

Las democracias en America Latina: un balance con consecuencias políticas

Leonardo Morlino

This paper starts from the application to Latin America of an analytical tool that has been developed to evaluate the quality of democracies and is based on the three notions of quality, in terms procedures (rule of law, electoral accountability, inter-institutional accountability, participation and political competition), content (freedom and socio-economic equality), and result (responsiveness). It takes in full consideration the previous research of the author on the area, and underlines both the major shortcomings that the empirical work has brought out and the most appropriate policies that should be implemented in order to improve the democratic quality of those countries. Obviously, the absence, partial or complete, of the actual conditions to put in place those policies is another matter and depends on other and related factors that would require subsequent empirical research to be enucleated.

Introducción

Después de haber desarrollado un instrumento analítico en grado de evaluar la calidad de la democracia en diversas partes del mundo, basado sobre tres nociones de calidad, a saber en términos procedimentales (Rule of law, accountability electoral, Accountability inter-istituzionale, participación y competición política), de contenido (libertad e igualdad socioeconómica), y resultado (responsiveness) (Morlino 2011), era necesario aplicare este instrumento en modo más preciso al area que más se ha desarrollado democráticamente en las últimas décadas, especialmente desde la mitad/fin de los años 80 del pasado siglo (Morlino 2014). Este trabajo se puede ahora retomar para subrayar nuevamente cuales son los problemas emergentes en la entera area y en los países considerados individualmente, sobre todo cuáles son las recomendaciones políticas que emergen donde se quiera mejorar la calidad democrática de aquellos países. Tales recomendaciones permanecen en gran medida iguales no obstante los años pasados desde el trabajo de campo terminado en 2013.

Retomando entonces, las conclusiones de la investigación sobre América Latina, este artículo evidencia tanto las mayores deficiencias que el traba-

jo empírico ha hecho emerger, como las mas adecuadas políticas políticas que deberían ser realizadas para superar aquellos problemas. Obviamente la ausencia parcial o completa, de las condiciones efectivas para llevar a cabo aquellas políticas es otro tema y depende de multiples factores relacionados que requerirían un sucesiva investigación empírica para estudiarlos, y en consecuencia evidenciar la efectiva realizabilidad de aquellas políticas, si bien prescindiendo de su razonabilidad.

Problemas fundamentales y políticas públicas

Vamos a analizar las principales limitaciones y amenazas a la calidad democrática en los países de America Latina y categorizar dichas dificultades desde el punto de vista de las dimensiones y subdimensiones esbozadas en nuestro marco teórico sobre la calidad de la democracia (Morlino 2011 y 2014). Para empezar, vale la pena considerar algunos problemas comunes que frenan el avance en la calidad de la democracia en todo el continente.

Si tomamos en primer lugar el Estado de derecho, son notorios el alcance y la persistencia de la corrupción en democracias de baja calidad como El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Sin embargo, también en países con niveles medios, sobre la media e incluso elevados de democracia, como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador o México, la corrupción se percibe como un problema clave y, en algunos casos, endémico. Incluso en democracias de nivel elevado, como Chile, Costa Rica y Uruguay, donde las preocupaciones sobre la corrupción han sido tradicionalmente bajas (al menos comparadas con la media regional), comienzan a aumentar a los ojos de la opinión pública. De hecho, nuestros datos, basados en encuestas públicas y opiniones de expertos, revelan que los únicos países en que la corrupción no se cuenta entre los problemas importantes son El Salvador, México y Uruguay, aunque en los dos primeros casos esto queda mejor explicado por la importancia comparativa que tienen otras cuestiones de seguridad más acuciantes (véase más adelante).

En conjunto, estos hallazgos sugieren que la corrupción es uno de los obstáculos más extendidos para la calidad democrática en la región, común a la gran mayoría de los países latinoamericanos. Además, el hecho de que la corrupción (percibida) haya sido históricamente elevada y de hondo arraigo en muchas de estas sociedades subraya la importancia, y a la vez la dificultad, de abordar este problema satisfactoriamente. En esta dirección, aunque varios países han fortalecido en tiempos recientes sus leyes contra la corrupción o han establecido organismos especializados para luchar contra este flagelo, la

eficacia de tales medidas hasta ahora ha sido limitada (por ejemplo, en Brasil, El Salvador y Nicaragua; véase Anexo III). Adicionalmente, no se observa una correlación muy fuerte entre la lucha efectiva contra la corrupción y otras dimensiones como el Estado de derecho, o entre esta última y el puntaje general de calidad democrática. Esto indica que la corrupción no necesariamente es uno de los elementos clave a la hora de determinar la calidad democrática en América Latina, ni que, por ende, las medidas orientadas a mejorar otras dimensiones y subdimensiones más fácilmente «manejables» sean probablemente más eficaces para mejorar la calidad democrática a corto y mediano plazo.

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

En sentido más general, la incapacidad de muchos de los países de la región de garantizar a sus ciudadanos derechos individuales y de preservar satisfactoriamente el orden civil no puede dissociarse de las condiciones socioeconómicas del continente, específicamente de los altos niveles de pobreza y de la distribución desigual del ingreso, más acentuada en América Latina que

en cualquier otra región del mundo. La asignación de recursos económicos, sociales y culturales es especialmente asimétrica en Bolivia, Colombia, Guatemala y Paraguay (véase Cornia 2014). Con todo, en el caso del Brasil, el índice de Gini ha caído marcadamente en la última década, y es uno de los países (junto con Ecuador, El Salvador y, sobre todo, Venezuela) donde el progreso en este terreno ha sido más sostenido en las últimas dos décadas. No obstante, la desigualdad de ingresos en el gigante sudamericano sigue siendo una de las más altas del continente.

La discriminación étnica, racial y de género es otro problema generalizado en las democracias latinoamericanas. Como en el caso de la corrupción, la discriminación que sobrellevan estos grupos en los ámbitos cultural, económico, político y social es de tipo estructural y afecta a los habitantes de países de todos los niveles de calidad democrática. Incluso en democracias de alta calidad, como Argentina, Costa Rica y Chile, las poblaciones originarias (indígenas) sufren discriminación económica y política, y a veces agresiones físicas pese a que, en los últimos 20 años, se han adoptado medidas y leyes explícitamente orientadas a garantizar y proteger sus derechos. En el caso de Chile, la criminalización de los movimientos y las protestas sociales mapuches es uno de los aspectos más visibles de estas prácticas discriminatorias. Además, los latinoamericanos originarios han sido victimizados de manera desproporcionada en los conflictos internos de América Central, Colombia y Perú. De manera similar, los afrolatinoamericanos sufren discriminación en el mercado laboral y en los sistemas educativo y judicial, así como también en la vida política, en democracias de baja calidad como Ecuador y Venezuela, pero también en Brasil, Costa Rica y Uruguay. Lo mismo puede decirse sobre la discriminación que sufren las mujeres, no sólo en el sistema educativo o laboral (el llamado «techo de cristal») y en la vida política, sino, asimismo, como ya se dijo, por ser víctimas de la violencia doméstica.

Igualmente, hay una serie de dificultades más «localizadas» que enfrentan ciertas naciones o grupos de países en el continente. Entre ellas, cabe mencionar la ineficiencia y las irregularidades en la contratación, el funcionamiento y la estabilidad de la burocracia estatal y de la función pública, problema típico de las democracias de nivel bajo o medio. En países como Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, las restricciones presupuestarias, las presiones políticas y la inestabilidad o inseguridad laboral —así como la falta de planes de carrera claramente estructurados— atentan contra la profesionalización y la independencia de la función pública. En esta misma dirección, el sistema judicial de algunos de estos países —por ejemplo, Paraguay y Guatemala— es bastante ineficiente, y la justicia tiende a mantener lazos estrechos con los partidos políticos; lo mismo puede decirse de las auto-

ridades electorales en Nicaragua y Venezuela. Una falencia relacionada es la falta de información pública disponible con respecto al funcionamiento de los actores políticos y de los funcionarios públicos; en particular, los ciudadanos y la prensa tienen acceso limitado a la información sobre gasto público, mecanismos de contratación y procedimientos administrativos. Por otro lado, los ejemplos de Brasil, Chile o incluso Colombia, países donde los procedimientos de contratación, los programas de capacitación y los estándares elevados de información y tecnología aplicados a la función pública han mejorado la capacidad institucional y administrativa, muestran que es posible introducir mecanismos de selección y administración de personal adecuados, incluso a pesar de las restricciones en las finanzas públicas. Algunas de estas prácticas ya se están implementando en otras democracias de calidad inferior o media, como Bolivia, México o Perú.

Asimismo, la relación entre el sistema político establecido y las fuerzas de seguridad sigue siendo problemática en algunas de las democracias estudiadas. En El Salvador y Guatemala, las fuerzas de seguridad —especialmente, el ejército— retuvieron una cuota considerable de poder después de los procesos de pacificación de los años ochenta y noventa, y hasta el día de hoy conservan estrechos vínculos con los partidos políticos. En Colombia y México, las fuerzas de seguridad estatales se han visto involucradas en reiteradas actividades ilegales (secuestros extorsivos, narcotráfico), a veces en colaboración con los poderosos cárteles de la droga. Dado el pasado problemático de América Latina, asegurar el control civil de las fuerzas de seguridad y garantizar que la policía respete los derechos humanos y políticos de los ciudadanos son objetivos de extrema importancia para fortalecer la calidad democrática en estos países.

Además, en algunas de las naciones examinadas persisten ciertas limitaciones a la rendición de cuentas interinstitucional, ya sea por la coyuntura política o por un diseño institucional deficiente. En Perú, por ejemplo, existe la percepción de que el Tribunal Constitucional depende fuertemente del poder político; en particular, del Presidente. La autonomía del Tribunal Constitucional fue decididamente recortada durante el gobierno de Fujimori (1990-2000), y aunque los gobiernos posteriores intentaron fortalecer la legitimidad del Poder Judicial, la opinión mayoritaria de los académicos y ciudadanos peruanos es que los jueces del Tribunal Constitucional siguen actuando como funcionarios del gobierno más que como funcionarios públicos. El mismo fenómeno se observa —y de manera más evidente— en Venezuela, donde la concentración creciente de poder en manos de Chávez limitó en forma drástica la autonomía de la Corte Suprema y del Tribunal de Cuentas, así como también del Defensor del Pueblo. En Bolivia, donde la última reforma

constitucional estableció que los miembros de la Corte Suprema deben ser electos por voto popular de una lista de candidatos preseleccionados por el Congreso, la falta de consenso político sobre las nominaciones ha obstruido el funcionamiento eficaz de dicho órgano judicial. En Chile, país con tribunales de cuenta y constitucional profesionalizados, autónomos y fuertes, todavía no existe el Defensor del Pueblo, pese a varios intentos de introducir esta figura desde la restauración de la democracia en 1990. Y tanto en Chile como en El Salvador, las autoridades regionales y subnacionales más importantes son designadas por el Presidente, lo cual en la práctica reduce su autonomía y su capacidad de controlar o de supervisar al gobierno central.

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

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

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

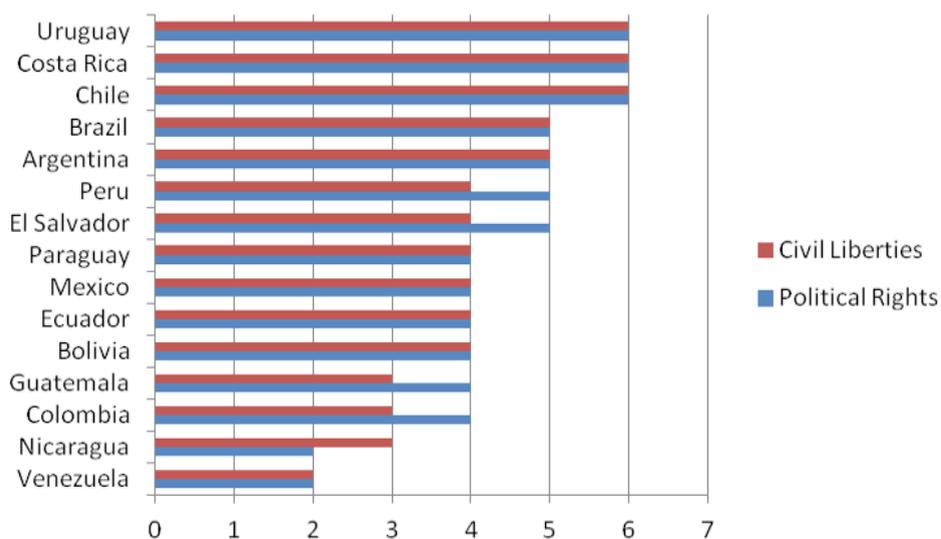
Es muy difícil no relacionar este resultado —confirmado consistentemente por encuestas públicas durante la última década— con la experiencia de los peruanos bajo el gobierno de Fujimori, al cual, pese a la violación sistemática de las normas y de los procedimientos legales y constitucionales, se le reconoció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

El apoyo potencial de la población a un régimen militar no es desdeñable en Chile (24,4%) y es incluso más elevado en Argentina (27,9%)¹. En el primer país, una parte considerable de la población asocia el régimen de Pinochet a rasgos como la eficiencia, la buena administración y los bajos niveles de delincuencia. Es interesante notar que, a diferencia de la inmensa mayoría de países latinoamericanos, el desencanto con la democracia en Chile no parece estar relacionado —y, objetivamente, no debería estarlo— con el desempeño macroeconómico o con la limitada capacidad de respuesta estatal debida a restricciones fiscales. En cambio, la insatisfacción popular con la democra-

¹ Éste es el porcentaje medio de encuestados (1995-2000) que declaró que apoyaría un gobierno militar si la situación fuese muy mala (fuente: Latinobarómetro).

cia parece estar más vinculada con el estancamiento político que impide la aplicación de políticas públicas o con la incapacidad de representar a ciertos intereses o sectores del electorado. Además, también debe notarse que la antinomia «democracia-autoritarismo» ha estructurado la competencia partidaria en Chile durante gran parte de la década de los noventa (Álvarez y Katz 2009), de tal forma que el apoyo (o la falta de él) a la democracia también pueden percibirse como una expresión de simpatías partidarias o ideológicas.

Gráfico 1. *Libertades civiles y derechos políticos en América Latina*



Fuente: *The Freedom House* (2013).

Por otro lado, la protección de la dignidad personal y de los derechos civiles fundamentales es particularmente débil en Colombia, Nicaragua y Venezuela (véase Gráfico 10). En El Salvador, sigue existiendo la pena de muerte en tribunales militares, y se sabe que las fuerzas de seguridad incurren en torturas y en violencia física con bastante frecuencia, aunque la mayoría de las veces no son juzgadas ni penadas por esos actos, y ni siquiera investigadas por la justicia. Además, la definición jurídica de la tortura es innecesariamente imprecisa y restrictiva, y ha merecido críticas por parte de diversos organismos internacionales. Es posible suspender o limitar los derechos civiles fundamentales en determinadas circunstancias (por ejemplo, la lucha contra pandillas juveniles) y prevalecen ciertas prácticas como la detención por tiempo excesivo de personas en espera de juicio o en prisión preventiva. Una situación semejante se observa en Guatemala y en Nicaragua, donde las

torturas y los abusos de poder por parte de las fuerzas de seguridad son habituales, como también las detenciones arbitrarias o contrarias a los términos de la ley. Además, en el caso de Nicaragua, varios informes mencionan la existencia de trabajadoras domésticas en condiciones semejantes a la esclavitud y la persistencia del encarcelamiento por deudas. El mal desempeño de estos tres países en la dimensión «libertad» debe ser entendido, al menos en parte, en relación con los antecedentes de las prolongadas y brutales guerras civiles que devastaron a América Central (Dunkerley 1993; Laféber 1993) y el proceso consiguiente de desmilitarización y pacificación que, como ya se indicó, permitió a las fuerzas de seguridad conservar una influencia nada desdeñable en la vida política y social.

Como ejemplo, en El Salvador y en Guatemala las investigaciones y los juicios por violaciones de los derechos humanos durante el conflicto civil siguen siendo una asignatura pendiente; de hecho, Guatemala aún no ha firmado importantes acuerdos internacionales sobre la tortura y las violaciones de los derechos humanos. En la misma dirección, la inhibición *de facto* de votantes potenciales —especialmente de pueblos originarios— en áreas rurales de Guatemala, ocasionada por las dificultades que éstos tienen para movilizarse hasta los centros de votación, también puede entenderse en función de las experiencias y el papel que han desempeñado los campesinos pobres y los indígenas mayas durante la guerra civil (Laféber 1993).

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

Por último, en las democracias de baja calidad existe un problema muy fuerte de desigualdad socio-económica, que se puede ver bien en una débil protección de los derechos económicos y sociales. Si bien en América Latina los Estados de bienestar han sido desmantelados debido a los persistentes desequilibrios fiscales y a la aceleración de las reformas neoliberales en la década de los noventa, democracias de alta calidad como Argentina, Costa Rica, Uruguay e incluso Brasil y Chile han logrado mantener o implementar programas, políticas y leyes destinadas a proteger los derechos económicos

y sociales básicos de sus ciudadanos. En cambio, en Colombia, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, las políticas públicas y sociales son aisladas y muy ineficaces, incluso comparadas con las de otros países de la región, y las redes de seguridad social son extremadamente débiles. Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú ocupan una posición intermedia en tal sentido, aunque deben mencionarse los avances importantes en legislación social y en programas de bienestar que han podido instrumentarse en Bolivia desde que Morales ejerce el poder.

A modo de síntesis de lo antedicho, la Tabla 1 destaca las dificultades más relevantes que afronta cada uno de los 15 países examinados en este informe. Éstas son las cuestiones que, en opinión de los autores, representan los obstáculos más inmediatos o importantes para la calidad democrática en tales países. Creemos que abordar estos problemas de manera directa ayudaría indudablemente a mejorar la vida democrática en la región.

Tabla 1. *Principales amenazas contra la calidad democrática en cada país*

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

Para resumir los puntos cruciales que se han señalado hasta aquí sobre los distintos países, la primera recomendación estratégica que puede hacerse es diseñar e implementar *políticas contra la corrupción*. Éste es un aspecto que, aunque, en diferente medida, afecta a todas las democracias latinoamericanas. En consecuencia, las políticas para combatir la corrupción deberían ser prioritarias para todos los gobiernos de la región. Los problemas y las posibles deficiencias de estas políticas son muy evidentes: luchar contra la corrupción es una pérdida de tiempo y una muestra de retórica sin contenido cuando los propios gobiernos son corruptos o cuando pueden ser fácilmente influenciados por personas corruptas involucradas en el asunto. En consecuencia, el problema aquí es cómo hallar una salida y una herramienta eficaz para combatir la corrupción. A partir de la experiencia en investigación de los autores y de los resultados de estudios en otras regiones, hay dos formas eficaces de com-

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

Cuando examinamos con más detalle los demás aspectos, hay otra subdimensión del Estado de derecho que inmediatamente salta a la vista. Nos referimos a la *capacidad administrativa*. La Tabla 2 muestra que este aspecto es directamente relevante en unos pocos países de la región. Pero, antes de analizarlo, diferenciamos conceptualmente la capacidad institucional de la capacidad administrativa. De hecho, a estas alturas podemos dar por sentadas las peculiares disposiciones constitucionales de América Latina —con una institución presidencial que complementa la representación proporcional parlamentaria—, que ha encontrado la forma de ser efectiva en rasgos generales. Con algunas excepciones (véase, en especial, el caso de Bolivia), durante la última década e incluso desde antes, se han resuelto todos los problemas y temores de inestabilidad democrática sugeridos por Linz y Valenzuela (1994). Nos es posible afirmar que se ha logrado una alternativa funcional básica donde, en la mayoría de los casos (con excepción de Venezuela y algún otro caso), se han desarrollado rutinas y procedimientos institucionales.

Así pues, en estos años, lo que está limitando e impidiendo un funcionamiento efectivo de la democracia es la falta de capacidad administrativa, incluso en niveles locales. El elemento clave que debe recordarse aquí se refiere a la capacidad de una burocracia profesional y neutral de implementar y asegurar el cumplimiento de las leyes y de trazar políticas siguiendo procesos transparentes que den cabida a la participación de la sociedad civil. Con respecto a las recomendaciones en materia de políticas públicas, éstas implican la propuesta e implementación de programas para el desarrollo de una burocracia profesional, desafío que también han tenido que afrontar otros países del mundo durante este mismo periodo. Sobre este punto, debe recordarse que lleva su tiempo implementar esta clase de programas y conseguir que funcionen. Desde otro punto de vista, esto muestra que las democracias latinoamericanas se encuentran en una segunda fase de desarrollo, en la cual debe mejorarse la coherencia entre la fachada democrática y el funcionamiento

Tabla 2. *Deficiencias procesales y recomendaciones específicas por políticas públicas*

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

real del sistema, y en la que las reglas informales deben ser más coherentes con las normas formales. Lo que en este momento está en juego —y en algunos países lo pone de manifiesto el éxito de líderes neopopulistas— es la transformación de instituciones democráticas cuya toma de decisiones sigue estando en manos de las élites poderosas, en nuevas instituciones neutrales que puedan llevar a cabo eficazmente políticas impulsoras de la libertad y la igualdad.

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

Observaciones finales

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

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

tendrán democracias mucho más fuertes si mejoran uno o más de estos aspectos, aunque sea parcialmente.

Nuestro análisis también abre importantes rutas para el trabajo futuro. Primero, como se ya mencionó en el informe, los resultados que aquí se presentan son los más relevantes, y en algunos sentidos son básicamente preliminares. Puede hacerse mucho más para afinar los indicadores y las mediciones. Para entender mejor los determinantes centrales que marcan la evolución de la calidad democrática en el continente, hacen falta otros métodos empíricos más sofisticados y reflexiones teóricas más profundas. En particular, sigue siendo necesario un análisis más cuidadoso de la dinámica de la calidad democrática y de los cambios empíricos que han tenido lugar durante los últimos 20 años. Análisis adicionales específicos por país ayudarían a desarrollar nuestro conocimiento sobre el tema, empezando con el estudio de sub regiones, como el cono sur, la región andina, el centro América, y también el análisis de grupos de países según experiencias comunes de larga data, por ejemplo en la constitución del estado en la relación con hipótesis sobre procesos recientes, por ejemplo entre calidad democrática y procesos de cambio político (continuidad-discontinuidad, proceso de destitución autoritaria, etc.).

Todo esto permitirá un mejor análisis y una explicación más profunda de las democracias en la región, así como un mayor grado de precisión y de eficacia en las recomendaciones estratégicas.

Bibliografía

- Álvarez R. y Katz, K. (2009), *Structural cleavages, electoral competition and partisan divide: A Bayesian multinomial probit analysis of Chile's 2005 election*, en «Electoral Studies», 28 (2): 177-189.
- Burt (2009), *Guilty as Charged: The Trial of Former Peruvian President Alberto Fujimori for Human Rights Violations*, en «International Journal of Transitional Justice», 3: 384-405.
- Cornia G. A. (2014), comp., *Falling Inequality in Latin America. Policy Changes and Lessons*, Oxford, Oxford University Press.
- Dunkerley J. (1993), *The Pacification of Central America*, Research Paper 34. Institute for the Study of the Americas, University of London.
- Freedom House (diferentes años), vease: <https://freedomhouse.org/>
- Lafeber W. (1993), *Inevitable Revolutions: The United States in Central America*, Nueva York, W. W. Norton & Company.
- LatinoBarometro (diferentes años), vease www.latinobarometro.org/
- Linz J.J. y A.Valenzuela (1994), comp, *The failure of presidential democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Morlino L. (2011), *Changes for Democracy. Actors, Structures and Processes*, Oxford, Oxford University Press.

Morlino L. (2014), *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA*, Stockholm, International IDEA.



Diego Rivera, *Os semeadores* (1957)