 | 1,6 | 4,3 | 6,6 | 9,2 | 6,09 | 1,42 |
| Costa Rica | 10,0 | 6,5 | 4,0 | 5,8 | 6,4 | 7,7 | 6,73 | 2,05 |
| Nicaragua | 3,1 | 5,9 | 2,1 | 1,6 | 5,4 | 9,4 | 4,59 | -0,09 |
| El Salvador | 3,1 | 1,8 | 4,4 | 2,7 | 5,3 | 4,0 | 3,56 | -1,12 |
| Honduras | 2,6 | 3,8 | 4,4 | 1,5 | 3,0 | 8,9 | 4,05 | -0,63 |
| Guatemala | 2,1 | 1,3 | 8,7 | 2,4 | 3,7 | 4,0 | 3,70 | -0,98 |
| Mexico | 4,1 | 2,3 | 10,0 | 3,6 | 7,2 | 6,3 | 5,59 | 0,91 |
| Rep. Dominicana | 3,3 | 2,3 | 1,7 | 2,4 | 6,4 | 4,6 | 3,45 | -1,23 |

## Serie años anteriores Sub Dimensión Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

| País | Índice Final Datos Sociales 2002 | Índice Final Datos Sociales 2003 | Índice Final Datos Sociales 2004 |
|---|---|---|---|
| Argentina | 0,842 | 0,631 | 0,947 |
| Chile | 1,381 | 1,392 | 1,048 |
| Uruguay | 2,195 | 1,900 | 1,482 |
| Paraguay | -0,376 | -0,318 | -1,080 |
| Brasil | 0,740 | 0,920 | 0,007 |
| Bolivia | -0,054 | -0,044 | 0,181 |
| Perú | -0,699 | -0,651 | -0,767 |
| Ecuador | -2,127 | -1,781 | -1,287 |
| Colombia | 0,021 | 0,134 | -0,370 |
| Venezuela | -0,640 | -0,701 | -0,498 |
| Panamá | 0,733 | 0,595 | 1,418 |
| Costa Rica | 1,465 | 1,509 | 2,050 |
| Nicaragua | -1,196 | -1,213 | -0,090 |
| El Salvador | -0,573 | -0,712 | -1,119 |
| Honduras | -1,123 | -1,125 | -0,631 |
| Guatemala | -1,598 | -1,541 | -0,975 |
| México | 1,009 | 1,007 | 0,910 |
| Rep. Dominicana | | | -1,227 |

## Serie años anteriores por indicador Sub Dimensión Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

| | Desempeño en Salud | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| País | Mortalidad Infantil 2002 | Mortalidad Infantil 2003 | Mortalidad Infantil 2004 | Gasto en salud % PIB 2002 | Gasto en salud % PIB 2003 | Gasto en salud % PIB 2004 | Desempleo Urbano 2002 | Desempleo Urbano 2003 | Desempleo Urbano 2004 |
| Argentina | 20,0 | 16,0 | 18,0 | 4,8 | 4,8 | 5,0 | 15,1 | 17,4 | 19,7 |
| Chile | 11,6 | 10,0 | 14,5 | 2,6 | 2,6 | 2,8 | 9,2 | 9,1 | 9,0 |
| Uruguay | 13,1 | 14,0 | 15,5 | 1,8 | 1,8 | 2,8 | 13,6 | 15,3 | 17,0 |
| Paraguay | 37,0 | 26,0 | 31,5 | 1,3 | 1,3 | 1,1 | 8,5 | 10,8 | 14,7 |
| Brasil | 38,1 | 31,0 | 38,0 | 2,9 | 2,9 | 3,0 | 7,1 | 6,2 | 11,7 |
| Bolivia | 55,0 | 60,0 | 75,5 | 3,4 | 3,4 | 3,7 | 7,6 | 7,5 | 8,7 |
| Perú | 37,4 | 30,0 | 36,0 | 1,5 | 1,5 | 1,8 | 8,5 | 9,3 | 9,4 |
| Ecuador | 41,5 | 24,0 | 32,0 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 14,1 | 10,4 | 8,6 |
| Colombia | 25,6 | 19,0 | 23,0 | 3,7 | 3,7 | 4,3 | 17,2 | 18,2 | 17,6 |
| Venezuela | 19,8 | 19,0 | 21,0 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 14,0 | 13,4 | 15,8 |
| Panamá | 18,9 | 19,0 | 23,0 | 7,2 | 7,2 | 8,2 | 15,2 | 16,2 | 16,5 |
| Costa Rica | 10,9 | 9,0 | 11,0 | 4,8 | 4,8 | 5,3 | 5,3 | 5,8 | 6,8 |
| Nicaragua | 38,9 | 36,0 | 35,0 | 4,6 | 4,6 | 4,8 | 9,8 | 10,7 | 12,9 |
| El Salvador | 26,4 | 33,0 | 35,0 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 6,5 | 6,5 | 6,2 |
| Honduras | 31,2 | 31,0 | 43,0 | 2,3 | 2,3 | 3,1 | 6,3 | 6,3 | 6,1 |
| Guatemala | 41,2 | 43,0 | 53,5 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 3,8 | 3,8 | 3,1 |
| México | 28,2 | 24,0 | 27,0 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 2,2 | 2,5 | 2,7 |
| Rep. Dominicana | | | 33,5 | | | 1,9 | | | 16,1 |

## Serie años anteriores por indicador Sub Dimensión Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar (continuación)

| País | Hogares bajo línea de pobreza 2002 | Hogares bajo línea de pobreza 2003 | Hogares bajo línea de pobreza 2004 | Desempeño en Educación | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Matriculación Secundaria 2002 | Matriculación Secundaria 2003 | Matriculación Secundaria 2004 | Gto público total en Educ.% PBN 2002 | Gto público total en Educ.% PBN 2003 | Gto público total en Educ.% PBN 2004 |
| Argentina | 23,7 | 38,6 | 31,6 | 93,7 | 93,7 | 100,0 | 4,6 | 4,6 | 5,0 |
| Chile | 20,1 | 20,1 | 16,3 | 87,5 | 87,5 | 87,5 | 4,3 | 4,3 | 4,1 |
| Uruguay | 9,4 | 9,4 | 9,3 | 91,6 | 91,6 | 101,0 | 2,8 | 2,8 | 3,4 |
| Paraguay | 49,0 | 49,0 | 35,0 | 56,9 | 56,9 | 64,0 | 4,8 | 4,8 | 4,0 |
| Brasil | 32,9 | 32,9 | 27,4 | 103,2 | 103,2 | 105,0 | 5,1 | 5,1 | 3,8 |
| Bolivia | 48,7 | 48,7 | 44,9 | 78,5 | 78,5 | 84,0 | 5,8 | 5,8 | 6,5 |
| Perú | 36,1 | 36,1 | 30,9 | 80,8 | 80,8 | 89,0 | 3,5 | 3,5 | 2,5 |
| Ecuador | 63,6 | 63,6 | 42,6 | 56,7 | 56,7 | 59,0 | 2,5 | 2,5 | 3,0 |
| Colombia | 50,6 | 50,6 | 44,6 | 70,9 | 70,9 | 65,0 | 4,5 | 4,5 | 3,9 |
| Venezuela | 44,1 | 44,1 | 43,3 | 59,3 | 59,3 | 69,0 | 4,4 | 4,4 | 5,0 |
| Panamá | 25,8 | 25,8 | 21,4 | 58,7 | 58,7 | 69,0 | 6,3 | 6,3 | 6,0 |
| Costa Rica | 18,1 | 18,1 | 15,9 | 50,9 | 50,9 | 67,0 | 5,5 | 5,5 | 5,0 |
| Nicaragua | 57,0 | 57,0 | 57,7 | 60,2 | 60,2 | 57,0 | 4,0 | 4,0 | 6,1 |
| El Salvador | 38,7 | 38,7 | 34,7 | 49,8 | 49,8 | 56,0 | 2,4 | 2,4 | 2,6 |
| Honduras | 71,7 | 71,7 | 60,5 | 32,0 | 32,0 | 32,0 | 3,6 | 3,6 | 5,8 |
| Guatemala | 46,0 | 46,0 | 39,0 | 32,7 | 32,7 | 39,0 | 1,6 | 1,6 | 2,6 |
| México | 32,3 | 32,3 | 26,0 | 73,4 | 73,4 | 76,0 | 4,6 | 4,6 | 4,1 |
| Rep. Dominicana | | | 38,4 | | | 67,0 | | | 3,0 |

## Sub Dimensión Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

| País | Puntaje en el Indice de Libertad Económica | PIB per cápita (PPA en USD) | Brecha de Ingreso (relación de ingreso quintil menor y mayor) | Endeudamiento (% de deuda sobre PIB) | Inversión (Inversión bruta fija s/PIB) % |
|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 2,95 | 10.880,0 | 21,80 | 130,24 | 11,10 |
| Chile | 2,00 | 9.820,0 | 19,00 | 61,11 | 22,00 |
| Uruguay | 2,50 | 7.830,0 | 10,20 | 56,81 | 9,50 |
| Paraguay | 3,30 | 4.610,0 | 25,60 | 46,95 | 14,30 |
| Brasil | 3,00 | 7.770,0 | 36,90 | 50,56 | 18,50 |
| Bolivia | 2,65 | 2.460,0 | 44,20 | 54,21 | 15,90 |
| Perú | 2,80 | 5.010,0 | 19,30 | 50,52 | 17,20 |
| Ecuador | 3,45 | 3.580,0 | 16,80 | 65,39 | 17,80 |
| Colombia | 3,00 | 6.370,0 | 29,60 | 46,71 | 15,80 |
| Venezuela | 3,50 | 5.380,0 | 18,10 | 34,83 | 14,10 |
| Panamá | 2,65 | 6.170,0 | 17,90 | 50,57 | 24,50 |
| Costa Rica | 2,65 | 8.840,0 | 16,90 | 24,80 | 19,90 |
| Nicaragua | 3,00 | 2.470,0 | 27,20 | 155,93 | 20,00 |
| El Salvador | 2,25 | 4.890,0 | 20,30 | 28,16 | 17,60 |
| Honduras | 3,05 | 2.600,0 | 26,30 | 71,83 | 22,60 |
| Guatemala | 2,80 | 4.080,0 | 18,70 | 18,04 | 17,00 |
| México | 2,80 | 8.970,0 | 15,50 | 22,13 | 21,30 |
| Rep. Dominicana | 3,10 | 6.640,0 | 24,90 | 19,86 | 24,10 |

## Ponderación Sub Dimensión Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

| País | Puntaje en el Indice de Libertad Económica | PIB per cápita (PPA en USD) | Brecha de Ingreso (relación de ingreso quintil menor y mayor) | Endeudamiento (% de deuda sobre PIB) | Inversión (Inversión bruta fija s/PIB) | Promedio | Indice Final Datos Económicos |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 6,8 | 10,0 | 4,7 | 1,4 | 4,5 | 5,47 | -0,433 |
| Chile | 10,0 | 9,0 | 5,4 | 3,0 | 9,0 | 7,27 | 1,358 |
| Uruguay | 8,0 | 7,2 | 10,0 | 3,2 | 3,9 | 6,45 | 0,542 |
| Paraguay | 6,1 | 4,2 | 4,0 | 3,8 | 5,8 | 4,79 | -1,115 |
| Brasil | 6,7 | 7,1 | 2,8 | 3,6 | 7,6 | 5,54 | -0,369 |
| Bolivia | 7,5 | 2,3 | 2,3 | 3,3 | 6,5 | 4,39 | -1,521 |
| Perú | 7,1 | 4,6 | 5,3 | 3,6 | 7,0 | 5,52 | -0,383 |
| Ecuador | 5,8 | 3,3 | 6,1 | 2,8 | 7,3 | 5,04 | -0,871 |
| Colombia | 6,7 | 5,9 | 3,4 | 3,9 | 6,4 | 5,26 | -0,652 |
| Venezuela | 5,7 | 4,9 | 5,6 | 5,2 | 5,8 | 5,45 | -0,462 |
| Panamá | 7,5 | 5,7 | 5,7 | 3,6 | 10,0 | 6,50 | 0,589 |
| Costa Rica | 7,5 | 8,1 | 6,0 | 7,3 | 8,1 | 7,42 | 1,514 |
| Nicaragua | 6,7 | 2,3 | 3,8 | 1,2 | 8,2 | 4,40 | -1,506 |
| El Salvador | 8,9 | 4,5 | 5,0 | 6,4 | 7,2 | 6,40 | 0,492 |
| Honduras | 6,6 | 2,4 | 3,9 | 2,5 | 9,2 | 4,91 | -0,995 |
| Guatemala | 7,1 | 3,8 | 5,5 | 10,0 | 6,9 | 6,66 | 0,750 |
| México | 7,1 | 8,2 | 6,6 | 8,2 | 8,7 | 7,76 | 1,856 |
| Rep. Dominicana | 6,5 | 6,1 | 4,1 | 9,1 | 9,8 | 7,11 | 1,207 |

## Serie años anteriores Sub Dimensión Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

| País | Indice Final Datos Económicos 2002 | Indice Final Datos Económicos 2003 | Indice Final Datos Económicos 2004 |
|---|---|---|---|
| Argentina | 1,246 | 0,787 | -0,43 |
| Chile | 1,073 | 0,996 | 1,36 |
| Uruguay | 1,215 | 1,412 | 0,54 |
| Paraguay | -0,369 | -0,512 | -1,12 |
| Brasil | -0,501 | -0,407 | -0,37 |
| Bolivia | -0,896 | -1,763 | -1,52 |
| Perú | -0,368 | -0,653 | -0,38 |
| Ecuador | -1,506 | -1,220 | -0,87 |
| Colombia | -0,619 | -0,531 | -0,65 |
| Venezuela | -0,186 | 0,040 | -0,46 |
| Panamá | 0,182 | -0,112 | 0,59 |
| Costa Rica | 1,039 | 1,607 | 1,51 |
| Nicaragua | -1,482 | -1,305 | -1,51 |
| El Salvador | 0,610 | 1,051 | 0,49 |
| Honduras | -0,853 | -1,026 | -1,00 |
| Guatemala | 0,249 | 0,385 | 0,75 |
| México | 1,167 | 1,249 | 1,86 |
| Rep. Dominicana | | | 1,21 |

## Serie años anteriores por indicador Sub Dimensión Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

| País | Puntaje en el Indice de Libertad Económica 2002 | Puntaje en el Indice de Libertad Económica 2003 | Puntaje en el Indice de Libertad Económica 2004 | PIB per cápita en dolares 1995 2002 | PIB per cápita en dolares 1995 2003 | PIB per cápita en dolares 1995 2004 | Brecha de Ingreso (relación de ingreso quintil menor y mayor) 2002 | Brecha de Ingreso (relación de ingreso quintil menor y mayor) 2003 | Brecha de Ingreso (relación de ingreso quintil menor y mayor) 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 2,10 | 2,50 | 2,95 | 12.377,0 | 11.320,00 | 10.880,0 | 16,4 | 16,4 | 21,8 |
| Chile | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 9.417,0 | 9.190,00 | 9.820,0 | 19,0 | 19,0 | 19,0 |
| Uruguay | 2,55 | 2,55 | 2,50 | 9.035,0 | 8.400,00 | 7.830,0 | 9,5 | 9,5 | 10,2 |
| Paraguay | 2,80 | 3,10 | 3,30 | 4.426,0 | 5.210,00 | 4.610,0 | 22,6 | 22,6 | 25,6 |
| Brasil | 3,50 | 3,10 | 3,00 | 7.625,0 | 7.360,00 | 7.770,0 | 35,0 | 35,0 | 36,9 |
| Bolivia | 2,65 | 2,70 | 2,65 | 2.424,0 | 2.300,00 | 2.460,0 | 48,1 | 48,1 | 44,2 |
| Perú | 2,45 | 2,75 | 2,80 | 4.799,0 | 4.570,00 | 5.010,0 | 21,6 | 21,6 | 19,3 |
| Ecuador | 3,10 | 3,45 | 3,45 | 3.202,0 | 3.280,00 | 3.580,0 | 18,4 | 18,4 | 16,8 |
| Colombia | 2,90 | 2,85 | 3,00 | 6.248,0 | 7.040,00 | 6.370,0 | 25,6 | 25,6 | 29,6 |
| Venezuela | 3,30 | 3,65 | 3,50 | 5.794,0 | 5.670,00 | 5.380,0 | 18,0 | 18,0 | 18,1 |
| Panamá | 2,40 | 2,70 | 2,65 | 6.000,0 | 5.750,00 | 6.170,0 | 21,6 | 21,6 | 17,9 |
| Costa Rica | 2,85 | 2,65 | 2,65 | 8.650,0 | 9.460,00 | 8.840,0 | 15,3 | 15,3 | 16,9 |
| Nicaragua | 3,60 | 3,15 | 3,00 | 2.366,0 | 2.450,00 | 2.470,0 | 33,1 | 33,1 | 27,2 |
| El Salvador | 2,00 | 1,95 | 2,25 | 4.497,0 | 5.260,00 | 4.890,0 | 19,6 | 19,6 | 20,3 |
| Honduras | 3,35 | 3,15 | 3,05 | 2.453,0 | 2.830,00 | 2.600,0 | 26,5 | 26,5 | 26,3 |
| Guatemala | 2,70 | 2,80 | 2,80 | 3.821,0 | 4.400,00 | 4.080,0 | 22,9 | 22,9 | 18,7 |
| México | 3,00 | 2,95 | 2,80 | 9.023,0 | 8.430,00 | 8.970,0 | 18,5 | 18,5 | 15,5 |
| Rep. Dominicana | | | 3,10 | | | 6.640,0 | | | 24,9 |

## Serie años anteriores por indicador Sub Dimensión Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica (continuación)

| País | Endeudamiento (% de deuda sobre PIB) 2002 | Endeudamiento (% de deuda sobre PIB) 2003 | Endeudamiento (% de deuda sobre PIB) 2004 | Inversión (Inversión bruta fija s/PIB) % 2002 | Inversión (Inversión bruta fija s/PIB) % 2003 | Inversión (Inversión bruta fija s/PIB) % 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 54,52 | 52,00 | 130,2 | 17,6 | 15,5 | 11,1 |
| Chile | 49,50 | 57,70 | 61,1 | 22,3 | 22,1 | 22,0 |
| Uruguay | 40,80 | 30,10 | 56,8 | 13,1 | 12,0 | 9,5 |
| Paraguay | 40,00 | 35,00 | 46,9 | 20,3 | 15,9 | 14,3 |
| Brasil | 37,69 | 43,40 | 50,6 | 18,1 | 19,7 | 18,5 |
| Bolivia | 32,53 | 53,20 | 54,2 | 18,7 | 14,6 | 15,9 |
| Perú | 53,58 | 52,10 | 50,5 | 19,9 | 18,2 | 17,2 |
| Ecuador | 96,32 | 80,10 | 65,4 | 14,8 | 19,2 | 17,8 |
| Colombia | 40,26 | 47,80 | 46,7 | 13,9 | 14,2 | 15,8 |
| Venezuela | 31,90 | 25,80 | 34,8 | 15,0 | 16,5 | 14,1 |
| Panamá | 73,00 | 62,10 | 50,6 | 29,0 | 24,8 | 24,5 |
| Costa Rica | 28,30 | 23,50 | 24,8 | 18,4 | 18,9 | 19,9 |
| Nicaragua | 275,00 | 250,60 | 155,9 | 32,9 | 30,8 | 20,0 |
| El Salvador | 28,79 | 22,90 | 28,2 | 17,5 | 17,2 | 17,6 |
| Honduras | 52,54 | 74,60 | 71,8 | 27,9 | 26,0 | 22,6 |
| Guatemala | 22,51 | 20,00 | 18,0 | 17,0 | 16,8 | 17,0 |
| México | 27,06 | 23,40 | 22,1 | 23,0 | 21,7 | 21,3 |
| Rep. Dominicana | | | 19,9 | | | 24,1 |

## 4.5 Referencias Metodológicas – Definiciones y Fuentes

La Dimensión IV del IDD-Lat presenta los indicadores de la democracia real en lo que refiere al Ejercicio de Poder Efectivo para Gobernar.

Esta dimensión considera el "cómo se manifiesta la democracia en la realidad", no se considera a la democracia en cuanto "cómo debería ser". Se define a la democracia en cuanto a los fines que persigue. Samuel HUNTINGTON considera útil definir un gobierno democrático en términos de los propósitos u objetivos que éste cumple. Pero los objetivos que se presentan suelen ser generalmente de carácter idealista. Los fines que persigue la democracia pueden ser el Bienestar Humano, la Igualdad, la Justicia, los Derechos Humanos, la Realización del Individuo, la Libertad, el Bien Común, etc., etc.

Nuestra definición de democracia combina o fusiona tres aspectos: la democracia como régimen político, como un sistema político y como un fin. Considerar la medición del desarrollo democrático privilegiando o excluyendo uno de estos aspectos, resulta un esfuerzo incompleto.

Estando garantizada la legitimidad jurídica de la democracia, se debe revisar el perfeccionamiento de sus instituciones y el mejoramiento de sus procedimientos.

A diferencia de lo considerado en períodos históricos anteriores, la democracia hoy protege de manera amplia las libertades públicas y los derechos humanos y garantiza el ejercicio del sufragio libre y secreto. En tal virtud, los cuestionamientos que recibe no se refieren al valor ético, legal y participativo del sistema sino a su inadecuado funcionamiento, a la ineficacia de las autoridades, a la injusticia de ciertos actos y, sobre todo, a sus modestos resultados socioeconómicos. La democracia hoy es incompatible con altos niveles de desigualdad económica.

**Identificación De Los Indicadores Que Componen La Dimensión**[21]

**La dimensión IV del IDD-Lat 2004 Involucra la gobernabilidad y los outcomes de la** administración, entendidos como las políticas que tienden a asegurar bienestar y equidad social y que aseguren eficiencia económica.

Se han seleccionado once indicadores; seis miden "Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar" y cinco indicadores miden la "Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica".

### Capacidad Para Generar Políticas Que Aseguren Bienestar

#### 11. Desempeño En Salud

Desde este indicador se intenta cuantificar, utilizando una variable de calidad (mortalidad infantil) y una de esfuerzo (gasto en salud como porcentaje del PIB), el desempeño de un gobierno democrático para un área tan sensible como es el tratamiento de la salud de los ciudadanos. Este indicador lo obtenemos del promedio de las ponderaciones de las dos variables que lo componen, partiendo de la premisa de premiar la baja mortalidad infantil, y premiar un gasto en salud justo, que contemple otros ámbitos de la salud.

- **11.1 Mortalidad Infantil**

**Definición:** La tasa de mortalidad infantil mide la cantidad de niños y niñas fallecidos antes de cumplir un año de edad, por cada 1.000 nacidos vivos en un año dado.

**Fuente:** Organización Mundial de la Salud. WHO Statics 2003. Edición Electrónica.

[21] La JUSTIFICACIÓN de la elección de los indicadores de este capítulo puede consultarse en la publicación "índice de Desarrollo Democrático de América Latina -IDD-Lat 2003- Konrad Adenauer Stiftung / Polilat.com

### ❖ 11.2 Gasto en salud como % del PIB

**Definición:** Porcentaje del PIB destinado en un año dado, a cubrir los gastos en materia de política de salud. Es la inversión que el país hace en materia sanitaria.

**Fuente:** CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social. Panorama social de América Latina 2002-2003.

## 12. Desempeño En Educación

Este indicador, al igual que el Desempeño en Salud, está conformado por la combinación de dos variables; el gasto en educación como porcentaje del PIB y la matriculación secundaria. De esta forma podemos ver tanto la importancia otorgada al área como el funcionamiento de la misma. Elegimos un indicador de calidad de desempeño (matriculación secundaria) y otro de esfuerzo (gasto en educación como porcentaje del PIB) por el área en cuestión.

### ❖ 12.1 Matriculación secundaria

**Definición:** Es la relación entre jóvenes de todas las edades que asisten a escuelas de nivel medio y la población en edad escolar del país correspondiente. Hay diferencia entre los países en cuanto a la definición de la edad para este nivel de enseñanza. En general se considera que es de los 12 a los 17 años. Estos coeficientes pueden verse influidos por el ingreso tardío de alumnos de mayor edad y por las repeticiones.

**Fuente:** Gross Enrolment Ratio. Secondary 2001/2002 de UIS (UNESCO Institute for Statics) Perú datos estimados por UIS. Chile y Honduras datos IDD 2003.

### ❖ 12.2 Gasto en educación como % del PIB

**Definición:** Porcentaje del PIB destinado en un año dado, a cubrir los gastos en materia de política educativa. Es la inversión que el país hace en materia educativa.

**Fuente:** CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social. Panorama social de América Latina 2002-2003.

## 13. Desempleo Urbano

**Definición**: La Tasa de desempleo mide la proporción de la población desocupada y la económicamente activa**.**

La población desocupada es el conjunto de personas que, sin tener ningún trabajo, lo buscaron en forma activa en el período de referencia, que en la mayoría de los países se establece en una semana, aunque en algunos se toman 15 días, un mes o seis meses. Este concepto de desocupación se la considera desocupación abierta, es decir que no incluye otras formas de precariedad laboral.

La Población Económicamente Activa (PEA) es el conjunto de personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la busca activamente. Está compuesta por la población ocupada más la desocupada. Es la mano de obra disponible para las actividades productivas en una sociedad. El tamaño de la población económicamente activa va en función de la estructura de edad de la población del país.

**Fuente:** CEPAL, "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2003" Edición Electrónica.

## 14. Hogares Bajo La Línea De La Pobreza

**Definición:** Se considera la proporción de hogares cuyos ingresos totales no superan el valor de una Canasta Básica Total (CBT). A nivel internacional se considera la línea de pobreza como la población que vive con menos de US$1 al día. Esta medida se basa en el consumo de bienes y servicios. Para América Latina y el Caribe se sugiere una línea de pobreza de US$2 al día. Establece si los ingresos de los hogares tienen capacidad de

satisfacer, por medio de la compra de bienes y servicios, un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) consideradas esenciales.

**Fuente:** CEPAL, "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2003" Edición Electrónica.

## Capacidad Para Generar Políticas Que Aseguren Eficiencia Económica

### 15. Puntaje En El Indice De Libertad Económica

**Definición:** Este indicador remite a un índice compuesto que permite determinar el grado o nivel de libertad en materia económica, con base en un promedio no ponderado de los siguientes aspectos: comercio, gravámenes fiscales, intervención gubernamental, política monetaria, inversión extranjera, finanzas bancarias, relación precio/salarios, derechos de propiedad, regulación y mercado negro. En suma, permite mensurar los umbrales de libertad que el individuo puede gozar en materia económica en el país de referencia.

El Índice de libertad económica 2003 de The Heritage Foundation y The Wall Street Journal mide el puntaje que obtienen los países en una lista de 50 variables independientes que se subdividen en 10 factores generales de libertad económica. Cuanto más alto es el puntaje en determinado factor, mayor es el nivel de interferencia del gobierno en la economía y menor el nivel de libertad económica de un país. Estas 50 variables se agrupan en las siguientes categorías: Política comercial, Carga impositiva de gobierno, Intervención del gobierno en la economía, Política monetaria, Flujos de capital e inversión extranjera, Actividad bancaria y financiera, Salarios y precios, Derechos de propiedad, Regulaciones y Mercado negro.

Los 10 factores son ponderados por igual. Cada factor se califica con una escala que va de 1 a 5. Un puntaje de 1, significa un conjunto de políticas institucionales o consistentes que son muy propicias para una economía libre, mientras que un puntaje de 5 significa un conjunto de políticas que no lo son en absoluto propicias.

**Fuente:** Índice de Libertad Económica 2003 Heritage Foundation. Año base 2002. Edición Electrónica.

### 16. PIB Per Cápita PPA Precios

**Definición:** El Producto Bruto Interno mide el valor total de la producción de bienes y servicios para uso final de un país, correspondiente a residentes y no residentes, independientemente de su distribución entre origen externo e interno. Para facilitar la comparabilidad internacional se considera el valor del PIB per cápita, ajustado a las “paridades del poder adquisitivo” (PPA) medido en dólares americanos. Se compensan así los desvíos que suelen presentarse por la existencia de diferencias en los tipos de cambio, proporcionando mejores aproximaciones del poder relativo de compra.

**Fuente:** Informe sobre Desarrollo Humano 2004. PNUD. Edición Electrónica.

### 17. Brecha Del Ingreso (Relación Entre El Quintil Menor Y El Mayor)

**Definición:** Se observa la distribución del ingreso por grupos quintiles de población, clasificada según los ingresos totales del hogar. Si se considera el quintil más alto y el más bajo, se tiene una idea de la brecha existente entre la apropiación de la riqueza entre el 20% más rico y el 20% más pobre.

**Fuente:** Panorama Social de América Latina 2003. CEPAL. Edición Electrónica. Chile año 2000. Brasil, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Perú año 2001.

### 18. Inversión (Inversión Bruta Fija Sobre PIB)

**Definición:** Es el flujo de producto de un período dado que se usa para mantener o incrementar el stock de capital de la economía. Ese flujo de inversión trae como consecuencia un aumento en la capacidad productiva futura de la economía. La inversión bruta es el nivel total de la inversión y la neta descuenta la depreciación del capital. Esta variable se calcula como porcentaje sobre el PIB.

**Fuente:** Índice de Libertad Económica 2003 Heritage Foundation. Año base 2002. Edición Electrónica.

### 19. Endeudamiento (Porcentaje De Deuda Sobre El PIB)

**Definición:** Se considera la deuda externa total, es decir la suma de la deuda pública con garantía pública a largo plazo, la deuda privada a largo plazo sin garantía, la utilización de créditos del FMI y la deuda a corto plazo. Mide el grado de endeudamiento de un país en función de los recursos disponibles para hacer frente a sus compromisos.

**Fuente:** Elaboración propia sobre fuentes del Banco Mundial y CEPAL.

**Obtención y ponderación de los indicadores**

*(Medición empírica)*

Para medir esta dimensión del *desarrollo democrático* se utilizan indicadores individuales e indicadores combinados.

En cuanto a la **agregación de la información** se tuvo en cuenta la *regla de agregación Multiplicativa*. Los componentes de esta dimensión se ponderaron entre 0 y 10, de tal forma que se obtiene una sumatoria igual a 10.

**Al agregar los indicadores de los componentes "capacidad para generar políticas que aseguren Bienestar" y "capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica" se obtiene un índice parcial denominado** Índice de Poder Efectivo para Gobernar.

Para la asignación de puntajes: **se utilizan dos procedimientos:**

3. **El relevamiento empírico.** El mejor resultado alcanzado en la distribución de los 18 países, se considera el *valor óptimo* (valor máximo o valor mínimo de la distribución, de acuerdo a la variable considerada). Ese *valor óptimo* se fija como el **valor de referencia** por el cual se medirán los esfuerzos de los restantes países. De este modo, las ponderaciones derivan empíricamente de un análisis del comportamiento tanto de los componentes como de los indicadores que lo componen.
4. **El establecimiento de hipótesis.** Se considera el mejor resultado alcanzado (el valor óptimo) al valor ideal que expresa la hipótesis.

## Dimensión IV: Ejercicio de Poder efectivo para gobernar

**Componente: Capacidad para generar políticas que aseguren Bienestar**

| Indicador | Tipo de Indicador | Composición del indicador | Nivel de Medición |
|---|---|---|---|
| Desempeño en Salud | **Combinado** | Se toma el promedio de los puntajes de dos indicadores:<br>**a)** Mortalidad Infantil (se determinan rangos que caracterizan desde una mortalidad alta, hasta una muy baja).<br>**b)** Gasto en salud como porcentaje del PIB (se determinan rangos que caracterizan desde un gasto alto, hasta uno muy bajo). | **Intervalar** |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Valor de referencia: el más alto de la distribución *(en base a hipótesis que no se premia "el gasto" ni "los resultados" sino el alcance de los esfuerzos del sistema y la calidad del servicio).* | |
| Desempeño en Educación | **Combinado** | Se toma el promedio de los puntajes de dos indicadores:<br>**a)** Matriculación secundario (se determinan rangos que caracterizan desde una matriculación alta hasta una baja).<br>**f)** Gasto en educación como porcentaje del PIB (se determinan rangos que caracterizan desde un gasto alto hasta uno muy bajo).<br>Valor de referencia: el más alto de la distribución (en base a hipótesis que no se premia "el gasto" ni "los resultados" sino el alcance de los esfuerzos del sistema y la calidad del servicio). | **Intervalar** |
| Desempleo urbano | **Individual** | Se determinaron rangos sobre la *tasa de desempleo*, que asignan un puntaje 0 al desempleo alto, y un puntaje 10 al desempleo bajo.<br>Valor de referencia: el puntaje más alto de la distribución *(relevamiento empírico)*. | **Intervalar** |
| Hogares bajo la línea de la pobreza | **Individual** | Se determinaron rangos sobre la *proporción de hogares cuyos ingresos totales no superan el valor de una Canasta Básica Total;* se asignó un puntaje 0 a la proporción más alta, y un puntaje 10 a la proporción más baja.<br>Valor de referencia: el puntaje más alto de la distribución *(relevamiento empírico)*. | **Intervalar** |

**Componente: Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica**

| Indicador | Tipo de Indicador | Composición del indicador | Nivel de Medición |
|---|---|---|---|
| Puntaje en el índice de Libertad Económica | **Combinado** | Se toma como indicador el puntaje del índice elaborado por Heritage Foundation, que utiliza promedios no ponderados para 10 factores. El puntaje 1 señala que el país cuenta con un conjunto de políticas institucionales muy propicias para una economía libre, mientras que un puntaje de 5 se asigna cuando las políticas no son en absoluto propicias a la economía libre.<br>Valor de referencia: el más bajo de la distribución *(relevamiento empírico)*. | **Ordinal** |
| PIB per cápita PPA precios | **Individual** | Sobre la distribución del PIB per cápita se asigna un puntaje 10 al ingreso alto, y un puntaje 0 al ingreso bajo.<br>Valor de referencia: el más alto de la distribución *(relevamiento empírico)*. | **Intervalar** |
| Brecha del Ingreso | **Individual** | Se considera la distribución del ingreso de la población, clasificada en grupos de quintiles según los ingresos totales del hogar. La diferencia entre el quintil más alto y el más bajo, determina la brecha existente en la población por la apropiación de la riqueza. Se asigna un puntaje 0 al valor más alto, y un puntaje 10 al valor más bajo.<br>Valor de referencia: el puntaje más alto de la distribución *(relevamiento empírico).* | **Intervalar** |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Inversión | **Individual** | Se considera la inversión bruta fija, es decir, el nivel total de la inversión, calculada como porcentaje del PIB. Se asigna un puntaje 10 al valor más alto de inversión, y un puntaje 0 al valor más bajo.<br>Valor de referencia: el más alto de la distribución *(relevamiento empírico).* | **Intervalar** |
| Endeudamiento | **Individual** | Se considera la deuda externa total de un país, respecto del PIB. De este modo se establece el grado de endeudamiento en función de los recursos disponibles para hacer frente a los compromisos de pago. Se asigna un puntaje 10 al valor más alto de endeudamiento, y un puntaje 0 al valor más bajo.<br>Valor de referencia: el más bajo de la distribución (relevamiento empírico). | **Intervalar** |

# Capítulo V Memoria Democrática

| | Promedio Regional Año 2004 | Año 2004 | Año 2003 | Año 2002 |
|---|---|---|---|---|
| *Índice de Desarrollo Democrático* | 4.659 | 3,918 | 3,900 | 5,247 |
| Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles | 4,592 | 5,275 | 4,806 | 5,455 |
| Calidad Institucional y Eficiencia Política | 4,728 | 2,047 | 1,373 | 2,950 |
| Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar | | 0,947 | 0,631 | 0,842 |
| Capacidad para generar Políticas que aseguren eficiencia económica | | -0,433 | 0,990 | 1,246 |

## *PRESIDENTES: ADOLFO RODRÍGUEZ SAA- EDUARDO CAAMAÑO- EDUARDO DUHALDE*

Empezó el año 2002 con la renuncia de Adolfo Rodríguez Saá a la Presidencia de la Nación y la entrada de Eduardo Duhalde.

El recuento de este "carrusel" de presidentes por sí mismo reflejaba la existencia de una aguda crisis de gobernabilidad. No sólo había fracasado un gobierno radical, sino que el sistema político se mostraba agotado. Ya había habido una señal de esto en las elecciones legislativas de octubre de 2001, donde se habían dado altas tasas de abstención y votos nulos. Lo que ocurrió en esas semanas demostró que ese llamado "voto bronca", se había transformado en un rechazo violento a la clase política y al sistema que se había expresado en las calles de manera inorgánica, pero con capacidad para derribar a dos gobiernos.

En el nuevo gobierno de Duhalde había dos Ministros (Justicia y Defensa) que provenían de la UCR y el Vice Jefe de Gabinete del Frepaso. Fue un gobierno con base parlamentaria amplia (PJ, UCR y Frepaso). Fue un gobierno de “cuasi-coalición”. Por primera vez en la historia argentina el peronismo y el radicalismo participaban de un gobierno y constituían una mayoría parlamentaria.

El Presidente Duhalde logró conformar un consenso político entre las corrientes estatistas del peronismo, la corriente alfonsinista del radicalismo y el Frepaso. Pero se trataba de un consenso precario. Allí no estaba todo el justicialismo, como quedó en evidencia en la discusión legislativa con el voto en contra del menemismo a las medidas de emergencia económica. Por razones distintas tampoco estaba toda la izquierda, a la espera seguramente de poder capitalizar la protesta social que no se ha detenido.

El nuevo gobierno se conformó en medio de una profunda “crisis global” (concurrían simultáneamente la crisis económica, la crisis política y la crisis social). El Presidente Duhalde manifestó reiteradamente que con el nuevo gobierno terminaba “la etapa de alianza del Estado con el capital financiero” y comenzaba una etapa de “alianza del Estado con la producción”.

La Argentina se encontraba en default; en depresión, luego de cuatro años de recesión; se preveía que el Producto Bruto Interno sería negativo durante el 2002; 15.000.000 de argentinos vivían en la pobreza y la desocupación abierta era del 20% de la población activa. Por lo tanto, la recuperación económica sería una tarea titánica.

El efímero presidente Rodríguez Saa había decretado la moratoria en el pago de la deuda externa, luego ratificada por Duhalde. Esa decisión terminó por liquidar el pequeño saldo de confianza que tenía Argentina en las entidades financieras internacionales y en la comunidad de negocios.

El desafío era gigantesco, pero el gobierno de Duhalde era débil. Débil, ante todo, porque había sido elegido por un Congreso Nacional cuestionado moral y políticamente por la sociedad. Además, era un gobierno de transición con mandato hasta diciembre del 2003 y el PJ se había unido a través de un “equilibrio inestable” entre las corrientes internas mayoritarias.

Duhalde, con sus medidas de emergencia dio un nuevo perfil a la economía argentina: se retornó al proteccionismo, legitimando la adopción de barreras arancelarias, con lo cual se marginaba cualquier posibilidad de ser incluida en el proyecto ALCA o de celebrar, vía MERCOSUR, acuerdos comerciales con la Unión Europea. Se cuestionaron las privatizaciones de los años noventa, amenazando implícitamente a las inversiones extranjeras con mayores regulaciones a su funcionamiento o a la repatriación de utilidades. No se descartaba un retorno, aunque parcial, a la fijación de precios, con lo cual la economía de mercado dejaría en la práctica de funcionar.

El presidente proclamaba en todos los tonos su aversión a una estrategia de desarrollo sustentada en el libre mercado y se mostraba complacido de adoptar medidas que apuntaran a su desmantelamiento. Al asumir la Presidencia, Duhalde sinceró el estado de situación al admitir que "Argentina está fundida, no tenemos crédito externo ni interno". Sus definiciones económicas y políticas no ayudaron, sin embargo, a superar la crisis, pues incrementaron el riesgo político de inversión, aislaron al país de los escenarios de libre intercambio comercial, alejaron las posibilidades de recuperar la confianza en el exterior y amenazaron con precipitar el retorno de la inflación.

Las negociaciones con el FMI, en el intento de alcanzar un acuerdo para el pago de la deuda y negociar nuevos créditos, marcaron la mayor parte del año y sólo en diciembre se logró alcanzar un preacuerdo para retrasar los pagos hasta 2004.

Marzo fue un mes de agudización de la crisis económica y a la vez marcó el reinicio de las movilizaciones inorgánicas que desembocaron en estallidos sociales que afectaban principalmente al comercio. Mientras tanto, los políticos comenzaban a preocuparse del escenario electoral que abría las elecciones presidenciales a septiembre. En el peronismo se levantaba el nombre de Hilda de Duhalde, esposa del Presidente y ex legisladora por Buenos Aires. El radicalismo estaba barajando varias opciones. Otras alternativas que se planteaban eran la diputada de izquierda Elisa Carrió, y Patricia Bulrrich, ex Ministra de Fernando de la Rúa.

La población sin embargo no estaba inquieta por el tema electoral. Le angustiaba la asfixia económica y vivir de manera constante en una situación de precariedad e incertidumbre.

En los sectores sociales más deprimidos retornaron los síntomas de estallidos sociales con saqueos a supermercados, almacenes y bodegas. En los saqueos se entrecruzaban quienes actuaban por falta de alimentos con quienes aprovechaban la coyuntura para robar. Ante ello, el gobierno señaló que no actuaría con mano dura (queriendo evitar la reproducción de los días finales del presidente de la Rúa) decisión que al hacerse pública se convirtió en una invitación a desencadenar mayores acciones de este tipo.

Entre tanto el Fondo Monetario Internacional seguía sin renovar sus créditos al país mientras éste no le asegurara lo que ya era imposible, un plan real de reducción de déficits.

En lo político el gobierno se veía entrampado por las circunstancias a las que buscaba adecuarse: en los comienzos de su administración Duhalde fue uno de los que impulsó el juicio político a la Corte Suprema. Cuando ésta le envió la señal que aprobaba los recursos de ahorristas que intentaban romper el “corralito” que les impedía recuperar sus ahorros en dólares, volvió sobre sus pasos y alineó a sus parlamentarios tras la decisión de rechazar la acusación. La presión de un poder político se impuso sobre el otro.

En el marco de masivas movilizaciones y una represión que terminó con dos nuevos muertos, los gobernadores impusieron, en mayo, un cambio de gabinete y la adhesión del Presidente a un plan de “14 puntos”, que estableció una nueva racionalidad política.

También en lo político estuvo la poco afortunada decisión gubernativa de obligar a los partidos políticos a definir sus candidaturas presidenciales en elecciones primarias, las que

además estableció en una fecha fija para todas las colectividades: el 15 de diciembre próximo. Bastó una resolución judicial que estimara inconstitucional el decreto presidencial para que la simultaneidad de las elecciones primarias se viniera abajo.

En Julio se produce el anuncio del adelanto de las elecciones y las disputas en el seno peronista, marcaron la pauta.

El gobierno sostenía que había comenzado la reactivación económica y la realidad mostraba a niños muriéndose de hambre. El gobierno señalaba que se había alcanzado un consenso político interno y la realidad hablaba de los desencuentros legislativos para materializarlo efectivamente. El gobierno prometía al FMI reducir el déficit fiscal, pero decretaba una baja en la tasa del IVA con lo cual los ingresos tributarios en una economía en crisis iban a disminuir. En fin, el gobierno fijó un calendario electoral presidencial y era el mismo gobierno quien buscaba retrasarlo lo más posible ante el temor de que al final triunfara el ex presidente Menem, enemigo político de Duhalde.

Es necesario recordar que el proceso electoral llegó de la mano de un gobierno cada vez más débil, que tuvo como sostén el acuerdo de 14 puntos firmado con los Gobernadores, y que se vio obligado a adelantar la fecha de las elecciones como una necesidad para evitar su caída.

El presidente Duhalde sufrió los efectos políticos que implicaron perder el control de la calle, ya que cuando el 26 de junio de 2002 dos piqueteros resultaron muertos por enfrentamientos con efectivos de la policía bonaerense en el Puente Avellaneda y las organizaciones piqueteras convocaron una manifestación contra la represión para el día 3 del mes siguiente, el 2 de julio el presidente anunció el recorte en seis meses de su mandato.

El gobierno anunció que tras una reunión del Presidente con los gobernadores provinciales, a la que no concurrieron los partidarios de Carlos Menem, se había construido en el país un consenso político en torno a algunas de las medidas reclamadas por el FMI y acerca de la fijación definitiva del calendario electoral. Pero lo que el gobierno presentaba como consenso político no parecía tal. Ya en la tramitación legislativa de algunos puntos de ese acuerdo, la Unión Cívica Radical aclaraba que no lo respaldaría si no se solucionaba el problema de los deudores hipotecarios (suspensión de las ejecuciones judiciales), cuestión a la que se sumaron los parlamentarios justicialistas que seguían la candidatura de Adolfo Rodríguez Saa. A su vez, los congresistas partidarios de Menem indicaron que no estaban dispuestos a validar el retraso del cronograma electoral que proponía el gobierno. Entonces ¿de qué consenso se estaba hablando?

Si con el anuncio del "consenso" el gobierno pretendió convencer al FMI de que estaba cumpliendo con una de sus demandas, la reacción de éste probó que dicho convencimiento no llegaba. Thomas Dawson, vocero de la entidad, recordó que varios de los puntos del "consenso" ya habían sido "consensuados" en el mes de abril, cuando se firmaron 14 puntos de acuerdo, que nunca se implementaron. Nuevamente apareció el problema de la falta de credibilidad que marcaba negativamente a la administración Duhalde.

Había una suerte de feudalización del poder, donde cada quien tenía una cuota y la ejercía sea como instrumento de presión o como veto. El Presidente, lejos de sincerar esta realidad política, optó por los anuncios optimistas que no se sustentaban a sí mismos porque los hechos cotidianos los desmentían.

| | Promedio Regional Año 2004 | Año 2004 | Año 2003 | Año 2002 |
|---|---|---|---|---|
| *Índice de Desarrollo Democrático* | 4,659 | 3,343 | 2,883 | 4,150 |
| Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles | 4,592 | 3,993 | 4,414 | 6,216 |
| Calidad Institucional y Eficiencia Política | 4,728 | 4,033 | 3,087 | 3,033 |
| Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar | | 0,181 | -0,044 | -0,054 |
| Capacidad para generar Políticas que aseguren eficiencia económica | | -1,521 | -1,697 | -0,896 |

## *PRESIDENTE: JORGE QUIROGA*
## *PRESIDENTE ELECTO: GONZALO SÁNCHEZ DE LOZADA*
## *ELECCIONES PRESIDENCIALES Y LEGISLATIVAS: 30-06-2002*

La obligada sucesión constitucional, en agosto del 2001 cuando el vicepresidente Jorge Quiroga relevó en la Presidencia al general Hugo Banzer, afectado por una enfermedad terminal que en poco tiempo lo llevaría a la muerte, permitió una tregua de apenas unas semanas en el conflicto social persistente, que continuó a pesar de las infructuosas negociaciones del Gobierno. El cambio abrió esperanzas, pero al cabo de tres meses, estas se apagaron y las protestas volvieron a subir de tono, no sólo desde las filas de los trabajadores y los desempleados, sino también desde la empresa privada, que casi no pudo controlar el descalabro del sector. Los tres planes de reactivación económica, aprobados desde 1997, no pudieron revertir la situación de caída económica y social.

Bolivia ha concluido el tercer año consecutivo de crecimiento negativo. Esta situación ocurrió en medio de esfuerzos del Gobierno por lograr importantes acuerdos para la venta de gas, no sólo a los Estados Unidos sino también a Brasil, en circunstancias en que el país cuenta con el segundo depósito más importante de gas natural en América del Sur. Este era un importante potencial que el presidente Quiroga estuvo tratando –sin éxito- de utilizar para que el Gobierno pudiera recibir recursos para sus programas de ayuda a la pobreza.

Las obligaciones internacionales, especialmente con Estados Unidos, determinaron la militarización de la principal zona de cultivo de hoja de coca, materia prima de la cocaína, a fin de acabar por la fuerza con su producción. Los cocaleros se resistieron a exterminar las plantaciones de coca, cuya hoja no sólo era un símbolo importante de la identidad cultural de las mayorías indígenas, sino que había sido crucial para sobrevivir durante la prolongada crisis económica que soportaba la nación.

El gobierno de transición del presidente Jorge Quiroga, las críticas perspectivas económicas y la carrera electoral hacia las elecciones presidenciales de 2002 fueron factores que se combinaron para limitar las iniciativas gubernamentales que hubieran consolidado éxitos en la lucha contra el Narcotráfico. Las estadísticas de erradicación de 2002 fueron las segundas más altas registradas en Bolivia en toda la lucha contra las drogas.

En el mes de junio de 2002 se celebraron las elecciones de las que saldría elegido presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. Sin embargo lo más significativo de estos comicios fue el ascenso obtenido por el Movimiento al Socialismo (MAS), movimiento campesino e indígena encabezado por el líder cocalero Evo Morales. El MAS obtuvo la segunda posición en las elecciones rompiendo la hegemonía de los partidos tradicionales en el Congreso.

En los comicios hubo dos victorias populares, la abstención, que llegó a cerca del tercio de los inscritos (29.93%), sumándose a la oleada internacional de descrédito de las instituciones, y la formación de un poderoso bloque parlamentario subordinado a las organizaciones sociales.

En las elecciones se eligieron Presidente, Vice, diputados y senadores. En la reñida carrera presidencial, Gonzalo Sánchez de Lozada, del Movimiento Revolucionario Nacionalista (MRN), obtuvo la mayoría de los votos, seguido por Evo Morales, del Movimiento al Socialismo. Como ninguno de los candidatos superó el 50% requerido por la ley boliviana para ganar la presidencia, el Congreso debió elegir al presidente entre los dos primeros finalistas.

Luego de un tenso periodo de negociaciones y diálogo político, MNR y MIR alcanzaron un acuerdo a partir de los aspectos coincidentes de sus propuestas electorales.

Quien finalmente dirimió la disputa fue el ex Presidente Jaime Paz Zamora, del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), que a pesar de tener el cuarto lugar en votación, logró el tercero en número de parlamentarios gracias al desempeño de los candidatos uninominales y a buenos resultados en el Senado.

La distinta consistencia partidaria explica las diferencias de votos obtenidas por los cuatro partidos, el MNR, MIR, MAS y NFR. Mientras el MNR y el MIR demostraron una organización capaz de cubrir el país entero, Reyes Villa (NFR) y Morales (MAS) tuvieron una votación regionalmente concentrada. La imagen personal de ambos no fue suficiente para sobreponerse a su falta de estructuras partidarias, aunque uno de ellos, Evo Morales, contó con las organizaciones sindicales de campesinos.

Lejos de estas cuatro fórmulas se ubicaron los demás participantes, incluidos el movimiento indigenista aymara y el principal partido de la coalición que gobernó el país durante los últimos cinco años, Acción Democrática Nacionalista (ADN), del fallecido Banzer Suárez.

Gonzalo Sánchez de Lozada, así retornó a la Presidencia de Bolivia acompañado en la fórmula por el historiador y periodista Carlos Mesa.

El ascenso del MAS de Evo Morales, que pasa a jugar un rol central en la nueva situación política boliviana, admite muchas y diversas explicaciones, igualmente válidas. Su característica central es que contó con un liderazgo personal de vigorosa proyección pública y un núcleo social muy consistente. El núcleo del MAS estuvo integrado por los colonizadores campesinos que producían hoja de coca y que disponían de una organización centralizada con sólidas raíces locales. Se trató de un grupo fuertemente cohesionado en la defensa de los cultivos de coca, hecho que lo situaba simbólicamente frente a un enemigo inmensamente superior, nada menos que los Estados Unidos y su política antidrogas. Ello dotó a su reivindicación de un sentido nacionalista que terminó por atraer a los militantes y simpatizantes de la izquierda tradicional boliviana. Pero esa izquierda parecía que no representaba un aporte importante de votos porque no tenía organización ni propuestas programáticas. El electorado urbano del MAS fue el mismo cuyo apoyo había estado fluctuando de uno a otro candidato en busca de expresar su frustración y su descontento.

Podemos sintetizar que las elecciones presidenciales y parlamentarias tuvieron cuatro grandes consecuencias:

a) una significativa recomposición del sistema de partidos. El sistema moderado de cinco partidos que prevaleció desde las elecciones de 1989 (MNR, MIR, ADN, UCS y CONDEPA) se transformó en un sistema polarizado de cuatro partidos y movimientos políticos importantes (MNR, MIR VRS. MAS, NFR). El trípode de partidos se deshizo: ADN sufrió una catastrófica derrota al alcanzar sólo el 3,4% de votos y 5 escaños, pero lo destacable es precisamente que el MNR y el MIR mantuvieran sus posiciones de partidos relevantes. El MNR ganó estas elecciones por una ligera mayoría relativa, con el 22,46% de los votos; pero obtuvo la bancada más fuerte con 47 escaños, mientras que el MIR, con el 16,32% de los votos, se colocó como tercera fuerza parlamentaria con 31 de los 157 escaños parlamentarios. El sistema de cinco partidos también se deshizo, porque dos partidos neopopulistas -UCS y CONDEPA- que surgieron a fines de la década de los ochenta pasaron al limbo.

La recomposición ha sido también significativa debido a dos factores importantes. En primer lugar, el movimiento campesino liderado por Evo Morales se ubicó en segundo lugar con el 20,94% de los votos y 35 escaños participando con la sigla del Movimiento al Socialismo (MAS). Si se agrega al Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) dirigido por Felipe Quispe -otro movimiento con arraigo en algunas provincias del Norte de La Paz- que consiguió el 6,09% de los votos y 6 escaños, los movimientos campesinos, transformados en movimientos políticos, lograron una representación histórica: conjuntamente tuvieron el 27,03% de los votos y 41 escaños, que constituyeron el 26% del total de escaños en el Parlamento. En segundo lugar, Nueva Fuerza Republicana, un partido neopopulista dirigido por Manfred Reyes Villa, se ubicó, en términos de votos, en el tercer lugar con el 20,91% de los votos pero, en términos de escaños, en el cuarto lugar.

b) una fuerte polarización entre partidos tradicionales y nuevas fuerzas políticas. El segundo efecto importante fue la polarización del sistema multipartidista moderado en virtud del surgimiento de un movimiento político de tendencia fuertemente antisistémica, el MAS, y un partido neopopulista muy personalista y débilmente estructurado, el NFR. Ambos capturaron el descontento con los partidos que dominaron el proceso democrático y encabezaron las reformas políticas y económicas realizadas desde 1985, aunque sin lograr desplazarlos. Es decir, la polarización modificó el escenario político y creó una nueva correlación de fuerzas políticas, pero los dos partidos que formaron el eje del sistema -el MNR y el MIR- resistieron el embate neopopulista y antisistémico manteniendo las pautas centrales de negociación y concertación que fueron la base de la democracia pactada en Bolivia a partir de 1985.

c) un avance cualitativo de la representación política por la inclusión de sectores indígenas y campesinos al sistema político. Debido a las características del sistema electoral de doble circunscripción y representación proporcional personalizada que estaba vigente desde 1997, el sistema democrático demostró tener una gran capacidad de inclusión fortaleciendo la tendencia hacia una representación autónoma de sectores populares y campesinos. Permitió que movimientos sociales puedan transformarse en movimientos políticos.

d) una importante redistribución territorial del voto. Es notable que el MAS haya ganado las elecciones por mayoría relativa en cuatro de los cinco departamentos donde está concentrada la población indígena: La Paz, Oruro, Cochabamba y Potosí. Por otra parte, el MNR triunfó en los departamentales orientales y amazónicos -Santa Cruz, Beni y Pando- mientras que el MIR ganó sólo en Tarija.

## BRASIL

| | Promedio Regional Año 2004 | Año 2004 | Año 2003 | Año 2002 |
|---|---|---|---|---|
| *Índice de Desarrollo Democrático* | 4,659 | 3,348 | 5,028 | 3,932 |
| Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles | 4,592 | 3,543 | 4,291 | 3,791 |
| Calidad Institucional y Eficiencia Política | 4,728 | 3,175 | 5,083 | 3,833 |
| Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar | | 0,007 | 0,920 | 0,740 |
| Capacidad para generar Políticas que aseguren eficiencia económica | | -0,369 | -0,237 | -0,501 |

## *PRESIDENTE: FERNANDO HENRIQUE CARDOSO*
## *PRESIDENTE ELECTO: LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA*
## *ELECCIONES PRESIDENCIALES Y LEGISLATIVAS: 6-10-2002*

Finalizaban ocho años de gestión del Presidente Cardoso y para muchos analistas dejaba un Brasil con estabilidad, con más alumnos en las escuelas y con una renta un poco mejor distribuida, pero sin haber crecido, con tasas de desempleo históricas y con una vulnerabilidad económica externa que lo había acosado hasta en los últimos meses de su gobierno.

En sus ocho años en el poder, Cardoso controló la inflación, privatizó empresas gigantes estatales, reformó parte de la Asistencia Social y promulgó la Ley de Responsabilidad Fiscal, que puso en caja al Estado y controló el déficit público. Licitó 36 empresas estatales, por las que recaudó 21.800 millones de dólares, que sirvieron apenas para pagar servicios de la abultada deuda pública que acumuló durante su gobierno, con las tasas más altas del mundo.

Logró evitar la recesión, pero no logro que Brasil crezca. La tasa de crecimiento económico de su primer mandato fue del 2,6 por ciento y la de segundo mandato de 2,2 por ciento, por debajo del aumento de la población.

Cardoso también tuvo que enfrentar un contexto económico internacional muy difícil en el que, globalización mediante y dada la vulnerabilidad externa de su modelo económico, el país quedó expuesto a las crisis de México, de Rusia y de Argentina.

En el plano político, su estilo de gobierno fue ocuparse de lo macro y sólo intervenir ante contradicciones de sus ministros. El único ministro que se mantuvo durante los ocho años fue Pedro Malán, el súper ministro de Hacienda.

Críticos y seguidores admitieron que Cardoso dejaba un Brasil más democrático, con menos poder de los coroneles de la vieja política autoritaria. Buscó el consenso, pero también firmó más de 5.000 decretos para evitar al Congreso.

Las últimas encuestas mostraron que la mayoría de los brasileños tenía una opinión relativamente favorable del gobierno de Cardoso, aunque todos querían un cambio. La mayoría también creía que era más inteligente que los cuatro principales candidatos para la elección de octubre.

En octubre de 2002, Brasil eligió a un nuevo presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, con un apoyo superior al 60% de los votos. Tras haber sido candidato en tres ocasiones consecutivas a la presidencia (1989, 1994 y 1998), cuando Lula y su partido, el Partido de los Trabajadores (PT), abogaron en 2002 por un cambio radical (socialismo democrático) se embarcaron en una versión moderada del típico discurso de la izquierda en América Latina. A pesar de su estilo moderado, ganaron las elecciones gracias a la promesa de sustituir la tendencia neoliberal de las dos presidencias de Cardoso (1994-2002), por una en la que el Estado se implicara en iniciativas de planificación estratégica para fomentar mayores niveles de crecimiento económico.

En la segunda vuelta Lula obtuvo más de 52.700.000 votos, bastantes más que los 46 millones recibidos en la primera vuelta. Sin embargo no se debe olvidar que la suma de los sufragios conquistados por Lula, Garotinho y Gomes en la primera vuelta fue del 76% de los sufragios y que, a diferencia de lo que ocurre en elecciones muy reñidas, las segundas vueltas se prestan a resultados de este tipo. En ese sentido, hay que tener presente que con sus 91 diputados (de 513) y 14 senadores (de 81) el PT se convirtió en la principal fuerza política de Diputados y la tercera del Senado, pero que aún así muy lejos de la mayoría necesaria para gobernar un país tan complejo como Brasil.

Sin embargo, los brasileños se sorprendieron al ver que el mayor cambio en el país se produjo en el propio PT, así como en otros partidos de izquierda. Acostumbrados a discursos apasionados en los que se explicaban los motivos por los que el planteamiento de estabilidad macroeconómica defendido por la Administración Cardoso no era bueno para el país, el nuevo Gobierno anunció desde el principio que desarrollaría una estrategia muy conservadora, una estrategia fundada en la responsabilidad fiscal y en reformas

estructurales neoliberales. La nueva estrategia incluiría un mantenimiento del proceso de ajustes fiscales, la implicación del Ejecutivo en las negociaciones políticas con el Congreso y gobernadores estatales para reducir el enorme déficit del régimen de pensiones de los trabajadores del sector público y el fomento de una mayor flexibilidad de las leyes laborales con respecto a las que marcaron la era Cardoso.

En lo que se refiere al giro a la izquierda habría que señalar que este titular se hubiera producido cualquiera que hubiera sido el ganador de la elección, incluido al oficialista José Serra y los dos grandes derrotados de la primera vuelta, Anthony Garotinho y Ciro Gomes. Todos ellos, comenzando por el propio Lula, estaban a la izquierda del entonces presidente Fernando Enrique Cardoso, y todos ellos apostaban por un mensaje mucho más claro y contundente en lo que a problemas sociales se refiere. De este modo, y para reforzar la idea de ruptura con el pasado, todos habían minimizado los grandes logros obtenidos por el gobierno a lo largo de sus ocho años de mandato. De cara a los debates de la elección, muchos analistas habían insistido en la gran semejanza de los programas electorales de Lula y de Serra.

Lula salió de las elecciones de 2002 contando con una escasa base de apoyo en el Congreso, considerando los partidos que lo apoyaron en la segunda vuelta. Sumados, formaban 219 diputados (42,7%) y 30 senadores (37,0%), insuficientes para sustentar un gobierno, sobre todo ante la exigencia de un quórum de 3/5 para modificar la constitución - como ocurrió con las reformas presupuestarias, tributaria, y con la eliminación en la constitución de la reglamentación del sistema financiero.

## CHILE

| | Promedio Regional Año 2004 | Año 2004 | Año 2003 | Año 2002 |
|---|---|---|---|---|
| *Índice de Desarrollo Democrático* | 4,659 | 10,242 | 10,031 | 8,757 |
| Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles | 4,592 | 8,894 | 7,382 | 5,061 |
| Calidad Institucional y Eficiencia Política | 4,728 | 9,183 | 10,00 | 10,00 |
| Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar | | 1,048 | 1,392 | 1,381 |
| Capacidad para generar Políticas que aseguren eficiencia económica | | 1,358 | 1,288 | 1,073 |

### *Presidente: Ricardo Lagos*

Tras arduas y prolongadas negociaciones, 2002 fue el año en el que alcanzó dos acuerdos históricos. En noviembre se concretaba en Bruselas el Acuerdo de Asociación con la UE y en diciembre, el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

En lo político, el gobierno de la Concertación inició el año debilitado tras la pérdida de siete diputados en las elecciones legislativas de diciembre de 2001 y no pudo alcanzar consenso para la reforma de la Constitución.

Luego de las elecciones, el Presidente introdujo modificaciones a su Gabinete. Eran esperadas, no tanto como un ajuste que diera cuenta de la proporcionalidad de los resultados electorales, sino como pauta de inicio de una nueva etapa en la gestión gubernativa. Al fin de cuentas el nivel de apoyo que tenía el gobierno descendió de aquel recibido en las elecciones municipales del 2000 y volvió a ubicarse en un porcentaje similar al logrado en la primera vuelta presidencial de diciembre de 1999.

La modificación ministerial se realizó luego de completarse procesos similares en los niveles de las Intendencias y Gobernaciones. En los niveles inferiores del gobierno se incorporó a gente joven con perfil más técnico y menos ideológico, aun cuando se procuró conservar los equilibrios políticos dentro de la Concertación.

En el caso de los ministros, los cambios no fueron tantos y no alcanzaron a todas las Carteras donde había críticas respecto a la calidad de la gestión. Fue así como permanecieron en sus funciones los ministros de Agricultura, Educación y Trabajo.

No fue un cambio que alteró de manera importante los equilibrios en la representatividad de los partidos de la Concertación en el gobierno. De hecho, la Democracia Cristiana, partido claramente derrotado en las pasadas elecciones, tuvo mayor presencia en el gabinete. El Partido Socialista disminuyó su representación, pero tuvo dos importantes secretarías: Interior y Defensa.

El área más sensible a las modificaciones fue la política. Se materializaron las que eran previsibles: la salida de los ministros García y Huepe. El nuevo perfil del sector reafirmó el liderazgo político del ministro José Miguel Insulza. Además, se colocó en la Secretaría de la Presidencia al DC Mario Fernández para dar una señal de mayor preocupación gubernativa sobre las negociaciones con las bancadas parlamentarias, en un escenario donde el entendimiento con la oposición y la manutención del alineamiento de los democratacristianos resultaron cruciales para la gestión de Lagos. La vocería del gobierno, fue asignada esta vez a un miembro del PPD, no tuvo la relevancia de otras épocas, dado el estilo opinante del propio Presidente. Lo sustantivo de esta modificación fue, en definitiva, la manutención del liderazgo del Ministro Insulza en el área política y del Ministro Eyzaguirre en la económica.

La consolidación de la gravitación de Insulza en el área política fue proyectando un liderazgo con proyecciones futuras dentro de la Concertación, en especial dentro de los sectores denominados "progresistas", quienes lo visualizaron como un competidor para enfrentar los eventuales liderazgos que surjan de una Democracia Cristiana abrumada por su marcada declinación electoral.

El mantenimiento del equipo económico fue, sin duda, la mejor señal que se desprendió de la modificación ministerial. Primó la estabilidad, cuya proyección fue la mejor fortaleza que pudo mostrar el gobierno hacia los inversionistas, precisamente cuando sus poderosos vecinos, Argentina estaba sumida en profundas crisis o Brasil en fuertes incertidumbres.

En definitiva, el ajuste ministerial realizado tuvo las siguientes connotaciones. En primer lugar, importó una reafirmación de la línea económica que venía siguiendo el gobierno. Dentro de la Concertación importó un respaldo a las tendencias "liberales" por sobre las "estatistas".

En segundo lugar, se ratificó al Ministro del Interior como jefe político del gabinete, expandiendo su gravitación en el área política, siendo un secretario de Estado capaz de mantener un perfil de cierta autonomía frente a la absorbente figura presidencial.

En tercer lugar, el nombramiento de una socialista en el ministerio de Defensa no sólo constituyó un hecho singular por designarse allí a una mujer, sino que evidenció la normalización de las relaciones entre el poder político civil y las Fuerzas Armadas, lo cual reforzó la percepción de estabilidad institucional que se tenía de Chile.

En cuarto lugar, el cambio tendía a superar conflictos sectoriales que restaban coherencia al quehacer gubernamental. Se eliminó la contraposición que existía en el área política entre los ministros Insulza y García, cuestión que se reiteró en Relaciones Exteriores poniéndose fin a la contraposición entre la titular de la Cartera y el subsecretario.

Por último, era un gabinete que mantenía los equilibrios políticos en la representatividad de los partidos de la Concertación y entre ésta y el Presidente, lo que se expresó en la conformidad que encontraron en aquéllos los nombramientos.

A finales de año la vida política se agitó por varios casos de corrupción que salpicaron a la Concertación, los chilenos vivieron atónitos este capítulo ya que Chile es uno de los países con menor índice de corrupción del mundo. El país se vio impactado por un grave problema

de corrupción, en el que aparecieron involucrados ex funcionarios de gobierno, además de algunos parlamentarios.

Hacia fines de 2002 el desafuero de cinco diputados resuelto por la vía de la apelación por la Corte Suprema y la prisión para un ex ministro revelaron que, efectivamente, en Chile las instituciones funcionan. Lo acordado por la Corte Suprema fue un paso importante para que la investigación judicial del llamado "caso coimas" prosiguiera sin escollos. Desde luego, no era un escenario de condena de los parlamentarios, como se presentaba en los medios de comunicación, sino de despojarlos del fuero parlamentario para que, como el resto de los ciudadanos, quedaran a plena disposición de los tribunales, en este caso del ministro sumariante de la causa.

## COLOMBIA

| | Promedio Regional Año 2004 | Año 2004 | Año 2003 | Año 2002 |
|---|---|---|---|---|
| *Índice de Desarrollo Democrático* | 4,659 | 3,054 | 4,218 | 5,254 |
| Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles | 4,592 | 3,582 | 3,636 | 5,465 |
| Calidad Institucional y Eficiencia Política | 4,728 | 3,548 | 5,575 | 5,642 |
| Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar | | -0,370 | 0,134 | 0,021 |
| Capacidad para generar Políticas que aseguren eficiencia económica | | -0,652 | -0,999 | -0,619 |

***PRESIDENTE: ANDRÉS PASTRANA***
***PRESIDENTE ELECTO: ALVARO URIBE***
***ELECCIONES LEGISLATIVAS: 10-03-2004***
***ELECCIONES PRESIDENCIALES: 26-05-2006***

El 20 de febrero de 2002 se produjo la ruptura del proceso de paz ideado por el Presidente Pastrana. Una serie de actos terroristas durante los meses de enero y febrero de 2002, seguidos del secuestro de un senador de la república, condujeron al presidente Pastrana a romper definitivamente las negociaciones. Algunas acciones después de la ruptura parecían confirmar los temores iniciales sobre el advenimiento de una guerra total.

El 23 de febrero, las FARC secuestraban a la senadora y candidata presidencial Ingrid Betancourt. En el mes de abril secuestraron a 12 diputados de la Asamblea del Valle del Cauca, al gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria, y al ex- ministro de Defensa Gilberto Echeverri Mejía, quienes se sumaban así a otro gran número de personas –incluidos un centenar de miembros de la policía y el ejército– que mantenían desde antes de la ruptura en distintos campos de concentración como parte de una estrategia dirigida a forzar al gobierno a intercambiar guerrilleros presos por secuestrados.

En julio, las FARC realizaron una campaña de intimidación contra las autoridades locales de elección popular y funcionarios judiciales –a los que señalaron como blancos militares.

Durante su candidatura, el actual Presidente Alvaro Uribe no planteó cerrar las puertas al diálogo con los grupos armados irregulares, o los violentos. Prometió nuevas condiciones para negociar, mientras redefinía los objetivos de la paz, en un mensaje que fue ganando adeptos frente a las frustraciones del proceso de paz.

El 26 de mayo el candidato liberal Uribe Vélez ganó la primera vuelta de las elecciones con el 53% de los votos. Es la primera vez en la historia de Colombia que un candidato ganaba

por mayoría absoluta en la primera vuelta. La abstención del total del electorado fue del 54 por ciento. Los pronósticos fueron acertados: hablaban de una victoria de Uribe en primera vuelta y aseguraban que tres cuartos de la población no deseaba una segunda jornada electoral.

El 17 de junio, ya como presidente electo, Uribe se reunió con Kofi Annan, Secretario General de la ONU, para solicitarle los buenos oficios de esta institución para reabrir el diálogo. Las FARC rechazaron la oferta de Uribe, en la que sólo vieron un plan de sometimiento. En carta abierta al presidente, el 20 de agosto de 2002, reafirmaron su posición de sólo reiniciar el diálogo si éstos tenían lugar de cara al país, si se retomaba la Agenda Común firmada con el gobierno de Pastrana; si se desmilitarizaban los departamentos del Putumayo y Caquetá, si se les dejaba de calificar como terroristas, y si se erradicaba el paramilitarismo. Eran las mismas exigencias planteadas al presidente Pastrana para reiniciar negociaciones, tres meses después de la ruptura final del proceso de paz el 20 de febrero de 2002.

El 12 agosto el presidente decretó el estado de conmoción interior. Uribe había prometido mano dura contra la guerrilla y los paramilitares para terminar con un conflicto que ya llevaba más de 39 años de existencia y que había costado la vida a más de 40 mil personas.

En las elecciones se impuso entonces, por sobre cualquier otra consideración, el hastío de la población ante tanta muerte, tanta violencia inútil, tanta negociación interminable que no conducía a nada. En Colombia se probó de todo: desde el convivir con los grupos armados y paramilitares hasta la creación de zonas de despeje para permitir la negociación con los insurgentes; desde la eliminación masiva de opositores hasta la creación de la industria del secuestro; desde la búsqueda de la paz mediante métodos pacíficos hasta la creación de grupos paramilitares. El cansancio y la rabia llevaron a los electores a darle una oportunidad a la política severa que planteó Alvaro Uribe.

No obstante, todo parecía indicar que venían tiempos difíciles. La guerrilla de las FARC estaba dispuesta a perseverar en su estrategia de enfrentamientos y secuestros, de atentados contra la infraestructura del país, de hablar de diálogo pero insistir en la guerra. Por su parte, el nuevo presidente declaró, en su primera alocución como candidato triunfador, que buscaba el diálogo con la guerrilla con mediación internacional, si ésta abandonaba el terrorismo y facilitaba un cese de hostilidades. Nada hacía presumir que eso pudiera ocurrir, por lo que el presidente Uribe tuvo razones para afirmar la falta de voluntad de los insurgentes e imponer la respuesta de las armas.

Uribe derrotó, en disidencia y apoyado por una amplia coalición, al partido Liberal. No tuvo contendiente conservador, pues el segundo partido tradicional se abstuvo de presentar candidato propio para respaldarle. Su victoria fue también la derrota de otros movimientos independientes.

La llegada al poder del nuevo presidente, supuso un cambio de estilo de la forma de conducir el país. Con un ritmo de actividad frenético, el presidente se involucró desde el principio en dos cuestiones fundamentales: el relanzamiento económico del país y en el impulso de la política de seguridad democrática con la que pretendía acabar con la situación de violencia e inseguridad que vivía Colombia.

En la conformación de su Gabinete, más técnico que político, Uribe reafirmó su independencia de las jerarquías partidistas. Nombró a liberales disidentes, conservadores e independientes que le acompañaron durante su campaña. Abrió espacios en el gobierno para sus antiguos contendores. Nombró en posiciones claves –como en la dirección de Planeación Nacional y los Ministerios de Salud y Trabajo– a destacados representantes del movimiento que respaldó la candidatura de Noemí Sanín, quien además pasó a ser su embajadora en España y nombró a Horacio Serpa, ex- candidato del oficialismo liberal, embajador ante la OEA. Éstas fueron, sin embargo, adhesiones nominales. No había en sentido estricto, un gobierno de coalición. Tampoco existía partido de gobierno, ni mayores indicios de que el presidente estuviera interesado en su eventual organización. Uribe nunca renegó de su condición liberal, ni había sido expulsado del partido.

En el Congreso, Uribe logró conformar una coalición variopinta que el ex ministro Cepeda Ulloa denominó el partido presidencial, y que apoyó, en líneas generales, su programa legislativo, aunque algunas veces con dificultades y confrontaciones. Se trataba, de todas formas, de una coalición frágil, que obedecía a una multitud de jefaturas disímiles, unidas momentáneamente alrededor del presidente. Los partidos además, si bien en crisis, no desaparecieron. Tanto el Liberal como el Conservador emprendieron algunas reformas internas.

El proyecto de referendo fue uno de los primeros actos de la Administración Uribe ante el Congreso. Presentado como una iniciativa contra la corrupción y la politiquería, el proyecto incorporó medidas fiscales orientadas a la inversión social, en particular al sector educativo. El paquete original sufrió algunas modificaciones en el proceso de discusión parlamentaria, pero fue aprobado en sus aspectos centrales. La Corte Constitucional declaró inconstitucionales algunos de sus puntos, limitándolo al texto de 15 preguntas. Las propuestas de mayor significado político eran la introducción de un mínimo de votos válidos para que los partidos obtuvieran personería jurídica y la adopción de un nuevo sistema electoral para asignar bancas, ambas con el propósito de incentivar la agrupación de las dispersas fuerzas políticas, bautizadas como microempresas electorales.

Casi simultáneamente a la presentación del proyecto de referendo, varios grupos de parlamentarios propusieron en el Congreso iniciativas que desembocaron en la llamada reforma política. Esta reforma, entre otras de sus disposiciones, obligaba a los partidos a llevar listas únicas a las elecciones, con el sistema de voto preferente voluntario, y obligaba a las fuerzas minoritarias dispersas del Congreso a agruparse en partidos. Un resultado inmediato fue la integración del Nuevo Partido por algunos congresistas de origen liberal simpatizantes de Uribe, mientras otros partidos uribistas estaban también en proceso de formación. A su turno, varios congresistas ubicados a la izquierda buscaron consolidar el Polo Democrático Independiente, como un nuevo partido de oposición, frente al gobierno de Uribe y los partidos tradicionales.

Al terminar el primer periodo legislativo, en diciembre del 2002, el gobierno logró que el Congreso aprobara una serie de reformas, destinadas a desarrollar el programa presidencial en diversos frentes: tributario, previsional, laboral y financiero. Adicionalmente, el Congreso le otorgó facultades extraordinarias para reestructurar el Estado, con miras a reducir gastos, hacer más eficiente su tarea, y descentralizar sus actividades.

Los colombianos despidieron ese año con sentimientos contradictorios, entre las ilusiones alimentadas por la llegada al poder de un nuevo gobierno y las incertidumbres frente a la prolongación de un conflicto en apariencia sin fin. Aquel 31 de diciembre, desde Valledupar, la capital del departamento del Cesar, el presidente Álvaro Uribe envió a la nación un mensaje esperanzador y de confianza: “Aquí no hay vacilaciones. Aquí hay un norte. Vamos por la seguridad para que los colombianos puedan volver a vivir en paz”.

## Costa Rica

| | Promedio Regional Año 2004 | Año 2004 | Año 2003 | Año 2002 |
|---|---|---|---|---|
| *Índice de Desarrollo Democrático* | 4,659 | 8,633 | 7,847 | 8,575 |
| Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles | 4,592 | 7,151 | 7,732 | 8,146 |
| Calidad Institucional y Eficiencia Política | 4,728 | 6,552 | 5,250 | 6,500 |
| Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar | | 2,050 | 1,509 | 1,465 |
| Capacidad para generar Políticas que aseguren eficiencia económica | | 1,514 | 1,202 | 1,039 |

## *PRESIDENTE: MIGUEL ANGEL RODRÍGUEZ*
## *PRESIDENTE ELECTO: ABEL PACHECO*
## *ELECCIONES PRESIDENCIALES: 3-02-2002*

En las últimas décadas, la vida política estuvo dominada por dos partidos —el Partido de Liberación Nacional (PLN) y el Partido de la Unidad Socialcristiana (PUSC) — que en general se han alternado en el poder cada cuatro años. Ambos tienen un programa de corte centrista bastante similar, y sus diferencias tienden a reflejarse en su actitud hacia el ritmo de las reformas necesarias y las medidas que deben adoptarse para paliar los costes sociales de tales cambios.

Un total de 13 agrupaciones políticas se disputaron el 3 de febrero del 2002 la presidencia de Costa Rica.

El Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) - en el gobierno - y el Partido Liberación Nacional (PLN), que postulaban a Abel Pacheco y a Rolando Araya Monge respectivamente; son las dos instituciones que han detentado la hegemonía absoluta de la presidencia del país en el bipartidista régimen político costarricense. El ascenso meteórico en las encuestas del emergente Partido Acción Ciudadana (PAC), abría la posibilidad a una inédita segunda vuelta electoral en la que cualquiera de las dos fuerzas tradicionales veía peligrar seriamente su triunfo electoral en detrimento del candidato del PAC, Ottón Solis Fallas.

La campaña presidencial costarricense estuvo marcada por el espectro, hasta ese momento desconocido, de una segunda ronda electoral. Los altos porcentajes que mostraba el PAC en las encuestas sumado a lo que podían alcanzar los demás partidos minoritarios, podía complicar a los dos partidos mayoritarios en su afán por superar el 40% de los votos que la constitución política establece como porcentaje necesario para evitar la segunda ronda electoral.

El avance de los partidos minoritarios en la aceptación del electorado también se veía reflejado en la composición de la Asamblea Legislativa, que podía estar dominada por cuatro bloques incapaces de formar mayoría individualmente, lo que obligaba al PUSC y al PLN a incluir el criterio de otros grupos con suficiente peso como para influir en el curso del debate y en la aprobación de los proyectos de ley.

Ottón Solis Fallas, que a principios de ese año había renunciado a su militancia en el PLN, tras denunciar la corrupción de sus cúpulas y las políticas económicas impulsadas, con un discurso de fuerte crítica a los manuales económicos del FMI y el BM, su oposición a privatizar empresas estratégicas como la electricidad y las telecomunicaciones y su defensa al subsidio de los productores agrícolas, había logrado ganar la simpatía de un buen sector del electorado; sobre todo de los que consideraban al alto costo de la vida, la violencia y la inseguridad, el desempleo, la pobreza y la falta de vivienda como los problemas principales que debía resolver el siguiente gobierno.

El ascenso que registró el PAC en los últimos meses previos a la elección lo colocó a pocos puntos de los candidatos presidenciales de los tradicionales Partido Liberación Nacional y Partido Unidad Social Cristiana, ambos de derecha.

El 3 de febrero de 2002 se celebraron elecciones legislativas y presidenciales; el candidato del PUSC, Abel Pacheco, obtuvo la mayoría de los votos, aunque se quedó un poco por debajo del 40% necesario para obtener la victoria directa. Por primera vez en la historia de Costa Rica, el 7 de abril se celebró una segunda vuelta electoral para decidir entre los dos candidatos mejor situados tras las elecciones de febrero y Abel Pacheco consiguió el 58% de los votos. La segunda vuelta se debió a la aparición de un tercer partido político, el Partido de Acción Ciudadana (PAC), liderado por Ottón Solís, que obtuvo en torno al 26% de los votos en febrero, en la primera vuelta. La abstención en la primera ronda fue del 31% y en la segunda del 39%, lo que refleja la creciente decepción de los votantes con el proceso político y, en particular, con la falta de capacidad de la Asamblea Legislativa actual de llevar a cabo sus funciones de manera expeditiva.

El nuevo gobierno no contó con una mayoría en el parlamento. El parlamento estaba dividido y ni el partido de gobierno ni el principal partido de oposición (Partido Liberación)

tenían una mayoría. Un tercio del total de escaños de la nueva Asamblea Legislativa era de dos grupos emergentes.

Costa Rica, aunque es uno de los países destacados y destacables del desarrollo democrático regional, vivió un año 2002 complicado por una situación de desequilibrio financiero y estancamiento económico. También la corrupción estuvo muy presente en la vida política con un escándalo de supuesta financiación irregular de la campaña electoral del presidente Abel Pacheco. En septiembre el gobierno se enfrentó a su primera crisis política cuando el presidente fue acusado de financiar de forma irregular su campaña electoral.

La situación económica siguió estando difícil, aquellos puentes del progreso, tan prometidos, quedaron a medio construir. Se pretendió modernizar el mercado de las telecomunicaciones. Se presentó una ley, pero la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo no pudieron resistir las presiones, y finalmente se retiró el proyecto de la corriente legislativa.

## ECUADOR

| | Promedio Regional Año 2004 | Año 2004 | Año 2003 | Año 2002 |
|---|---|---|---|---|
| *Índice de Desarrollo Democrático* | 4,659 | 3,122 | 2,376 | 1,694 |
| Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles | 4,592 | 3,154 | 4,108 | 4,311 |
| Calidad Institucional y Eficiencia Política | 4,728 | 5,246 | 3,587 | 2,710 |
| Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar | | -1,287 | -1,781 | -2,127 |
| Capacidad para generar Políticas que aseguren eficiencia económica | | -0,871 | -1,161 | -1,506 |

***PRESIDENTE: GUSTAVO NOBOA***
***PRESIDENTE ELECTO: LUCIO GUTIÉRREZ***
***ELECCIONES PRESIDENCIALES Y LEGISLATIVAS: 20-10-2002***

Ecuador transita el año en el marco de una crisis de gobernabilidad. Es posible que para la imagen exterior la situación pareciera normalizada, a fin de cuentas el presidente Gustavo Noboa permaneció 3 años al frente del país. Sin embargo, la gobernabilidad seguía en crisis; el país no se estabilizó debido a la estructura misma del sistema político ecuatoriano. De hecho, en la elección presidencial hubo un deterioro notable de los partidos políticos lo que llevó a que ocuparan los tres primeros lugares tres tendencias claramente no partidistas. Esto implicaba que el gobierno tendría el próximo año un Congreso que no controlaría, lo que mermaría su capacidad de gestión del Estado.

Las fragilidades políticas del Gobierno eran múltiples y de variado alcance. La que más destaca fue la dificultad para formar alianzas de mayoría en el Congreso. El Ejecutivo careció de un bloque parlamentario desde el cual negociar acuerdos. Se trató de un hecho inédito en la política ecuatoriana reciente, con dos consecuencias previsibles: por un lado, un Ejecutivo con poca capacidad para incidir sobre las acciones del Congreso; y por otro, un Parlamento que estableció su agenda de modo autónomo al Gobierno. No era un escenario de pugna de poderes, pero sí de un ejercicio bicéfalo y desarticulado del Gobierno.

El país fue testigo de un juego de alianzas partidarias muy puntuales y, por eso mismo, poco duraderas en el tiempo. El escenario de formación de mayorías aparecía mucho más circunstancial y cambiante que en épocas pasadas, cuando los partidos se unían para

formar bloques de oposición o apoyo al Gobierno. El Ejecutivo pudo presentar proyectos al Congreso, pero su trámite, discusión y aprobación estaban sujetos enteramente a la voluntad de los partidos y al juego de intereses entre ellos. El Ejecutivo apenas fue un proponente de reformas, pero un débil actor para empujarlas.

Completaba el escenario político el hecho de que 2002 era un año electoral. Los partidos actuaban con un ojo puesto en el cálculo electoral. Se sabe en qué consiste ese comportamiento: tomar la mayor distancia posible del Gobierno y rechazar cualquier decisión que tenga costos para 'el pueblo'.

Ese año la presencia de determinados movimientos sociales, como el de los indígenas, por ejemplo, que en el 2000 y en el 2001 habían tenido mucha fuerza, tuvo una menor influencia. No sólo sindicatos y organizaciones populares se debilitaron, sino también gremios como las cámaras de la producción que en épocas anteriores jugaron un papel decisivo en el delineamiento de las políticas estatales.

En el 2002 se celebraron elecciones de las que salió electo presidente el ex coronel Lucio Gutiérrez, que en el 2000 había participado en un golpe contra el Gobierno de Jamil Mahuad. Catalogado como populista de izquierda, su proyecto se centró en la lucha contra los elevados índices de corrupción, pobreza y desempleo que sufre el país así como en recuperar la confianza de los inversores internacionales. En este sentido puso de manifiesto su voluntad negociación con el FMI.

El 20 de octubre se produjo la primera vuelta de las elecciones presidenciales. Ganó Sociedad Patriótica, con el 20,64% de los votos. En la segunda vuelta, celebrada el 24 de noviembre, Gutiérrez obtuvo la Presidencia, con el 54% de los votos. El nuevo presidente asumió el 16 de enero de 2003. El Tribunal Supremo Electoral informó que la abstención fue del 34%, porcentaje algo más alto de lo que era tradicional en el país donde el voto es obligatorio para mayores de 18 años.

Un llamado a la concertación, al diálogo y al entendimiento nacional. Ese fue el principal mensaje de Lucio Gutiérrez al comparecer ante la nación, luego de saberse ganador de la primera vuelta electoral.

La extrema debilidad del sistema de partidos políticos de Ecuador: de un lado, los clásicos partidos ecuatorianos - de derecha e izquierda – que obtuvieron una votación poco relevante, en tanto que los dos principales candidatos que compitieron en la segunda vuelta habían fundado estructuras políticas que, con el nombre de partidos, no eran sino meras organizaciones de campaña.  En el caso del Coronel Gutiérrez, el partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (evocando la fecha del fallido golpe) y en el del empresario Alvaro Noboa, el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN). Las definiciones doctrinarias no existían en ninguno de ellos y la articulación se dio a través de un programa que se fundamentaba en la personalidad del caudillo que encabezaba cada organización.

Tras la candidatura de Gutiérrez se ubicó la extrema izquierda, integrada entre otras agrupaciones, por el Movimiento Democrático Popular, el Partido Comunista Marxista-Leninista y la Juventud Revolucionaria del Ecuador, además del indigenista partido Pachakutik y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, todos ellos protagonistas en distintas intensidades de las movilizaciones rupturistas que desestabilizaron al país en enero del 2000. Con todo, Gutiérrez no se presentó ante el electorado como el abanderado de una izquierda tradicional, sino de un amplio movimiento caudillista en medio de una campaña donde - emulando a Chávez - se presentaba vistiendo un safari verde militar que, a la vez, evocaba su pasado militar y simbolizaba una proyección autoritaria en su eventual gestión de gobernante.

Su contendiente en la segunda vuelta, Alvaro Noboa, tampoco era un candidato que provenía de los partidos tradicionales. Su pasado político se entroncaba con el del ex Presidente Abdalá Bucaram, en cuya breve administración encabezó la Junta Monetaria. Sus planteamientos programáticos lo situaban en un populismo de derecha que, aun cuando en menor grado, inquietaba también a los organismos financieros internacionales.

Tras el triunfo del coronel Lucio Gutiérrez, entonces, Ecuador entró a un complejo escenario donde primaron los componentes de crisis más que los de estabilidad.

En primer lugar hay que destacar el perfil de los ganadores: la coalición de la Sociedad Patriótica 21 de Enero, partido caudillista formado tras el liderazgo de Gutiérrez y el Movimiento Pachakutik, brazo político de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, en su declaración de principios, indicaba que rechazaba el modelo económico impuesto por la globalización neoliberal haciendo presente que su vigencia favorecía los intereses de "las grandes potencias y del capital financiero". Se añadía que las fracciones más opulentas de la clase dominante habían sufrido una quiebra ética y moral que las descalificaba para seguir ejerciendo el gobierno.

Como alternativa al denominado "modelo neoliberal" proponían un conjunto de políticas alternativas, tales como la distribución de la propiedad, la planificación estratégica de la economía y el apoyo estatal al desarrollo de la agricultura y de la industria.

El movimiento Pachakutik, por su parte, además de indigenista, se definía como un actor que recuperaba "valores del marxismo y del cristianismo revolucionarios", propiciando no pagar la deuda externa, combatir "las políticas que impone el FMI", relativizar la vigencia del derecho de propiedad privada a través de una reforma agraria "contra el latifundio" y de la revisión de las privatizaciones e incrementar las dimensiones del Estado a través de la "nacionalización" de recursos naturales.

Una segunda fuente de conflictos radicaba en el carácter minoritario que tuvo el nuevo gobierno con relación a las fuerzas parlamentarias. La coalición Sociedad Patriótica – Movimiento Pachakutik, sólo contaba con 13 diputados de un total de 100 curules de la Asamblea Nacional. A este número se le podían agregar los 15 representantes del Partido Roldosista (populista) y otros cinco de diversas agrupaciones menores de la izquierda radical. En total 33, es decir, un tercio parlamentario que resultaba insuficiente para gobernar. En consecuencia, Gutiérrez debía negociar con otras fuerzas políticas un pacto de gobernabilidad, que posibilitara impulsar su propuesta programática. Esto no fue fácil, pues mientras más radical y confrontacional era su discurso político más difícil era buscar convergencias sólidas y permanentes.

Una tercera fuente de conflicto se derivó del radicalismo étnico que caracterizaba a uno de los partidos ejes de la coalición de gobierno. El movimiento Pachakutik, efectivamente, tenía una larga tradición en promover movilizaciones confrontacionales que denominaba "levantamientos", varias de las cuales tuvieron un alto componente de violencia, como la que antecedió –por ejemplo – al derrocamiento del Presidente Mahuad. Los indigenistas se oponían a varios proyectos de inversión argumentando consideraciones ecologistas o de defensa de "identidades ancestrales". Sentían que habían llegado al gobierno y se convertían, por lo mismo, en un grupo de presión interno que no dejaría que Gutiérrez abandonara, eventualmente, sus promesas para con estos grupos.

En el 2002 los problemas sociales y económicos no encontraron una respuesta satisfactoria: se mantuvo una inflación muy alta, la recuperación del aparato productivo no se registró y, a pesar de que hubo cierta estabilidad en algunos rubros de la economía, había problemas como el déficit en la balanza comercial, de alrededor de 1.500 millones de dólares, y el déficit en las arcas del estado ascendía a más de 1700 millones de dólares. La economía ecuatoriana se sostenía debido al alto precio del petróleo y por las remesas de los emigrantes.

Esa compleja trama política volcada a la administración de las instituciones del Estado hacen presagiar que el año político no logra superar la crisis de gobernabilidad que arrastraba el país, sino que sumándole nuevos componentes y nuevos conflictos permanece en el tiempo sin agregar calidad al proceso democrático.

| | Promedio Regional Año 2004 | Año 2004 | Año 2003 | Año 2002 |
|---|---|---|---|---|
| *Índice de Desarrollo Democrático* | 4,659 | 4,452 | 6,273 | 5,544 |
| Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles | 4,592 | 3,889 | 5,040 | 4,850 |
| Calidad Institucional y Eficiencia Política | 4,728 | 5,642 | 7,383 | 6,200 |
| Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar | | -1,119 | -0,712 | -0,573 |
| Capacidad para generar Políticas que aseguren eficiencia económica | | 0,492 | 0,836 | 0,610 |

## *PRESIDENTE: FRANCISCO FLORES*

La población observaba el acontecer nacional con indiferencia. Del desánimo y la frustración primeras pasaron a un segundo estadio de la apatía y escepticismo. Contrario a las insistencias del presidente Flores, no son pocos los que pensaban que el país carecía de rumbo y que las posibilidades se habían agotado. Frente a este panorama, muchos se preguntaban qué hacer.

Los dos partidos grandes adoptaron la opción de alimentar la confrontación política y social como línea política fundamental. La política de la oficialista Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) tenía como propósito destruir al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), su adversario principal, para así imponer su visión del país sin contratiempos; éste, por su lado, reaccionó en términos similares. Esta confrontación política mantuvo a la sociedad dividida en tercios: el que simpatizaba, aunque de una manera difusa, con el gobierno y ARENA; el contrario al gobierno y ARENA, el cual no se aglutinaba necesariamente alrededor del FMLN, pues no tenía la capacidad de su contrincante para reunir a quienes estaban en su contra, y el que se mantenía al margen de estas alternativas. Estas divisiones, en apariencia irreconciliables, imposibilitaban cualquier acuerdo social e incluso legislativo. Aunque el acuerdo era necesario para resolver los graves problemas nacionales, los dos partidos grandes apostaban a derrotarse para imponer, desde el poder, sus ideas. Los dos se consideraban mutuamente excluyentes. Así, enfrascados en su lucha, ambos dejaban de lado a los más de dos millones de salvadoreños que vivían en la indigencia y la pobreza.

Esta dinámica de neutralización de fuerzas y bloqueo recíproco hizo que El Salvador perdiera la poca capacidad que había adquirido, a comienzos de la década de los noventa, para decidir sobre asuntos fundamentales. Cualquiera de los dos partidos grandes que pretendía la aprobación de un proyecto de ley, debía hacer alianza con los otros. Sin embargo, en la práctica, ARENA tenía el control, porque el FMLN había mostrado no tener capacidad para hacer tales alianzas. Esta situación se prestaba al tráfico de votos en la Asamblea Legislativa, a cambio de cuotas de poder y dinero. Sin duda, esta situación es incómoda para ARENA, que se disponía a reconquistar su independencia en las elecciones siguientes, para lo cual debía conseguir la mayoría de los escaños legislativos.

Fue así que la vida política de El Salvador se caracterizó por el rompimiento de esquemas tradicionales, nuevas alianzas y renovación de líderes. La extrema izquierda quedó prácticamente en manos del Partido Comunista, que procedió a una purga de disidentes y al endurecimiento de sus posturas. El FMLN apostó al bloqueo casi total de las iniciativas y programas del gobierno, pero sin conseguir que se cayera en la ingobernabilidad, gracias a la separación de los llamados "renovadores".

Este endurecimiento y la adopción de una estrategia de desorden callejero, violencia sindical y el actuar de grupos de choque como la BRES, se agudizó con la huelga de los médicos sindicalizados del Seguro Social. Prácticamente los huelguistas habían secuestrado la salud de los trabajadores salvadoreños, abandonando enfermos y obstruyendo la prestación de servicios. La huelga coincidió con un nuevo brote de dengue que con un sistema sanitario colapsado, sólo pudo ser controlado gracias a la ayuda exterior.

Fue un año caracterizado por un realineamiento de los partidos materializado en preparación de estrategias para las elecciones legislativas y municipales de 2003.

El Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Movimiento Renovador y el Partido Socialista Democrático (PSD) trataron construir un agrupamiento de centro izquierda que fuera una opción en las elecciones legislativas y municipales. Firmaron "la agenda de los seis puntos" e invitaron al Centro Democrática Unido (CDU), AP y al PAN (ambos partidos actualmente desaparecidos) para formar parte del bloque. El PAN fue claro en decir que era un partido de derecha.

EN el 2002 se incrementó el descrédito de los diputados. A pocos días de que se oficializara su incorporación al PCN, el diputado nacional Orlando Arévalo encabezó una ola de protestas de ex patrulleros que exigían al Gobierno una indemnización por los años laborados en la guerra. En un procedimiento inusual, la Policía capturó a Arévalo cuando iba hacia la Asamblea y lo entregó esposado a los miembros de la junta directiva. Al legislador lo custodiaron más de 100 policías. Ese despliegue de fuerza y señalamientos de violación a los derechos humanos contra el proceder de la corporación, hicieron que los diputados conformaran una comisión especial para destituir a Mauricio Sandoval, director policial. Antes de conocerse el informe final de ese equipo de trabajo, el PCN negoció con ARENA la presidencia de la Corte de Cuentas a cambio de la continuidad de Sandoval.

En otro orden, la violencia y la inseguridad alcanzaron índices alarmantes. El Salvador en el IID-Lat 2004 alcanza uno de los mayores índices de inseguridad, después de Honduras. A pesar de los significativos avances logrados, reconocidos a nivel internacional, la evolución del proceso político debió afrontar todavía retos importantes. Por una parte, se llevó a cabo el proceso de desmilitarización, aunque la imagen pública de varias de las nuevas instituciones, como por ejemplo la del sistema de administración de justicia y de la Policía Nacional Civil no se logró consolidar plenamente.

En lo que respecta al sistema electoral, existían normas e instituciones de competencia que dieron lugar a la alternancia del poder en numerosos municipios, entre ellos el más importante y emblemático, la capital San Salvador, así como en el órgano legislativo (mayoría relativa del principal partido de la oposición, el FMLN, en la Asamblea Nacional). Por lo demás se mantuvo el pluralismo, si bien el país presentó al mismo tiempo un grado de polarización todavía alto que se expresó en los dos partidos dominantes: ARENA (el partido del Gobierno) y el FMLN, partidos surgidos de los bandos opuestos en el último conflicto armado. En este marco se mantuvieron determinadas divergencias de opinión respecto del modelo socioeconómico y político que deseaban las principales fuerzas políticas del país, debate que en ocasiones retrasó el ritmo de consolidación de la democracia, produciendo factores de incertidumbre para los agentes económicos y sociales.

El reto más importante fue probablemente la seguridad ciudadana. Para explicar este fenómeno se mencionan diversos factores, como las secuelas de la guerra, la impunidad y la falta de consolidación del Estado de Derecho, la pérdida de valores fundamentales para la coexistencia social, la pobreza y la falta de oportunidades, así como "una cultura de la violencia" y la influencia de la delincuencia organizada internacional.

Un hecho político significativo de ese año fue la celebración en marzo, en San Salvador, de una cumbre centroamericana a la que asistió el presidente estadounidense, George W. Bush, para promocionar un tratado de Libre Comercio entre los EE.UU. y siete países de la región. Bush agradeció también al gobierno de Flores haber ordenado una congelación de bienes de sospechosos de terrorismo, y fortalecer su seguridad fronteriza luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre. El presidente norteamericano proclamó a El Salvador un íntimo amigo y aliado, e hizo notar que el país se mantenía como un miembro inconmovible de la coalición internacional contra el terrorismo.

Uno de los mensajes económicos más claros derivados de las declaraciones del presidente Bush en su visita al país fue su interés en promover una rápida negociación de un Tratado de Libre Comercio con los países centroamericanos. Inclusive dejó abierta la posibilidad de poder negociar bilateralmente con aquellos países que cumplieran con "las condiciones del estado de derecho, de (respeto a la) propiedad privada".

Otro tema central para la región, el abordaje del tema migratorio, en cambio, apareció como algo incierto para los centroamericanos, exceptuando a los nicaragüenses, y siguió siéndolo, aun después de las declaraciones del Presidente Bush en El Salvador. Para El Salvador este tema era especialmente delicado, debido a que sus emigrantes enviaban remesas, las cuales se habían convertido en uno de los pilares de la integración de El Salvador con la economía global. El otro pilar era el de la maquila textil. Las remesas representaban cerca del 15% del PIB, cubrían cerca de un 90% del déficit de la balanza comercial y se habían transformado en el principal medio de vida de gran parte de la población residente en el país.

## Guatemala

| | Promedio Regional Año 2004 | Año 2004 | Año 2003 | Año 2002 |
|---|---|---|---|---|
| *Índice de Desarrollo Democrático* | 4,659 | 3,884 | 2,928 | 3,992 |
| Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles | 4,592 | 2,406 | 3,470 | 4,897 |
| Calidad Institucional y Eficiencia Política | 4,728 | 5,588 | 3,667 | 5,608 |
| Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar | | -0,975 | -1,541 | -1,598 |
| Capacidad para generar Políticas que aseguren eficiencia económica | | 0,750 | 0,261 | 0,249 |

### *PRESIDENTE: ALFONSO PORTILLO*

Guatemala padeció un conflicto civil durante más de 30 años, hasta que las fuerzas armadas y la oposición armada acordaron los trascendentales acuerdos de paz de 1996. La llegada a la presidencia de Alfonso Portillo en el año 2000 marcó el regreso al poder del Frente Republicano Guatemalteco, partido estrechamente vinculado a las fuerzas armadas. La opinión de muchos era que su gobierno estaba controlado por el general Efraín Ríos Montt, presidente del Congreso y jefe militar durante uno de los peores periodos de represión, y por las «estructuras paralelas de poder» vinculadas a él.

A fines de 2001, había aumentado la desconfianza de la población y los cuestionamientos internacionales hacia el régimen del Frente Republicano Guatemalteco (FRG).

La sociedad aplaudió que el Gobierno se comprometiera con el Grupo Consultivo para aprobar las leyes financieras, la de Desarrollo, el Código Municipal y la de los Consejos de Desarrollo, aunque expresó su preocupación porque sigan sin resolverse algunos problemas, como la falta de seguridad, transparencia, mejor calidad de educación y servicios de salud, así como la falta de empleo.

Durante el año 2002, el país se enfrentó a numerosas denuncias de corrupción (tanto en el sector público como en el privado) y a duras críticas, provenientes fundamentalmente, de los Estados Unidos, por el aumento del narcotráfico. De hecho en octubre de ese año Otto Reich, Secretario Asistente para Asuntos de América Latina, aseguró que en Guatemala el Gobierno tenía vínculos con el narcotráfico y el crimen organizado. Esto unido al clima de

inseguridad y a la crisis económica, provocó que en octubre, los sondeos apuntasen que el 70% de los guatemaltecos reprobaba la gestión del presidente Portillo.

Por otro lado, el 13 de febrero, el Tribunal Supremo español admitió a trámite el recurso presentado por la premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú, contra la decisión de la Audiencia Nacional española de archivar la querella contra seis altos jefes militares y dos civiles por genocidio, terrorismo de Estado y torturas. En octubre, la Fundación Rigoberta Menchú, denunció tres nuevos casos de religiosos españoles asesinados por los militares entre 1981 y 1991.

En marzo, Portillo y su vice presidente, junto a otros dos altos funcionarios del Ejecutivo, fueron implicados en la apertura de 13 cuentas bancarias y 4 empresas «de cartón», en Panamá, que utilizarían para trasladar fondos públicos. Desde que asumió la presidencia, su gobierno fue cuestionado en por lo menos diez graves casos relacionados con anomalías que sumaban casi tres mil millones de quetzales; esto no incluía los nuevos escándalos, como el caso de las cuentas en Panamá. El país vivió una ola de movilizaciones encabezadas por el Movimiento Cívico por Guatemala a raíz de estas denuncias de corrupción.

Sobre el controvertido Estado Mayor Presidencial hay que señalar que la ONU, las ONG, partidos políticos y otros actores sociales venían reclamando su disolución, no obstante haber quedado truncada en el referéndum de 1999, y que el mismo Portillo había incluido el asunto en su agenda de gobierno durante la campaña electoral y en el discurso de toma de posesión en aras del cabal cumplimiento del Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y la Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC).

Lo que propuso Portillo fue reemplazar el EMP por una entidad civil sin funciones de inteligencia ya existente, la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República (SAAS), mientras que las labores informativas las asumiría la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE), también de fuero civil. Sin embargo, el EMP continuó funcionando y qué duda cabe que retuvo su preponderancia en el aparato presidencial. Es más, se aumentó su presupuesto.

Por lo demás, los informes de seguimiento emitidos por la MINUGUA y la representante especial del secretario general de la ONU sobre la cuestión de los defensores de los Derechos Humanos en todo el mundo, Hina Jilani, contenían poderosos indicios de que antiguos miembros de los institutos armados del Estado e integrantes de grupos paramilitares estaban volviendo a las andadas al calor del clima de inseguridad reinante.

El gobierno siguió recurriendo al ejército para intervenir en operaciones de control policial. La persistente influencia del general Ríos Montt y sus seguidores, y el hecho de que no se hubiera procesado a los responsables de gravísimas violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado salvo en unos cuantos casos muy reñidos, animaron a los perpetradores y a otros a abusar de su autoridad y cometer nuevos abusos con impunidad.

En octubre, Guillermo Ovalle de León, de la Fundación Rigoberta Menchú Tum, fue abatido a tiros en la Ciudad de Guatemala. Manuel García de la Cruz, que participaba activamente en los esfuerzos de la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA) para conseguir la exhumación de restos enterrados en fosas comunes en las zonas de Guatemala habitadas por grupos indígenas y para proteger los derechos de estos grupos, fue secuestrado, torturado y muerto en septiembre en el departamento de El -Quiché. Aumentaron los abusos contra los que presionaban para que se cumplieran los acuerdos de paz en lo relacionado con los derechos sobre la tierra.

Si bien la comunidad internacional estuvo al tanto de los gastos del Gobierno del FRG, mediante un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el gasto ejecutado durante ese año no fue de calidad. De cada quetzal que se aportó al fisco, 76 centavos se utilizaron para pagar salarios, 16 para cancelar deuda y sólo 8 para inversión productiva.

El presupuesto inicial aprobado por el Congreso para el 2002 fue de Q23 mil millones; al finalizar el año, el gasto casi llegó a los Q25 mil millones. Asimismo, causó alarma las millonarias transferencias al Estado Mayor Presidencial, EMP, y al Ministerio de la Defensa.

El gasto del Ejército superó los Q1, 238 millones, y el del EMP llegó a los Q153 millones. Este último rubro era destinado exclusivamente para la seguridad del presidente Alfonso Portillo y su familia, incluyendo los gastos particulares del mandatario, tanto en el país como durante sus viajes al extranjero.

Para ese año, el Gobierno decretó un aumento salarial del 14 por ciento para los trabajadores no agrícolas, y de 16 por ciento para los del agro. La medida causó molestia en el sector privado, que recurrió nuevamente a los despidos para hacerle frente a esta exigencia.

Para la clase trabajadora, la medida se vio empañada por la decisión gubernamental de elevar, en diciembre, los aranceles de importación de materias primas y otros productos básicos. Ese hecho comenzó a provocar alzas en precios de productos, tan básicos como el pan y los cereales.

En síntesis, Portillo siguió encajando malas noticias procedentes de diversos ámbitos. El rosario de anomalías, irregularidades y presuntos actos de corrupción gubernamental con cientos de millones de dólares de dinero público de por medio parecía no tener fin. Luego estaba el ritmo de la economía, que en 2000 creció el 3,6%, en 2001 se contrajo exactamente a la mitad y en el tercer año presidencial fue incapaz de remontar el 2%, un valor inferior al del crecimiento demográfico, con la consiguiente evolución negativa del PIB por habitante. El sector exportador cafetalero estaba en recesión aguda y las inversiones también menguaban. La deuda pública externa marcaba los 2.800 millones de dólares, 500 millones más que al comienzo del mandato, y el enjuague del déficit fiscal hasta el 1% del PIB parecía haber llegado a su tope. A su vez indicadores sensibles de la situación social, tales como la mortalidad infantil (53 por mil), el nivel de inversión en salud (1,1% del PIB) y en educación (2,6% del PIB), alcanzaban valores que colocaban al país entre los países de peor performance de la región

Semejante caudal de conmociones ya era suficiente para mantener a Portillo en un permanente estado de tensión o preocupación. Pero al desplome de su popularidad contribuyó además todo el alboroto y la crispación que envolvía a la persona de Ríos Montt, cuyas explosivas y porfiadas declaraciones, su renovada ambición presidencial no obstante un impedimento constitucional que estaba meridianamente claro, sus maniobras subterráneas de poder, sus contratiempos con la justicia y su tenebroso pasado nunca olvidado convirtieron al presidente en el rostro amable del FRG, en la visión más benigna, o en el pelele del septuagenario caudillo, en el análisis más acerbo, finalizando el año con una situación política revulsiva que sólo preanunciaba una nueva tormenta.

## HONDURAS

| | Promedio Regional Año 2004 | Año 2004 | Año 2003 | Año 2002 |
|---|---|---|---|---|
| *Índice de Desarrollo Democrático* | 4,659 | 4,142 | 4,098 | 3,107 |
| Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles5,228 | 4,592 | 4,682 | 5,788 | 4,789 |
| Calidad Institucional y Eficiencia Política | 4,728 | 5,228 | 4,650 | 3,400 |
| Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar | | -0,631 | -1,125 | -1,123 |
| Capacidad para generar Políticas que aseguren eficiencia económica | | -0,995 | -1,117 | -0,853 |

## *PRESIDENTE: RICARDO MADURO*

En enero de 2002, Ricardo Maduro asumía como presidente, después de su victoria en las elecciones del 25 de noviembre de 2001, en la que Ricardo Maduro, por el Partido Nacional, obtuvo el 52,9% de los votos y derrotó a Rafael Pineda por el Partido Liberación, que había alcanzado el 43,4% del total de la votación.

Dentro de su programa de gobierno se estableció como prioridad el control de la delincuencia y la impunidad, bajo el programa de "cero tolerancia hacia el crimen". Adicionalmente el gobierno fue realizando un severo ajuste fiscal, con el fin de cumplir con las metas establecidas con el FMI y lograr la extensión del acuerdo vigente. Por lo anterior, en mayo de 2002, el Congreso aprobó la reforma tributaria con la que se buscaba aumentar la base gravable, disminuir los niveles de evasión y reducir el gasto del gobierno. Adicionalmente, se trabajó en la propuesta de reforma al sistema de seguridad social, a través de la cual se pretendía disminuir la carga previsional.

Sin embargo, la política fiscal restrictiva, el aumento del desempleo y los pocos resultados del programa antidelincuencia se tradujeron en menores niveles de popularidad del gobierno. En los primeros meses de mandato, el gobierno no tuvo gran éxito en su programa de control de la delincuencia y el deterioro de las condiciones económicas se reflejó en mayores niveles de desempleo. Adicionalmente el ajuste fiscal generó malestar dentro de la población y se tradujo en manifestaciones públicas en contra del gobierno. Por otra parte, a pesar de la coalición política entre el partido de gobierno y el Partido Demócrata Cristiano, el gobierno enfrentó un importante nivel de oposición en el Congreso, lo que redujo su margen de maniobra.

En las elecciones parlamentarias el Partido Nacional y el Partido Demócrata Cristiano unidos habían obtenido el 50,6% de la votación. Por su parte, los partidos de la oposición, tales como el Partido Liberal, Partido de Innovación y Unidad y Unificación Democrática habían obtenido el 49,4%. Lo anterior implica que así el partido de gobierno contaba con la mayoría absoluta en el Congreso mediante la coalición política con el PDCH, igual enfrentó una importante oposición.

Los diputados terminaron el año legislativo más desacreditados que nunca ante la población, legislando para grupos reducidos vinculados con los organismos financieros internacionales. Y lo concluyeron recetándose más de 600 dólares de aumento salarial.

Pese a medidas adoptadas prácticamente a pocas horas de iniciado su mandato, la violencia e impunidad con que operaron las pandillas juveniles fue un aspecto de la seguridad ciudadana que escapó al control del presidente Ricardo Maduro, a lo largo del primer año de gobierno. Maduro afirmó que en sus primeros doce meses de gestión se logró reducir los secuestros, los asaltos a personas, el asalto a negocios, el robo de vehículos. El presidente destacó que cuando asumió "todas estas tendencias se encontraban en franca ascendencia".

Transparencia Internacional calificó al sistema judicial hondureño como la institución más corrupta del país. Ese año, los tres magistrados de la Corte de Apelaciones de la capital fueron destituidos por sobornos, contubernios y tráfico de influencias.

Maduro prometió también una reforma profunda en la economía, pero finalizó el año con un pobre resultado: apenas puso en marcha algunas medidas destinadas a paliar la crisis fiscal heredada de la anterior administración de Flores Facussé. En 2002, Honduras importó 3 mil millones de dólares y exportó menos de 1 mil 400 millones.

En una de sus primeras medidas económicas, el equipo de Maduro logró que el Congreso aprobara la Ley de Equilibrio Financiero y Compensatorio, bautizada por los hondureños como "el paquetazo de Maduro". Con esta medida, el gobierno buscó recaudar, por la vía de impuestos directos a la población, más de 100 millones de dólares.

Ante las presiones de las centrales obreras, el gobierno decidió aprobar un nuevo salario mínimo. Para evitar la inflación, los sectores de trabajadores organizados lograron que, dentro de los acuerdos que establecieron el salario mínimo, se aprobara el congelamiento del precio de los 16 productos esenciales de la canasta básica. Pero, una vez en vigencia el

nuevo salario mínimo los precios congelados se dispararon, con lo que el gobierno acentuó su propio desgaste adjudicándose otro punto negativo en lo económico.

El gobierno de Maduro heredó de Flores Facussé un conflicto con el magisterio que se agudizó durante el año, constituyéndose en su mayor piedra de tropiezo. El incumplimiento por parte de gobierno del Estatuto del Docente provocó manifestaciones masivas, choques y revueltas por todo el país.

En la primera semana de octubre el Congreso Nacional sorteó los primeros dos debates para la aprobación de una nueva Ley de Aguas denominada Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento. Un tercer debate más y se cumpliría el procedimiento parlamentario para que el proyecto se convirtiera en una nueva ley, que en sus 65 artículos aseguraba la privatización, concesión y municipalización del agua. Sin embargo, el Congreso Nacional clausuró su año legislativo el 14 de noviembre y el proyecto de Ley de Aguas no pasó de su segundo debate.

Los congresistas del mayoritario Partido Nacional, en alianza con los congresistas del Partido Demócrata Cristiano marchaban al ritmo que aseguraba la aprobación de dos leyes, de la ley de aguas y una nueva ley forestal. Aprobándolas, cumplirían con los compromisos asumidos por el gobierno con el Fondo Monetario Internacional, cuya misión llegaría a Honduras en la primera mitad de noviembre.

La ley de aguas debía ser la primera en aprobarse para, seguidamente, avanzar con la aprobación de la ley forestal y así continuar con la privatización de la telefonía, los servicios de salud y los de educación. Sin embargo, el proceso quedó estancado en el segundo debate de la ley de aguas y la misión del FMI se encontró con estos compromisos legislativos incumplidos.

El 4 de octubre, una asamblea de dirigentes de patronatos y de organizaciones sociales y populares decidió comenzar acciones de presión para impedir la realización del tercer debate programado para esa misma semana. Con un documento firmado por un centenar de comunidades y barrios del municipio expresaron su total rechazo a la aprobación de la ley.

Para el 12 de octubre se logró que en los contenidos de las movilizaciones del Bloque Popular en Tegucigalpa y en otros municipios del país con ocasión de los 510 años de la Conquista de América, se expresara el rechazo a la ley de aguas como una concreción del rechazo popular al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El Bloque Popular convocó para el 24 de octubre a una marcha de protesta en Tegucigalpa con dos temas: el rechazo a la ley de aguas y la defensa del Estatuto del Docente.

El Presidente advirtió guerra para las organizaciones populares, en el mismo tono con el que meses atrás había declarado la guerra a la delincuencia. A pesar de esto, las manifestaciones en contra de la ley de agua y de la ley forestal y en defensa del Estatuto del Docente continuaron. Finalmente, Maduro convocó y se reunió con los representantes de las protestas populares para asegurarles que iniciaría un proceso de diálogo y negociación y que quedaba en suspenso la aprobación de las leyes propuestas en el Congreso Nacional.

El gobierno hondureño se encontró inesperadamente entre dos presiones. Por un flanco, este movimiento de protesta nacional que obligó literalmente a los diputados y al gobierno a escucharlos y a detener la carrera para actualizar la legislación hondureña. Y por el otro, las presiones del Fondo Monetario Internacional.

| | Promedio Regional Año 2004 | Año 2004 | Año 2003 | Año 2002 |
|---|---|---|---|---|
| *Índice de Desarrollo Democrático* | 4,659 | 6,136 | 6,623 | 6,340 |
| Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles | 4,592 | 4,708 | 5,326 | 4,897 |
| Calidad Institucional y Eficiencia Política | 4,728 | 4,799 | 5,575 | 5,608 |
| Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar | | 0,910 | 1,007 | 1,009 |
| Capacidad para generar Políticas que aseguren eficiencia económica | | 1,856 | 1,337 | 1,167 |

## *PRESIDENTE: VICENTE FOX*

A dos años del cambio político en México había cierto desencanto. Por un lado las expectativas que se habían generaron con la victoria electoral de 2000 no se materializaron y, por el otro, había frustración ante la parálisis que vivía México con respecto a las reformas estructurales. En este aspecto, la falta de acuerdos y consensos políticos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo le hacían daño al país. Basta resaltar el fiasco que resultó la Reforma Fiscal que proponía dotar al país de más recursos para la inversión pública, así como generar incentivos para incrementar el ahorro interno, avanzar en un federalismo corresponsable y buscar despetrolizar el presupuesto. Por otro lado, la Reforma Eléctrica no prosperó para hacer a este sector más competitivo, y quedaron en el tintero de los buenos deseos la Reforma al sector de Telecomunicaciones y la Reforma Laboral.

En el 2002 el país ingresó como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas defendiendo la legitimidad de la ONU para resolución de la crisis de Irak. Las relaciones con Estados Unidos se volvieron controvertidas y se avanzó poco en temas de agenda bilateral como emigración o el Tratado de Libre Comercio.

En el segundo año de gobierno del presidente Fox, la política interna se centró en la armonización de la legislación nacional con el derecho internacional, la cooperación con organizaciones internacionales y el diálogo con la sociedad civil. Se creó una unidad de derechos humanos en la Secretaría de Gobernación (Ministerio del Interior). Los debates relativos a la reforma del Estado para reforzar la protección de los derechos humanos continuaron, aunque las propuestas definitivas seguían pendientes al acabar el año. La mayoría de los gobiernos de los 31 estados mexicanos, en cuya jurisdicción se cometían muchas violaciones de derechos humanos, no afrontaron seriamente los abusos. A pesar de la política y las iniciativas adoptadas por el gobierno federal, todavía no se habían abordado las causas subyacentes de las violaciones de derechos humanos.

En el ámbito internacional, el gobierno mexicano desempeñó una importante función en la promoción de asuntos relacionados con los derechos humanos. El gobierno mantuvo su apoyo a la Corte Penal Internacional y adoptó medidas para la ratificación del Estatuto de Roma. Sin embargo, el Senado impuso condiciones para aprobar la ratificación que, en la práctica, podrían obstaculizar la labor de la Corte y suponer el incumplimiento de las obligaciones contraídas por México en virtud del derecho internacional.

En ese segundo año de gobierno del presidente Vicente Fox, resulta oportuno reflexionar sobre la situación que vivía la economía mexicana.

Ante un entorno mundial por demás complicado e incierto, la actividad económica en México se vio afectada. El crecimiento real promedio del PIB para el año  se ubicó en un 1,3 por ciento.

Ante esta coyuntura difícil, el gobierno del presidente Fox se esforzó en consolidar los fundamentos económicos. De hecho, el camino hacia la convergencia económica con los principales socios comerciales de México continuó por buen sendero. El manejo prudente de las políticas fiscal y monetaria fue fundamental para que tanto la inflación como las tasas de interés se ubicaran en niveles históricamente bajos. Esto permitió una reactivación del crédito al consumo. El peso, por su parte se mantuvo estable en el marco de la libre flotación en que se encontraba desde hace seis años. Aunado a lo anterior, México incrementó notablemente sus reservas internacionales, las que se ubicaron en más de 45.000 millones de dólares. Por su parte, el déficit en cuenta corriente se encontró en niveles manejables y se financió principalmente con flujos de inversión extranjera de largo plazo. Sin duda, la obtención del grado de inversión a principios del 2002 en la calificación crediticia de México obedeció a la mayor solidez de la economía.

Sin duda, al presidente Fox y a su equipo les había tocado aprender a gobernar un México en plena mutación política y que necesitaba formalizar nuevos arreglos institucionales que garantizaran la gobernabilidad futura del país. Los últimos dos años le sirvieron mucho a México al consolidar su democracia y la alternancia del poder. Asimismo, se logró fortalecer los fundamentos económicos y avanzar en el Estado de Derecho y en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, esto era insuficiente ante la dimensión de los retos por superar. Por ello, era fundamental generar los consensos para que México pudiera alcanzar los niveles de seguridad y competitividad que consolidaran su desarrollo.

## NICARAGUA

| | Promedio Regional Año 2004 | Año 2004 | Año 2003 | Año 2002 |
|---|---|---|---|---|
| *Índice de Desarrollo Democrático* | 4,659 | 3,614 | 4,230 | 2,963 |
| Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles | 4,592 | 4,958 | 5,232 | 4,054 |
| Calidad Institucional y Eficiencia Política | 4,728 | 3,866 | 5,933 | 4,550 |
| Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar | | -1,432 | -1,213 | -1,196 |
| Capacidad para generar Políticas que aseguren eficiencia económica | | -0,090 | -1,392 | -1,482 |

## *PRESIDENTE: ENRIQUE BOLAÑOS*

En el 2002 el país se enfrentó a graves escándalos de corrupción que afectaron tanto al ex presidente Alemán como al nuevo presidente electo a fines del 2001, Enrique Bolaños (del mismo partido político que Alemán), que fue acusado de utilizar fondos públicos para la financiación de su campaña electoral.

A lo largo de 2002, durante su primer año de gobierno, Enrique Bolaños dedicó grandes esfuerzos a “limpiar la casa” desde el Poder Ejecutivo. El descrédito y la desconfianza que Nicaragua inspiraba en la comunidad internacional, motivados por la corrupción institucionalizada por el gobierno de Arnoldo Alemán, lo exigía. Las limitaciones económicas y financieras del país le impedían a Bolaños cumplir promesas traducibles en mejoría económica para la población, y esto sugería enarbolar alguna bandera que mantuviera la confianza y movilizara esperanzas mientras se “ponía orden” en el descalabro económico

heredado. La lucha contra la corrupción se convirtió así en la "hoja de ruta" del gobierno Bolaños en su primer año de gestión.

Sin embargo a mediados de año, la ruta seguida era tan ambigua que perdió toda credibilidad. Bolaños hizo relevo de banderas y funcionaba ya con otra "hoja de ruta", que era económica. Más exactamente, geoeconómica: el Tratado de Libre Comercio que Estados Unidos había diseñado para la región marcó el rumbo.

El 2002 acabó con una baja popularidad del presidente debido a la grave crisis política, económica y social que atravesó el país. La lucha política en torno a la figura del ex presidente Alemán dominó el escenario político e institucional del país.

Una nueva mayoría parlamentaria destituyó el 19 de septiembre a la junta directiva de la Asamblea Nacional que presidía Alemán, después de que ésta rechazara en dos ocasiones analizar el pedido de desafuero del ex mandatario, acusado de varios delitos de corrupción.

Los dirigentes liberales condicionaron su participación en un diálogo en busca de un consenso nacional, al retorno del ex presidente, Arnoldo Alemán, a la presidencia de la Asamblea Nacional, de la que fue destituido.

El opositor Daniel Ortega planteó resolver la crisis política e institucional en una serie de instituciones, incluida la Asamblea Nacional, para después hacer un esfuerzo conjunto entre el Gobierno, las fuerzas políticas, y la sociedad civil en el ámbito económico y social.

En diciembre de 2002, la Asamblea Nacional despojó al ex presidente Arnoldo Alemán de su inmunidad parlamentaria como diputado para poder ser procesado por blanqueo de dinero y otros delitos, y días más tarde el ex presidente fue puesto bajo arresto domiciliario.

Los principales problemas de la agenda económica y social, pobreza, desempleo, salud y educación quedaron relegados y los resultados recogidos por el IDD-Lat 2004 muestras indicadores entre los peores de la región, como por ejemplo una pobreza del orden del 58%.

## PANAMÁ

| | Promedio Regional Año 2004 | Año 2004 | Año 2003 | Año 2002 |
|---|---|---|---|---|
| *Índice de Desarrollo Democrático* | 4,659 | 6,914 | 8,028 | 8,309 |
| Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles | 4,592 | 4,320 | 7,558 | 7,594 |
| Calidad Institucional y Eficiencia Política | 4,728 | 7,500 | 7,875 | 8,108 |
| Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar | | 1,418 | 0,595 | 0,733 |
| Capacidad para generar Políticas que aseguren eficiencia económica | | 0,589 | 0,028 | 0,182 |

### *PRESIDENTE: MIREYA MOSCOSO*

La coyuntura panameña estuvo marcada por acuerdos militares con EEUU y por la agudización de la crisis armada desatada en el vecino país de Colombia. También por los proyectos de privatización de la Caja de Seguro Social y por las propuestas para usar el Fondo Fiduciario de Desarrollo para pagar la deuda externa. Además, el momento político fue remecido por las denuncias de soborno en los órganos del Estado así como por la corrupción que se denuncia en todos los sectores políticos del país.

En enero, la presidenta Mireya Moscoso nombró una comisión especial anticorrupción que redactó las líneas maestras contra las prácticas corruptas. El documentó salió en marzo haciendo hincapié en la reforma de la Constitución.

Sin embargo la corrupción marcó la administración de Mireya Moscoso. Uno de los casos de soborno más relevantes en el gobierno fue un pago a la Asamblea Legislativa para aprobar un contrato-ley sobre la construcción de un millonario centro industrial en la norteña provincia de Colón.

En otro caso hubo supuestos pagos a legisladores para que ratificaran al ex ministro Winston Spadafora y al ex legislador Alberto Cigarruista como magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El expediente donde estaban estas denuncias fue archivado por la Corte Suprema de Justicia, lo que generó fuertes críticas de algunos sectores sobre la falta de efectividad del sistema judicial.

La ausencia de una mayoría en el Congreso limitó la gobernabilidad de la administración Moscoso. El gobierno no contó con el apoyo necesario para dar curso a las reformas que hacían parte de los acuerdos suscritos con el FMI. En marzo de 2000 se suscribió un acuerdo Stand-by con el FMI que incluían la aprobación de la reforma tributaria, la obtención de un déficit fiscal cero, la reforma del Banco de Desarrollo Agropecuario, entre otras.

La mayoría de estas metas no se pudieron cumplir por el juego de la oposición en el Congreso.

Aunque el nivel de popularidad del gobierno de Mireya Moscoso se redujo (las encuestas de opinión de ese año mostraban un alto grado de inconformidad con el manejo económico del gobierno) aún se mantenía en niveles adecuados.

Las políticas del gobierno no lograron frenar el nivel del desempleo, que se incrementó levemente durante ese año, alcanzando el 16,5%.

## PARAGUAY

| | Promedio Regional Año 2004 | Año 2004 | Año 2003 | Año 2002 |
|---|---|---|---|---|
| *Índice de Desarrollo Democrático* | 4,659 | 1,689 | 3,214 | 2,255 |
| Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles | 4,592 | 3,543 | 3,572 | 3,779 |
| Calidad Institucional y Eficiencia Política | 4,728 | 2,029 | 3,953 | 1,477 |
| Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar | | -1,080 | -0,318 | -0,376 |
| Capacidad para generar Políticas que aseguren eficiencia económica | | -1,115 | -0,779 | -0,369 |

### *PRESIDENTE: LUIS GONZÁLEZ MACCHI*

Durante el año 2002 la política del país se caracterizó por un aumento de la desconfianza de la población hacia la clase gobernante, como consecuencia de la ingobernabilidad política, que sumada a la crisis económica dio como resultado la inestabilidad política y el incremento de la inseguridad y la delincuencia en el país.

En el 2002, la economía del país experimentó un deterioro mayor que en años anteriores. Según datos del Banco Central del Paraguay, la tasa de inflación fue del 14,6%, casi el doble que la registrada al final del 2001 cuando fue de 8,4%, lo que sumado a la caída de la

economía ubicó al Paraguay como una de las economías con más bajo nivel de ingreso per cápita de toda América Latina. El fuerte incremento de pusieron en jaque a la economía y a la política.

La economía paraguaya históricamente muy dependiente de sus dos vecinos, durante el año 2002, se vio fuertemente afectada por la crisis Argentina y la inestabilidad de la moneda brasileña, situación que produjo aún mayor inseguridad en la conducción de la política nacional.

A mediados del 2002, el sistema financiero sufrió una crisis con la caída del Banco Alemán S.A. (el segundo a nivel de ahorros dentro del sistema bancario nacional). Días antes había sido calificado por el Banco Central del Paraguay como una de las instituciones bancarias de más alto ranking, dejando a inversionistas y ahorristas esperando la devolución de sus aportes.

El gobierno intentó cumplir los ajustes fiscales y financieros exigidos por el FMI para recibir un préstamo de 200 millones de dólares. El acuerdo no se consiguió debido a la oposición de la Cámara de Diputados dominada por opositores al presidente González Macchi. La corrupción siguió creciendo y el presidente cerró el año con un alto rechazo de la ciudadanía.

En marzo, el gobierno inició un ambicioso programa de privatizaciones que tropezó con la oposición de la sociedad paraguaya. Se produjeron grandes movilizaciones y enfrentamientos con la policía. La ley de Reforma del Estado, inspiradora del programa, fue derogada por el Congreso.

Luego de tres semanas ininterrumpidas de movilizaciones y protestas sociales en todo Paraguay, el gobierno del Presidente Luis González Macchi intentó retomar equilibrio y orden público. Paso a paso el mandatario fue retrocediendo en sus propuestas, con el ánimo de mantenerse en el poder. En primera instancia retiró del Congreso el proyecto de Ley Antiterrorista reclamada por la embajada estadounidense; el proyecto de Ley de Fusión de las entidades públicas de crédito (privatización de la banca pública), elaborada entre el gobierno y el Banco Interamericano de Desarrollo; el proyecto de IVA para los productos agrícolas, impulsado por el Ministerio de Hacienda; y la concesión de las rutas paraguayas a empresas privadas.

Ante esta decisión, el Congreso Democrático del Pueblo dispuso que se pusiera fin a los bloqueos de caminos y carreteras, pero con la advertencia de que estarían vigilantes y en permanente movilización para exigir el cumplimiento de los dos últimos puntos de su pliego de peticiones: la eliminación de la ley de privatizaciones generales 1615 y la no venta de la Compañía Paraguaya de Comunicaciones, COPACO.

Ante la continuidad del proceso de cambio en telecomunicaciones, los sectores campesinos decidieron trasladar su protesta hasta Asunción, para lo cual organizaron diferentes caravanas hacia la capital. Esto no fue bien recibido por el gobierno, quien dispuso la salida de los militares de sus cuarteles, en apoyo a la Policía Nacional. Los enfrentamientos fueron inevitables.

Nuevamente Macchi dio un paso atrás y ordenó la suspensión sin fecha límite de la venta de la telefónica nacional. Ello le sirvió únicamente para que sus propios colaboradores lo consideraran como un mandatario débil, fácil de ceder a las presiones, e incluso, incapaz de gobernar en situaciones críticas. El mismo presidente del Banco Central de Paraguay se lamentó por la decisión del mandatario pues señaló que la no venta de COPACO haría fracasar el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, lo cual agravaría aún más la crisis económica iniciada en 1995.

En mayo, la oposición presentó una moción de censura contra el presidente (acusado en repetidas ocasiones de corrupción) que fue rechazada en agosto por la Cámara de Diputados. La propuesta impulsada por el opositor Partido Liberal Radical Auténtico, del vicepresidente Julio Franco, fue respaldada por legisladores de la oficialidad colorada, y de los partidos País Solidario y Patria Querida.

En julio, se produjo una oleada de protestas en todo el país contra el Gobierno de Luis González Macchi. El 15 el presidente declaró el estado de excepción por cinco días y movilizó a las fuerzas armadas después de que una ola de manifestaciones en reclamo de su renuncia, dejara un saldo de dos muertos y por lo menos 50 heridos.

Las protestas, que el gobierno atribuyó a seguidores del ex general Lino Oviedo, se produjeron en veinte lugares del país, con bloqueos de puentes y rutas.

El estado de excepción de cinco días decretado por el Gobierno fue confirmado por el Congreso.

Centenares de campesinos, indígenas, docentes, estudiantes, obreros, trabajadores públicos y delegados de organizaciones populares y sindicales, tomaron definitivamente la plaza ubicada frente al Congreso Nacional en Asunción, para exigir también la salida del presidente, a quien acusaban de corrupto e inepto en la conducción de las riendas estatales.

Por otro lado, la Central Nacional de Trabajadores del Paraguay, CNT, resolvió sumarse activamente a las protestas con la convocatoria a una huelga general por tiempo indeterminado, hasta que el gobierno y el Congreso pusieran fin a los intentos de privatizar lo que restaba de empresas en manos del Estado, el cese a la represión, la sanción a los culpables de la muerte de un campesino y la sanción a quienes intentaron feriar con la Compañía Paraguaya de Comunicaciones, COPACO.

El gobierno de González Macchi estuvo plagado de denuncias de corrupción, pero la lealtad de legisladores de su Partido Colorado impidió varios intentos de destituirlo. Y en febrero enfrentó un juicio político por mal desempeño de funciones y presuntos hechos de corrupción, pero el Senado no logró la mayoría de votos para removerlo.

Una auditoría realizada en el Ministerio de Hacienda descubrió una red interna para el robo de las recaudaciones. En cinco años habían desaparecido al menos 30 millones de dólares. El propio Presidente fue acusado por la justicia del desvío de 16 millones de dólares de bancos intervenidos por el Estado y de utilizar un coche robado para uso oficial. La crisis financiera reveló que varias personas vinculadas al Gobierno, incluida la primera dama, tenían millonarios depósitos en dólares en las Islas Caimán.

O sea que la agenda política e institucional paraguayas transcurrieron el año analizado bajo el signo de la corrupción, la debilidad del gobierno y la convulsión social, por ello no extraña que ocupe el anteúltimo lugar en nuestro IDD-Lat 2004.

## Perú

| | Promedio Regional Año 2004 | Año 2004 | Año 2003 | Año 2002 |
|---|---|---|---|---|
| *Índice de Desarrollo Democrático* | 4,659 | 3,688 | 3,602 | 4,352 |
| Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles | 4,592 | 3,832 | 4,606 | 6,701 |
| Calidad Institucional y Eficiencia Política | 4,728 | 4,693 | 3,833 | 3,070 |
| Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar | | -0,767 | -0,651 | -0,699 |
| Capacidad para generar Políticas que aseguren eficiencia económica | | -0,383 | -0,568 | -0,368 |

En lo económico, el país experimentó durante los primeros nueve meses del año, un crecimiento del PIB del 4,7% y un aumento de la inversión privada. Otros indicadores como el empleo, el consumo y la recaudación también eran favorables, lo que se traducía en un alto índice de aprobación al gobierno y una razonable popularidad del presidente Toledo. Sin embargo, las elecciones regionales de noviembre supusieron un duro golpe para Perú Posible, el partido en el gobierno. Esto, sumado al resurgimiento de Sendero Luminoso, arrojó un panorama complejo para el presidente, quien redujo notablemente sus índices de popularidad a finales de año.

El 17 de junio, el presidente Alejandro Toledo decretó estado de emergencia en Arequipa tras intensas protestas callejeras suscitadas por la privatización de las eléctricas Egasa y Egesur. El caso fue puesto en manos de la justicia y provocó una importante crisis política que obligó a Toledo a remodelar el gabinete.

La privatización de Egasa y Egesur habían provocado fuertes y persistentes movilizaciones sociales en las ciudades de Arequipa y Tacna que congregaban a diversos grupos que se oponían, recibiendo el apoyo del opositor partido APRA y de su máximo dirigente, Alan García. A las protestas iniciales se agregaron diversos alcaldes de municipios regionales, llegándose a conformar un Frente Amplio antiprivatizador.

El alcalde de Arequipa presentó un recurso ante los tribunales para anular las referidas privatizaciones, circunstancia que posibilitó al gobierno desdecirse y señalar que el proceso se postergaba hasta que no hubiese un pronunciamiento de los tribunales. También accedió a la formación de una Comisión de Alto Nivel para que estudiara los casos. Esto se tradujo en un incremento de las presiones y de los hechos de violencia que en definitiva empujaron al gobierno a suscribir un acuerdo con los manifestantes, denominado Declaración de Arequipa. En ésta se sostenía, en lo medular, que los "representantes del gobierno reconocían que el sentimiento y opinión de la comunidad arequipeña era visiblemente adversa al proceso de privatización". Tal afirmación equivalía claramente a una vuelta atrás.

Esta actitud de increíble sumisión a las presiones desbordadas no fue compartida por el Ministro del Interior, quien renunció al cargo y señaló que no se arrepentía de haber adoptado medidas represivas en la zona de protestas para cumplir con la obligación gubernamental de mantener el orden público.

A menos de tres semanas de la fecha en la que el presidente daría a conocer la recomposición de su Gabinete ministerial, el 28 de julio, su equipo de ministros, liderado por el abogado Roberto Dañino, presentó su renuncia.

La renuncia de todo el Gabinete ministerial, considerada por los analistas como una de las crisis más fuertes del Gobierno, ocurrió en momentos en que la gestión del presidente ya recibía la desaprobación del 70 por ciento de los peruanos. Esta crisis se inició con la dimisión del ministro de Relaciones Exteriores, quien presentó su renuncia irrevocable al cargo. Seguidamente, el Ministro de Trabajo confirmó la decisión del Gabinete ministerial de renunciar anticipando la esperada decisión de reemplazo del Gabinete.

En el fondo de las movilizaciones subyacía una de las variadas inconsistencias del Presidente Toledo. Como candidato él había asegurado que no efectuaría tales privatizaciones, de tal manera que al hacerlo no sólo se contradecía, sino que además provocaba un sentimiento de frustración en quienes habían sido sus seguidores desde la primera hora. Ante ello Toledo volvió sobre sus pasos, generándose la percepción de un gobernante que no era capaz de mantener sus decisiones en tiempos de crisis.

Las señales que se derivaron de estos acontecimientos fueron de singular gravedad. En primer lugar, el gobierno quedó en una posición de notoria debilidad. Sus opiniones y decisiones se mantuvieron mientras no se opusieran a ellas movilizaciones prolongadas que incluyeran expresiones de violencia. En tal caso, el gobierno, en vez de restablecer el orden y garantizar la seguridad, nombraba comisiones y dialogaba con los manifestantes para dar legitimidad social a la revisión y derogación de sus decisiones anteriores. El gobierno y, en particular, el presidente Toledo perdieron su credibilidad.

En segundo lugar, en materia de privatizaciones se generó un clima de inestabilidad e incredulidad entre los inversionistas extranjeros.

En tercer lugar, se dio una primera señal de que más allá de una postergación del proceso de privatizaciones, a lo que se apuntaba era al cambio en el modelo económico implementado a comienzos de los años noventa.

En cuarto lugar, quedaba de manifiesto que no había liderazgo presidencial en Perú. Tras el manejo de esta situación, Toledo quedó caracterizado como un gobernante que no guardaba relación entre lo que sentía y lo que hacía, por lo que sus decisiones fueron extremadamente vulnerables a los cambios en su temperamento y francamente permeables a las presiones externas cuando provenían de masas movilizadas.

En quinto lugar, tanto el desencadenamiento del conflicto como las consecuencias políticas que se fueron agregando, dejaron en evidencia que Perú era cada vez más un escenario propicio a los estallidos sociales.

En definitiva, lo que pasaba en Perú marcaba el inicio de una etapa de redefiniciones a nivel de gobierno. Quedaba claro que por sobre las garantías que daba el Ministro de Economía, Pedro Pablo Kuczynski, sobre la manutención y proyección del modelo económico, había terminado por prevalecer el perfil contradictorio del Presidente que ya se había insinuado en la campaña electoral. También quedaba claro que en ese escenario las instituciones no eran las que tenían la última palabra, sino que ésta se encontraba en las movilizaciones sociales que no debían hacer gran esfuerzo para descolocar a las autoridades.

El 22 de julio, todos los partidos políticos y fuerzas sociales firmaron un Acuerdo Nacional de Gobernabilidad, documento que establecía 20 políticas de Estado con carácter vinculante para Gobiernos elegidos en los próximos veinte años.

El 18 de noviembre se realizaron elecciones regionales y municipales. La primera consecuencia de la elección fue la contundente derrota del gobierno. El electorado expresó un categórico rechazo a la política vacilante del Presidente. El ganador más importante de la jornada fue el APRA, partido liderado por el ex Presidente Alan García Pérez.

La distribución de los gobiernos regionales fue la siguiente: APRA 10; diversos movimientos independientes 8; Unión por el Perú (coalición de izquierda) 3; Acción Popular 1; Somos Perú 1; Nueva Izquierda 1; y el gobernante partido Perú Posible 1. Dos años atrás, el partido oficialista tenía mayoría en 22 de las 25 provincias del país.

El hecho de que la segunda fuerza en número de presidencias regionales fueran diversos movimientos independientes de carácter regional y no necesariamente vinculados entre sí, significaba que fuera del potenciamiento del APRA, persistió en el país una fuerte atomización política que, a su vez, era reflejo de una crisis de representación de los partidos.

El independentismo sobrepasó los límites de lo absurdo en esta elección. No sólo por la enorme cantidad de listas, tanto a nivel regional como municipal, sino por las curiosas denominaciones de las mismas que en nada permitían perfilar los proyectos en que se sustentaban sus candidaturas: movimientos como "La Manzana", "Solución Popular" o "Chim Pum Callao", invitaban más a la sonrisa que a la reflexión.

La centroderecha peruana no logró mayor representatividad, aun cuando ganó la alcaldía de Lima, con Luis Castañeda, un político que había hecho un variado recorrido por diversas agrupaciones políticas y que fuera candidato presidencial el año 2000 por "Solidaridad Nacional", en competencia con la entonces postulante oficial del sector Lourdes Flores.

Para complejizar aún más el escenario, hay que agregar que el fujimorismo estuvo presente de manera indirecta a través de personeros que formaron parte de sus filas y que aparecieron reubicados hasta en los lugares más insólitos, como fue el caso de Miguel Mufarech, elegido presidente del gobierno regional de Lima y que en 1998 fue destacado militante del movimiento fujimorista “Vamos Vecino”.

Más allá de los datos electorales hay un factor potenciador de crisis que no puede dejarse de lado y que revela la improvisación con que se realizaron las elecciones. La Ley de

Gobiernos Regionales fue promulgada sólo el día antes del acto electoral. En otras palabras toda la campaña se desarrolló sobre la base de presumir una existencia de cargos a los que se postulaba sin que realmente estuviesen consagrados jurídicamente.

¿Con qué respaldo político podrá imponer sus criterios el débil gobierno de Toledo ante gobiernos regionales dirigidos por sus opositores? En la delicada materia de asignación de recursos, la pugna puede ser dramática y resultar altamente perjudicial para el país, pues si el gobierno central no logra establecer disciplina presupuestaria, aumentará el déficit fiscal.

## REPÚBLICA DOMINICANA

| | Promedio Regional Año 2004 | Año 2004 |
|---|---|---|
| *Índice de Desarrollo Democrático* | 4,659 | 4,631 |
| Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles | 4,592 | 4,625 |
| Calidad Institucional y Eficiencia Política | 4,728 | 4,657 |
| Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar | | -1,227 |
| Capacidad para generar Políticas que aseguren eficiencia económica | | 1,207 |

### *PRESIDENTE: HIPÓLITO MEJÍA*

En 2002, el gobierno tuvo que enfrentar a una importante crisis económica y política generador por reiterados cortes en el suministro eléctrico. Las tensiones entre usuarios, compañías distribuidoras y el gobierno fueron incrementándose progresivamente hasta llegar a violentos enfrentamientos en las calles e investigaciones en el Senado.

La muerte de Joaquín Balaguer conmocionó en julio al país. Finalizaba con él una etapa trascendental de la política dominicana.

Antes, el 16 de mayo se realizaron las elecciones legislativas y municipales. Los dominicanos acudieron a las urnas para elegir entre 11 mil candidatos a 32 senadores, 150 diputados, 125 alcaldes, 787 regidores (ediles) y otros tantos suplentes, cargos por los que compitieron 23 agrupaciones políticas.

Los electores inscritos en el padrón electoral llegaron a los 4,6 millones, distribuidos en 11.649 colegios electorales ubicados en todo el país. De acuerdo con los resultados emitidos por la JCE, el porcentaje de abstención fue del 48,98 por ciento.

La legislación electoral dominicana estrenó tres novedades en su sistema electoral: El voto preferencial, las circunscripciones electorales y la participación del 33 por ciento de la mujer en las listas partidarias.

La izquierda participó unida en una Coalición integrada por doce (12) organizaciones y tres boletas, pero no alcanzó representación, mientras que cerca del 55% de los votantes se abstuvo de ejercer sus derechos.

Los fraudes electorales formaban parte de un pasado oscuro en la República Dominicana, por eso estaban inscritos 6 mil vigilantes ciudadanos y cientos de observadores extranjeros que buscaban evitar el retorno del fantasma del fraude electoral en los comicios presidenciales. La violencia política de ese año cobró seis vidas y decenas de heridos. Desde 1986 las campañas políticas han costado la vida a 90 personas y dejado más de 200 heridos.

El aumento de la popularidad de Leonel Fernández hizo que el gobierno de Mejía, desesperado, utilizase en forma abierta y descarada los recursos del Estado a su favor. El mandatario destinó 18.000 motocicletas para moto-taxis, que circulaban en patrullas embanderadas. Los empleados públicos debían participar de los actos de campaña del presidente y los transportes estatales servían para acarrear a militantes del PRD. Mejía regalaba planchas eléctricas y material de construcción a cambio de votos.

El Partido Revolucionario Dominicano (PRD), partido del presidente Hipólito Mejía, se consolidó como la principal fuerza política con el 42,24% de los votos.

## URUGUAY

| | Promedio Regional Año 2004 | Año 2004 | Año 2003 | Año 2002 |
|---|---|---|---|---|
| Índice de Desarrollo Democrático | 4,659 | 7,517 | 9,766 | 9,736 |
| Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles | 4,592 | 6,734 | 7,904 | 8,112 |
| Calidad Institucional y Eficiencia Política | 4,728 | 6,276 | 7,950 | 7,950 |
| Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar | | 1,482 | 1,900 | 2,195 |
| Capacidad para generar Políticas que aseguren eficiencia económica | | 0,542 | 1,777 | 1,215 |

### *PRESIDENTE: JORGE BATLLE*

Desde el inicio de su mandato, el gobierno se articuló en una coalición, formada junto al Partido Blanco, lo cual le permitió contar con mayoría parlamentaria, que en octubre del año 2001 entregó al presidente un paquete de 57 medidas de reactivación económica, las mismas fueron ignoradas en su gran mayoría por el Ejecutivo.

El Presidente Jorge Batlle, del tradicional Partido Colorado, había asumido en marzo de 1999 con crédito y popularidad, apoyo que decayó fuertemente en el 2002 debido a la debacle económica nacional y regional de los años siguientes a la asunción de su mandato.

El país en el 2002 vivió una de las mayores crisis financieras de su historia cuando los ahorristas argentinos arrastrados por la crisis de su país, retiraron de los bancos uruguayos depósitos por valor de 4.022 millones de dólares. El Gobierno se vio obligado a decretar el cierre de los bancos por una duración mínima de 24 horas en un intento de detener la fuga de depósitos.

El gobierno se encontraba negociando desde hacía meses un paquete de rescate financiero con los organismos multilaterales. La última etapa de las conversaciones se inició el 23 de julio de 2002, justo el día en el que Batlle tuvo que remover al hasta entonces ministro de Economía, Alberto Bensión, luego de que éste perdiera la confianza del Partido Nacional (o Blanco), e instala en el cargo a Alejandro Atchugarry. El propio Atchugarry confirmó que los negociadores lograron convencer en Washington al FMI de enviar ayuda para hacer frente a la situación. Crucial para ello resultó el apoyo de Estados Unidos, cuyo Departamento del Tesoro lanzó un comunicado diciendo que "Uruguay ha sido un fuerte actor en América Latina y merece un continuo apoyo de la comunidad financiera internacional".

El perfil de Atchugarry parecía el apropiado. El ministro era el hombre de confianza de Batlle en el Congreso y tenía un sesgo marcadamente político.

La oposición izquierdista, reunida en la alianza Encuentro Progresista Frente Amplio (EP-FA), era poderosa y poseía influencia en los sindicatos. Pese a que era esperable que el EP-FA resistiera los cambios que debían producirse para satisfacer al FMI, lo más probable era que reinara la mesura. El ejemplo de Argentina, con su crisis económica, social y política, era muy cercano como para que lo ignorasen. Nadie esperaba que Uruguay cayera a los niveles de su vecino.

El partido Blanco retiró a sus Ministros del Ejecutivo y dejó la coalición de gobierno por las diferencias surgidas en el abordaje de la situación de crisis económica y financiera que venían manifestándose desde octubre de 2001. Con la renuncia de cuatro de sus cinco ministros, el líder blanco y ex presidente Luis Lacalle justificó la decisión porque, opinó que el gobierno se agotaba y se vaciaba de contenido. Sin embargo, la sociedad entre ambos partidos tradicionales de Uruguay continuaría en el Congreso. Pese a que la mayoría de los ministros afectados no deseaba esta ruptura, y dos de ellos pertenecían a sectores que no votaron por abandonar la coalición, pero todos cumplieron con la resolución del Directorio y la Convención.

La ruptura fue atenuada por las “seguridades” proporcionadas por los blancos de que sus legisladores apoyarían al gobierno en el parlamento, sin lo cual la aprobación de normas legales favorables al gobierno sería imposible. Con ello, además, los nacionalistas blancos retuvieron sus cargos en las empresas y servicios autónomos del estado que tienen directorios colegiados.

La caída del gabinete no supuso un cambio en los apoyos internos del partido Colorado. El principal socio de la lista 15 de Batlle, el Foro Batllista liderado por el ex presidente Julio María Sanguinetti, se mantuvo en la prudencia. No pidió cubrir las vacantes con hombres de su sector.

El presidente Batlle manifestó su interés en modificar la ley de ministerios para reducirlos, de modo que sólo una de las cuatro carteras renunciantes fuese cubierta. Dado que el Ministerio de Deportes se creó exclusivamente por pedido del Dr. Luis Alberto Lacalle, para tener un hombre más en el gabinete, este era fácil de suprimir; sus competencias serían subsumidas por el Ministerio de Educación y Cultura de donde provenían las direcciones e instituciones manejadas por ese ministerio. El Ministerio de Turismo creado hacía dos administraciones retornaría como Dirección al Ministerio de Industrias.

El presidente pretendía que el Ministerio de Vivienda, Administración Territorial y Medio Ambiente, retornase como direcciones al ámbito del Ministerio de Transporte, comunicaciones y Obras Públicas, pero se le hizo notar que eran demasiadas competencias para ser manejada desde un sólo ministerio. A su vez la posibilidad de suprimir el Ministerio de Trabajo, fue vista como irritativa en tiempos de agitación social. Por lo tanto se abandonó la idea de suprimir estas dos carteras.

Mientras se lograba el cambio legal, los Ministerios de Turismo y Deportes pasaron a ser cubiertos por otros titulares. Ahora Batlle contaba con un gabinete que estaba integrado por mitades por representantes políticos y técnicos sin respaldo partidario.

El gobierno asumió, en esta nueva circunstancia, casi un carácter “provisional”, hasta la próxima elección, o la próxima crisis que obligara a hacer un ajuste de rumbo fuerte.

Por ahora era un gobierno más administrador que innovador o reformador y en buena medida de perfil tecnocrático, especialmente en los ministerios que manejaban aspectos económicos y sociales, pero había una fortísima excepción. El ministerio más relevante, el de Economía y Finanzas, normalmente en manos de un técnico y no de un político que fuera elegido en un comicio, estaba precisamente en manos de una persona de estas características, el Dr. Alejandro Atchugarry, que pasó a ser el referente sustancial de gobierno.

La ruptura precipitada por los nacionalistas tenía un contenido electoralista. Considerando que el partido colorado debía pagar la “factura” por el descontento popular frente al gobierno la jugada buscaba tener una imagen “diferente”, de modo que el partido apareciera corrido hacia la “izquierda”, dejando en solitario en el espectro a la “derecha” a los colorados.

La estrategia del líder blanco Lacalle era un “buen negocio” apuntando a una elección en la que buscaría que su partido fuera la segunda fuerza en detrimento de los colorados.

Entre los colorados, Batlle que tenía un débil aparato propio, la “lista 15”, se encontraba en situación de total agotamiento. Ni siquiera tenía en su elenco político seguidores fuertes para poder cubrir las subsecretarías vacantes. El partido Colorado era el Foro Batllista y Sanguinetti.

## VENEZUELA

| | Promedio Regional Año 2004 | Año 2004 | Año 2003 | Año 2002 |
|---|---|---|---|---|
| *Índice de Desarrollo Democrático* | 4,659 | 1,552 | 2,811 | 2,243 |
| Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles | 4,592 | 3,033 | 4,088 | 3,129 |
| Calidad Institucional y Eficiencia Política | 4,728 | 1,032 | 2,083 | 2,183 |
| Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar | | -0,498 | -0,701 | -0,640 |
| Capacidad para generar Políticas que aseguren eficiencia económica | | -0,462 | 0,153 | -0,186 |

### *PRESIDENTE: HUGO CHÁVEZ*

2002 fue un año políticamente convulsionado por la permanente confrontación entre el gobierno de Hugo Chávez y la oposición. En abril, el presidente Chávez fue derrocado durante 48 horas y dio paso a un fugaz gobierno de transición presidido por Pedro Carmona, que terminó huyendo del país y con la reposición de Chávez en el poder.

El 10 de abril, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), declaró la huelga general indefinida, al día siguiente se produjeron violentos enfrentamientos.

El 12 de abril se produjo el golpe de Estado, generando una situación de gran confusión en el poder, el presidente Chávez parecía haber renunciado y Pedro Carmona (presidente de la organización empresarial Fedecámaras) anunciaba que encabezaba el nuevo gobierno de transición de forma provisional. Pero tras dos días de incertidumbre, el 14 de abril, el presidente Chávez fue repuesto en el poder.

Tras ese tremendo episodio, de enorme gravedad institucional y política, la oposición incrementó sus manifestaciones de protesta al gobierno. Se convocaron dos huelgas generales, (la última de las cuales se mantuvo hasta febrero de 2003) a las que se sumó Petróleos de Venezuela (PDVSA) pilar fundamental de la economía venezolana.

Los esfuerzos de presionar por la salida de Chávez tuvieron dos momentos: abril de 2002 y el llamado paro cívico de diciembre de 2002 a febrero de 2003.

En ninguno la oposición se pudo cumplir el objetivo que se había propuesto – la salida de Chávez del poder– bien por presión militar, bien por renuncia o bien por un compromiso viable del presidente de proceder a una consulta popular de veredicto vinculante con fecha cierta y próxima. De hecho, los actos de abril determinaron la salida de Chávez del poder por 48 horas, por la vía de un pronunciamiento militar no violento.

El impulso de diciembre- febrero no determinó la salida de Chávez, pero aceleró la crisis económica y social que se venía desarrollando a un ritmo más pausado, intensificó la politización general de la sociedad y dio ocasión al despido masivo de los hombres de la industria petrolera, que había sido pivote central del paro cívico.

A finales de año, el país se encontraba paralizado, socialmente enfrentado y en una situación económica crítica. El gobierno solicitó la mediación del secretario general de la OEA, César Gaviria, para buscar una salida negociada a la crisis.

Ese año, Venezuela fue escenario de una contundente movilización ciudadana que reclamaba en las calles la renuncia del Presidente Chávez o una modificación constitucional que posibilitara la realización anticipada de elecciones presidenciales. Se trataba del llamado "Paro Cívico", que era una clara expresión de la protesta que surgía en la sociedad civil en contra de un gobierno caracterizado por su doble sello populista y autoritario. No se puede hablar, en este caso, de una acción política de la oposición institucional pues los partidos aún no se recuperan de la profunda crisis que los afectó en los años noventa, siendo reducidos a mínimas expresiones de representatividad. A diferencia de otras experiencias, eran las personas directamente o a través de sus asociaciones gremiales y sindicales las que estaban mostrando su voluntad de desobediencia civil frente a un gobierno que estimaban había perdido legitimidad.

La movilización en contra del coronel Hugo Chávez respondía a cuestionamientos de fondo de su gestión. En primer lugar, se le acusaba de apartarse en los hechos del comportamiento democrático. No aceptaba la existencia de juicios críticos a su gestión y no vacilaba en incentivar el empleo de la violencia en contra de quienes lo hacían. El permanente hostigamiento que sufrían los medios de prensa adversos, en especial los canales de televisión ilustraron esta afirmación.

En segundo lugar, se le acusaba de violar sistemática y reiteradamente el Estado de Derecho.

En tercer lugar, se le acusaba de polarizar al país y promover acciones terroristas. Respecto de lo primero bastaba escuchar sus discursos de enorme agresividad para con sus opositores y completamente alejados del propósito de buscar y consolidar la armonía social. Chávez hizo de la polarización social un instrumento para cimentar su "proyecto revolucionario". Proyecto que tuvo un impulso fundacional con respaldo ciudadano mientras el objetivo era promover el cambio constitucional, pero que una vez logrado quedó reducido a los propósitos personalísimos del caudillo. Respecto de la promoción del terrorismo, debe señalarse la creación por el chavismo de los llamados "Círculos Bolivarianos", agrupaciones civiles armadas que protagonizaron de manera cada vez más reiterada acciones paramilitares de intimidación a los opositores y en contra de los medios de prensa. El Presidente Chávez no sólo los favoreció con la permisividad gubernativa sino que públicamente los instó a actuar, como cuando los llamó a "defender la revolución con armas".

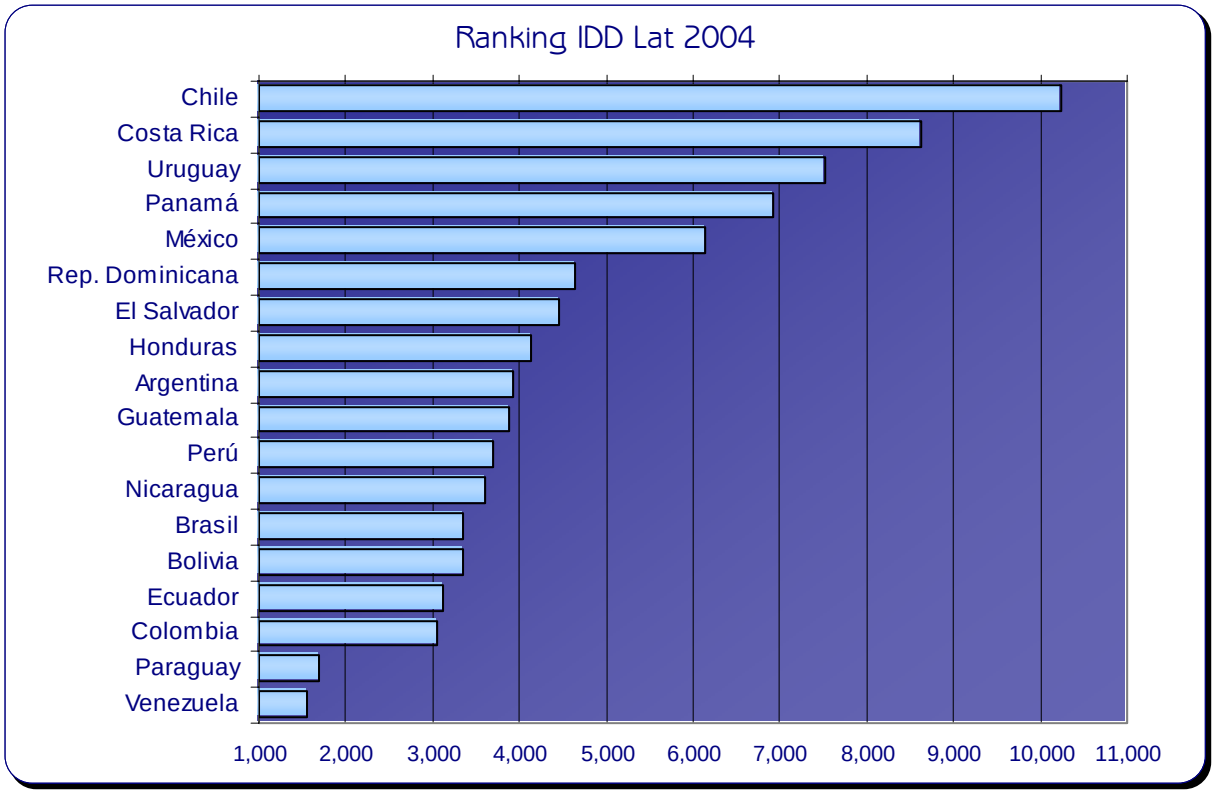
En cuarto lugar, se le acusaba de no escuchar las inquietudes ciudadanas. Su rechazo a la realización de cualquier consulta acerca de su gobierno era la expresión de un autismo político.

Si en el plano político estaban dados todos los elementos de una crisis general, en la economía también se evidenciaban claramente sus efectos. El Paro Cívico, en un año de inestabilidad permanente, había implicado un incremento del riesgo país en términos de dificultar seriamente el financiamiento externo para cualquier proyecto de inversión que se deseara llevar a cabo en Venezuela. El paro portuario había reducido las importaciones y exportaciones - entre ellas del petróleo - generando un impacto negativo sobre los ingresos fiscales y sobre el déficit presupuestario. El gobierno había decidido emitir dinero sin respaldo para solventar el gasto corriente recurriendo al financiamiento inflacionario.

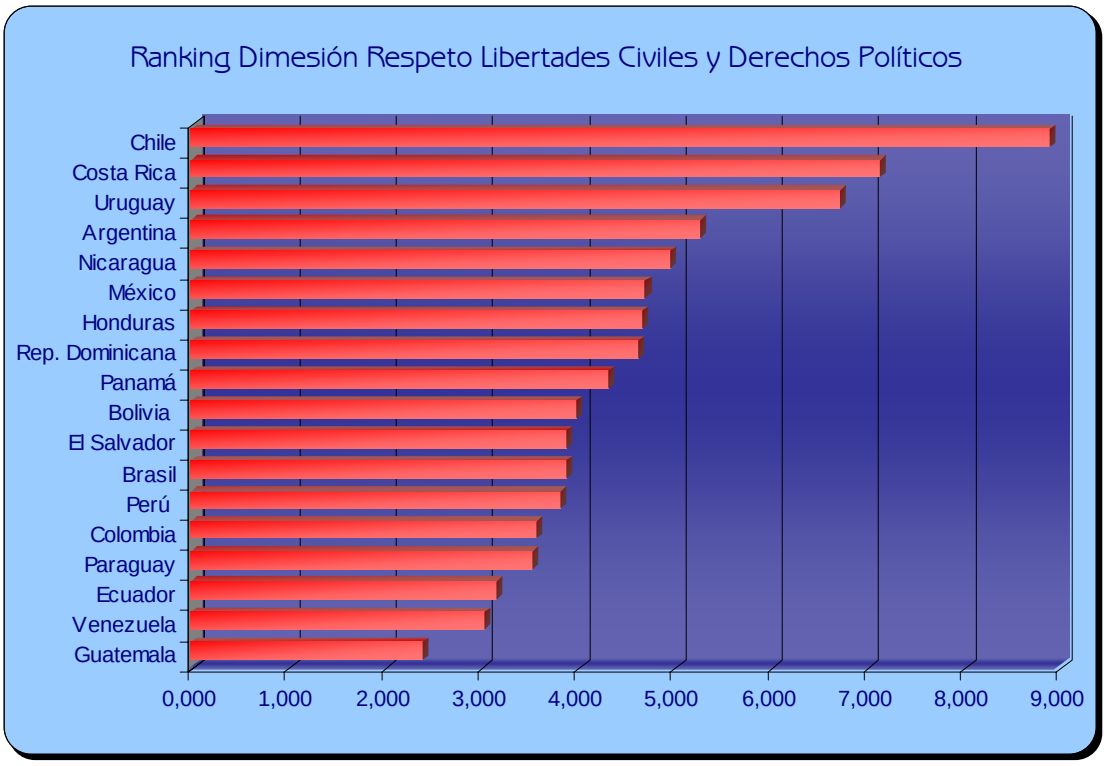
Los indicadores de mayor impacto social de esta crisis fueron el cierre de empresas, el incremento de la desocupación y la fuerte baja de la actividad comercial.

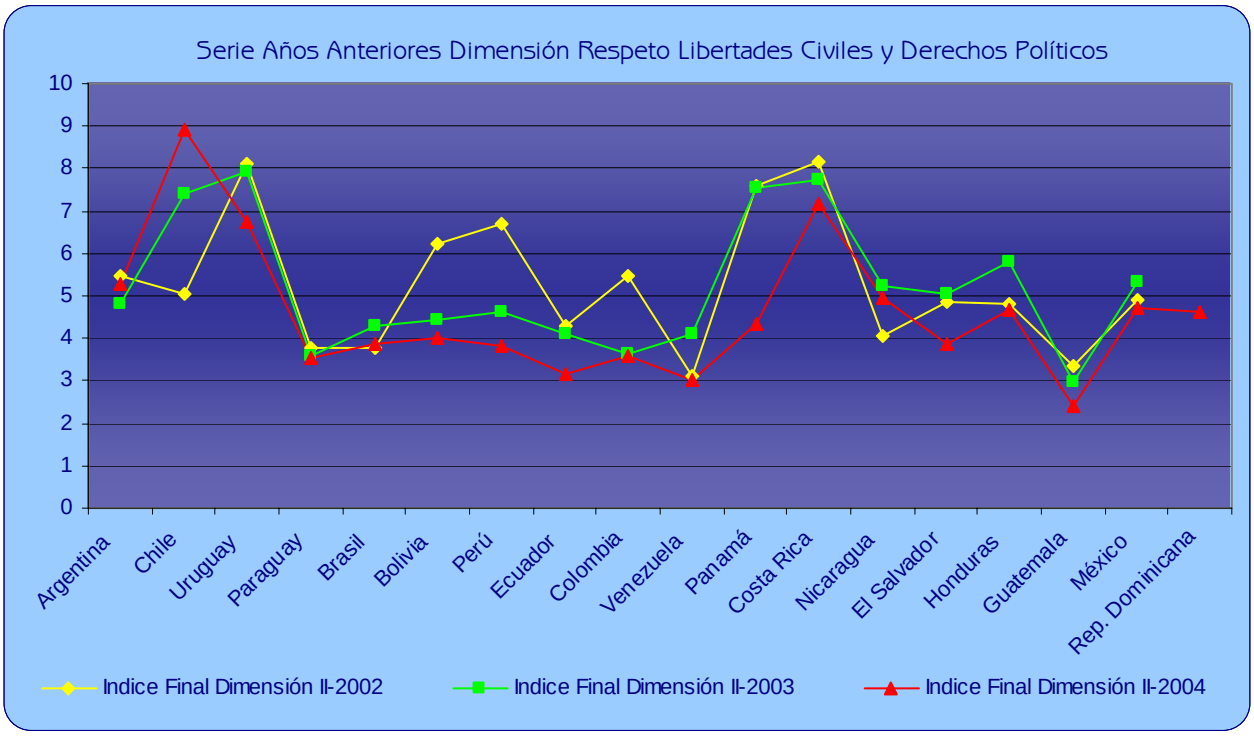
# Anexo I Gráficos

## Gráfico Ranking IDD-Lat 2004

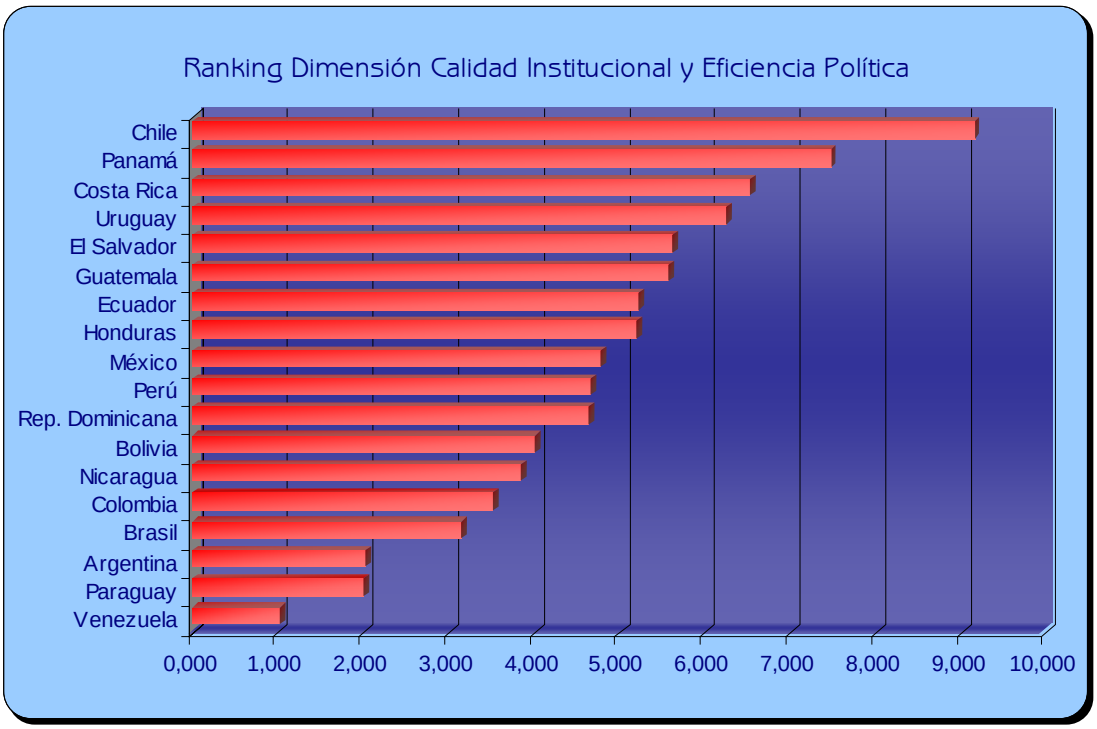


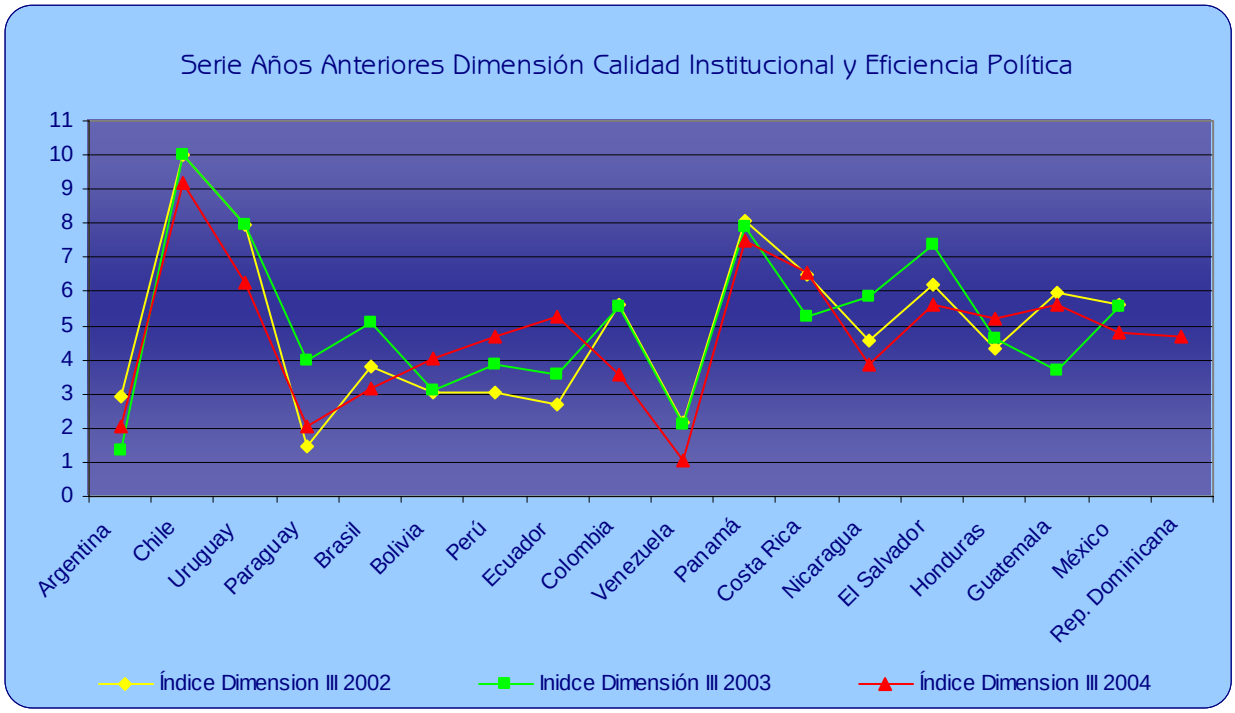
## Gráficos Dimensión Respeto de Derechos Políticos y Libertades Civiles



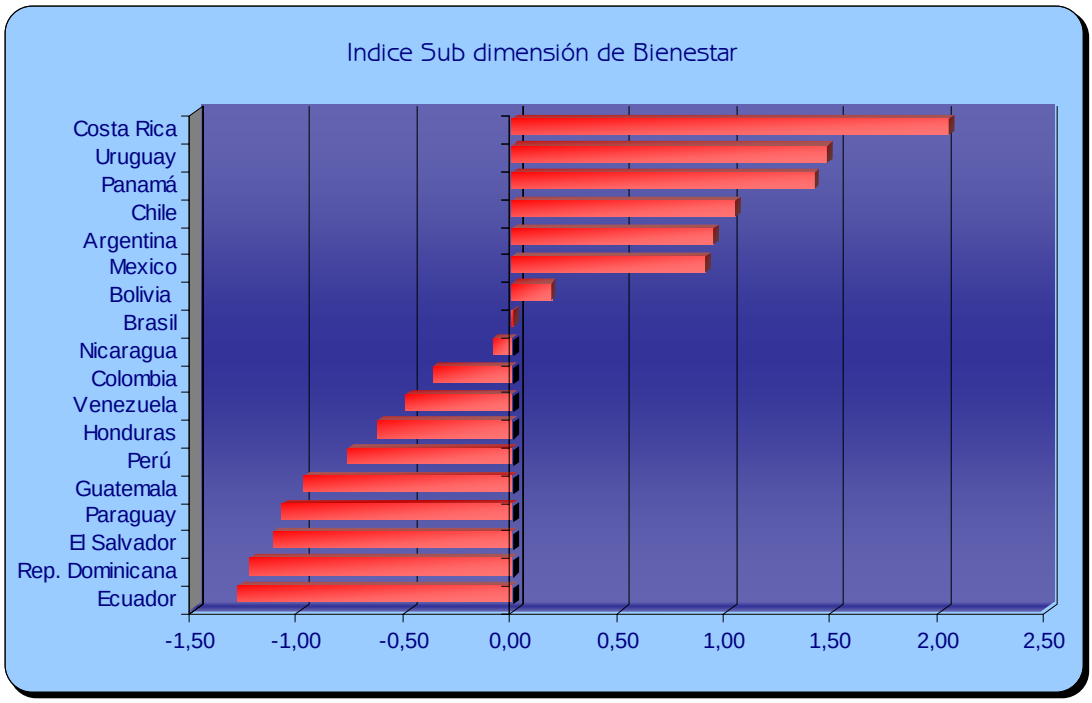



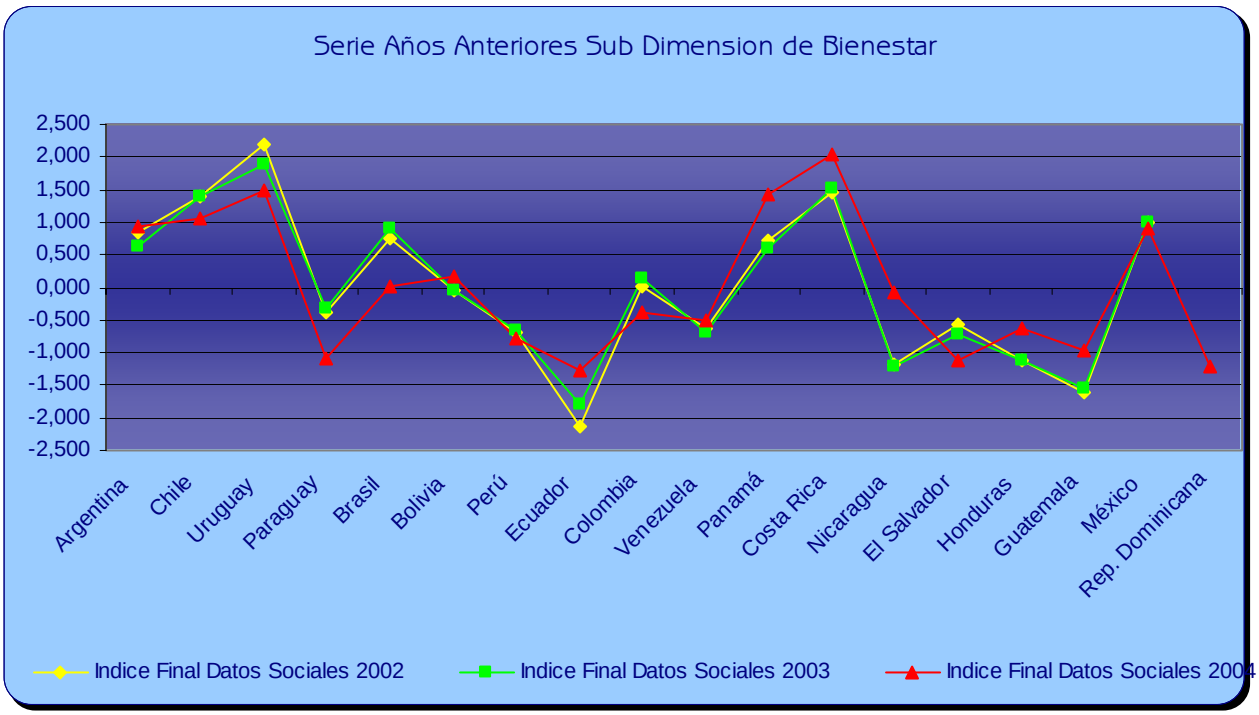
## Gráficos Dimensión Calidad Institucional y Eficiencia Política



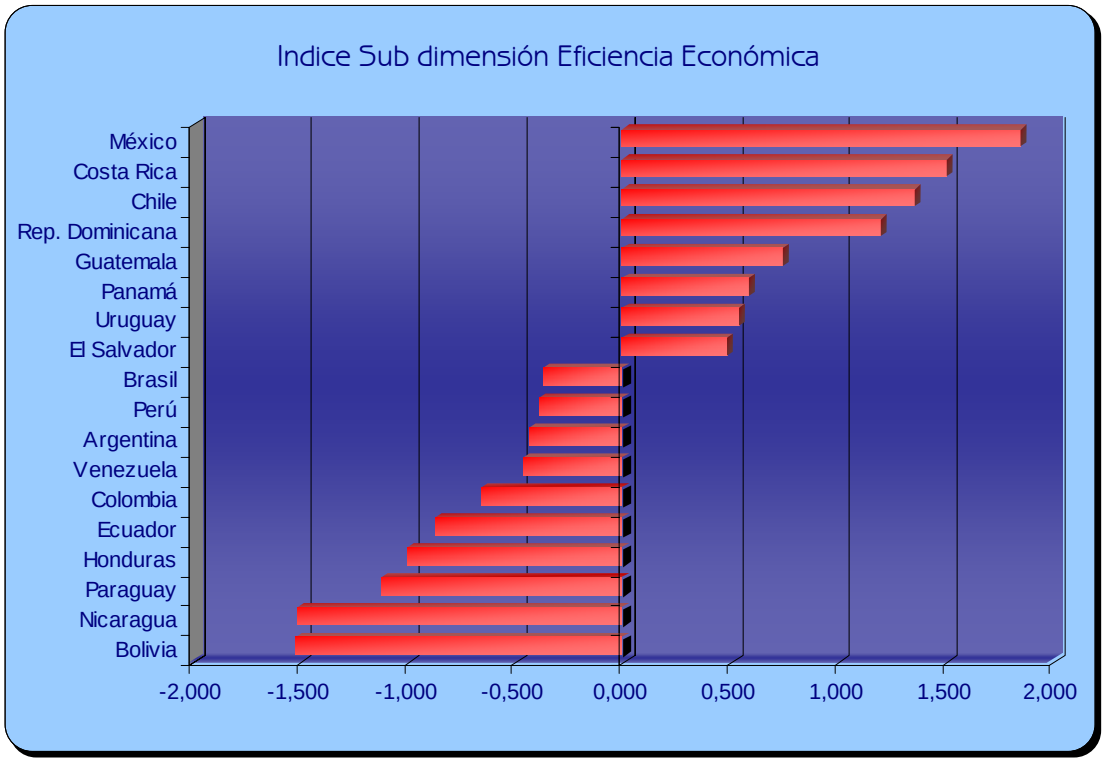



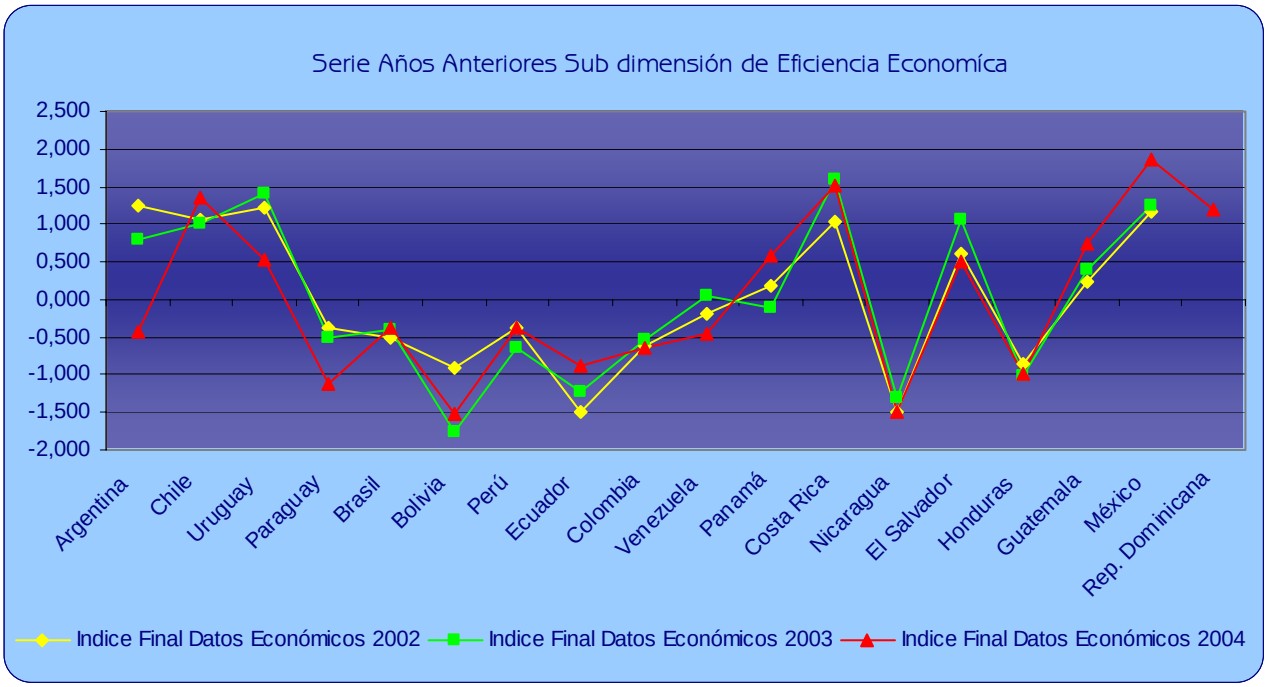
## Gráficos Sub Dimensión Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar



## Gráficos Sub Dimensión Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica



# Anexo II Formulación matemática

**CÁLCULO DEL IDD-LAT:**

**SUM** SUBÍNDICE DE RESPETO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y LIBERTADES CIVILES **+** SUBÍNDICE DE CALIDAD INSTITUCIONAL Y EFICIENCIA POLÍTICA **+** DIFERENCIA PROMEDIO DEL COMPONENTE BIENESTAR **+** DIFERENCIA PROMEDIO DEL COMPONENTE EFICIENCIA ECONÓMICA

**2**

**FORMALIZACIÓN DEL IDD-LAT**

Será conveniente especificar ciertos aspectos convencionales en materia de notación formal. El subíndice "i" señala que el índice o indicador se refiere al i-ésimo país estudiado. A su vez se establecen otros dos subíndices "m" y "a" para denotar que el indicador toma el menor o mayor valor (respectivamente) de la distribución. Debe mencionarse que todos los indicadores ponderados que se definirán en esta sección tienen como unidad de análisis países individuales, por lo que todos ellos aparecerán acompañados con el subíndice "i".

Dimensión II: Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles (indicador D2)

El indicador que condensa el análisis de esta dimensión utiliza los siguientes cuatro índices ponderados:

- $VAPPi = \frac{VAPi \times 10}{VAPa}$
- $IDPPi = \frac{IDPm \times 10}{IDPi}$
- $ILCPi = \frac{ILCm \times 10}{ILCi}$
- $IGGPi = \frac{IGGi \times 10}{IGGa}$
- $ICLDPi = \frac{ICLDi \times 10}{ICLDa}$

Donde VAP denota el valor del indicador Voto de Adhesión Política, IGG el valor del indicador Genero en el Gobierno, IDP el puntaje en el índice de derechos políticos, ILC el puntaje en el índice de libertades civiles e ICLDP el puntaje en el Indice de Condicionamiento de Libertades y Derechos por inseguridad.

Así, el indicador que pondera la calificación de los países en esta dimensión (D2) viene dado por la fórmula:

$$D2i = \frac{VAPPi + IDPPi + ILCPi + IGGPi + ICLDPi}{5}$$

Dimensión III: Calidad institucional y eficiencia política (indicador D3)

Los indicadores ponderados que se utilizan en esta dimensión son:

- $IPCPi = \frac{IPCi \times 10}{IPCa}$
- $PPPi = \frac{PPi \times 10}{PPa}$
- $APi = \frac{Ai \times 10}{Aa}$
- $IDPi = \frac{IDi \times 10}{IDa} \times \frac{FDi}{100}$

Aquí, IPC es el puntaje en el índice de percepción de la corrupción, PP el del índice de participación de los partidos políticos, A es el valor del indicador combinado de Accountability (que integra Accountability legal y política y Accountability social), ID es el indicador combinado de Desestabilización Democrática, y FD el factor de desestabilización de la democracia expresado en puntos porcentuales.

Utilizando estas fórmulas, el índice ponderado agregado de la dimensión III (D3) se define de la siguiente manera:

$$D3i = \frac{IPCPi + PPi + APi + IDPi}{4} \times \frac{100 - FADi}{100}$$

Donde FAD representa el valor del factor de anormalidad democrática (también expresado en puntos porcentuales).

Dimensión IV : Ejercicio de Poder efectivo para gobernar

Como ya se ha explicado esta dimensión tiene dos componentes, cada uno de lo cuales genera un índice ponderado diferente. El primero de ellos se define mediante los siguientes indicadores:

- $MIPi = \frac{MIm \times 10}{MIi}$
- $GSPi = \frac{GSi \times 10}{GSa}$
- $DUPi = \frac{DUm \times 10}{DUi}$
- $LPPi = \frac{LPm \times 10}{LPi}$
- $MSPi = \frac{MSi \times 10}{MSa}$
- $GEPi = \frac{GEi \times 10}{GEa}$

Aquí MS es el valor del indicador de Mortalidad Infantil, GS el gasto en salud como porcentaje del producto bruto interno, DU la tasa de desempleo urbano, LP el valor del indicador Hogares Bajo Línea de Pobreza, GE el gasto en salud como porcentaje del producto bruto interno y MS el número del indicador de matriculación secundaria.

A partir de estor indicadores ponderados se construyen los dos índices que caracterizan a este primer componente de la cuarta dimensión:

$P1i = \frac{MIPi + GSPi + DUPi + LPPi + MSPi + GEPi}{6}$ (promedio simple)

$P1i = P1i - \frac{i=1\ P1i}{n}$ (diferencia al promedio)

Donde, como de costumbre, $\sum_{i=1} P1i$ es la suma total de los valores de la distribución (para el índice P1) y "n" la cantidad de países estudiados.

Proseguimos ahora con la definición del segundo índice que compone esta dimensión. Los indicadores ponderados en los que se basa son:

- $ILEPi = \frac{ILEm \times 10}{ILEi}$
- $PPCPi = \frac{PPCi \times 10}{PPCa}$
- $BYPi = \frac{BYm \times 10}{BYi}$
- $EPi = \frac{Em \times 10}{Ei}$
- $IBFPi = \frac{IBFi \times 10}{IBFa}$

Donde ILE es el puntaje en el índice de libertad económica, PPC el producto per. cápita (ajustado por paridad de poder adquisitivo), BY el valor del indicador brecha del ingreso, E el porcentaje de deuda sobre el Producto Bruto Interno e IBF el nivel de Inversión Bruta Fija (también como porcentaje del PIB).

Así, mediante estos indicadores se definen, de manera análoga a lo hecho para el primer componente, los siguientes dos índices ponderados agregados de esta sub-dimensión:

$$P2i = \frac{ILEPi + PPCPi + BYPi + EPi + IBFPi}{5}$$

$$P2i = P2i - \frac{\sum_{i=1} P2i}{n}$$

Fórmula del Índice de desarrollo democrático de América Latina:

$$IDD\text{-}Lat = \frac{D2i + D3i + P1i + P2i}{2}$$

**Responsables del Equipo de Trabajo de Polilat.com**

| | |
|---|---|
| Director: | Lic. Jorge Arias |
| Coordinadora General: | Lic. Fabiana Cianfanelli |
| Coordinadora Área Metodología: | Lic. Elfreedes Sales Navas |
| Coordinador Información y Procesos: | Lic. Juan Turi |
| Estadística y Matemática: | Lic. Agustín Méndez |
| Legislación: | Dr. José María Vila Alen |
| Diseño: | Claudia Guzzo |

Impreso por CaRol-Go S.A en agosto de 2004
Alicia Moreau de Justo 1930 – 5º 505
(C1107AFN) Buenos Aires
Tel/Fax: (0054-11) 4307 2455/2436/2595
carolgo@carolgo.com.ar