

Octubre
2011



Es una entidad privada no lucrativa, conformada por empresarios a título personal, independiente de intereses sectoriales, gremiales o partidistas.

FUNDESA nació en 1,984 por el interés de empresarios guatemaltecos de generar e implementar programas que impulsen el desarrollo económico y social de Guatemala de manera sostenible.

CONSEJO DE FIDUCIARIOS

Edgar A. Heinemann
PRESIDENTE

Felipe Bosch
VICE-PRESIDENTE

José Miguel Torrebiarte
VICE-PRESIDENTE

Danilo Siekavizza
SECRETARIO

Álvaro Castillo Monge
TESORERO

DIRECTORES:

- Guillermo Castillo
- Juan Mauricio Wurmser
- Jaime Camhi
- Alejandro Arenales
- Julio Herrera
- Julio Arrivillaga
- Salvador Biguria
- Salvador Paiz
- Roberto Paiz K.
- Roberto Gutiérrez
- Cristian Rodríguez
- Humberto Olavarría
- Carmelo Torrebiarte
- Juan Carlos Paiz
- Fernando Bolaños



DESARROLLO DEMOCRÁTICO

Evaluación para Guatemala

www.idd-lat.org

El desarrollo democrático se ha llegado a considerar como aquél cúmulo de condiciones capaces de explicar las causas por las cuales **algunos países no logran avances significativos en su calidad institucional**, en la vigencia de derechos civiles y libertades ciudadanas, y en el desarrollo humano de sus pueblos, pese a enfrentar realidades sociales, culturales y económicas similares a otros países más desarrollados.

Desde 2002, la **Fundación Konrad Adenauer** y la consultora **Politat.com** han evaluado esta variable en 18 países de Latinoamérica, construyendo un índice que integra los conceptos **legitimidad, desempeño e impacto del sistema democrático a través de la implementación de políticas públicas**. Sin embargo, se evidencia en la región que el desarrollo de una cultura democrática exitosa, considerada como **aquella sociedad que sea capaz de crear condiciones para un mayor desarrollo económico, social y humano**, parece un desafío muy grande para gran parte de la dirigencia política latinoamericana.

Es así como la presente edición del **Boletín de Desarrollo** tiene como objetivo identificar cómo ha sido el desempeño del país en aquellos aspectos básicos para la construcción de una sociedad democrática y socialmente responsable, resaltando las áreas donde es necesario construir mejores condiciones de desarrollo para los guatemaltecos.

¿QUÉ ENTENDEMOS POR DESARROLLO DEMOCRÁTICO?

De acuerdo a la concepción sobre el **desarrollo democrático** que tienen los autores, la democracia engloba, a la vez, los **aspectos normativos e institucionales del proceso de gobernabilidad** y la praxis social, así como la participación efectiva de los ciudadanos en la definición de prioridades y de orientaciones que guían las políticas gubernamentales. Ahora bien, en cuanto al concepto amplio de desarrollo, en su vertiente económica, humana y social, las personas dependen de la existencia de instituciones políticas que faciliten una **representación efectiva y permitan el control público de gobernantes**.

En pocas palabras, al hacer referencia al concepto de desarrollo democrático, más que una condición estática en el tiempo, el fenómeno deber ser considerado un proceso, que no resulta de una sumatoria de los conceptos '**desarrollo**' y '**democracia**', sino de una integración y potenciación del significado de cada uno de ellos.

Desarrollo Democrático: Evaluación para Guatemala

Es por esta razón que el análisis del **Índice de Desarrollo Democrático**, al ser una evaluación continua a lo largo del tiempo, manteniendo una estructura con pocas variaciones en los criterios a medir, nos permite identificar la evolución del país en su cumplimiento de las demandas sociales inherentes a una democracia moderna. La relevancia de la medición tiene sentido, más que al realizar comparaciones con los demás países, al describir la tendencia que ha seguido el país en los últimos 10 años.

¿CÓMO MEDIMOS EL “DESARROLLO DEMOCRÁTICO”?

Las dos instituciones a cargo de la medición del **Índice de Desarrollo Democrático** utilizan una serie de indicadores que ponderan de distinta forma un grupo de aspectos relacionados directamente con el desarrollo de las democracias de la región. La mayoría de las variables hacen referencia a indicadores objetivos evaluados por instituciones multilaterales (e. g. OEA, FMI, BID y CEPAL) o por diversas fuentes nacionales. Complementariamente, los otros indicadores son tomados a partir de encuestas de percepción realizadas con el fin de conocer la opinión de los ciudadanos sobre temas concretos que afectan el desarrollo de las democracias en la región.

En cuanto a la evaluación asignada a cada país, la misma dependerá de **qué tan cerca o lejos se encuentra Guatemala respecto del país mejor situado en la región, o del valor “ideal” que se espera en cada variable**. Hay variables que se consideran en relación al mayor logro que se ha tenido en la región, y por aparte, existe un grupo de indicadores que tienen como meta valores mínimos para garantizar un desarrollo democrático exitoso en los países.



El índice evalúa el desarrollo democrático en **18 países**, teniendo como base el que los países cuenten con una **“raíz racial e histórico-cultural común”**. Los países evaluados en el índice son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Como excepciones, la inclusión de **Cuba** aún no es posible dado que están ausentes los requisitos de una democracia formal: elecciones libres, sufragio universal y participación plena. Respecto a **Haití**, la persistente ausencia de datos confiables continúa imposibilitando su inclusión en la medición.

Desarrollo Democrático: Evaluación para Guatemala

El Índice de Desarrollo Democrático considera indicadores agrupados en **cuatro dimensiones** que miden:

I	II	III	IV
Legalidad del Régimen Democrático	Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles	Calidad Institucional y el grado de Eficiencia Política	Ejercicio de Poder Efectivo para Gobernar

- La cuarta dimensión, a su vez, se subdivide en dos factores clave para el ejercicio de la capacidad de gobernar: la capacidad para **Generar Políticas que Aseguren Bienestar** y la capacidad para **Generar Políticas que Aseguren Eficiencia Económica**.

Respecto de la temporalidad de los datos, el índice se publica anualmente, **conteniendo mediciones relevantes de los últimos dos años anteriores**, requiriendo para su cálculo de información periódica proveniente de fuentes nacionales y de publicaciones de organismos internacionales. Para cada uno de los indicadores del índice, se consigna el año de referencia. En los casos que no se cuenta con información actualizada al periodo del cálculo, o en caso que la información disponible oficialmente para ese periodo resultara insuficiente, se considera el dato al año inmediatamente anterior, asegurándose que esta operación no implicara dificultades para la comparación.

Se considera el año base 2010 para diecinueve de los veinte indicadores que conforman las primeras tres dimensiones del índice; y sólo el indicador **Condicionamiento de Libertades y Derechos por Inseguridad** de la dimensión 2 responde a mediciones de 2008-2009, dado que éste es el último dato disponible. En cuanto a la **cuarta dimensión** del índice, para siete de los once indicadores se considera el 2010 como año base, y para los cuatro indicadores restantes el año base es 2008 o 2009.



Para la obtención del **valor de cada dimensión**, se utilizan dos procedimientos para la asignación de puntajes a los indicadores, los que se distribuyen en **una escala de 1 a 10**. Estos dos criterios permiten asignarle una puntuación a cada indicador según se apegue a un criterio objetivo o hipótesis, o, en caso de que no haya una hipótesis establecida, según se apegue la medición de cada país a la del país mejor evaluado.

Finalmente, el **resultado final del índice** obtenido para cada país será un **valor comprendido entre 0 y 10**, el cual se compone de la sumatoria de la Dimensión II y la Dimensión III, menos el diferencial de las dos sub-dimensiones de la Dimensión IV. En caso de que el valor del país mejor evaluado supere los 10 puntos (debido a los ajustes en la integración de cada indicador), los valores de los demás países se ajustan para no exceder la escala.

Desarrollo Democrático: Evaluación para Guatemala

Metodológicamente, y como se mencionó anteriormente, el **Índice de Desarrollo Democrático** se compone de **31 variables**, las cuales buscan evaluar aquellos aspectos considerados por los autores como atributos de la democracia real. Dentro de estas 31 variables, **sólo a 28 se les asigna una puntuación objetiva**, ya que los primeros tres indicadores se limitan a delimitar las condiciones de base que se utilizan como criterio para la inclusión de los países en las mediciones de cada año: **Elecciones Libres, Sufragio Universal, y Participación Plena de la ciudadanía**.

De manera ilustrativa, a continuación se muestra la composición del índice para el año 2011, identificando los indicadores que componen cada una de las dimensiones que servirán de base para calcular el resultado final del índice para cada uno de los países en Latinoamérica.

Dimensión I	Dimensión II Derechos Políticos y Libertades Civiles	Dimensión III Calidad institucional y eficiencia política	Dimensión IV Ejercicio de poder efectivo para gobernar	
Legalidad del Régimen Democrático	Desempeño del Sistema Democrático		Generación de políticas de bienestar	Generación de políticas económicas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Elecciones Libres 2. Sufragio universal 3. Participación plena <p>Estas variables son las “condiciones de base del índice”, por lo que no se les asigna un puntaje.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 4. Voto de adhesión Política (voto duro) (participación electoral – voto en blanco + voto nulo) 5. Puntaje en índice de Derechos Políticos 6. Puntaje en índice de Libertades Civiles 7. Mujeres presentes en el gobierno 8. Reducción de la libertad por situación de inseguridad 	<ol style="list-style-type: none"> 9. Índice de Percepción de Corrupción 10. Partidos Políticos en el Poder Legislativo 11. Elección de los Jueces de la Suprema Corte 12. Mecanismos de Democracia Directa 13. Procuraduría General 14. Libertad de Prensa 15. Acceso a Información Pública 16. Acceso y Protección de Información Personal 17. Represión a minorías 18. Violencia Política 19. Existencia violenta de organizaciones armadas 20. Crisis institucional 	<ol style="list-style-type: none"> 21. Desempleo urbano 22. Población bajo la línea de pobreza 23. Mortalidad Infantil 24. Gasto en Salud como % del PIB 25. Matricula en Secundaria 26. Gasto en Educación como % del PIB 	<ol style="list-style-type: none"> 27. Índice de Libertad Económica 28. PIB per cápita (PPA) 29. Brecha del ingreso entre quintil 1 y quintil 5 30. Inversión bruta como % del PIB 31. Deuda Pública como % del PIB

Cada uno de estos indicadores permite evaluar el desempeño del país respecto a versiones anteriores del índice, así como realizar comparaciones con el resto de países de la región; esto facilita el poder identificar áreas de significativa mejora o aspectos sobre los cuales se ha perdido terreno.



Desarrollo Democrático: Evaluación para Guatemala

¿CUÁLES FUERON LOS RESULTADOS PARA CENTROAMÉRICA?

De los **28 indicadores** que reciben una evaluación numérica en el **Índice de Desarrollo Democrático**, en la tabla a continuación se detalla la evaluación recibida por Guatemala en cada una de ellas, haciendo una comparación con los demás países del istmo centroamericano. Adicionalmente, se ordena a los países según el ranking ocupado en la versión 2011 del índice, respecto del total de **18 países evaluados**.

↑↑↑	↑	=	↓	↓↓↓
Mejora + 20%	Mejora 5% a 20%	+5% a -5%	Retraso 5% a 20%	Retraso +20%

Esta evaluación hace referencia, más que a la medición del indicador (esta información se encuentra disponible en www.idd-lat.org), a la **variación de cada indicador respecto de la versión anterior del índice**, dando un sentido temporal al concepto de desarrollo democrático. De manera ilustrativa, la evaluación se presenta con la simbología siguiente:

	Costa Rica  Rank: 3	Panamá  Rank: 5	El Salvador  Rank: 11	Honduras  Rank: 13	Nicaragua  Rank: 15	Guatemala  Rank: 18
4. Voto de Adhesión política	↑	=	=	=	=	=
5. Índice de Derechos Políticos	=	=	=	=	=	=
6. Índice de Libertades Civiles	=	=	=	=	=	=
7. Mujeres en el Gobierno	↑	↑	↓	↓↓↓	↑	↓↓↓
8. Impacto de la inseguridad	↓	↓	↓	↓	↓↓↓	↓
9. Percepción de Corrupción	↓	↓	↓	↓↓↓	↓↓↓	↓↓↓
10. Partidos Políticos en el Legislativo	=	=	=	=	↑↑↑	↓↓↓
(a) Rendición de Cuentas (11,12,13,14,15,16)	↑	↑↑↑	=	↑	↑	↓
(b) Anormalidad Democrática (17,18,19,20)	=	↓	↓	↑↑↑	↓	=
21. Desempleo Urbano	=	=	=	↓↓↓	↓↓↓	↓↓↓
22. Población bajo la línea de pobreza	↓	↑	=	=	=	=
23. Mortalidad infantil	↓	↑	↓	=	=	↓
24. Gasto en Salud (% del PIB)	↓	=	↑↑↑	=	=	↓
25. Matrícula en Secundaria	=	↑	↑	=	↑↑↑	↑↑↑
26. Gastos en Educación (% del PIB)	↓	=	=	↓	↑↑↑	↑
27. Índice de Libertad Económica	=	=	=	=	=	=
28. PIB per cápita (PPA)	=	↑	=	↑	↑	=
29. Brecha del Ingreso	↓↓↓	↓	=	↓↓↓	↑	↓
30. Inversión bruta como % del PIB	↓	↑↑↑	↓	↓↓↓	↓↓↓	=
31. Deuda Pública como % del PIB	↑	↓	=	=	↓	↓

Desarrollo Democrático: Evaluación para Guatemala

Esta evaluación incluye el agrupamiento de dos sub-indicadores, los cuales resumen en una sola medición el desempeño de los países en las siguientes variables relacionadas con el desarrollo democrático:

- (a) **Rendición de Cuentas:** evalúa de forma conjunta los resultados obtenidos en los apartados siguientes: Elección de los Jueces de la Suprema Corte, Mecanismos de Democracia Directa, Procuraduría General, Libertad de Prensa, Acceso a Información Pública, y Acceso y Protección de Información Personal.
- (b) **Anormalidad Democrática:** evalúa de forma conjunta los resultados obtenidos en cada uno de los apartados siguientes: Represión a minorías, Violencia Política, Existencia violenta de organizaciones armadas y Crisis institucional.

Como punto aparte, es importante resaltar que la región se ha mantenido estable en indicadores como promoción de los **derechos políticos**, preservación de las **libertades civiles**, y **libertad económica**. Posterior a esta salvedad, podemos resumir los **avances y retrocesos en Centroamérica**, identificando aquellos factores positivos y negativos en la evaluación del desarrollo democrático para la región:

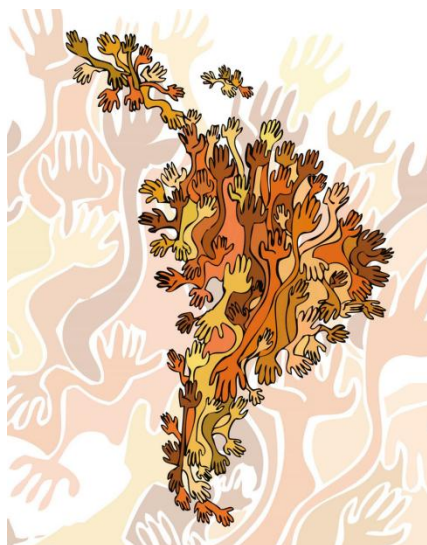
Factores Positivos	Factores Negativos
Se muestra como positivo un mayor énfasis de los países por incrementar la Matrícula Secundaria , lo cual índice en mejorar las capacidades productivas de la región. De igual manera, con la única excepción de Guatemala, los resultados muestran un esfuerzo continuo por mejorar la Rendición de Cuentas .	Dentro de los factores negativos, resaltan dos aspectos generalizados en todos los países: 1) un mayor nivel de inseguridad que impacta de forma negativa la generación de ingresos; y 2) altos niveles de corrupción dentro del estado, lo que reduce la confianza en la actuación de los gobiernos para generar desarrollo.

Estos factores se resaltan por mostrar una presencia fuerte en los seis países que comprenden la región; sin embargo, una visión general de la evaluación para toda Centroamérica nos muestra un **mayor desarrollo democrático en Costa Rica**, a pesar de los retrocesos en la mayoría de sus indicadores, los cuales aún se mantienen con evaluaciones relativamente altas. El caso de **Panamá** es excepcional, siendo **el país que mayores avances tuvo en sus variables**, a pesar de que no ha logrado alcanzar niveles de desarrollo como los de Perú y Uruguay que lo superan. Por último, merece una especial atención el caso de los países del CA-4, los cuales muestran severos retrocesos, siendo lamentable el caso de **Guatemala, quien es el país con mayores retrocesos en toda Latinoamérica**, situándose en la última posición del índice.

EVALUACIÓN PARA GUATEMALA

El informe inicia la evaluación para Guatemala diciendo: "Guatemala ha decrecido en desarrollo democrático con respecto a 2010, e ingresa en el grupo de países con mínimo desarrollo democrático. Ha empeorado su ubicación en el ranking regional, pasando del 15° lugar al 18°, el último. **Su baja puntuación se debe al déficit que presenta en todas las dimensiones**, siendo el quinto año consecutivo de caída."

Desarrollo Democrático: Evaluación para Guatemala



Posterior al análisis de todos los indicadores evaluados para el país, solamente en dos se tuvo un avance respecto de evaluaciones anteriores, siendo ambos referentes al tema de **Educación** (i. e. incremento en la matrícula secundaria y mayor gasto en educación como % del PIB). No obstante, al verificar las fuentes de las que proviene la información, estos avances, más que a un mayor esfuerzo por parte del país en mejorar las condiciones de su población, se deben a actualización de cifras por parte del Ministerio de Educación.

Por aparte, el resto de variables muestran importantes retrocesos, no sólo con la evaluación del país en ediciones anteriores del Índice de Desarrollo Democrático, sino en comparación con los otros 17 países evaluados en Latinoamérica. Con el fin de ser más específicos en este comentario, a continuación se ilustran **algunos ejemplos que sustentan la baja puntuación obtenida por Guatemala:**

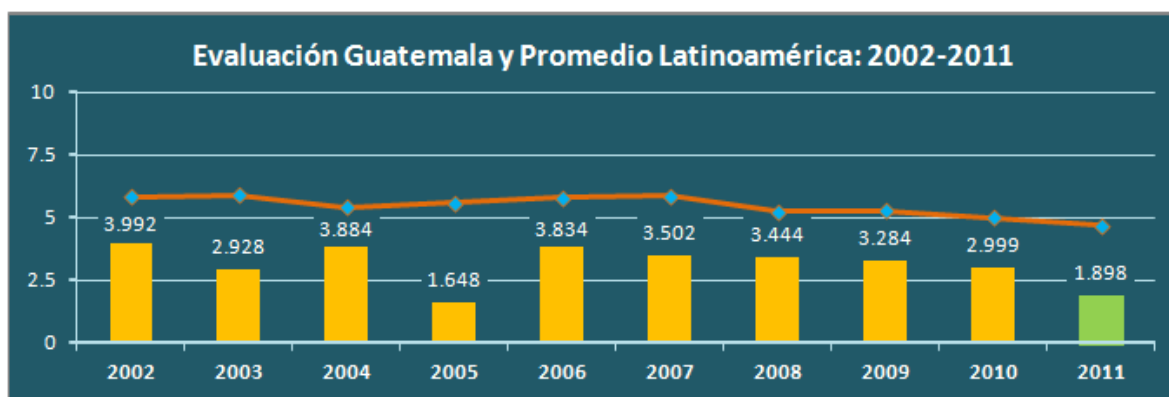
- Después de Venezuela y Honduras, Guatemala presenta la **tercera puntuación más baja en cuanto a voto de adhesión política (46.21%)**, lo cual indica una falta de identificación de la población con las ofertas políticas existentes en el país.
- Después de Venezuela, Guatemala, Honduras y Nicaragua muestran la segunda más baja puntuación en relación a la protección de los **derechos políticos** y la preservación de las **libertades civiles**. El resultado del país sigue estando por debajo del promedio regional, con una creciente tendencia a la baja.
- Guatemala presenta la **menor participación de mujeres dentro de la esfera pública** (poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial), representando **sólo el 9.10% de los funcionarios**, muy por debajo del resto de países y del promedio regional (20.97%).
- Después de Honduras y El Salvador, **Guatemala presenta la tercera más alta tasa de homicidios** por cada 100,000 habitantes en Latinoamérica. Los países con menores tasas son Chile (2.90), Argentina (5.50), Uruguay (6.60), Perú (8.50) y Costa Rica (11.10).
- De forma combinada, Guatemala presenta la **menor evaluación en la dimensión de Calidad Institucional y Eficiencia Política**, derivado de retrocesos en la percepción de que las acciones gubernamentales corresponden con las preferencias de la ciudadanía, lo cual se evidencia en el grado de **desestabilización política**, la calidad de la institución a cargo de la **rendición de cuentas** y la percepción de **corrupción**.
- En lo referente a políticas para asegurar el **Bienestar Social**, Guatemala muestra la **tasa de mortalidad infantil más alta de la región** (33.0 por cada 1,000 nacimientos), el **gasto en salud más bajo** (1.3% del PIB), y una combinación entre desempleo urbano y pobreza relativamente alto en comparación a los niveles de ingreso que tiene la población (US\$ 4, 871.14).

Desarrollo Democrático: Evaluación para Guatemala

- En cuanto a la capacidad de generar políticas eficientes en materia económica, Guatemala sobresale por el **incremento en la brecha de ingreso**, superando solamente a Honduras y República Dominicana.
- Por último, existen dos indicadores que inciden negativamente en la estabilidad macroeconómica del país: una **inversión en activos físicos** relativamente baja (**16.6% del PIB**), acompañado de un nivel de **endeudamiento público** creciente en los últimos años (crecimiento de 158.52% entre 2002 y 2010, lo que significa un incremento de 19.4% del PIB a 24.6% del PIB).

Esta información nos ilustra el por qué Guatemala no ha sido capaz de mejorar su calificación en los últimos 10 años en cuanto a desarrollo democrático, **teniendo hoy en día una evaluación menor a la que se tenía en 2002**, cuando se publicó por primera vez el índice.

Viendo la tendencia que ha tenido la evaluación de este índice para Guatemala, la gráfica a continuación nos muestra cómo ha ido cambiando año con año la evaluación y el ranking del país, teniendo en todos los años un comportamiento por debajo del promedio latinoamericano.



Por su parte, los autores del informe, al evaluar el período de gobierno actual, mencionan que el mismo “ha quedado marcado por el **incremento de los hechos de violencia**, el impulso de históricos **programas de combate a la pobreza** y la **polarización social**.” Además, “en la víspera del inicio de su último año de gobierno, la gestión de Álvaro Colom se vio notablemente desprestigiada. La inversión pública fue cuestionada por los sectores empresarial y periodístico, porque el presidente rechazó una auditoría social y financiera de su gestión.”

Finalmente, el informe señala, con respecto a la capacidad para generar **políticas que aseguren bienestar**, que **“Guatemala ha conseguido la peor puntuación de la serie, superando incluso los malos desempeños del periodo 2002-2003, cayendo un 36% respecto del año anterior.”** Este componente es el que mayores retos presenta para el país, persistiendo la deuda social con los sectores más vulnerables del país, los cuales no han podido introducirse al dinamismo de un mercado creciente en toda la región.

COMENTARIOS FINALES

Resaltado las conclusiones mencionadas en el **Índice de Desarrollo Democrático 2011**, como aspecto positivo tenemos que, **en promedio, la región ha venido mejorando sus indicadores económicos y sociales y parece haber sorteado la crisis económica internacional con mayor velocidad y menor impacto que otras regiones del mundo.** Además, el sostenimiento de la democracia ha traído a la región una mejora para los sectores más postergados, aunque todavía falte camino por recorrer.

Sin embargo, siendo una tarea pendiente a futuro, **no se aprovechan en todo su potencial los beneficios de una etapa extraordinariamente positiva para la economía de los países latinoamericanos**, de altos precios de sus productos exportables y menores costos de los bienes de mayor valor agregado.

Como aspecto negativo, y el cual se ha venido agravando en los últimos años, en varios países se sigue un **modelo de liderazgo no democrático**, centrado en un personalismo mesiánico que debilita la institucionalidad y elimina la multiplicidad y diversidad de voces que caracterizan y fortalecen la democracia.



Es importante hacer notar que la tendencia de toda la región no muestra avances significativos, llegando incluso, a tener una disminución en el presente año. Sumado a esto, los **grupos de países de bajo y mínimo desarrollo democrático** continúan integrados por un alto número, con ningún crecimiento de las categorías de mayor desarrollo:

Desarrollo Alto (3)	Desarrollo Medio (5)	Desarrollo Bajo (6)	Desarrollo Mínimo (4)
Sólo 3 países lideran la región: Chile, Uruguay y Costa Rica. Chile ha sido el país con mayor desarrollo en 8 de los 10 periodos	Los países de mayor peso económico y poblacional ocupan esta categoría: Argentina, Brasil y México, además de Panamá y Perú	Con puntajes entre 4.5 y 3.0 puntos, está integrado por: Colombia, El Salvador, Paraguay, Bolivia, Honduras y R. Dominicana	Este grupo lo componen: Nicaragua, Venezuela, Ecuador y Guatemala. En 2010 se incluían Bolivia, Honduras y R. Dominicana

A manera de conclusión, para que haya desarrollo democrático es necesario lograr más **cohesión social, calidad de liderazgos**, mayor **convergencia productiva y territorial** y, sobre todo, un **pacto entre los actores sociales.** En América Latina, las percepciones de injusticia distributiva se asocian principalmente con las opiniones ciudadanas de inexistencia de garantías económicas y sociales básicas, lo cual pone en evidencia la necesidad de acciones de los estados para cerrar las brechas sociales y avanzar en la cohesión social. Sin embargo, la **desconfianza en las instituciones políticas** y con la creencia de que los gobiernos sirven más a las elites que a las mayorías, la población percibe a **la desigualdad como un problema de poder que va más allá de la concentración económica**, y que de no ser abordado en su integridad, puede obstaculizar a las iniciativas para promover y consolidar el desarrollo democrático en el futuro cercano.