

IDD-LAT

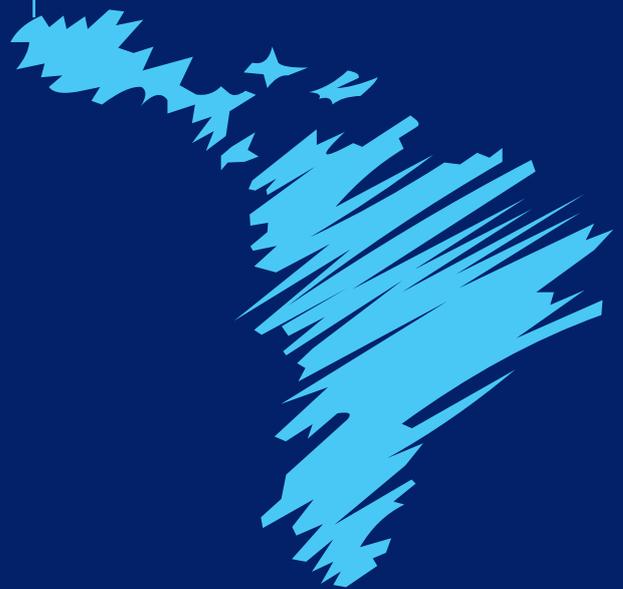
2

0

1

6

ÍNDICE DE
DESARROLLO
DEMOCRÁTICO DE
AMÉRICA LATINA



Konrad
Adenauer
Stiftung

Polilat

**ÍNDICE DE DESARROLLO
DEMOCRÁTICO
DE AMÉRICA LATINA
IDD-LAT 2016**

© Fundación Konrad Adenauer, 2016

© Polilat, 2016

Índice de Desarrollo Democrático de América Latina

www.idd-lat.org

info@idd-lat.org

Fundación Konrad Adenauer

Plaza Independencia 749 of. 201

11000 Montevideo

Uruguay

Tel. (+598) 2902 0943

Fax (+598) 2908 6781

info.montevideo@kas.de

www.kas.de/parteien-lateinamerika/es

Polilat.com

Dr. Luis García 1020

(C1429EFX) Tigre

Buenos Aires

Argentina

Tel./Fax: (+54 911) 54104743

www.polilat.com

info@polilat.com

Equipo editorial

Dirección

Dra. Kristin Wesemann

Coordinación

Manfred Steffen

Corrección

Alejandro Coto

Diseño y armado

Taller de Comunicación

www.tallerdecomunicacion.com.uy

ISSN 2301-007X

TABLA DE CONTENIDO

Presentación	5
Hoja de ruta	9
Capítulo I. Resultados del desarrollo democrático regional	11
Capítulo II. Tablas de datos y ponderaciones de las dimensiones	41
II.1. Respeto de los derechos políticos y libertades civiles - <i>democracia de los ciudadanos</i>	50
II.2. Calidad institucional y eficiencia política - <i>democracia de las instituciones</i>	53
II.3. Ejercicio de poder efectivo para generar políticas que aseguren bienestar - <i>democracia social y humana</i>	57
II.4. Ejercicio de poder efectivo para generar políticas que aseguren eficiencia económica - <i>democracia económica</i>	60
Capítulo III. Análisis por país	65
Argentina	65
Bolivia	75
Brasil	85
Chile	94
Colombia	103
Costa Rica	111
Ecuador	121
El Salvador	129
Guatemala	138
Honduras	147
México	158

Nicaragua	166
Panamá	177
Paraguay	188
Perú	195
República Dominicana	202
Uruguay	210
Venezuela	218
Capítulo IV. Apartado metodológico	227
Fuentes por indicador	258
Equipo de trabajo	260

PRESENTACIÓN

No se puede desatar un nudo sin saber cómo está hecho.
Aristóteles

Uno de los desafíos de la sociedad latinoamericana es alcanzar un grado de desarrollo democrático sostenible que aleje las tendencias negativas que han venido impidiéndolo hasta el presente. El autoritarismo en los liderazgos, la corrupción, la pobreza y la marginación de una parte importante de su población, la desigualdad, el narcotráfico y la violencia son al mismo tiempo causa y consecuencia en un círculo que se retroalimenta.

A esta situación propia se suma en esta coyuntura internacional un complejo panorama de inestabilidad y conflicto que, aunque afortunadamente no impacta plenamente en la región, genera un marco poco propicio para generar políticas de largo plazo que ataquen de raíz los problemas endógenos mencionados.

Sin embargo, países, dirigentes y sociedades luchan por cambiar esa situación.

El esfuerzo que realizamos para poner en comparación el desarrollo democrático de dieciocho países de la región desde el año 2002 tiene el sentido de apoyar esos esfuerzos, iluminando aquellas situaciones que promueven el desarrollo y poniendo en evidencia las políticas y conductas que provocan un agravamiento del escenario.

El IDD-Lat 2016 es la decimoquinta edición de este trabajo que evalúa el desarrollo democrático sobre la base de cuatro dimensiones:

- La *democracia de los ciudadanos*, que mide el clima de respeto de derechos y libertades en cada país.
- La *democracia de las instituciones*, que evalúa el comportamiento de las instituciones y del sistema político en relación con los principios republicanos.
- La *democracia social*, que analiza la gestión de gobierno en la generación de mejores condiciones para el desarrollo humano.
- La *democracia económica*, que determina la evolución de la gestión de la economía en beneficio de la sociedad de los individuos.

Los resultados de este año señalan que, tras la suba del año anterior, el promedio regional vuelve a caer un 3% y se ubica en 4,710 puntos, y se observa con preocupación un repliegue generalizado en la dimensión *democracia de los ciudadanos*. Para que un país

pueda alcanzar plenitud democrática necesita, junto con los avances socioeconómicos, transitar con libertad e igualdad los caminos establecidos por su sistema político y respetar los derechos y garantías de todos los ciudadanos en el marco de instituciones con plena vigencia en base a la división de poderes establecidos en su sistema republicano.

La evaluación 2016 muestra la necesidad de profundizar los esfuerzos, con distintos grados y matices, en el desarrollo de los aspectos de la democracia que refieren a los derechos y libertades, a la calidad de las instituciones y a la consolidación del sistema de representación política.

Desde un punto de vista subregional, los países del Cono Sur continúan liderando el desarrollo democrático latinoamericano, fundamentalmente por el aporte de Chile y Uruguay, que vuelven a encabezar el *ranking* de dieciocho países, mientras Argentina cae al octavo lugar y Paraguay, que también cae, se ubica en el duodécimo puesto.

Los países de la región andina son liderados por Perú, que vuelve a subir y se ubica cuarto en el ordenamiento regional, seguido por Ecuador (sexto), Bolivia (séptimo), Colombia (13º) y Venezuela (16º).

Los países de América Central y Caribe muestran una gran diversidad de resultados que, en el nivel superior muestra a Costa Rica en tercer lugar en el *ranking* latinoamericano, seguido por Panamá, quinto; son los únicos dos países de esta subregión que logran puntajes superiores al promedio regional. Bastante más atrás se ubican El Salvador (décimo) y República Dominicana (undécimo). En el fondo de la tabla se ubican Nicaragua (15º), Honduras (17º) y Guatemala (18º).

En cuanto a los dos países más grandes de la región, que denominamos *megapaíses* latinoamericanos, México vuelve a retroceder y esta vez se ubica en el noveno lugar del *ranking* regional, mientras que Brasil obtiene su peor puntaje de la serie 2002-2016 y se ubica en el puesto 14º.

Como destacamos cada año, la riqueza de esta información se encuentra en el análisis de cada indicador y cada dimensión y en la comparación de esos valores con la propia historia del país y con la situación en países de similares complejidades y contextos; de allí nuestra permanente convocatoria a la utilización de este informe para la elaboración de políticas de Estado que apunten a eliminar de raíz los graves problemas políticos, sociales y económicos de los países de la región.

En la intención de destacar los caminos virtuosos, en este informe destacan los indicadores con el mejor puntaje alcanzados por:

- *Chile* en derechos políticos, libertades civiles, seguridad, baja mortalidad infantil, tasa de egreso del nivel secundario y libertad económica;
- *Uruguay* en adhesión política, derechos políticos, libertades civiles, bajo nivel de corrupción, estabilidad institucional, población bajo la línea de pobreza y menor brecha de ingreso;
- *Costa Rica* en derechos políticos, libertades civiles, *accountability*, estabilidad institucional y gasto en salud;
- *México* en representación política en el Congreso;
- *Argentina* en matriculación en escuela secundaria y PIB per cápita;
- *Bolivia* en género en el gobierno;
- *Venezuela* en gasto en educación;
- *Ecuador* en inversión;
- *Paraguay* en menor endeudamiento;
- *Guatemala* en nivel de desempleo.

Como indican estos resultados, el proceso del desarrollo democrático es complejo e involucra a un conjunto de situaciones. No alcanza con un buen resultado en algún in-

dicador y así se evidencia en los casos de Guatemala, Paraguay y Venezuela, entre otros. Precisamente por eso, no alcanza con la evaluación de ningún *ranking*, es el análisis, la formulación y la ejecución de las políticas en cada país lo que puede modificar esta realidad.

Modificar el autoritarismo en los liderazgos, atacar las causas de la corrupción, la pobreza y la marginación, favorecer la equidad, combatir el narcotráfico y la violencia son las cuestiones centrales de la agenda política latinoamericana. Deseamos que este trabajo sirva de instrumento para esos fines.

Kristin Wesemann
Fundación Konrad Adenauer

Jorge Arias
Polilat.com

HOJA DE RUTA

<p>Países</p>	<p>Están incluidos en la medición del IDD-Lat dieciocho países de la América Latina en orden geográfico, de sur a norte: Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, México y República Dominicana.</p>
<p>Dimensiones</p>	<p>El IDD-Lat se calcula sobre la base de la medición de cuatro dimensiones del desarrollo democrático.</p>
<p>Atributos de admisión</p>	<p>Atributos de la democracia formal: esta dimensión es condición de mínima; por lo tanto, solo es tomada en cuenta para incluir a cada país en el IDD-Lat. Todos los países de la región incluidos en el índice la cumplen.</p>
<p>Dimensión I. Democracia de los ciudadanos</p>	<p><i>Respeto de los derechos políticos y libertades civiles</i>, que incluye: 1. Voto de adhesión política; 2. Puntaje en el índice de derechos políticos; 3. Puntaje en el índice de libertades civiles; 4. Género en el Gobierno; 5. Condicionamiento de las libertades y derechos por hechos de inseguridad.</p>
<p>Dimensión II. Democracia de las instituciones</p>	<p><i>Calidad institucional y eficiencia política</i>, que incluye: 1. Puntaje en el índice de percepción de la corrupción; 2. Partidos políticos en el Poder Legislativo (número efectivo de partidos políticos e índice de fragmentación); 3. <i>Accountability</i>; 3.1. <i>Accountability</i> legal (elección de los jueces de la Corte Suprema, actuación del Ombudsman y actuación de las entidades de fiscalización superior); 3.2. <i>Accountability</i> política (mecanismos de democracia directa); 3.3. <i>Accountability</i> social: (condiciones para el ejercicio de una prensa libre, acceso a la información pública y existencia de institutos reguladores); 4. Desestabilización de la democracia (existencia de minorías/mayorías organizadas sin representación política, víctimas de la violencia política y presencia de organizaciones armadas); 5. Factor de anormalidad democrática.</p>

<p>Dimensión III. Democracia social y humana</p>	<p><i>Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar, que incluye: 1. Desempeño en salud (mortalidad infantil y gasto en salud como porcentaje del PIB); 2. Desempeño en educación (matriculación secundaria, tasa de egreso del nivel secundario y gasto en educación como porcentaje del PIB); 3. Desempleo urbano; 4. Población bajo la línea de pobreza.</i></p>
<p>Dimensión IV. Democracia económica</p>	<p><i>Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica, que incluye: 1. Puntaje en el índice de libertad económica; 2. PIB per cápita PPA precios; 3. Brecha de ingresos; 4. Inversión: inversión bruta fija sobre PIB; 5. Endeudamiento: porcentaje de deuda sobre el PIB.</i></p>
<p>Fuentes</p>	<p>Datos de organismos multilaterales (BM, BID, CEPAL, UIP, etc.), elaboración propia y fuentes privadas de amplia difusión pública. Pueden consultarse en <www.idd-lat.org>.</p>
<p>Datos</p>	<p>En todos los indicadores de elaboración propia corresponden a información de diciembre del año anterior; en estadísticas de otros organismos se recurre al mismo período para hacer comparables las mediciones. Cuando ese dato no está disponible, se recurre al último dato publicado por cada una de las fuentes.</p>
<p>Rango</p>	<p>Cada dimensión y cada uno de sus componentes son valorados de 0 a 10. El máximo puntaje corresponde al país de mejor <i>performance</i> en cada caso, y a los restantes, valores proporcionales.</p>
<p>Metodología</p>	<p>Consultar en <www.idd-lat.org>.</p>

RESULTADOS DEL DESARROLLO DEMOCRÁTICO REGIONAL

La decimoquinta edición de nuestro índice presenta un retroceso en el puntaje promedio del desarrollo democrático de América Latina con respecto al año anterior, acercándose al valor del 2004. Como se observa en el gráfico 1.1, la evolución del promedio del IDD-Lat presenta oscilaciones entre los 4,600 y los 5,200 puntos.

Los avances más importantes se produjeron en el período 2006-2009, cuando el índice alcanzó 5,238 puntos, mientras que el valor histórico más bajo es el del 2014, cuando descendió a 4,602 puntos. El descenso en este último año es del 2,8 %, por varios motivos. En primer término, porque la cantidad de países que avanzan es inferior en número a los que retroceden. En segundo lugar, porque la peor puntuación, que nuevamente fue obtenida por Guatemala, es un 43 % más baja que el valor registrado el año anterior, lo que produce que este puntaje empuje hacia abajo el promedio general. Por otro lado, ha aumentado la cantidad de países con mínimo desarrollo democrático y ha descendido el de países con alto desarrollo democrático. Y por último, porque los promedios de tres de las cuatro dimensiones que componen el IDD-Lat han tenido una pérdida con respecto al año anterior. Por todas estas razo-

nes, no podemos definir el 2016 como un buen año para la consolidación del desarrollo democrático en la región.

Evolución del promedio del IDD-Lat 2002-2016

GRÁFICO 1.1



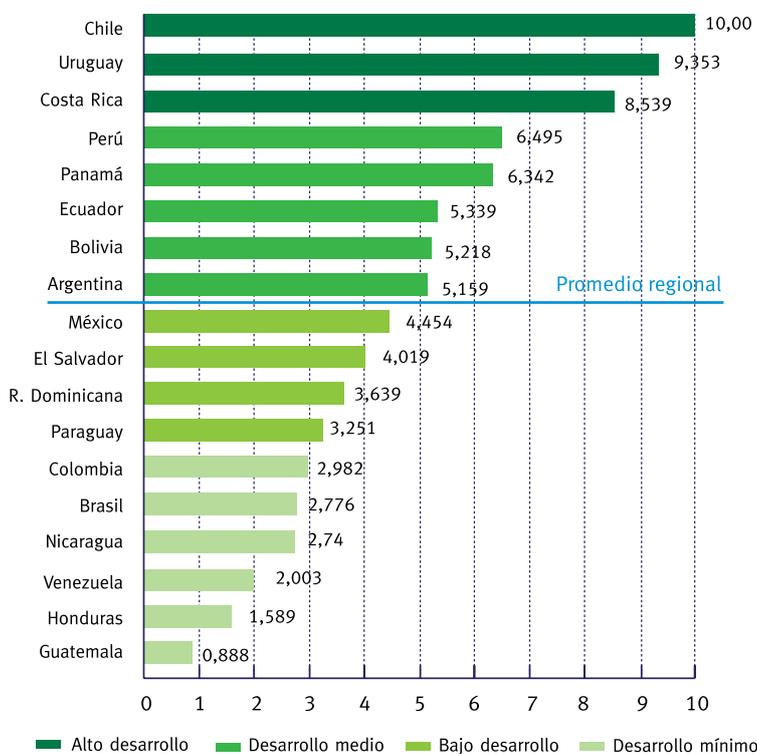
Fuente: Elaboración propia.

Como en todos los años de nuestra medición, *Chile*, *Uruguay* y *Costa Rica* siguen destacándose del resto de los países por su alto desarrollo democrático. Integran el pequeño grupo de países que lidera el desarrollo y, a lo largo de las mediciones, se han ido alternando en los primeros lugares del *ranking* regional. Este año nuevamente *Chile*

lidera el IDD-Lat con 10,000 puntos; Uruguay pierde el liderazgo que había sostenido por tres años consecutivos (2013, 2014 y 2015) con 9,353 puntos y Costa Rica ocupa el tercer lugar (8,539), bajando del segundo lugar que había alcanzado en el 2015 (gráfico 1.2). De acuerdo con la serie histórica de medición del IDD-Lat, *Chile* es el país que más veces ha liderado el *ranking*: nueve de los quince años en los que se calcula el índice de desarrollo democrático; Costa Rica se ubicó dos veces en lo más alto del podio, en tanto que Uruguay lo ha hecho por cuatro años (2002, 2013, 2014 y 2015).

Ranking del IDD-Lat 2016

GRÁFICO 1.2



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2016.

Debemos aclarar, como cada año, que el valor máximo de 10,000 puntos es asignado al país de mejor puntuación, sin que ello implique que nos encontremos frente a

un estado de perfección de la democracia.

En el IDD-Lat 2016, Chile ocupa el primer lugar, en parte por mérito propio y en parte por el retroceso de Uruguay (6 %). La democracia chilena presenta variaciones positivas en las dimensiones que muestran la calidad de las instituciones y la eficiencia social y económica en el desarrollo democrático (dimensiones II, III y IV). El mayor avance de Chile se manifiesta por esos incrementos y porque la dimensión que mide el respeto de los derechos políticos y las libertades civiles (dimensión I), aunque presenta un leve retroceso, sostiene una puntuación de alto desarrollo democrático. En tanto, Uruguay y Costa Rica retroceden en algunas dimensiones; en el caso de Costa Rica, en democracia social y económica, mientras que Uruguay solo logra presentar un mejor desempeño en democracia económica.

Siguiendo el orden del nivel de desarrollo democrático, Perú junto con Panamá, Ecuador, Bolivia y Argentina integran el bloque que denominamos de *desarrollo democrático medio* (DDM).

En conjunto, entonces, Chile, Uruguay, Costa Rica, Perú, Panamá, Ecuador, Bolivia y Argentina son los ocho países que superan el promedio regional, uno más que el año anterior. Bolivia ingresa en este conjunto de países; es decir que el restante 55 % del conjunto de los dieciocho evaluados, se encuentra por debajo del promedio regional.

Cinco países presentan *desarrollo democrático medio* (DDM), igual número que el año anterior, aunque cambia la conformación. En el 2016 Panamá integra este conjunto de países, mientras que Brasil ya no lo hace, porque califica con mínimo desarrollo democrático, debido a un fuerte descenso en la dimensión *democracia económica*.

Por otro lado, el conjunto de países de *bajo desarrollo democrático* (BDD) no es igual al del año anterior, ya que en el 2016 está integrado por cuatro países, en vez de los cinco que lo integraban en 2015. Méxi-

co sigue liderando este grupo, seguido por El Salvador, República Dominicana y Paraguay.

Lamentablemente, por último, aumenta de cuatro a seis, respecto del año anterior, el número de países que presentan *mínimo desarrollo democrático* (MDD). Ingresan a este grupo Colombia y Brasil, en tanto que permanecen en esta categoría Honduras, Nicaragua, Venezuela y Guatemala. En el caso de Guatemala, se coloca por noveno año entre los países de menor nivel de desarrollo democrático; y en el caso de Venezuela, repite esta condición por duodécima vez.

PERÍODO 2002-2016

Como se indica, el promedio regional había alcanzado el valor máximo de la serie en la medición de 2009, con 5,238 puntos, pero en los años siguientes el desarrollo democrático regional había presentado tres años consecutivos de caída, para luego volver a repuntar en 2012. Sin embargo, 2013 había quebrado esa recuperación, con un descenso del 2,3 % respecto del año anterior. En 2014 el promedio volvió a retroceder y alcanzó su peor valor histórico. En 2015 el promedio presentó una recuperación, con 4,866 puntos, un valor semejante al de 2012. Y este año vuelve a caer, a 4,710 puntos, aunque sin alcanzar el peor valor (tabla 1.1).

Es interesante observar, tras quince años de medición, el comportamiento promedio de los países en la serie (gráfico 1.3).

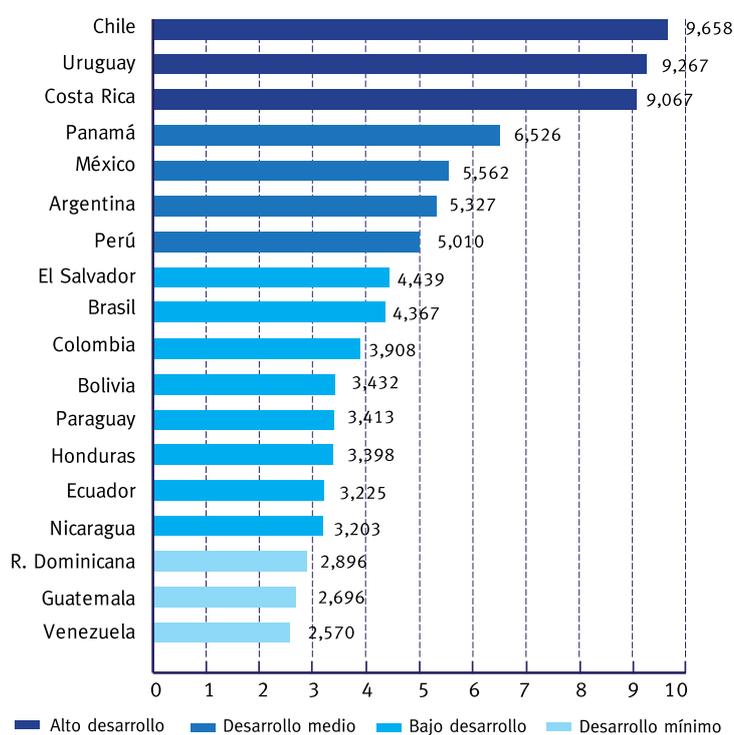
Chile, Uruguay y Costa Rica destacan con valores por encima de los nueve puntos. Panamá, México, Argentina y Perú les siguen en un nivel alejado, pero todavía por encima del promedio regional. De modo que solo siete países, 39 % del total, han logrado mantenerse por encima del promedio regional histórico, que es de 4,925 puntos.

Los resultados generales de este año muestran que nueve países retroceden en su desarrollo democrático, es decir, 50 %

más de los que lo habían hecho en 2015, fundamentalmente por un repliegue generalizado en la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles (democracia de los ciudadanos). Así como decimos que la democracia no es plena si persisten la desigualdad y la exclusión aun con calidad institucional y respeto de los derechos y libertades vigentes, también sostenemos que un país podrá alcanzar una plenitud democrática si además de sus avances socioeconómicos transita con libertad e igualdad los caminos establecidos por su sistema político, respetando los derechos y garantías de todos los ciudadanos en el marco de instituciones con plena vigencia de sus fundamentos y la división de poderes establecidos en su sistema republicano.

IDD-Lat 2002-2016. Promedio por país

GRÁFICO 1.3



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2002-2016.

La evaluación 2016 muestra la necesidad de profundizar los esfuerzos, con distintos grados y matices, en el desarrollo de los aspectos de la democracia que se refieren a los derechos y libertades, a la calidad de las instituciones y a la consolidación del sistema de representación política.

EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO POR REGIONES



A efectos de este análisis agrupamos los países en cuatro regiones, de acuerdo con criterios de cercanía, características históricas, económicas y sociales en común. Escapan a esta clasificación los dos Estados mayores de la región, que son agrupados por magnitud de población y economía. El grupo que denominamos *países del Cono Sur* está integrado por

Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile. El siguiente, *América andina*, está conformado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En el de *América Central* se sitúan Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Por último, el grupo que denominamos *megapaíses*, está conformado por México y Brasil.

PAÍSES DEL CONO SUR

Los cuatro países que pertenecen a este grupo que denominamos *países del Cono Sur* presentan una variada intensidad de desarrollo democrático (gráfico 1.4). Dos de ellos, Chile y Uruguay, con alto desarrollo democrático, como es habitual en las mediciones del IDD-Lat; Argentina, que se caracteriza por un desarrollo democrático medio con altibajos en su serie histórica, y por último Paraguay, que obtiene una calificación que lo sitúa entre los países con bajo desarrollo democrático.

Los cuatro países han tenido a lo largo de las mediciones del IDD-Lat comportamientos homogéneos, desde el 2002 a la fecha, aunque entre ellos presentan valores promedio muy distantes. En el caso de Chile, su promedio histórico es superior a los 9,000 puntos, al igual que Uruguay, mientras que Argentina se sitúa alrededor de los 5,300 puntos y Paraguay marca históricamente un valor cercano a los 3,400 puntos (gráfico 1.5). En la serie de los cuatro países destaca el ascenso de Argentina a lo largo de estos años. Luego de la crisis sufrida en el 2001 había descendido a 4,000 puntos, se fue recuperando y en 2014 llegó a superar los 6,000 puntos; pero los últimos dos años ha emprendido una curva negativa, que es una señal de alarma para ese país. Uruguay, Chile y Paraguay han tenido comportamientos más estables; los dos primeros se han ubicado históricamente entre los 8,000 y los 10,000 puntos, y Paraguay entre los 2,000 y los

4,000 puntos. El promedio de esta zona geográfica es de 6,941 puntos, por lo que *presenta el mejor desarrollo democrático de América Latina*.

Comparativamente con otras regiones, los países del Cono Sur obtienen las mejores puntuaciones en las cuatro dimensiones que componen el IDD-Lat, principalmente en la que mide el *desarrollo social*. Levantan el promedio Uruguay, que lidera la dimensión *democracia de las instituciones*, y Chile, que encabeza la *democracia social y la económica*. Dentro del Cono Sur, Paraguay es el que presenta la menor puntuación y el que califica con bajo desarrollo democrático en las dimensiones *económica y social* y con mínimo desarrollo democrático en la dimensión *de las instituciones*; así como le sucede también a Argentina en la dimensión de *democracia de las instituciones*.

En la dimensión que mide *la democracia de los ciudadanos*, en el IDD-Lat 2016 Chile presenta la segunda mejor puntuación, con 8,439 puntos, luego de Costa Rica, mientras que el resto del Cono Sur muestra estos valores: Argentina, 6,826; Paraguay, 5,822; Uruguay, 7,191.

El valor promedio de la dimensión *democracia de las instituciones*, dimensión II, se sitúa alrededor de los 5,200 puntos. Uruguay y Chile elevan este promedio, ya que Paraguay y Argentina presentan mínimo desarrollo democrático, (Uruguay 9,206, Chile 7,368, Argentina 2,489 y Paraguay 1,776).

En la *dimensión social*, los países del Cono Sur mantienen un promedio alto motorizado por los resultados de Chile (2,741 puntos), que lidera en 2016 esta dimensión, acompañado por Uruguay (1,211 puntos). Argentina, con 1,180 puntos, ha sido uno de los países de la región que más ha perdido en la puntuación —recordemos que en 2015 lideraba la *democracia social*—. Paraguay disminuye la robustez de los resultados del resto de los países, con solo -0,292 puntos, representando un bajo desarrollo democrático.

Puntaje de países del Cono Sur en el IDD-Lat 2016

GRÁFICO 1.4



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2016.

Evolución del IDD-Lat en los países del Cono Sur

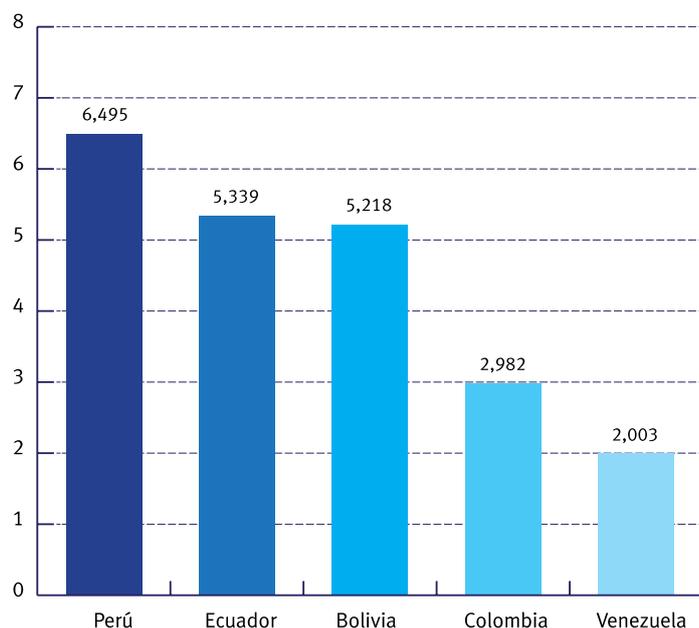
GRÁFICO 1.5



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2002-2016.

Puntaje de países de América andina en el IDD-Lat 2016

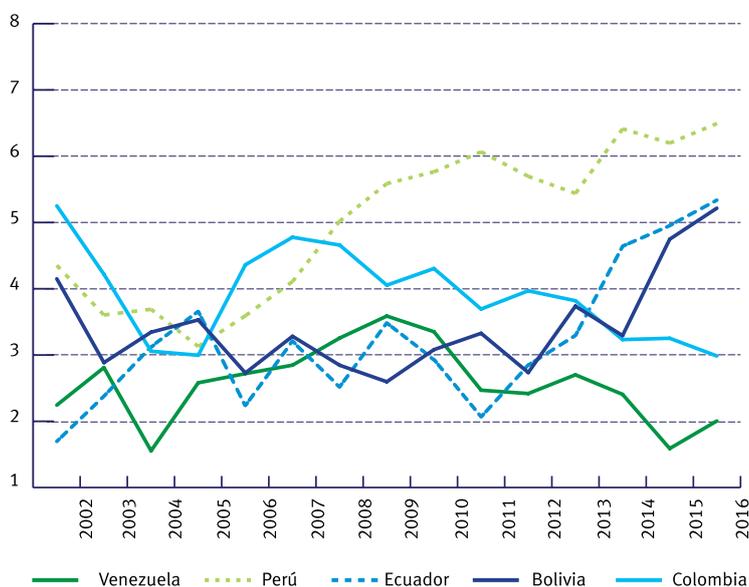
GRÁFICO 1.6



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2016.

Evolución del IDD-Lat en América andina

GRÁFICO 1.7



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2002-2016.

Por último, en la *dimensión económica* los cuatro países tienen comportamientos también diversos: Chile lidera este año la dimensión y presenta junto con Uruguay alto desarrollo democrático, con 2,060 y 1,667 puntos respectivamente; le siguen Argentina y Paraguay, que obtienen puntuaciones calificadas de desarrollo democrático medio, con 0,137, en el primer caso, y de bajo desarrollo democrático con -0,607, en el segundo.

En resumen, Chile y Uruguay lideran en el Cono Sur y presentan mejores puntuaciones en términos generales en las cuatro dimensiones. Argentina fundamentalmente se destaca en la social y Paraguay presenta puntuaciones de bajo rendimiento en todas las dimensiones, salvo en *democracia de los ciudadanos*.

AMÉRICA ANDINA

Los cinco países que integran este bloque regional tienen una intensidad de desarrollo democrático diversa. Perú, Ecuador y Bolivia están entre los que presentan desarrollo democrático medio; Perú supera el promedio significativamente (casi 2,000 puntos). En el otro extremo se ubican Colombia y Venezuela, con mínimo desarrollo democrático (gráfico 1.6). Es destacable el comportamiento de Bolivia, hasta 2014 siempre colocado en los grupos de países con bajo y mínimo desarrollo democrático, que por segunda vez alcanza un valor caracterizado como desarrollo democrático medio. También Ecuador presenta como un hecho positivo que haya podido sostener, por tercer año consecutivo, su pertenencia al grupo de desarrollo democrático medio.

Ningún país de este bloque ha alcanzado valores en la serie histórica que le permitieran ubicarse en el conjunto de alto desarrollo democrático, aunque Perú podría alcanzar ese nivel pronto si continuara por la senda de crecimiento sostenido.

Según el gráfico 1.7, los países que integran este conjunto han mostrado un comportamiento similar a lo largo de la serie 2002-2016, excepto Perú que viene creciendo desde el valor negativo obtenido en el 2005 —el peor resultado de su serie: 3,126— hasta este año, cuando obtiene su mejor puntuación, alcanzando los 6,495 puntos, lo que le significa calificar como un país con desarrollo democrático medio, viniendo de ser uno con bajo desarrollo y en camino a posicionarse junto con el grupo que lidera el IDD-Lat. El promedio de esta zona es de 4,407 puntos, por debajo del promedio latinoamericano de este año (4,727).

En un análisis por dimensión, los países de América andina obtienen su peor puntuación en *la democracia de las instituciones*. Solo Bolivia califica con desarrollo democrático medio (4,765 puntos), mientras que el resto de los países presentan bajo desarrollo democrático, salvo Venezuela que muestra una puntuación de mínimo desarrollo democrático (1,508 puntos).

El valor promedio de la dimensión *democracia social*, dimensión III, en este grupo de países alcanza los 0,290 puntos. Aquí es donde se observan más las asimetrías en este conjunto de países. Bolivia (1,292 puntos) presenta un resultado de desarrollo democrático medio y se acerca al conjunto de países con alto desarrollo democrático; Ecuador (0,845 puntos) y Perú (0,615 puntos) también componen en esta dimensión el grupo de desarrollo democrático medio. Mientras tanto, Colombia (-0,613 puntos) y Venezuela (-0,689 puntos) presentan comportamientos similares y califican con desarrollo democrático medio, en un límite muy cercano al descenso hacia el grupo con bajo desarrollo. Por tanto, en líneas generales América andina tiene un comportamiento en materia *social* con luces de alarma y presenta riesgo democrático en esta dimensión.

En la dimensión *democracia de los ciudadanos*, entre los países de América

andina Perú presenta la mejor puntuación (6,524), seguido por Bolivia (5,959) y Ecuador (5,772), mientras que Colombia y Venezuela muestran valores de mínimo desarrollo democrático. Es incontestable el déficit en desarrollo democrático que presenta esta zona, aunque destacan los esfuerzos que están brindando Perú y Bolivia.

Por último, en la *dimensión económica*, Perú (1,960 puntos) y Ecuador (1,205 puntos) califican como países con alto desarrollo democrático; Venezuela y Colombia muestran resultados de desarrollo democrático medio y por último Bolivia (-1,262 puntos) tiene un bajo desarrollo democrático. Los primero cuatro mencionados superan el promedio de la dimensión económica y solo Bolivia se sitúa por debajo.

En resumen, podemos decir que en América andina solo Ecuador y Perú presentan un comportamiento relativamente estable y positivo en las cuatro dimensiones, mientras que el resto de los países obtiene resultados que, lamentablemente, no logran progresos en áreas sensibles del sistema democrático.

AMÉRICA CENTRAL

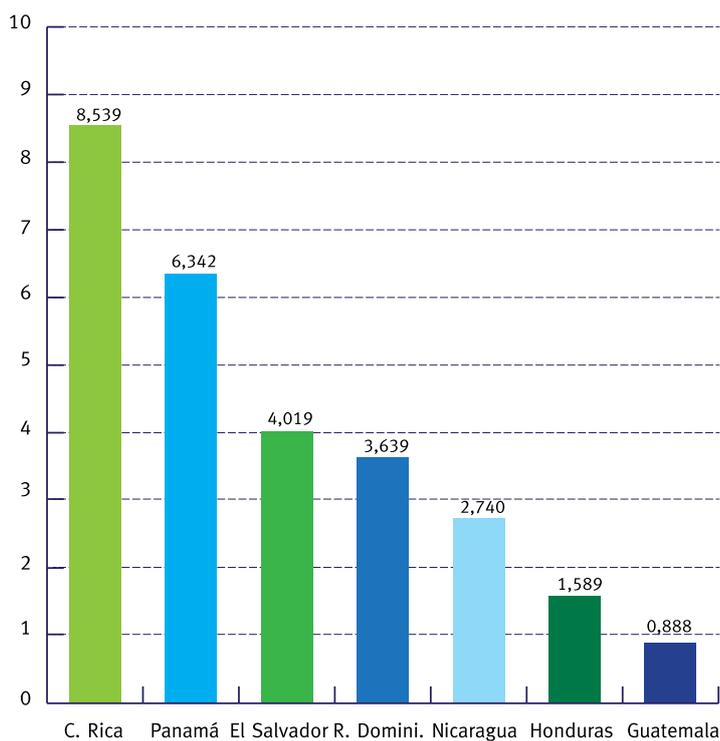
Este grupo está conformado por siete países que tienen una posición geográfica, una tradición histórica y una estructura socioeconómica similar. Sin embargo, su comportamiento no es homogéneo; muy por el contrario, es un claro escenario de polarización entre países que logran transitar por la senda del desarrollo democrático —Costa Rica y Panamá— y aquellos que no logran ingresar a un proceso virtuoso de desarrollo, como son los casos de República Dominicana, Honduras, Nicaragua y Guatemala.

El Salvador es un caso particular, ya que en la primera medición del IDD-Lat (2002) calificaba como un país con desarrollo democrático medio, cercano a valores de alto desarrollo, y en los años

posteriores ha presentado una tendencia descendente que lo ha colocado en el conjunto de países con bajo desarrollo democrático. Por su parte, República Dominicana ha oscilado durante la serie histórica entre los de medio, bajo y mínimo desarrollo democrático.

Puntaje de países de América Central en el IDD-Lat 2016

GRÁFICO 1.8



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2016.

Costa Rica siempre ha sido un país con desarrollo democrático alto y ha liderado el IDD-Lat en dos oportunidades (2008 y 2012). Hoy se coloca en el tercer lugar detrás de Uruguay; por ello, se diferencia del resto de los países que integra este conjunto.

Panamá ha oscilado entre los países con medio y alto desarrollo democrático. El 2014 fue su peor año, con un puntaje que lo acercó a la zona de bajo desarrollo

democrático; en el 2015 se volvió a colocar dentro del conjunto de países con alto desarrollo democrático pero este año volvió a descender para ubicarse en el conjunto de países con desarrollo democrático medio.

Guatemala, Honduras y Nicaragua presentan mínimo desarrollo democrático, con 0,888, 1,589 y 2,740 puntos respectivamente. A lo largo de la serie del IDD-Lat han tenido un comportamiento similar.

El puntaje promedio de la región registra 3,965 puntos. Como se evidencia en el análisis del comportamiento de los países, los únicos que se ubican por encima de ese valor promedio son Costa Rica, Panamá y El Salvador.

El comportamiento histórico de estos siete países se muestra sin homogeneidad en desarrollo democrático. Costa Rica y Panamá, en forma permanente, y El Salvador, en algunas oportunidades, son los únicos que han superado el valor promedio general del IDD-Lat, mientras que los restantes cuatro países no lo han logrado nunca. Esta región presenta en toda la serie un promedio bajo. De hecho, Guatemala ha ocupado seis veces los últimos lugares del *ranking*.

Si el análisis se realiza por dimensión, los países de América Central obtienen las peores puntuaciones en dos de las cuatro dimensiones que componen el IDD-Lat: las que presentan los *resultados sociales* y los *económicos*.

En la dimensión *democracia de los ciudadanos*, en el IDD-Lat 2016 el país de América Central que presenta la mejor puntuación es Costa Rica, con 8,522 puntos, seguido por Nicaragua, El Salvador, Panamá y República Dominicana, que se sitúan entre los 4,000 y 5,000 puntos. Guatemala y Honduras presentan bajo desarrollo democrático. El promedio de esta zona geográfica es de 5,046 puntos, por debajo del promedio general de esta dimensión, que es de 5,375 puntos. Es la dimensión que muestra mayor homogeneidad entre los países que forman parte de esta zona.

En la *dimensión democracia de las instituciones* se distinguen cuatro realidades; en una se sitúa Costa Rica con alto desarrollo democrático; en la segunda El Salvador, Honduras y Panamá, con puntuaciones por encima del promedio general, califican como países con desarrollo democrático medio; en la tercera, República Dominicana con una puntuación de bajo desarrollo democrático (4,498 puntos); mientras que los dos países restantes, Guatemala y Nicaragua, muestran un desarrollo democrático crítico, fluctuando entre los 2,500 y 2,000 puntos.

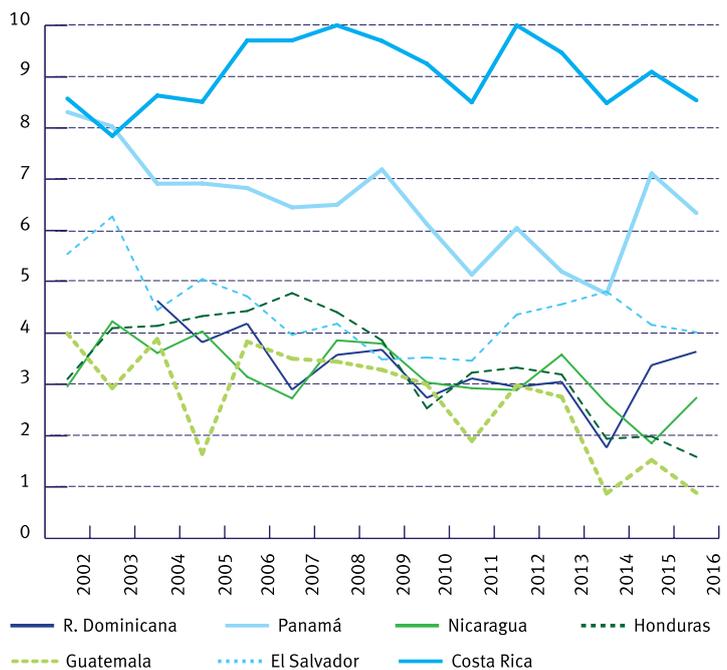
En la *dimensión social*, todos los países que integran este conjunto, salvo Costa Rica y Panamá, que logran superar el promedio de la dimensión, presentan bajo y mínimo desarrollo democrático, con valores negativos por debajo del promedio: El Salvador con -0,617 puntos, seguido por República Dominicana con -1,480 puntos, Guatemala con -2,009 puntos, Nicaragua con -2,384 puntos y Honduras con -2,946 puntos. Estos cinco países han estado históricamente por debajo del promedio general de la dimensión y han oscilado entre el grupo de países con bajo desarrollo democrático y los de mínimo desarrollo. Costa Rica con 0,750 puntos y Panamá con 0,984 puntos no logran compensar el bajo estándar regional que presenta el peor promedio del IDD-Lat 2016.

El valor promedio de la *dimensión democracia económica* de este año en América Central no alcanza tampoco el promedio latinoamericano y nuevamente ello es producto de los resultados críticos de tres de estos países: El Salvador (-1,331 puntos), Guatemala (-1,808) y Honduras (-2,190 puntos). Panamá es el único país de la zona que obtiene un valor por encima del promedio y alcanza 1,347 puntos. Del resto, Costa Rica y Nicaragua son los países que más se acercan al promedio de la dimensión. En esta dimensión, América Central tiene su déficit más homogéneo y profundo.

En términos generales podemos decir que *Costa Rica y Panamá son los únicos países de América Central que presentan buenos resultados y sustentabilidad en el tiempo*. El resto se mantiene en valores alejados de los mejores.

Evolución del IDD-Lat en países de América Central

GRÁFICO 1.9



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2002-2016.

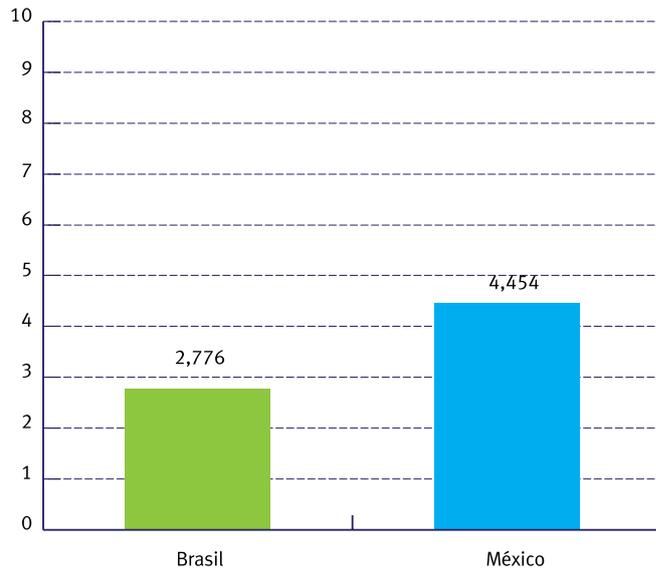
MEGAPAÍSES

El bloque de megapaíses está conformado por Brasil y México, que cuentan con un peso demográfico y económico de tal envergadura que se diferencia notoriamente de todos sus países vecinos. Ambos presentan un bajo desarrollo democrático, siendo México un representante constante del estamento de desarrollo democrático medio, mientras que Brasil ha sido errático a lo largo de la serie histórica del IDD-Lat, en algunos años ha formado parte del grupo de bajo desarrollo democrático y en otros se ha ubicado en la

misma categoría que México. El promedio de las puntuaciones de este año de estos dos países es de 3,615 puntos, bastante por debajo del promedio latinoamericano.

Puntaje de los megapaíses en el IDD-Lat 2016

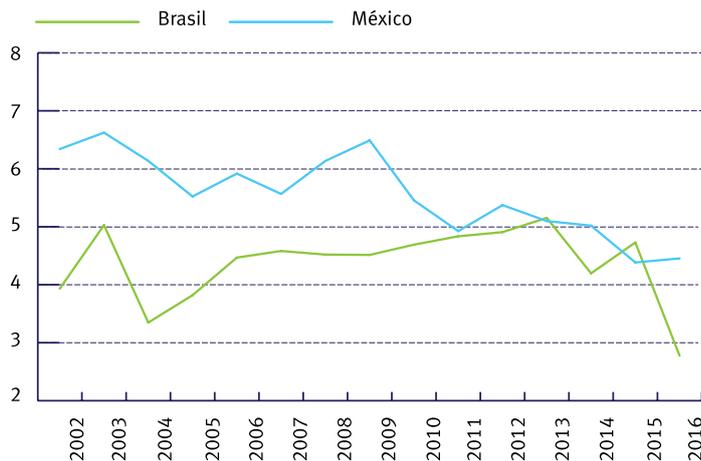
GRÁFICO 1.10



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2016.

Evolución del IDD-Lat en los megapaíses

GRÁFICO 1.11



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2002-2016.

Ambos países no han tenido este año un desempeño similar en desarrollo democrático. Para México, el IDD-Lat presenta un avance del 1 % con respecto al año anterior, mientras que Brasil muestra un retroceso de 41 % con respecto a 2015. En la serie histórica solo dos veces Brasil ha superado en puntaje a México: 2013 y 2015.

Los promedios históricos de ambos países los ubican en lugares distantes entre sí. Brasil, con 4,367 puntos, ha estado más tiempo perteneciendo al grupo de países con bajo desarrollo democrático. México, con 5,562 puntos, ha mantenido hasta 2014 su estabilidad en el grupo de desarrollo democrático medio, cayó en 2015 por primera vez al grupo de bajo desarrollo y en 2016 no ha logrado salir de ese conjunto de países.

Ambos países muestran su mayor debilidad y sus peores puntuaciones en la dimensión democracia de las instituciones: Brasil 1,615 puntos y México 3,806 puntos, lo que significa que califican con mínimo y bajo desarrollo democrático, respectivamente. Debemos destacar que México en 2016 muestra un mejor desempeño, a pesar de mantenerse en el grupo de bajo desarrollo, ya que en el 2015 no había alcanzado los 3,000 puntos. Brasil sigue manifestando una tendencia negativa en esta dimensión y presenta un retroceso de más del 30 % respecto al año anterior. El promedio de ambos países en esta dimensión alcanza los 2,711 puntos, alejados de los 4,332 puntos del promedio general.

El valor promedio de ambos países en la dimensión *democracia de los ciudadanos* tampoco supera al de la región y es producto del retroceso de sus resultados. Brasil integra el grupo de países con desarrollo democrático medio, mientras que México se ha incorporado a los de bajo desarrollo democrático. Ello obedece a varios factores pero en ambos casos el mayor peso negativo está dado por el clima de inseguridad y violencia que afecta el ejercicio pleno de derechos y libertades.

En *democracia social*, Brasil destaca al obtener un resultado que lo sitúa entre los países que lideran esta dimensión y califica con alto desarrollo democrático después de Chile. México, que presenta un fuerte avance con respecto al 2015, logra superar el promedio de la dimensión y mantener la calificación de país de desarrollo democrático medio.

Por último, en la dimensión democracia económica el retroceso de estos últimos años ha hecho perder a Brasil y México su mayor fortaleza. Ambos encabezaban la dimensión económica en el 2015, fundamentalmente por el valor que había obtenido México como tercer país de mayor desarrollo en esta dimensión. En el IDD-Lat 2016 presentan valores muy por debajo de los recibidos el año anterior; Brasil sigue posicionándose por debajo del promedio de la dimensión y México obtiene el peor valor de su serie histórica —recordemos que había liderado esta dimensión en seis

ocasiones—. Son países con una historia económica importante dentro de la región, con recursos naturales que sustentan sus desarrollos económicos pero con niveles de desarrollo democrático distinto, resultado de la aplicación de políticas que evidentemente los han diferenciado entre sí.

Volviendo a la evaluación general del IDD-Lat, Brasil y México presentan cierta similitud en su comportamiento democrático, y los dos se ubican próximos en el *ranking* regional: México ocupando el noveno lugar y Brasil el decimotercero.

Latinoamérica sigue esperando que el desarrollo de ambos países los convierta en la *locomotora regional*, dados su magnitud y peso económico, social y político, pero hay factores estructurales a remover para ello: la falta de transparencia y de control de sus instituciones, la pobreza e inequidad y la violencia emparentada con el narcotráfico. Enormes desafíos todos para las dirigencias de ambos países.

Tabla 1.1. Ranking del promedio de las regiones en el IDD-Lat

Región	Dimensión				IDD-Lat 2016
	I	II	III	IV	
Cono Sur	7,070	5,210	1,210	0,814	6,941
América andina	4,793	3,477	0,290	0,523	4,407
América Central	5,046	4,904	-1,100	-0,678	3,965
Megapaíses	4,594	2,711	0,706	0,561	3,615

INTENSIDAD DEL DESARROLLO DEMOCRÁTICO

Tabla 1.2. América Latina (18 países). Serie de los puntajes obtenidos en el índice de desarrollo democrático, años seleccionados

País	2002	2005	2008	2010	2012	2015	2016
Argentina	5,247	4,337	5,731	5,657	5,664	5,8939	5,159
Bolivia	4,150	3,528	2,843	3,079	2,733	4,749	5,218
Brasil	3,932	3,820	4,520	4,691	4,907	4,744	2,776
Chile	8,757	10,000	9,670	10,000	9,962	8,749	10,000
Colombia	5,254	2,993	4,660	4,305	3,968	3,250	2,982
Costa Rica	8,575	8,510	10,000	9,252	10,000	9,094	8,539
Ecuador	1,694	3,658	2,521	2,931	2,846	4,954	5,339
El Salvador	5,544	5,053	4,184	3,526	4,362	4,163	4,019
Guatemala	3,992	1,648	3,444	2,999	2,983	1,529	0,888
Honduras	3,107	4,332	4,408	2,537	3,328	1,988	1,589
México	6,340	5,522	6,135	5,455	5,373	4,384	4,454
Nicaragua	2,963	4,032	3,860	3,039	2,892	1,855	2,740
Panamá	8,309	6,918	6,503	6,127	6,048	7,114	6,342
Paraguay	2,255	4,493	3,861	3,621	3,806	3,973	3,251
Perú	4,352	3,126	5,020	5,765	5,696	6,199	6,495
R. Dominicana	—	3,823	3,577	2,741	2,952	3,376	3,639
Uruguay	10,000	8,355	8,717	9,732	9,612	10,000	9,353
Venezuela	2,243	2,581	3,258	3,354	2,418	1,586	2,003
Promedio	5,101	4,818	5,162	4,934	4,975	4,866	4,710

Fuente: Datos IDD-Lat 2002-2016. Se resaltan el valor más alto y el más bajo en cada año.

Para una mejor visualización de la evolución de los países en los quince años de medición del desarrollo democrático en la región, se presenta a continuación la representación gráfica de los grupos de países según el grado de desarrollo alcanzado en 2016.

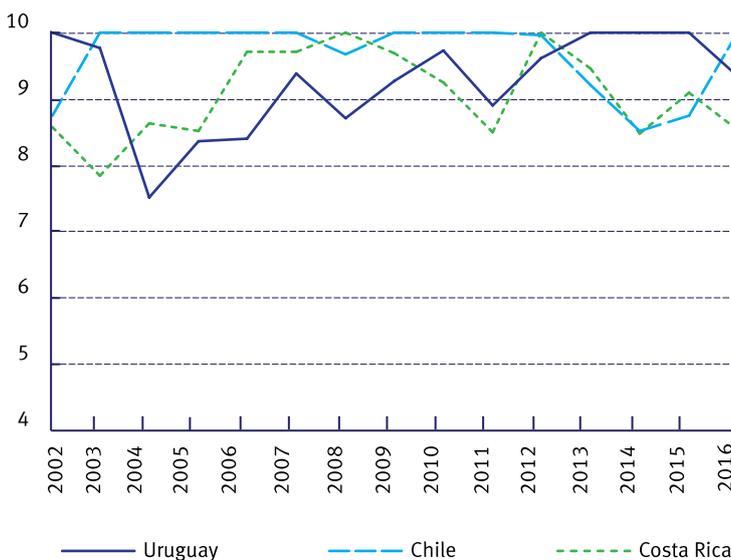
- **Alto desarrollo.** Tres países se distinguen en todo el período por la excelente puntuación obtenida: Uruguay, Costa Rica y Chile (gráfico 1.12). Entre ellos, a su vez, destacan Chile por haber ocupado el primer lugar en nueve de los quince períodos de medición y Uruguay por mantenerse en el podio por tres años consecutivos (2013, 2014 y 2015), siendo que en 2004 se había situado por debajo de los 8,000 puntos. Como se ha señalado en informes anteriores, son países pequeños desde el punto de vista demográfico, territorial y económico. Ninguno de los países de mayor tamaño en la región destaca por su nivel de desarrollo democrático.

países que lo habían formado en el 2015, con una excepción por la salida de Colombia (gráfico 1.14). Hay entre ellos comportamientos disímiles. República Dominicana y México son los únicos dos países que han avanzado. El resto presentan descensos.

- **Desarrollo medio.** En este grupo se ubican países con mayor peso económico y poblacional pero que presentan un comportamiento desperejo que termina llevándolos a posiciones intermedias: Perú, Panamá, Ecuador, Bolivia y Argentina (gráfico 1.13).

Países de alto desarrollo democrático

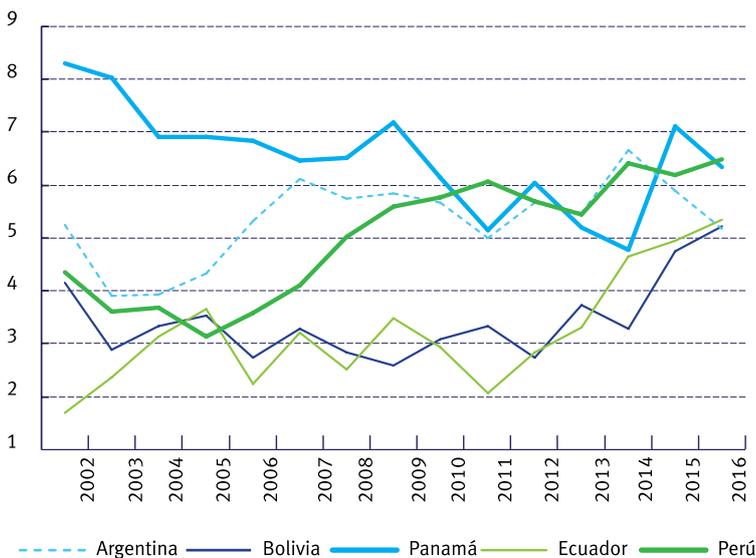
GRÁFICO 1.12



- Ecuador lo integra por tercera vez. El resto lo ha hecho con altibajos, como en los casos de Argentina, Panamá y Perú, que en algunas oportunidades estuvieron junto con los países de bajo desarrollo democrático, o con los de alto desarrollo democrático, en el caso de Panamá. Bolivia sostiene un comportamiento creciente desde 2014 y por segunda vez integra este conjunto con desarrollo democrático medio.

Países de desarrollo democrático medio

GRÁFICO 1.13



- **Bajo desarrollo.** México, El Salvador, República Dominicana y Paraguay integran este grupo, calificado entre 3,000 y 4,500 puntos. Son los mismos

Países de bajo desarrollo democrático*

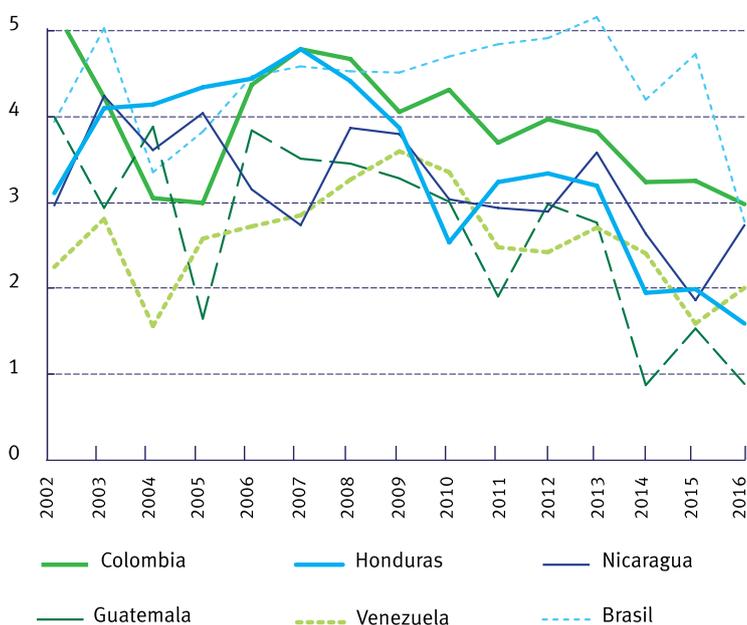
GRÁFICO 1.14



* República Dominicana se integra a partir del año 2004.

Países de desarrollo democrático mínimo

GRÁFICO 1.15



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2016.

- El grupo de países de **desarrollo democrático mínimo** está integrado en esta edición por seis países, dos más que en el 2015: Colombia, Nicaragua, Venezuela, Honduras, Guatemala y Brasil (gráfico 1.15). Todos ellos formaban parte de este grupo en 2015, salvo Colombia, que viene de integrar el conjunto de países con bajo desarrollo democrático, y Brasil, que tuvo una fuerte caída, ya que el año anterior calificaba con desarrollo democrático medio.
- Honduras había logrado ascender en el 2007 al grupo de países con desarrollo democrático medio. Nicaragua y Guatemala habían estado en otras oportunidades en ese conjunto de países. Podemos destacar que casi todos ellos pertenecen a la zona de América Central, salvo Colombia y Venezuela, de la América andina, y Brasil. Este conjunto no ha logrado, hasta ahora, estabilizar sus democracias para despegar hacia objetivos de mayor desarrollo democrático.

COMPARACIÓN 2016-2015

En el análisis de la evolución general del desarrollo democrático en relación con la medición del año anterior, destacamos:

- En el informe 2016 solo cuatro países mejoran sus valores de *democracia de los ciudadanos, dimensión de respeto de derechos y libertades*. Y el promedio bajó un 3 % con respecto al año anterior, pasando de 5,551 a 5,375 puntos.
- Por el contrario, asciende el promedio de la *dimensión democracia de las instituciones*, en este caso un 5 % con respecto al 2015, pasando de 4,116 a 4,332 puntos. Por otro lado, son siete los países (39 %) que empeoran en esta dimensión, frente a 11 que retrocedieron en el 2015, repitiendo un comportamiento positivo que se había manifestado el año anterior, lo cual consolida la tendencia.

- Por otro lado, en lo referido a los *resultados de la gestión democrática*, más países caen por debajo de la media regional, en contraposición con lo que ocurre con las dimensiones I y II. En la *democracia social* ocho países (44 %), tres menos que el año anterior, empeoraron su resultado pero de una manera no muy significativa, ya que el promedio regional cae de 5,514 a 5,430 puntos.
- En *democracia económica* diez países retroceden, dos más que en el 2015, de allí que solo un 44 % de los países analizados han logrado mantener la recuperación que habían alcanzado tras el rebote de la crisis de 2009. Sin embargo, los que mejoraron elevan el promedio regional levemente, de 5,349 a 5,438 puntos en esta edición.
- Las dimensiones II y IV presentan un nivel de superación respecto al 2015, al contrario de lo que sucede con la dimensión que evalúa el desarrollo en

democracia de los ciudadanos y en democracia social.

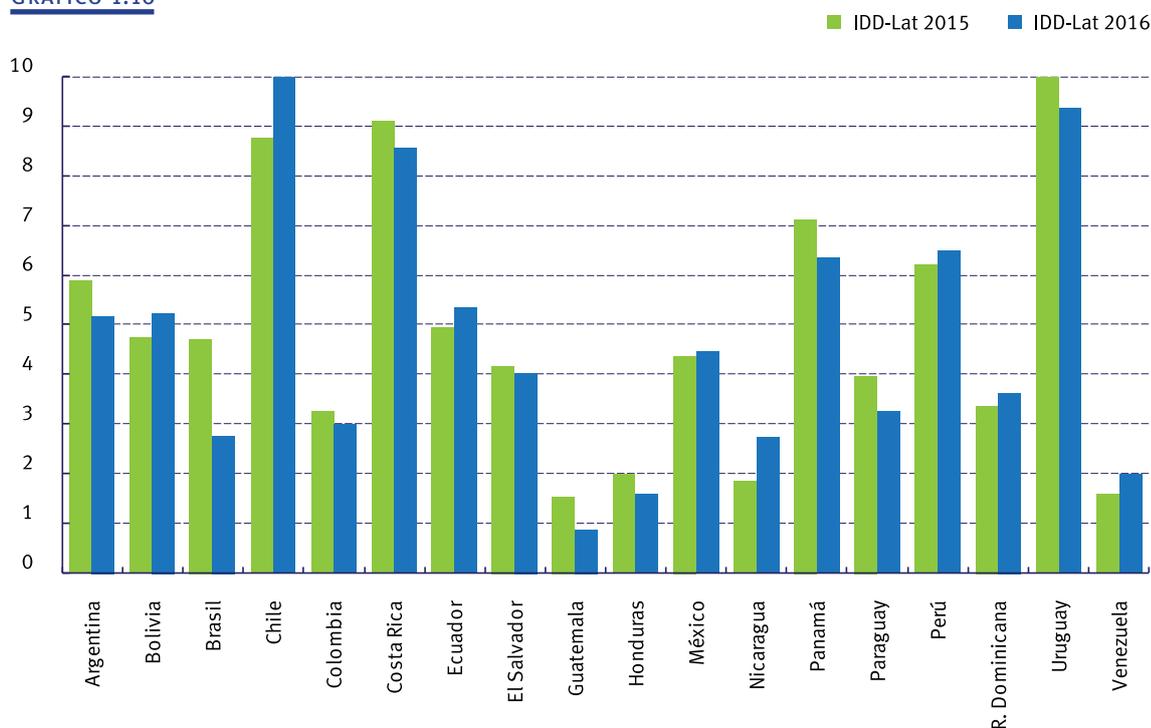
- El promedio general del índice cae, acercándose al promedio del 2014.
- En la evolución general del *desarrollo democrático*, con los resultados integrados de todas las dimensiones, diez países caen respecto de la medición del año anterior (gráfico 1.16); cuatro más que en el 2015, volviendo a una tendencia que se venía presentando desde el 2012.

Aspectos negativos

- Es mayor la cantidad de países que obtienen una peor puntuación con respecto al año anterior.
- El peor puntaje, recibido por Guatemala, es la mitad del peor valor obtenido en el 2015 por el mismo país.
- Es mayor la cantidad de países con mínimo desarrollo democrático.

Comparación de valores IDD-Lat 2015 y 2016

GRÁFICO 1.16



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2015 y 2016.

- Es menor la cantidad de países con alto desarrollo democrático.
- Empeora el valor del promedio regional.

En relación con el comportamiento de los países, la evolución del IDD-Lat 2016 respecto del año anterior indica que los países que mejoran o se mantienen son: Chile, que nuevamente alcanza el primer lugar; Bolivia, que alcanza el mejor valor de su serie histórica manteniéndose en el conjunto de países con desarrollo democrático medio; Ecuador, que mejora por quinto año consecutivo, lo que le permite alcanzar también su mejor puntaje desde el 2002 a la fecha y logra superar por segunda vez el promedio regional; México, que aunque mejora levemente su puntuación no alcanza a mejorar su intensidad de desarrollo democrático ni logra alcanzar el promedio regional; Nicaragua, que mejora significativamente, aunque ello no le permite modificar su calificación de mínimo desarrollo democrático; Perú, que obtiene su mejor puntaje desde el 2002 a la fecha, aunque aún no le alcanza para integrar el conjunto de países con alto desarrollo democrático; República Dominicana que, como consecuencia del avance logrado este año, logra subir dos posiciones en el ranking regional pero no modifica su calificación democrática y, por último, Venezuela, que a pesar de presentar una puntuación mayor a la de 2015, sigue siendo un país con mínimo desarrollo democrático y solo en la dimensión económica logra superar el promedio regional. Venezuela solo en tres ocasiones ha salido del nivel de desarrollo democrático mínimo: 2008, 2009 y 2010.

Este año solo ocho de los dieciocho países evaluados (44 %) logran mantener o superar su performance del año anterior, cuatro menos que en el 2015, cuando habían incrementado su puntaje doce países.

Destaca positivamente la mejora del promedio de la dimensión que mide la democracia de las instituciones, que alcanza los 4,332 puntos, y que mantiene

la tendencia que se observa desde el año anterior, aunque aún está lejos del valor promedio más alto alcanzado en el 2006, y continúa siendo la dimensión de peor resultado regional. No sucede lo mismo en la dimensión correspondiente a la democracia de los ciudadanos, cuyo valor promedio pierde el 3 %, aunque aún permanece por encima de los 5,000 puntos.

Entre los países que tuvieron un comportamiento negativo en la evaluación general de 2016, el máximo nivel de caída se observa en Brasil y Guatemala (42 %). Les siguen Honduras (20 %), Paraguay (18 %) y Argentina (12 %); con menores porcentajes de retroceso les suceden Panamá, Colombia, Uruguay, Costa Rica y El Salvador. Entre los países que tuvieron comportamiento positivo, Nicaragua, Venezuela y Chile han tenido los avances más significativos en su puntuación, en un panorama general en el que son más los países que retrocedieron que los que han avanzado.

DIMENSIÓN DEMOCRACIA DE LOS CIUDADANOS

En la dimensión que mide el desarrollo democrático desde la óptica del ciudadano, o sea desde las condiciones para que ejerza sus derechos y libertades, se observa un descenso de 3 % en el promedio. Cabe recordar que dicho valor promedio de la dimensión desde el 2002 a la fecha osciló entre los 4,500 y los 5,400 puntos.

Costa Rica, Uruguay y Chile nuevamente lideran el *ranking* de esta dimensión, aunque han cambiado las posiciones (tabla 1.3). En esta oportunidad Costa Rica lidera la tabla, superando levemente a Chile, que retrocede al segundo lugar; Uruguay repite la tercera posición del año anterior.

Argentina, Perú, Bolivia, Paraguay, Ecuador y Nicaragua completan el grupo que supera el promedio regional (5,375). Los restantes nueve países se ubican por debajo del promedio. Es importante desta-

car que en el 2015 diez países habían logrado superar el promedio de esta dimensión, uno más que este año.

Tabla 1.3. América Latina (18 países). Puntaje obtenido en la dimensión I del IDD-Lat 2016

País	Dimensión I
Costa Rica	8,522
Chile	8,439
Uruguay	7,191
Argentina	6,826
Perú	6,524
Bolivia	5,959
Paraguay	5,822
Ecuador	5,772
Nicaragua	5,607
Brasil	4,933
El Salvador	4,911
Panamá	4,896
R. Dominicana	4,797
México	4,255
Guatemala	3,427
Honduras	3,161
Colombia	2,903
Venezuela	2,807

Fuente: Elaboración propia con datos de IDD-Lat 2016.

También se observa, en términos absolutos, que *el mayor valor regional* es levemente superior al del año anterior; y el *menor valor regional* es menor que su equivalente de 2015. El valor más bajo del *ranking* en esta edición lo registra Venezuela, con 2,807 puntos, y es más bajo que el peor valor del 2015, obtenido por Colombia con 2,966 puntos. El valor máximo en el 2015

lo registraba Chile con 8,449 puntos mientras que en el IDD-Lat 2016 lo logra Costa Rica con 8,522 puntos. La disminución del promedio regional de esta dimensión con respecto al 2015 se explica porque es mayor el número de países que retroceden que los que avanzan. Debemos destacar que el mejor valor del *promedio, desde el 2002 a la fecha, fue alcanzado en el 2015, con 5,551 puntos.*

Con respecto al ejercicio de derechos y libertades, aún es grande el camino a transitar por la mayor parte de los países para aproximarse al nivel que ostentan Costa Rica, Chile y Uruguay, los de mejor desempeño. La importancia de la tarea y el desarrollo de políticas para alcanzar mayores libertades y derechos para sus ciudadanos son entonces un enorme desafío para la dirigencia política y las sociedades de la región. Los ciudadanos deben demandar por el respeto de sus derechos y libertades, mejorando las prácticas y el compromiso cívico.

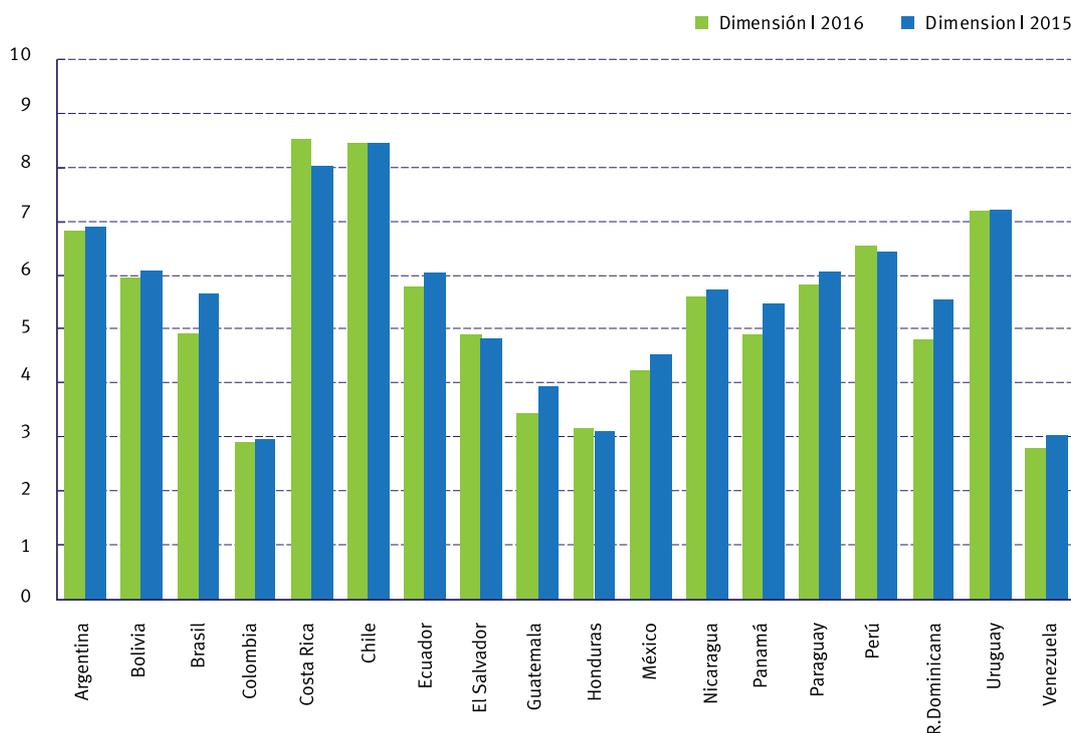
En la comparación con el año anterior, la mejor evolución interanual la presenta Costa Rica, seguida por El Salvador, Honduras y Perú. Estos son los únicos cuatro países que han mejorado su puntuación con respecto al año anterior. Costa Rica obtiene en esta edición su mejor puntuación histórica (gráfico 1.17).

Con independencia del puntaje logrado, Costa Rica, Perú, El Salvador, Panamá y Colombia son los países que mejoran su ubicación en el *ranking*. En particular, destaca Perú, que logra ascender cuatro lugares.

Por otro lado, Guatemala y República Dominicana son los países que más fuertemente han retrocedido, en valores absolutos un 13 % en ambos casos, aunque no signifiquen retrocesos similares en el *ranking* regional; Guatemala permanece en el 15.º lugar, mientras que República Dominicana pierde dos lugares y baja a la 13.ª posición. Los restantes retrocesos son más leves, tanto en las ponderaciones como en la escala regional.

Variación del índice de derechos y libertades

GRÁFICO 1.17



Fuente: Elaboración propia con base en resultados del IDD-Lat 2015 y 2016.

Democracia de los ciudadanos	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Ningún país retrocede en el puntaje de respeto de las libertades civiles. * La participación política de la mujer ha mejorado en la región, en promedio, en los tres poderes del Estado. * Se vislumbran leves mejoras en los indicadores que miden condicionamiento de libertades por inseguridad 	<ul style="list-style-type: none"> * Se manifiesta menor participación ciudadana en los procesos electorales. * Los países aparecen estancados, sin mejoras significativas en los indicadores de respeto de los derechos políticos y libertades civiles. * Once países de los dieciocho analizados no respetan su sistema de cuota de género en el Poder Legislativo.

Algunos aspectos destacados de la medición de este año de la dimensión *democracia de los ciudadanos* son:

1. La gran mayoría de los países presentan retrocesos en esta dimensión con respecto al 2015, salvo cuatro excepciones: Costa Rica, El Salvador, Honduras y Perú. Recordemos que en el informe de 2015 habían sido tres los países que habían descendido en su puntuación con respecto al 2014.
2. El promedio de 2016 (5,375 puntos) es inferior en un 3 % al anterior, y la región no alcanzó el valor de 2015, que había sido el mejor de la serie.
3. El retroceso del promedio de la dimensión es producto, principalmente, de que son pocos los indicadores que presentan avances, salvo algunos países que en género y condicionamiento de libertades por inseguridad reciben puntuaciones más elevadas.
4. El valor más alto (Costa Rica) es superior al del 2015 en casi un 1 %, mientras que el valor más bajo (Venezuela) es menor al registrado en el 2015 por Colombia casi en la misma proporción.

DIMENSIÓN DEMOCRACIA DE LAS INSTITUCIONES

En lo relativo a la dimensión que analiza la calidad institucional y política de los países, Uruguay mantiene por cuarta vez consecutiva su liderazgo, aunque no mejora su puntuación, que retrocede casi un 2 % con respecto al valor obtenido en el 2015. Costa Rica se mantiene en el segundo lugar, a pesar de que su puntuación es un 14 % más elevada que la del 2015 (tabla 1.4). En cambio El Salvador, que en el 2015 había ocupado el tercer lugar y calificaba como un país con desarrollo democrático medio en esta dimensión, pierde su posición en el ordenamiento regional, y retrocede al 5.º lugar, producto de un valor casi 10 % peor que el obtenido en 2015. Este año son ocho los países —dos más que en 2015— que superan el

promedio de la dimensión (4,332 puntos), un valor 5 % más alto que el de 2015, que había sido de 4,116 puntos. Uruguay, Costa Rica, Chile, Panamá, El Salvador, Honduras, Bolivia y República Dominicana son los países que lo logran. La novedad es que estos dos últimos países logran alcanzar esta meta. Esta situación no había sucedido en ninguna medición del IDD-Lat en el caso de Bolivia, mientras que República Dominicana solo lo había logrado en el 2006.

Tabla 1.4. América Latina (18 países). Puntaje obtenido en la dimensión II del IDD-Lat 2016

País	Dimensión II
Uruguay	9,206
Costa Rica	8,658
Chile	7,368
Panamá	5,843
El Salvador	5,319
Honduras	5,249
Bolivia	4,765
R. Dominicana	4,498
Perú	4,284
México	3,806
Colombia	3,647
Ecuador	3,181
Nicaragua	2,539
Argentina	2,489
Guatemala	2,220
Paraguay	1,776
Brasil	1,615
Venezuela	1,508

Fuente: Elaboración propia con datos de IDD-Lat 2016.

Se destaca en esta dimensión que solo seis países retroceden en sus puntuaciones, a diferencia del 2015, cuando lo habían hecho diez. El pronunciado déficit de calidad institucional y eficiencia política se hace evidente en las puntuaciones de *Nicaragua, Argentina, Guatemala, Paraguay, Brasil y Venezuela*.

Las caídas más notorias se observan en: Paraguay (40 %), que presenta peor resultado en el indicador de participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo y mantiene puntuaciones muy bajas en *accountability* y desestabilización de la democracia; Brasil (36 %), que presenta retrocesos fundamentalmente en las variables de percepción de la corrupción, participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo y *accountability*, como así también porque recibe la aplicación del factor de anormalidad democrática, debido a la crisis institucional de ese país; y por último Guatemala (36 %), que presenta una fuerte caída en el indicador que mide corrupción y por el factor de anormalidad democrática producto de la crisis institucional de 2015.

Como podemos observar, la región sur del continente destaca por su pobre desempeño en calidad institucional y eficiencia política, con la sola excepción de Uruguay y Chile, que califican como países de alto desarrollo democrático y mantienen su liderazgo regional en la materia.

En total doce países mejoran en esta dimensión con respecto al 2015. Destacamos por la magnitud de su avance a *Ecuador, México, Chile y Bolivia*. Sus mejores puntuaciones les han permitido calificar mejor. Ecuador pasa de mínimo a bajo desarrollo, al igual que México. Chile pasa de una categorización de país de desarrollo democrático medio a una de alto desarrollo; mientras que Bolivia sale del conjunto de países con bajo desarrollo democrático y pasa a integrar el de desarrollo medio.

Las dos variables de mayor incidencia en el avance generalizado son: *accountability* y *desestabilización de la democracia*.

Un dato importante es que México logra salir del *factor de corrección por crisis institucional*.

Podemos destacar como aspectos significativos de la medición de esta dimensión para el 2016:

- Se observa un ascenso en el promedio regional, aunque aún está lejos del mejor valor promedio de la serie, que fue alcanzado en el 2008.
- Disminuye la cantidad de países que retroceden en la dimensión. En el 2015 habían sido diez y en esta edición son seis, acercándose al comportamiento más positivo que había logrado la región en el 2012, cuando solo cinco países habían descendido en sus puntuaciones.
- La cantidad de países que superan el promedio regional es mayor a la que logró ese rendimiento en el 2015. De seis pasó a ocho países.
- En el 2016 cuatro países son castigados con el factor de anormalidad democrática: Argentina, Brasil, Guatemala y Venezuela. Es el doble de los que fueron castigados en el 2015.
- Uruguay, Costa Rica y Chile vuelve a ser la terna de países que ostentan las mejores puntuaciones, situación diferente a la de los dos años anteriores, por el lugar que había ocupado El Salvador, que había desplazado a Chile.
- En el 2016, de acuerdo con los datos de Transparencia Internacional, casi todos los países de la región han empeorado su valoración en el índice de corrupción.
- La gran asignatura pendiente de los 18 países analizados sigue siendo lograr un desarrollo democrático sostenido en las variables que integran el indicador de *accountability* y reducir la insatisfacción y protesta de vastos sectores sociales que no logran su inclusión plena al ejercicio de la democracia.

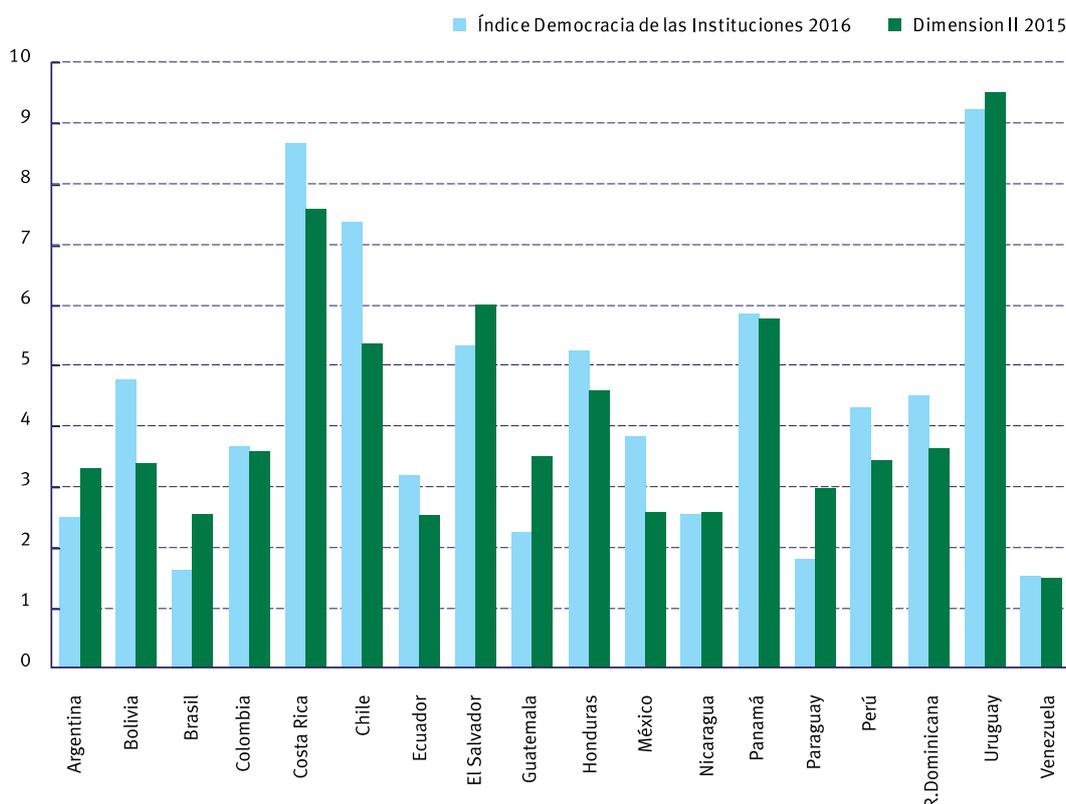
Analizaremos los comportamientos positivos que presentan la mayoría de los países de la región:

– Los países que más avanzaron en sus puntuaciones son Ecuador, México, Chile y Bolivia, con consecuencias distintas para cada uno de ellos. Ecuador con este incremento (50 %) vuelve a formar parte del grupo de países con bajo desarrollo democrático, saliendo de la zona crítica donde se había ubicado siete veces en el IDD-Lat. Aunque aún está lejos de alcanzar el mejor valor de su serie, que fue el del 2005, logra mejorar su posicionamiento en el ordenamiento regional en cinco lugares. México sale de la calificación de mínimo desarrollo democrático por una suba del 44 % de su puntuación, aunque no logra alcanzar los 5,000 puntos, que es donde ya se había ubicado, con oscilaciones, en cuatro oportu-

tidades. También a este país la mejor puntuación obtenida le permite una mejor ubicación en el ranking regional. Chile, que en dos oportunidades había caído a la categoría de país con desarrollo democrático medio y una de ellas había sido en el 2015, vuelve a posicionarse junto con los que lideran la calidad institucional en la región; ello le permite, también, subir dos posiciones en la tabla y ocupar el tercer lugar. Y por último, destaca Bolivia, que presenta una mejora del 39 %, con dos consecuencias importantes: pasa a integrar el conjunto de países con desarrollo democrático medio, situación que solo se había producido en el 2005, y asciende cuatro posiciones en el ordenamiento regional (séptimo).

Evolución de la dimensión calidad institucional y eficiencia política

GRÁFICO 1.18



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2015 y 2016.

- Les siguen en volumen de incremento Honduras, República Dominicana y Costa Rica. En el caso de este último país, su mejora le permite mantener el segundo lugar del ranking regional. Estas subas tienen en común que no modifican a ninguno de los tres países su calificación democrática; Honduras sigue siendo un país con desarrollo democrático medio, República Dominicana de bajo desarrollo democrático y Costa Rica de alto desarrollo democrático.
- El resto de los países que avanzaron en calidad institucional y eficiencia política: Perú, Venezuela, Nicaragua, Colombia y Panamá, no cambian la calificación que traían del IDD-Lat 2015 y en algunos casos tampoco su ubicación en el ranking regional, como son los casos de Panamá y Venezuela. En cambio, Perú mejora su ubicación en dos lugares, y Nicaragua asciende un lugar; mientras que Colombia retrocede en el ordenamiento regional.
- Si analizamos los comportamientos negativos en la región en calidad institucional y eficiencia política, vemos que:
 - Entre los países que han bajado su puntuación, Argentina, Brasil, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Uruguay, solo este último ha logrado mantener su posición de liderazgo y su calificación de desarrollo democrático. En el resto de los casos la baja ha tenido como consecuencia la pérdida de posiciones en el ordenamiento regional y, en algunos casos, de intensidad de desarrollo democrático. Argentina pasa a calificar por séptima vez con mínimo desarrollo democrático y además pierde dos posiciones en el ranking regional. Brasil mantiene su calificación de mínimo desarrollo democrático, pero le significa bajar una posición. El Salvador es otro de los países que mantiene su calificación, en su caso de desarrollo democrático medio, aunque desciende un lugar en la tabla regional. Guatemala, al igual que Argentina, deja de integrar el conjunto de países con bajo desarrollo democrático y es el país que más desciende en el ranking regional, seis posiciones. Por último, Paraguay mantiene su mínima calificación y pierde tres lugares en el ordenamiento regional.

Democracia de las instituciones	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * En América Latina, aun con zozobras institucionales, prevalece la democracia. * Ha crecido la cantidad de países con alto desarrollo democrático. * Ha mejorado el promedio regional. 	<ul style="list-style-type: none"> * La cantidad de países del grupo de desarrollo democrático mínimo se ha estancado en seis. Cuatro de ellos repiten esta característica a lo largo de los años: Nicaragua, Brasil, Bolivia y Venezuela. * Se ha duplicado la cantidad de países castigados con el factor de anormalidad democrática, debido a las crisis institucionales de 2015.

DIMENSIÓN DEMOCRACIA SOCIAL

Tabla 1.5. América Latina (18 países). Puntaje obtenido en la dimensión III del IDD-Lat 2016

País	Dimensión social
Chile	2,741
Bolivia	1,292
Uruguay	1,211
Argentina	1,180
Panamá	0,984
Brasil	0,946
Ecuador	0,845
Costa Rica	0,750
Perú	0,615
México	0,466
Paraguay	-0,292
Colombia	-0,613
El Salvador	-0,617
Venezuela	-0,689
R. Dominicana	-1,480
Guatemala	-2,009
Nicaragua	-2,384
Honduras	-2,946

Fuente: Elaboración propia con datos del IDD-Lat 2016.

El primer aspecto saliente del análisis de la *dimensión social* es que no se registra recuperación en la tendencia que había comenzado en el 2012, con un generalizado deterioro en los indicadores que miden la calidad del desarrollo social y humano en la región. Aunque disminuye la cantidad de países que empeoran su puntuación —en el 2015 fueron 11, en el 2016 lo hacen 8—, el fuerte descenso de la puntuación de Costa Rica y de Argentina, que habían liderado esta dimensión por tres años consecutivos (2012, 2013 y 2014), había generado ya un descenso en el promedio regional. Debemos destacar que el mejor valor, obtenido nuevamente por Chile, es mayor al que había recibido en el 2015; y la puntuación más baja, obtenida en esta edición por Honduras, es más alta de la que había recibido Nicaragua en el 2015.

Destacan positivamente México, Ecuador y Colombia (gráfico 1.19).

Entre los países que han obtenido una puntuación inferior a la de 2015 presentan un importante descenso Venezuela, Honduras, Costa Rica y Perú.

Estos avances y retrocesos tuvieron su correlato en las ubicaciones de los países en el ranking. Lidera esta dimensión Chile, por segunda vez desde el 2002 a la fecha, y logra su mejor puntuación de todo el período de nuestro estudio. Su permanencia en lo alto del ordenamiento regional se debe a mejores resultados en eficiencia en salud y en educación, así como a la variación positiva del indicador del desempleo. En segundo término aparece Bolivia, que logra mejorar cinco posiciones con respecto al 2015. Otros países que mejoran su ubicación en el ranking son Ecuador, Colombia y República Dominicana; en los tres casos suben dos posiciones. El resto de los países que avanzan en el ordenamiento regional ascienden una posición: Uruguay, Panamá, Paraguay y Nicaragua.

Chile, Bolivia, Uruguay y Argentina son los países con alto desarrollo democrático en esta dimensión.

Panamá, Brasil, Ecuador, Costa Rica, Perú y México conforman el lote de países que presentan desarrollo democrático medio, y junto con los cuatro países de alto desarrollo integran el grupo de diez países que superan el promedio regional.

Paraguay, Colombia, El Salvador y Venezuela se ubican por debajo del promedio regional y califican con bajo desarrollo.

En tanto que República Dominicana, Guatemala, Nicaragua y Honduras se ubican al fondo de la tabla con mínimo desarrollo democrático.

De los países que han empeorado con respecto al 2015, Costa Rica, Perú y Venezuela han sido los que más posiciones han perdido en el ordenamiento regional: seis, cuatro y tres posiciones, respectivamente.

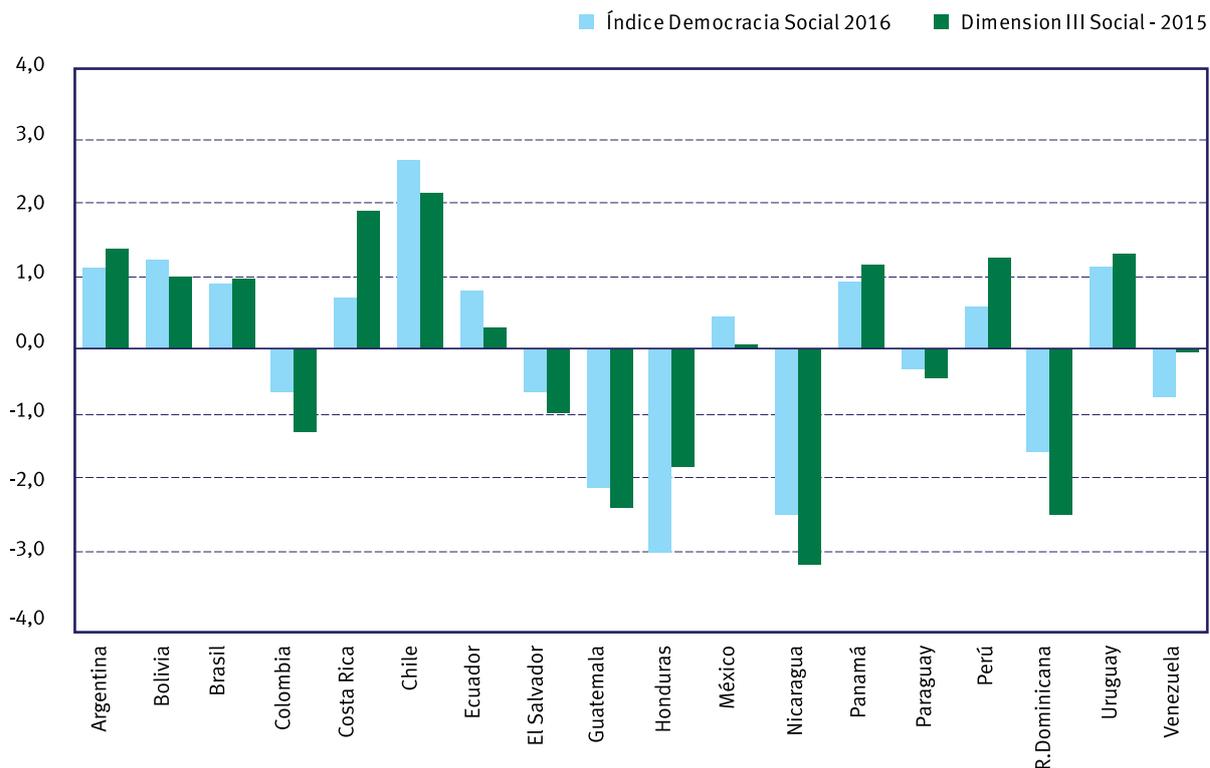
Las variables que han influido en el descenso del promedio regional son tasa de egreso en el nivel secundario (10 %) y desempleo (8 %).

Continúa la tendencia positiva en el promedio regional de *mortalidad infantil*, *gasto en salud* y en *educación*.

Entre 2000 y 2013 la pobreza había disminuido considerablemente en América Latina, del 46,3 % al 29,7 % de la población. Sin embargo, esos avances se han ralentizado en algunos casos, y en otros se han detenido o retrocedido, de modo que la región sigue caracterizándose por una vulnerabilidad sustancial que también afecta a la creciente clase media. Más específicamente, observamos que el 65 % de las personas reciben un ingreso diario

Variación de la dimensión democracia social

GRÁFICO 1.19



Fuente: Elaboración propia con datos del IDD-Lat 2015 y 2016.

de entre USD 4 y USD 10, y el 14 % de la clase media sufre de pobreza al menos una vez en un período de diez años. Además, la pobreza crónica continúa extendida y representa el 91 % y el 50 % de la pobreza extrema y moderada, respectivamente.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde hace tres años, la región de América Latina y el Caribe ha estado afectada por una desaceleración económica cuyos efectos acumulados se pueden describir como una *crisis en cámara lenta*. El pleno impacto de esta desaceleración en los mercados laborales se ha sentido en el año 2015 y se espera que continúe en 2016, aun si mejorara la tasa de crecimiento económico.

El desempleo regional, que había alcanzado mínimos históricos de 6,2 % en

2014, subió en 2015 a 6,7 %. Esta es aún una cifra moderada, si se la compara con las tasas de hace más de una década. Pero es el primer aumento significativo de la tasa de desocupación abierta en cinco años. Y significa 1,7 millones de desocupados adicionales en la región, que elevan el número total de desocupados a casi 19 millones. La mayoría de los nuevos desocupados son mujeres y hay también una alta proporción de jóvenes.

Desigualdad, exclusión y pobreza persisten como los mayores desafíos para la democracia y conspiran contra el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Hubo algunos avances desde el 2000 hasta ahora pero fueron modestos si se comparan con los de otras regiones en desarrollo.

Desarrollo social y humano	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * El fuerte descenso de la pobreza en la región a partir del 2003 y el aumento del ingreso per cápita. * Los países de la región han avanzado en su gran mayoría. * El indicador de mortalidad infantil continuó su tendencia descendente. 	<ul style="list-style-type: none"> * La dimensión social presenta una nueva caída del promedio regional. * Las alertas respecto de los indicadores de desempleo y pobreza.

DIMENSIÓN DEMOCRACIA ECONÓMICA

Tabla 1.6. América Latina (18 países).
Puntaje obtenido en la dimensión
económica del IDD-Lat 2016

País	Índice de desarrollo económico
Chile	2,060
Perú	1,960
Uruguay	1,667
Panamá	1,347
Ecuador	1,205
México	0,652
Venezuela	0,502
Colombia	0,207
Argentina	0,137
Nicaragua	-0,116
R. Dominicana	-0,317
Costa Rica	-0,332
Paraguay	-0,607
Bolivia	-1,262
El Salvador	-1,331
Brasil	-1,774
Guatemala	-1,808
Honduras	-2,190

Fuente: Elaboración propia con datos del IDD-Lat 2016.

Desde 2004 la región vivió una transformación positiva en lo que concierne al crecimiento económico. Incluso cuando estalló la crisis económica y financiera global del 2008, América Latina había mostrado una fuerte resiliencia ante esas turbulencias y había mantenido tasas de crecimiento bastante positivas. Sin embargo, los tiempos parecen haber cambiado y, según la CEPAL,

en 2015 ningún viento estuvo a favor de la dinámica económica latinoamericana, por lo que ese organismo internacional revisó a la baja las proyecciones de crecimiento de la actividad económica de la región para 2016.¹

Entre los factores desfavorables que impactan en el desempeño económico de la región se señalan: el bajo crecimiento de países desarrollados; una importante desaceleración en economías emergentes, en particular China; la creciente volatilidad y costos en los mercados financieros; y bajos precios de las materias primas, en particular hidrocarburos y minerales. Además, se aprecia una mayor debilidad de la demanda interna de los países de la región, lo que genera que la caída en la inversión doméstica esté siendo acompañada por una desaceleración del consumo. Las economías de América del Sur, especializadas en la producción de bienes primarios, en especial petróleo y minerales, y con creciente grado de integración comercial con China, registrarán una mayor contracción.

El impacto destructivo de la extrema desigualdad sobre el crecimiento sostenible y la cohesión social es evidente en la región. Aunque se ha logrado un éxito considerable en la reducción de la extrema pobreza durante la última década, continúan altos los niveles de desigualdad del ingreso y de distribución de la riqueza, que han obstaculizado el crecimiento sostenible y la inclusión social. En América Latina y el Caribe, la desigualdad está impidiendo retornar a una trayectoria de crecimiento inclusivo, ante un entorno exterior desalentador.

Aunque la desigualdad del ingreso se ha reducido durante los últimos años, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. En 2014, el 10 % más rico de la población de América Latina había amasado el 71 % de la riqueza de la región.

¹ Comunicado de prensa de la CEPAL del 5.10.2015, <<http://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-pronostica-que-crecimiento-la-region-2015-se-contrahera-03-crecera-07-2016>>.

Entre 2002 y 2015, las fortunas de los multimillonarios de América Latina crecieron en promedio un 21 % anual, es decir, un aumento seis veces superior al del PIB de la región. Gran parte de esta riqueza se mantiene en el extranjero, en paraísos fiscales, lo que significa que una gran parte de los beneficios del crecimiento de América Latina está siendo acaparada por un pequeño número de personas muy ricas, a costa de los pobres y de la clase media, sin generar efecto virtuoso alguno sobre las economías y las sociedades locales.

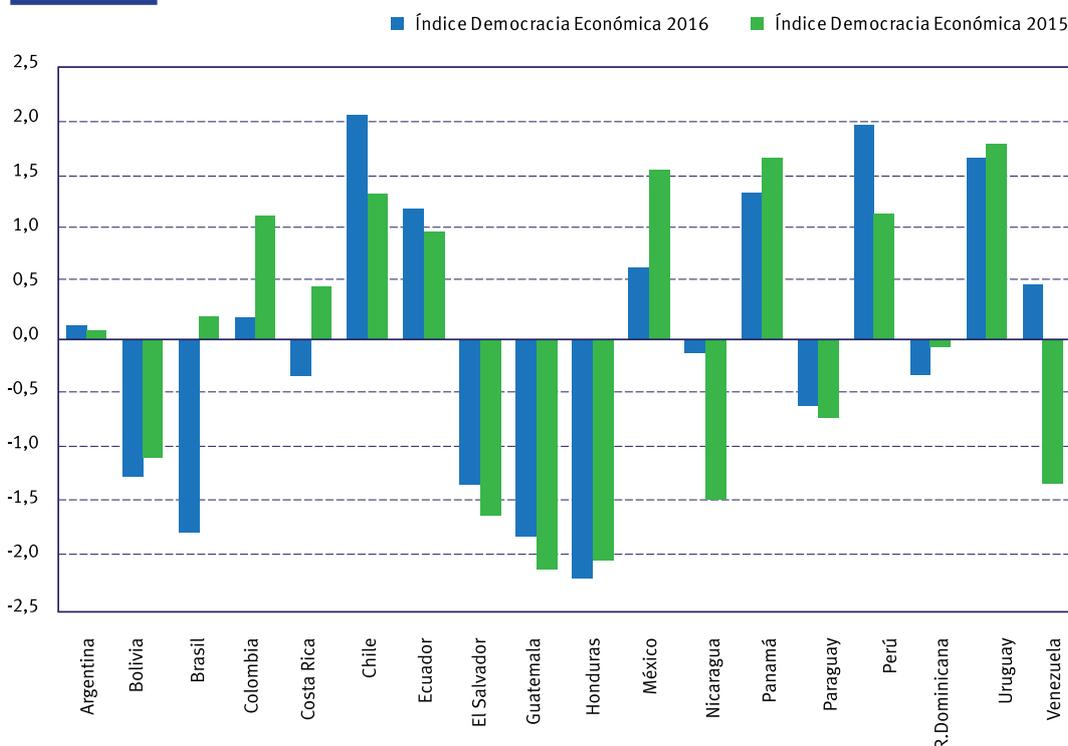
Salvaguardar los avances ya logrados por América Latina y garantizar un crecimiento inclusivo y sostenible deben ser prioridades para todos los países de la región. No existe una solución mágica a este problema, pero las políticas públicas no parecen estar encaminadas a corregir uno de los mayores problemas de la democracia regional.

En nuestro índice 2016, nueve países superan el promedio de la dimensión económica, uno menos que en el 2015: *Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela*. Si comparamos las últimas mediciones con las del 2015, se repiten los países que en el conjunto de indicadores que miden desempeño económico superan el promedio, salvo Venezuela, que había perdido esta característica en el 2015 y vuelve a recuperarse, y Costa Rica, que en esta oportunidad se coloca por debajo del promedio regional (gráfico 1.20). El valor del promedio regional es superior al del 2015, tendencia que se viene sosteniendo en el tiempo.

En términos de la evolución respecto del año anterior, los países que presentan el mayor deterioro en desarrollo económico son Brasil, República Dominicana, Costa Rica y Colombia, acompañados por Argentina, México, Panamá, Bolivia,

Variación de la dimensión democracia económica

GRÁFICO 1.20



Fuente: Elaboración propia con datos del IDD-Lat 2015 y 2016.

Honduras y Uruguay. Entre los países que han mejorado su comportamiento se destacan Venezuela, Nicaragua y Perú.

Así como en las mediciones anteriores era una constante que el indicador que mide PIB per cápita tuviera un comportamiento positivo, este año ese indicador no conserva la misma tendencia, debido a lo que se mencionó en el apartado anterior acerca del crecimiento económico de la región. Por otro lado, las variables que muestran una tendencia positiva en términos generales para la región son las que presentan una menor exposición al *endeudamiento* y una mayor *libertad económica*. Un dato negativo es que se pierden los avances en términos de *equidad en ingresos*.

Luego de haber sido líder regional en 2005, 2006, 2013 y 2014, Chile vuelve a ocupar la posición más alta en el IDD-Lat 2016, desplazando a Uruguay, que retrocede al tercer lugar. El puntaje alcanzado por Chile es cercano a su mejor puntuación, obtenida en el 2005.

Uruguay es antecedido por Perú, que logra avanzar tres posiciones en el ranking y además pasa a formar parte del conjunto de países con alto desarrollo económico.

Junto con los tres países mencionados, Panamá y Ecuador completan el lote de países con alto desarrollo.

México, Venezuela, Colombia y Argentina integran el grupo de desarrollo medio.

Nicaragua, República Dominicana, Costa Rica y Paraguay integran el grupo de bajo desarrollo económico.

En este IDD-Lat 2016, Bolivia, El Salvador, Brasil, Guatemala y Honduras se ubican en el grupo de países que presentan mínimo desarrollo económico.

Brasil es el país que más retrocede en la tabla de posiciones, cayendo siete lugares. El último puesto del ranking es ocupado por Honduras, que por primera vez se ubica en el fondo de la tabla; esa posición había sido históricamente de Bolivia que, aunque mejora, aún se ubica lejos del promedio regional.

Desarrollo económico	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * El valor promedio de la dimensión económica, a pesar del retroceso de algunos países, ha logrado mantener su tendencia positiva. * La deuda pública de América Latina sigue estable. * Ningún país presenta mínimo desarrollo democrático en esta dimensión. 	<ul style="list-style-type: none"> * El crecimiento económico de la región presenta frenos y contramarchas. * Persiste la vulnerabilidad de la región a la volatilidad externa. * Pese a los avances, subsiste una gran desigualdad como asignatura pendiente. * Es una señal de alarma el descenso de Brasil y México, tratándose de los megapaíses que deberían ser las locomotoras de la región.

Un dato positivo es que, más allá de las oscilaciones cíclicas del déficit o de otras variables de flujo, en una mirada de largo plazo se aprecia que en América Latina había tenido lugar un largo período de aumento de la proporción de la deuda pública con respecto al PIB (1970-1989), seguido por etapas de reducción (en los períodos 1990-1997 y 2004-2008, luego de un breve período de alza entre 1998 y 2003) y finalmente de estabilización, entre 2009 y 2014.

En los años de bonanza —entre 2003 y 2008— se redujo considerablemente el nivel de la deuda pública y además se modificó de manera significativa su composición, observándose una extensión de los plazos, una mayor participación de la deuda a tasa fija, un aumento de la proporción de residentes en su tenencia y un creciente peso de las deudas en moneda local. De este modo, en los últimos 25 años la reducción de la deuda pública externa ha sido notable en la región: a comienzos de los años noventa representaba poco más del 70 % del PIB, en comparación con el 16 % que registra en 2014.

TABLAS DE DATOS Y DE PONDERACIÓN DE LAS DIMENSIONES DEL IDD-LAT

En este capítulo se presentan bajo el formato de tablas y cuadros los resultados del índice de desarrollo democrático 2016.

Tabla 2.1. *Ranking* del IDD-Lat 2016. Muestra la posición que ocupa cada uno de los dieciocho países de América Latina según su puntuación en el IDD-Lat 2016.

Tabla 2.2. Evolución del IDD-Lat 2002-2016. Muestra la serie de las puntuaciones de los dieciocho países de América Latina en el índice de desarrollo democrático desde 2002 (año de la primera medición) hasta la actual.

Tabla 2.3. Valor final de la puntuación de las dimensiones y del IDD-Lat 2016. Expresa el puntaje recibido por los dieciocho países de América Latina en cada una de las dimensiones que mide el índice (véase capítulo IV. «Apartado metodológico»).

Tablas resumen de la variación de cada indicador respecto del año anterior. En ellas se presentan los avances y retrocesos que han sufrido los indicadores que componen las dimensiones del IDD-Lat durante este año con respecto al año anterior (2015), con una simbología que indica grado de avance, estancamiento, o retroceso:

Tabla resumen 1. Dimensión I: *democracia de los ciudadanos - respeto de los derechos políticos y libertades civiles*;

Tabla resumen 2. Dimensión II: *demo-*

cracia de las instituciones - calidad institucional y eficiencia política;

Tabla resumen 3. Dimensión III: *democracia social - capacidad para generar políticas que aseguren bienestar*;

Tabla resumen 4. Dimensión IV: *democracia económica capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica* (véase capítulo IV. «Apartado metodológico»).

Tabla 2.4. *Ranking* de la dimensión I: *democracia de los ciudadanos - respeto de los derechos políticos y libertades civiles*. Presenta las posiciones que ocupan los dieciocho países de América Latina de acuerdo con las puntuaciones obtenidas.

Tabla 2.5. Evolución de la dimensión I entre 2002 y 2016. Muestra la serie histórica de puntuaciones obtenidas en la dimensión *democracia de los ciudadanos*.

Tabla 2.6. Dimensión I *democracia de las instituciones - respeto de los derechos políticos y libertades civiles, ponderación*. Se presentan los valores resultantes de la aplicación de las fórmulas establecidas en la metodología del índice de desarrollo democrático sobre los datos obtenidos (véase capítulo IV. «Apartado metodológico»).

Tabla 2.7. Dimensión I *democracia de las instituciones, datos*. Se presentan los datos obtenidos para cada país en cada uno de

los indicadores que componen esta dimensión: *voto de adhesión, puntaje en el índice de derechos políticos, puntaje en el índice de libertades civiles, género en el Gobierno y puntaje en el índice de condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad* (véase capítulo IV. «Apartado metodológico»).

Tabla 2.8. *Ranking* de la dimensión II *democracia de las instituciones*. Se presentan las posiciones que ocupan los 18 países de América Latina de acuerdo con las puntuaciones obtenidas en esta dimensión.

Tabla 2.9. Evolución de la dimensión II 2002-2016. Muestra la serie histórica de puntuaciones obtenidas por cada uno de los 18 países analizados en la dimensión *democracia de las instituciones*.

Tabla 2.10. Dimensión II *democracia de las instituciones, ponderación*. Se presentan los valores resultantes de la aplicación de las fórmulas establecidas en la metodología del IDD-Lat sobre los datos obtenidos (véase capítulo IV. «Apartado metodológico»).

Tabla 2.11. Dimensión II *democracia de las instituciones, datos*. Se presentan los datos obtenidos para cada uno de los indicadores que componen esta dimensión: *puntaje en el índice de percepción de la corrupción, participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo, accountability (legal, política y social), desestabilización y crisis de gobierno*.

Tabla 2.12. Cálculo de *accountability*. Se presentan los valores resultantes de la aplicación de las fórmulas establecidas en la metodología del IDD-Lat sobre los datos obtenidos en *accountability*. En *accountability* legal: *elección de los jueces de la Corte Suprema, actuación del ombudsman y actuación de las entidades de fiscalización superior*. En *accountability* política: *mecanismos de democracia directa*. En *accountability* social: *condiciones para el ejercicio de una prensa libre, acceso a la información pública y existencia de institutos reguladores*.

Tabla 2.13. *Ranking* de la dimensión III: *dimensión democracia social - capacidad para generar políticas que aseguren bienestar*. Muestra las posiciones ocupadas por

los países analizados de acuerdo con las puntuaciones obtenidas en esta dimensión.

Tabla 2.14. Evolución de la *dimensión democracia social*, 2002-2016. Muestra la serie de las puntuaciones obtenidas en la dimensión *social* desde el 2002 hasta la actual.

Tabla 2.15. Dimensión *democracia social, ponderación*. Se presentan los valores resultantes de la aplicación de las fórmulas establecidas en la metodología del IDD-Lat sobre los datos obtenidos en esta dimensión (véase capítulo IV. «Apartado metodológico»).

Tabla 2.16. Dimensión *democracia social, datos*. Se presentan los datos obtenidos para cada indicador componente de esta dimensión: *desempeño en salud* (mortalidad infantil y gasto en salud como porcentaje del PIB), *desempeño en educación* (matriculación secundaria, tasa de egreso del nivel secundario y gasto en educación como porcentaje del PIB), *desempleo urbano y población bajo la línea de pobreza*.

Tabla 2.17. *Ranking* de la *dimensión IV democracia económica - capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica*. Se presentan las posiciones que ocupan los dieciocho países de América Latina analizados de acuerdo con las puntuaciones obtenidas en esta dimensión.

Tabla 2.18. Evolución de la dimensión IV *democracia económica*, 2002-2016. Muestra la serie histórica de las puntuaciones obtenidas en la dimensión *económica* desde el 2002.

Tabla 2.19. Dimensión IV *democracia económica, ponderación*. Se presentan los valores resultantes de la aplicación de las fórmulas que se derivan de la metodología del índice de desarrollo democrático sobre los datos obtenidos en esta dimensión (véase capítulo IV. «Apartado metodológico»).

Tabla 2.20. Dimensión *democracia económica, datos*. Se presentan los datos obtenidos de cada uno de los indicadores que componen esta dimensión: *puntaje en el índice de libertad económica, PIB per cápita, PPA precios, brecha de ingresos, inversión y endeudamiento*.

Tabla 2.1. Ranking del IDD-Lat 2016²

	País	IDD-Lat 2016
1º	Chile	10,000
2º	Uruguay	9,353
3º	Costa Rica	8,539
4º	Perú	6,495
5º	Panamá	6,342
6º	Ecuador	5,339
7º	Bolivia	5,218
8º	Argentina	5,159
9º	México	4,454
10º	El Salvador	4,019
11º	R. Dominicana	3,639
12º	Paraguay	3,251
13º	Colombia	2,982
14º	Brasil	2,776
15º	Nicaragua	2,740
16º	Venezuela	2,003
17º	Honduras	1,589
18º	Guatemala	0,888

² Fuente: Elaboración propia con datos del IDD-Lat 2016.

Tabla 2.2. Evolución del IDD-Lat 2002-2016³

País	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015	2016
Argentina	5,247	3,918	5,330	5,731	5,657	5,399	6,650	5,893	5,159
Bolivia	4,150	3,343	2,726	2,843	3,079	3,826	3,292	4,749	5,218
Brasil	3,932	3,348	4,468	4,520	4,691	4,291	4,197	4,729	2,776
Chile	8,757	10,000	10,000	9,670	10,000	9,180	8,523	8,749	10,000
Colombia	5,254	3,054	4,362	4,660	4,305	2,854	3,230	3,250	2,982
Costa Rica	8,575	8,633	9,704	10,000	9,252	9,375	8,485	9,094	8,539
Ecuador	1,694	3,122	2,237	2,521	2,931	3,636	4,640	4,954	5,339
El Salvador	5,544	4,452	4,718	4,184	3,526	4,433	4,810	4,163	4,019
Guatemala	3,992	3,884	3,834	3,444	2,999	2,774	0,876	1,529	0,888
Honduras	3,107	4,142	4,431	4,408	2,537	3,003	1,943	1,988	1,589
México	6,340	6,136	5,917	6,135	5,455	4,724	5,019	4,384	4,454
Nicaragua	2,963	3,614	3,151	3,860	3,039	3,728	2,630	1,855	2,740
Panamá	8,309	6,914	6,828	6,503	6,127	5,235	4,768	7,114	6,342
Paraguay	2,255	1,689	3,745	3,861	3,621	2,649	3,179	3,973	3,251
Perú	4,352	3,688	3,590	5,020	5,765	5,216	6,415	6,199	6,495
R. Dominicana	–	4,631	4,187	3,577	2,741	2,888	1,770	3,376	3,639
Uruguay	10,000	7,517	8,397	8,717	9,732	10,000	10,000	10,000	9,353
Venezuela	2,243	1,552	2,720	3,258	3,354	3,134	2,406	1,586	2,003

³ Fuente: Elaboración propia con base en los puntajes del IDD-Lat en los años seleccionados.

Tabla 2.3. Valor final de la puntuación de las dimensiones y del IDD-LAT 2016 ⁴

País	Índice democracia de los ciudadanos	Índice democracia de las instituciones	Índice democracia social	Índice democracia económica	IDD-Lat 2016
Argentina	6,826	2,489	1,180	0,137	5,159
Bolivia	5,959	4,765	1,292	-1,262	5,218
Brasil	4,933	1,615	0,946	-1,774	2,776
Chile	8,439	7,368	2,741	2,060	10,000
Colombia	2,903	3,647	-0,613	0,207	2,982
Costa Rica	8,522	8,658	0,750	-0,332	8,539
Ecuador	5,772	3,181	0,845	1,205	5,339
El Salvador	4,911	5,319	-0,617	-1,331	4,019
Guatemala	3,427	2,220	-2,009	-1,808	0,888
Honduras	3,161	5,249	-2,946	-2,190	1,589
México	4,255	3,806	0,466	0,652	4,454
Nicaragua	5,607	2,539	-2,384	-0,116	2,740
Panamá	4,896	5,843	0,984	1,347	6,342
Paraguay	5,822	1,776	-0,292	-0,607	3,251
Perú	6,524	4,284	0,615	1,960	6,495
R. Dominicana	4,797	4,498	-1,480	-0,317	3,639
Uruguay	7,191	9,206	1,211	1,667	9,353
Venezuela	2,807	1,508	-0,689	0,502	2,003

4

Fuente: Elaboración propia con datos del IDD-Lat 2016.

TABLAS RESUMEN DE LA VARIACIÓN DE CADA INDICADOR RESPECTO DEL AÑO ANTERIOR⁵
(Avances y retrocesos del desarrollo democrático por indicador principal en cada dimensión)

Tabla resumen 1. Dimensión democracia de los ciudadanos⁴

País	Voto de adhesión política	Derechos políticos	Libertades civiles	Género en el Gobierno	Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad
Argentina	↑↑↑	=	=	↑	↓
Bolivia	↓	=	=	=	=
Brasil	=	=	=	↓↓↓	=
Chile	↓↓↓	=	=	↑	↑↑↑
Colombia	↓↓↓	=	=	=	↓↓↓
Costa Rica	=	=	=	↑↑↑	↑↑↑
Ecuador	↑↑↑	=	=	↓	↑
El Salvador	↓	=	=	↑↑↑	↑↑↑
Guatemala	=	↑↑↑	=	↑↑↑	↓↓↓
Honduras	↑↑↑	=	=	↑↑↑	↓↓↓
México	=	=	=	=	↓↓↓
Nicaragua	=	=	=	↑	=
Panamá	↓	=	=	↓	↓↓↓
Paraguay	↑	=	=	=	↑↑↑
Perú	=	=	↓↓↓	↓	↑↑↑
R. Dominicana	=	↑↑↑	=	=	↑
Uruguay	=	=	=	↑↑↑	=
Venezuela	↓	=	=	↑	↓↓↓

Tabla resumen 2. Dimensión democracia de las instituciones⁶

País	Percepción de la corrupción	Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo	Accountability	Desestabilización	Anormalidad democrática
Argentina	↓	↑↑↑	↓↓↓	↓↓↓	↓↓↓
Bolivia	=	=	↑↑↑	↑↑↑	↓↓↓
Brasil	↓	↓↓↓	↓↓↓	=	↓↓↓
Chile	↓	↑	↑↑↑	↑↑↑	=
Colombia	↑	=	↓	=	=
Costa Rica	=	=	↑↑↑	=	=
Ecuador	=	↓	↑	↑↑↑	=
El Salvador	=	↓	↑↑↑	↓↓↓	=
Guatemala	↓	↑↑↑	↑	=	↓↓↓
Honduras	↑↑↑	=	↓↓↓	=	=
México	=	=	↑	=	↑↑↑
Nicaragua	↑	=	↑↑↑	=	=
Panamá	↑	=	=	=	=
Paraguay	↑↑↑	↓↓↓	↑	=	=
Perú	↓	↑↑↑	↓↓↓	=	=
R Dominicana	↑	↑↑↑	↓↓↓	↑↑↑	=
Uruguay	=	=	=	=	=
Venezuela	=	=	↑↑↑	=	=

6

Fuente: Elaboración propia con datos del IDD-Lat 2016 y IDD-Lat 2015.

Tabla resumen 3. Dimensión democracia social⁷

País	Mortalidad infantil	Gasto en salud (% PIB)	Matriculación secundaria	Tasa de egreso del nivel secundario	Gasto en educación (% PIB)	Desempleo urbano	Población bajo línea de pobreza
Argentina	=	↓	=	↓	=	=	=
Bolivia	=	↑	↑	↓	=	=	=
Brasil	↓	↑↑↑	=	↓	=	=	=
Chile	=	↑	=	=	=	=	=
Colombia	↑	=	=	↓	=	=	↑↑↑
Costa Rica	↓	=	↑	↓	↓↓↓	↓↓↓	=
Ecuador	=	=	=	↓	=	↓	↑↑↑
El Salvador	↓	↑	↑	↓	=	↓↓↓	↑↑↑
Guatemala	=	↓↓↓	=	↓	=	=	↑↑↑
Honduras	↑	=	=	↓	↓	↓↓↓	=
México	↑	=	↑	↓	=	↓	↑↑↑
Nicaragua	=	=	↑	↓	=	↑	↑↑↑
Panamá	=	=	↑	↓	=	↓↓↓	↑
Paraguay	↑	↓	↑	↓	=	↓↓↓	↑↑↑
Perú	=	↑	=	↓	=	↑↑↑	↑
R. Dominicana	↓	=	↑	↓	=	↑↑↑	↑↑↑
Uruguay	↑	↑	↑	↓	↓	↓↓↓	=
Venezuela	=	↓	↑	↓	↑↑↑	↓	↓

7

Fuente: Elaboración propia con datos del IDD-Lat 2016 y IDD-Lat 2015.

Tabla resumen 4. Dimensión democracia económica

País	Libertad económica	PIB per cápita	Brecha de ingreso	Endeudamiento	Inversión
Argentina	=	↑↑↑	↓	↓↓↓	↑↑↑
Bolivia	↑	↑	↓	=	=
Brasil	=	=	↓↓↓	↓↓↓	↑↑↑
Chile	=	=	↓↓↓	↑↑↑	↑
Colombia	=	↑	↓↓↓	↓↓↓	=
Costa Rica	=	=	↓	=	↓↓↓
Ecuador	=	=	=	=	↑
El Salvador	=	↑	↓	↑↑↑	↓↓↓
Guatemala	↑	=	↓↓↓	↑↑↑	↓↓↓
Honduras	=	=	=	↑	↓↓↓
México	=	↑	↓↓↓	↓↓↓	↑
Nicaragua	↑	↑	↓↓↓	↑↑↑	↑↑↑
Panamá	↑	↑	↑	↓	↓↓↓
Paraguay	=	↑	↓	↑	↑
Perú	=	=	=	↑↑↑	↑
R. Dominicana	=	=	↑	↓↓↓	↑
Uruguay	=	=	=	↑↑↑	↓↓↓
Venezuela	=	↓	↑	↑	↑↑↑

Referencias de las tablas resumen 1 a 4

↑↑↑	Mejóro fuertemente (más de 20%)
↑	Mejóro levemente (entre 5 y 20%)
=	Valor similar (variación menor al 5%)

↓	Empeoró levemente (entre 5 y 20%)
↓↓↓	Empeoró fuertemente (más de 20%)

II.1. Dimensión I: Democracia de los ciudadanos

Tabla 2.4. Ranking de la dimensión I ⁸

	País	Puntaje
1º	Costa Rica	8,522
2º	Chile	8,439
3º	Uruguay	7,191
4º	Argentina	6,826
5º	Perú	6,524
6º	Bolivia	5,959
7º	Paraguay	5,822
8º	Ecuador	5,772
9º	Nicaragua	5,607
10º	Brasil	4,933
11º	El Salvador	4,911
12º	Panamá	4,896
13º	R. Dominicana	4,797
14º	México	4,255
15º	Guatemala	3,427
16º	Honduras	3,161
17º	Colombia	2,903
18º	Venezuela	2,807

Tabla 2.5 Evolución de la dimensión I. 2002-2016 ⁹

País	Índice 2002	Índice 2004	Índice 2006	Índice 2008	Índice 2010	Índice 2014	Índice 2015	Índice 2016
Argentina	5,455	5,275	5,252	6,162	6,848	6,568	6,896	6,826
Bolivia	6,216	3,993	4,455	4,599	5,277	6,008	6,087	5,959
Brasil	3,791	3,883	4,494	4,613	4,547	5,165	5,637	4,933
Chile	5,061	8,894	8,386	9,147	9,236	7,220	8,449	8,439
Colombia	5,465	3,582	3,970	3,862	3,775	2,880	2,966	2,903
Costa Rica	8,146	7,151	7,717	7,903	7,950	7,435	8,014	8,522
Ecuador	4,311	3,154	3,250	4,007	4,320	5,350	6,040	5,772
El Salvador	4,850	3,889	4,646	3,445	4,420	5,036	4,811	4,911
Guatemala	3,366	2,406	3,192	3,250	3,117	1,985	3,950	3,427
Honduras	4,789	4,682	4,682	4,624	4,282	2,438	3,110	3,161
México	4,897	4,708	4,162	4,663	4,637	4,002	4,520	4,255
Nicaragua	4,054	4,958	4,634	4,519	4,751	5,398	5,719	5,607
Panamá	7,594	4,320	6,125	6,062	5,874	4,876	5,465	4,896
Paraguay	3,779	3,543	4,049	3,627	4,124	5,026	6,063	5,822
Perú	6,701	3,832	3,737	5,367	5,915	5,414	6,416	6,524
R. Dominicana	–	4,625	4,554	4,594	5,114	4,786	5,537	4,797
Uruguay	8,112	6,734	7,106	8,127	8,802	8,000	7,201	7,191
Venezuela	3,129	3,033	2,894	3,013	2,903	3,131	3,037	2,807

8 Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2016.

9 Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat en los años seleccionados.

Tabla 2.6. Dimensión I: Democracia de los ciudadanos. Ponderación¹⁰

País	Voto de adhesión política ¹¹	Puntaje en el índice de derechos políticos	Puntaje en el índice de libertades civiles	Género en el gobierno	Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad	Índice dimensión I
Argentina	8,538	7,500	7,500	6,084	4,510	6,826
Bolivia	7,292	5,000	5,000	10,000	2,502	5,959
Brasil	6,930	7,500	7,500	0,000	2,734	4,933
Chile	7,209	10,000	10,000	4,987	10,000	8,439
Colombia	0,000	5,000	2,500	5,796	1,218	2,903
Costa Rica	7,188	10,000	10,000	8,932	6,490	8,522
Ecuador	7,631	5,000	5,000	7,694	3,535	5,772
El Salvador	2,970	7,500	5,000	6,754	2,329	4,911
Guatemala	7,568	2,500	2,500	3,428	1,137	3,427
Honduras	5,701	2,500	2,500	4,515	0,590	3,161
México	5,343	5,000	5,000	4,578	1,353	4,255
Nicaragua	8,319	2,500	5,000	9,527	2,690	5,607
Panamá	7,405	7,500	7,500	0,867	1,210	4,896
Paraguay	6,614	5,000	5,000	2,773	9,724	5,822
Perú	8,384	7,500	7,500	4,960	4,276	6,524
R. Dominicana	7,966	5,000	5,000	3,040	2,981	4,797
Uruguay	10,000	10,000	10,000	1,582	4,375	7,191
Venezuela	7,014	0,000	0,000	7,020	0,000	2,807

¹⁰ Fuente: Elaboración propia con base en la aplicación de las fórmulas matemáticas que se derivan de la metodología del IDD-Lat para los indicadores que componen esta dimensión. Véase IDD-Lat 2016, capítulo IV, «Apartado metodológico», disponible en <www.idd-lat.org>.

¹¹ Países sin factor de corrección por voto obligatorio con sanciones: Chile, Ecuador, Perú y Uruguay. Países con corrección del 10 % por voto obligatorio sin aplicación de sanciones: Argentina, Paraguay, Brasil, Bolivia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, México y R. Dominicana. País con corrección del 50 % por voto voluntario: Colombia. Nicaragua no tiene corrección porque alcanza el ideal de votantes.

Tabla 2.7. Dimensión I. Democracia de los ciudadanos. Datos¹²

País	Voto de adhesión política, en %	Puntaje en el índice de derechos políticos	Puntaje en el índice de libertades civiles	Género en el gobierno, en %	Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad
Argentina	77,80	2	2	29,33	4,510
Bolivia	66,65	3	3	39,80	2,502
Brasil	64,73	2	2	13,07	2,734
Chile	27,93	3	4	28,56	1,218
Colombia	66,10	1	1	36,95	6,490
Costa Rica	56,00	1	1	26,40	10,000
Ecuador	72,50	3	3	33,64	3,535
El Salvador	43,70	2	3	31,12	2,329
Guatemala	57,40	4	4	22,23	1,137
Honduras	58,20	4	4	25,14	0,590
México	56,30	3	3	25,31	1,353
Nicaragua	76,52	4	3	38,54	2,690
Panamá	67,25	2	2	15,39	1,210
Paraguay	63,05	3	3	20,48	9,724
Perú	76,90	2	2	26,33	4,276
R. Dominicana	70,23	3	3	21,20	2,981
Uruguay	86,34	1	1	17,30	4,375
Venezuela	68,90	5	5	31,83	0,000

12 Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos de las fuentes utilizadas para esta dimensión. Véase IDD-Lat 2016, apartado «Fuentes», disponible en <www.idd-lat.org>.

II.2. Dimensión II: Democracia de las instituciones¹³

Tabla 2.8. **Ranking** de la dimensión II¹⁴

	País	Puntaje
1º	Uruguay	9,206
2º	Costa Rica	8,658
3º	Chile	7,368
4º	Panamá	5,843
5º	El Salvador	5,319
6º	Honduras	5,249
7º	Bolivia	4,765
8º	R. Dominicana	4,498
9º	Perú	4,284
10º	México	3,806
11º	Colombia	3,647
12º	Ecuador	3,181
13º	Nicaragua	2,539
14º	Argentina	2,489
15º	Guatemala	2,220
16º	Paraguay	1,776
17º	Brasil	1,615
18º	Venezuela	1,508

Tabla 2.9. Evolución de la dimensión II, 2002-2016¹⁵ ¹⁶

País	Índice 2002	Índice 2004	Índice 2006	Índice 2008	Índice 2010	Índice 2012	Índice 2014	Índice 2015	Índice 2016
Argentina	2,950	2,047	3,709	3,165	3,230	2,332	3,145	3,282	2,489
Bolivia	3,030	4,033	2,981	3,055	3,179	2,806	2,301	3,378	4,765
Brasil	3,830	2,777	4,553	3,561	4,261	3,821	2,454	2,523	1,615
Chile	10,000	9,183	9,316	7,094	8,786	8,125	5,311	5,339	7,368
Colombia	5,640	3,548	5,120	5,636	5,454	4,408	3,599	3,570	3,647
Costa Rica	6,500	6,552	7,737	8,325	8,039	8,868	6,782	7,568	8,658
Ecuador	2,710	5,246	2,900	3,345	3,467	2,839	2,934	2,500	3,181
El Salvador	6,200	5,642	5,743	5,564	3,906	5,318	6,954	5,986	5,319
Guatemala	5,960	5,588	4,761	4,770	4,490	4,385	3,843	3,482	2,220
Honduras	4,340	5,228	5,485	5,467	1,749	4,560	3,639	4,580	5,249
México	5,600	4,799	5,606	5,469	4,619	4,807	3,746	2,557	3,806
Nicaragua	4,550	3,866	3,579	4,629	3,285	3,566	3,064	2,557	2,539
Panamá	8,100	7,500	6,557	7,176	6,509	6,430	2,588	5,780	5,843
Paraguay	1,470	2,029	5,413	5,628	4,532	4,693	3,370	2,963	1,776
Perú	3,070	4,693	4,346	5,962	6,250	5,709	4,015	3,424	4,284
R. Dominicana ¹⁶		4,657	6,002	4,645	2,760	3,455	2,817	3,634	4,498
Uruguay	7,950	6,276	8,036	7,994	8,887	8,656	9,593	9,485	9,206
Venezuela	2,180	1,032	3,173	3,395	3,390	1,250	1,942	1,475	1,508

¹³ Referencias de las tablas: véase IDD-Lat 2016, capítulo IV. «Apartado metodológico», disponible en <www.idd-lat.org>.

¹⁴ Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2016, dimensión II.

¹⁵ Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat de los años seleccionados.

¹⁶ País no incluido en la evaluación 2002.

Tabla 2.10. Dimensión II: Democracia de las instituciones. Ponderación¹⁷

País	Puntaje en índice de percepción de corrupción	Participación de los PP en el Poder Legislativo	Accountability	Indicador de desestabilización	Factor de anormalidad democrática	Índice dimensión II
Argentina	2,632	5,258	3,305	1,250	0,80	2,489
Bolivia	2,982	7,740	3,336	5,000	1,00	4,765
Brasil	3,684	0,549	2,594	1,250	0,80	1,615
Chile	9,298	4,887	9,035	6,250	1,00	7,368
Colombia	3,509	5,509	3,696	1,875	1,00	3,647
Costa Rica	6,667	7,967	10,000	10,000	1,00	8,658
Ecuador	2,632	3,836	1,255	5,000	1,00	3,181
El Salvador	3,860	8,165	8,002	1,250	1,00	5,319
Guatemala	1,930	8,562	3,058	1,250	0,60	2,220
Honduras	2,105	9,908	7,734	1,250	1,00	5,249
México	3,158	10,000	2,066	0,000	1,00	3,806
Nicaragua	1,754	3,570	3,581	1,250	1,00	2,539
Panamá	3,860	8,484	3,529	7,500	1,00	5,843
Paraguay	1,754	0,000	5,348	0,000	1,00	1,776
Perú	3,333	9,992	3,812	0,000	1,00	4,284
R. Dominicana	2,807	7,686	0,000	7,500	1,00	4,498
Uruguay	10,000	7,770	9,055	10,000	1,00	9,206
Venezuela	0,000	7,858	2,195	0,000	0,60	1,508

17 Fuente: Elaboración propia con base en la aplicación de las fórmulas matemáticas que se derivan de la metodología del IDD-Lat para los indicadores que componen esta dimensión. Véase IDD-Lat 2016, capítulo IV. «Apartado metodológico», disponible en <www.idd-lat.org>.

Tabla 2.11. Dimensión II: Democracia de las instituciones. Datos¹⁸

País	Puntaje en el índice de percepción de la corrupción	Participación de los PP en el Poder Legislativo	Accountability	Indicador de desestabilización	Factor crisis de gobierno
Argentina	32,00	5,258	4,607	1,250	0,600
Bolivia	34,00	7,740	4,617	5,000	1,000
Brasil	38,00	0,549	4,381	1,250	0,800
Chile	70,00	4,887	6,429	6,250	1,000
Colombia	37,00	5,509	4,732	1,875	1,000
Costa Rica	55,00	7,967	6,736	10,000	1,000
Ecuador	32,00	3,836	3,955	5,000	1,000
El Salvador	39,00	8,165	6,101	1,250	1,000
Guatemala	28,00	8,562	4,528	1,250	0,600
Honduras	29,00	9,908	6,015	1,250	1,000
México	35,00	10,000	4,213	0,000	1,000
Nicaragua	27,00	3,570	4,695	1,250	1,000
Panamá	39,00	8,484	4,678	7,500	1,000
Paraguay	27,00	0,000	5,257	0,000	1,000
Perú	36,00	9,992	4,768	0,000	1,000
R. Dominicana	33,00	7,686	3,556	7,500	1,000
Uruguay	74,00	7,770	6,435	10,000	1,000
Venezuela	17,00	7,858	4,254	0,000	0,600

Tabla 2.12. Dimensión II - Cálculo de *accountability*

País	<i>Accountability</i> legal				<i>Accountability</i> política	<i>Accountability</i> social		Promedio <i>accountability</i> política y social	Indicador <i>accountability</i> sin ponderación
	Elección de los jueces Corte Suprema	Actuación de entidades de fiscalización superior	Ombudsman	Promedio <i>accountability</i> legal	Mecanismos de democracia directa	Condiciones ejercicio de prensa libre	Acceso a la información pública		
Argentina	5,000	2,500	5,215	4,238	5,000	6,667	2,500	4,583	4,607
Bolivia	10,000	1,250	6,341	5,864	5,000	3,475	2,500	2,988	4,617
Brasil	5,000	5,000	5,033	5,011	5,000	2,514	3,750	3,132	4,381
Chile	10,000	5,000	1,250	5,417	5,000	7,742	10,000	8,871	6,429
Colombia	5,000	7,500	5,265	5,922	5,000	2,795	3,750	3,273	4,732
Costa Rica	5,000	10,000	10,000	8,333	5,000	10,000	3,750	6,875	6,736
Ecuador	5,000	2,500	1,730	3,077	5,000	3,828	3,750	3,789	3,955
El Salvador	5,000	7,500	5,387	5,962	5,000	4,679	10,000	7,340	6,101
Guatemala	10,000	2,500	5,881	6,127	5,000	2,417	2,500	2,458	4,528
Honduras	10,000	5,000	6,192	7,064	5,000	1,964	10,000	5,982	6,015
México	5,000	10,000	5,062	6,687	0,000	1,905	10,000	5,952	4,213
Nicaragua	5,000	5,000	5,428	5,143	5,000	4,135	3,750	3,942	4,695
Panamá	5,000	5,000	5,127	5,042	5,000	4,235	3,750	3,992	4,678
Paraguay	10,000	5,000	7,024	7,341	5,000	3,107	3,750	3,429	5,257
Perú	5,000	5,000	5,827	5,276	5,000	4,309	3,750	4,029	4,768
R. Dominicana	0,000	2,500	5,219	2,573	5,000	3,690	2,500	3,095	3,556
Uruguay	0,000	10,000	5,107	5,036	5,000	8,542	10,000	9,271	6,435
Venezuela	5,000	5,000	5,464	5,155	5,000	2,716	2,500	2,608	4,254

II.3. Dimensión III: Democracia social ¹⁹

Tabla 2.13. Ranking de la dimensión²⁰

	País	Puntaje
1 ^o	Chile	2,741
2 ^o	Bolivia	1,292
3 ^o	Uruguay	1,211
4 ^o	Argentina	1,180
5 ^o	Panamá	0,984
6 ^o	Brasil	0,946
7 ^o	Ecuador	0,845
8 ^o	Costa Rica	0,750
9 ^o	Perú	0,615
10 ^o	México	0,466
11 ^o	Paraguay	-0,292
12 ^o	Colombia	-0,613
13 ^o	El Salvador	-0,617
14 ^o	Venezuela	-0,689
15 ^o	R. Dominicana	-1,480
16 ^o	Guatemala	-2,009
17 ^o	Nicaragua	-2,384
18 ^o	Honduras	-2,946

Tabla 2.14. Evolución de la dimensión 2002-2016²¹

País	Índice 2002	Índice 2004	Índice 2006	Índice 2008	Índice 2010	Índice 2012	Índice 2014	Índice 2015	Índice 2016
Argentina	0,842	0,947	1,151	1,241	1,277	2,671	2,650	1,449	1,180
Bolivia	-0,054	0,181	-0,022	0,229	0,011	-0,718	-0,259	1,057	1,292
Brasil	0,740	0,007	-0,200	0,545	0,685	0,928	0,952	1,023	0,946
Chile	1,381	1,048	1,997	2,222	1,797	1,777	2,497	2,266	2,741
Colombia	0,021	-0,370	-0,215	0,056	-0,688	-0,845	-1,054	-1,207	-0,613
Costa Rica	1,465	2,050	2,714	2,922	2,726	2,528	2,348	1,997	0,750
Ecuador	-2,127	-1,287	-1,461	-1,452	-1,541	-1,332	0,473	0,310	0,845
El Salvador	-0,573	-1,119	-0,845	-0,465	-0,530	-0,316	-0,728	-0,913	-0,617
Guatemala	-1,598	-0,975	-0,816	-1,452	-1,239	-1,265	-2,339	-2,286	-2,009
Honduras	-1,123	-0,631	-0,130	-0,300	-0,053	0,077	-1,017	-1,712	-2,946
México	1,009	0,910	0,399	0,742	0,450	0,149	0,426	0,071	0,466
Nicaragua	-1,196	-0,090	-1,046	-0,393	-0,729	-1,034	-2,398	-3,122	-2,384
Panamá	0,733	1,418	1,104	0,189	0,067	-0,314	1,427	1,227	0,984
Paraguay	-0,376	-1,080	-0,839	-1,067	-0,576	-1,080	-1,369	-0,423	-0,292
Perú	-0,699	-0,767	-0,953	-1,127	-0,530	0,109	1,519	1,318	0,615
R. Dominicana ²²		-1,227	-1,781	-2,085	-2,083	-1,448	-3,136	-2,387	-1,480
Uruguay	2,195	1,482	1,245	0,593	1,454	2,349	0,749	1,378	1,211
Venezuela	-0,640	-0,498	-0,301	-0,398	-0,499	-0,717	-0,741	-0,046	-0,689

19 Referencias de las tablas: véase IDD-Lat 2016, capítulo IV. «Apartado metodológico», disponible en <www.idd-lat.org>.

20 Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2016.

21 Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat en los años seleccionados.

22 País no incluido en la evaluación de 2002.

Tabla 2.15. Dimensión: Democracia social. Ponderación²³

País	Desempeño en salud			Desempleo urbano	Población bajo línea de pobreza	Desempeño en educación			Índice de desempeño en educación	Promedio	Índice de la dimensión
	Mortalidad infantil	Gasto en salud (% PIB)	Índice de desempeño en salud			Matriculación secundaria	Tasa de egreso del nivel secundario	Gasto en educación (% PIB)			
Argentina	5,600	6,757	5,524	4,017	6,901	10,000	7,125	9,853	10,000	6,610	1,180
Bolivia	2,208	6,081	2,375	9,000	6,238	8,602	8,002	9,412	9,275	6,722	1,292
Brasil	4,861	6,757	4,952	5,500	6,901	9,318	6,533	8,676	8,152	6,376	0,946
Chile	10,000	5,405	7,884	6,000	9,474	9,318	10,000	6,765	9,325	8,171	2,741
Colombia	4,965	7,027	5,241	0,000	7,096	8,409	7,294	7,206	6,931	6,275	-0,613
Costa Rica	8,140	10,000	10,000	0,500	8,090	8,886	6,047	6,912	6,129	4,812	0,750
Ecuador	3,804	5,270	2,983	7,833	7,505	9,375	6,860	6,471	6,778	3,421	0,845
El Salvador	4,698	6,216	4,407	5,500	6,335	7,898	4,662	5,147	3,008	2,484	-0,617
Guatemala	2,789	2,432	0,000	10,000	3,684	5,341	4,260	4,118	0,000	5,896	-2,009
Honduras	3,889	5,405	3,153	2,000	0,000	5,568	5,814	8,676	4,782	3,046	-2,946
México	5,882	4,324	3,859	8,000	6,121	8,477	5,169	7,500	5,602	6,414	0,466
Nicaragua	3,608	6,081	3,459	4,000	2,047	5,557	5,095	6,618	2,678	5,138	-2,384
Panamá	4,636	6,622	4,673	7,000	9,201	8,841	6,364	4,853	4,781	6,045	0,984
Paraguay	3,867	4,730	2,613	4,667	7,485	7,545	6,490	7,353	5,785	3,950	-0,292
Perú	5,147	4,189	3,185	5,500	8,908	8,909	8,689	4,853	6,586	6,640	0,615
R. Dominicana	2,672	3,784	0,955	6,000	4,971	7,386	6,025	5,441	3,872	4,741	-1,480
Uruguay	7,692	8,378	8,399	3,833	10,000	8,750	4,239	6,471	4,330	6,275	1,211
Venezuela	5,303	4,865	3,829	4,833	5,634	8,500	7,696	10,000	9,410	4,812	-0,689

23 Fuente: Elaboración propia con base en la aplicación de las fórmulas matemáticas que se derivan de la metodología del IDD-Lat para los indicadores que componen esta dimensión. Véase IDD-Lat 2016, capítulo IV. «Apartado metodológico», disponible en <www.idd-lat.org>.

Tabla 2.16. Dimensión: Democracia social. Datos^{24 25}

País	Desempeño en salud		Desempleo urbano	Población bajo línea de pobreza	Desempeño en educación		
	Mortalidad infantil	Gasto en salud (% PIB)			Matriculación secundaria	Tasa de egreso del nivel secundario	Gasto público total en educación (% PIB)
Argentina	12,5	5,0	7,6	25,6	88,0	67,4	6,7
Bolivia	31,7	4,5	4,6	29,0	75,7	75,7	6,4
Brasil	14,4	5,0	6,7	7,0	82,0	61,8	5,9
Chile	7,0	4,0	6,4	12,4	82,0	94,6	4,6
Colombia	14,1	5,2	10,0	24,6	74,0	69,0	4,9
Costa Rica	8,6	7,4	9,7	19,5	78,2	57,2	4,7
Ecuador	18,4	3,9	6,4	22,5	82,0	94,6	4,6
El Salvador	14,9	4,6	5,3	28,5	82,5	64,9	4,4
Guatemala	25,1	1,8	6,7	42,1	69,5	44,1	3,5
Honduras	18,0	4,0	4,0	61,0	47,0	40,3	2,8
México	11,9	3,2	8,8	29,6	49,0	55,0	5,9
Nicaragua	19,4	4,5	5,2	50,5	74,6	48,9	5,1
Panamá	15,1	4,9	7,6	13,8	48,9	48,2	4,5
Paraguay	18,1	3,5	5,8	22,6	77,8	60,2	3,3
Perú	13,6	3,1	7,2	15,3	66,4	61,4	5,0
R. Dominicana	26,2	2,8	6,7	35,5	78,4	82,2	3,3
Uruguay	9,1	6,2	6,4	9,7	65,0	57,0	3,7
Venezuela	13,2	3,6	7,7	32,1	77,0	40,1	4,4

24 Referencias de las tablas: véase el cambio metodológico 2016: capítulo IV «Apartado metodológico».

25 Fuentes: Elaboración propia con base en los datos obtenidos de las fuentes utilizadas para esta dimensión. Véase IDD-Lat 2015, apartado «Fuentes», disponible en <www.idd-lat.org>.

II.4. Dimensión: Democracia económica

Tabla 2.17. Ranking de la dimensión²⁶

	País	Puntaje
1º	Chile	2,060
2º	Perú	1,960
3º	Uruguay	1,667
4º	Panamá	1,347
5º	Ecuador	1,205
6º	México	0,652
7º	Venezuela	0,502
8º	Colombia	0,207
9º	Argentina	0,137
10º	Nicaragua	-0,116
11º	R. Dominicana	-0,317
12º	Costa Rica	-0,332
13º	Paraguay	-0,607
14º	Bolivia	-1,262
15º	El Salvador	-1,331
16º	Brasil	-1,774
17º	Guatemala	-1,808
18º	Honduras	-2,190

Tabla 2.18. Evolución de la dimensión 2002-2016²⁷

País	Índice 2002	Índice 2004	Índice 2006	Índice 2008	Índice 2010	Índice 2012	Índice 2014	Índice 2015	Índice 2016
Argentina	1,246	-0,433	0,548	0,894	0,281	-0,054	0,708	0,081	0,137
Bolivia	-0,896	-1,521	-1,961	-2,197	-2,135	-1,910	-1,580	-1,088	-1,262
Brasil	-0,501	-0,369	0,090	0,322	0,156	0,547	-0,322	0,212	-1,774
Chile	1,073	1,358	1,892	0,878	0,751	1,209	1,725	1,127	2,060
Colombia	-0,619	-0,652	-0,152	-0,234	0,315	0,108	0,924	0,487	0,207
Costa Rica	1,039	1,514	1,241	1,492	0,316	0,336	0,113	1,328	-0,332
Ecuador	-1,506	-0,871	-0,213	-0,860	-0,216	-0,036	0,365	0,991	1,205
El Salvador	0,610	0,492	-0,109	-0,177	-0,542	-0,717	-1,808	-1,613	-1,331
Guatemala	0,249	0,750	0,529	0,322	-0,198	-0,602	-1,767	-2,108	-1,808
Honduras	-0,853	-0,995	-1,175	-0,977	-0,760	-1,161	-1,241	-2,029	-2,190
México	1,167	1,856	1,666	1,396	1,515	1,475	1,690	1,562	0,652
Nicaragua	-1,482	-1,506	-0,864	-1,035	-1,057	-1,532	-0,895	-1,468	-0,116
Panamá	0,182	0,589	-0,129	-0,422	0,153	0,118	0,481	1,661	1,347
Paraguay	-0,369	-1,115	-1,091	-0,467	-0,632	-0,859	-0,778	-0,711	-0,607
Perú	-0,368	-0,383	0,050	-0,162	0,224	1,014	1,661	1,157	1,960
R. Dominicana ²⁸		1,207	-0,401	0,000	-0,153	0,214	-0,988	-0,076	-0,317
Uruguay	1,215	0,542	0,407	0,721	0,875	1,009	1,313	1,803	1,667
Venezuela	-0,186	-0,462	-0,327	0,506	1,106	0,840	0,399	-1,316	0,502

²⁶ Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2016.

²⁷ Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat en los años seleccionados.

²⁸ País no incluido en las mediciones anteriores a 2005.

Tabla 2.19. Dimensión: Democracia económica. Ponderación²⁹

País	Libertad económica	PIB per cápita	Brecha de ingreso	Endeudamiento	Inversión	Promedio	Índice económico
Argentina	2,295	10,000	6,351	5,227	4,000	5,575	0,137
Bolivia	3,114	0,966	4,865	7,273	4,667	4,177	-1,262
Brasil	5,182	6,178	2,297	0,000	4,667	3,665	-1,774
Chile	10,000	9,407	4,324	9,091	4,667	7,498	2,060
Colombia	8,432	5,181	2,297	4,318	8,000	5,646	0,207
Costa Rica	7,659	5,532	4,459	4,545	3,333	5,106	-0,332
Ecuador	3,386	3,718	7,703	8,409	10,000	6,643	1,205
El Salvador	7,136	1,926	7,838	3,636	0,000	4,107	-1,331
Guatemala	6,386	1,505	1,622	8,636	0,000	3,630	-1,808
Honduras	5,455	0,000	0,000	5,455	5,333	3,248	-2,190
México	7,159	7,731	5,000	5,227	5,333	6,090	0,652
Nicaragua	5,659	0,124	4,662	7,500	8,667	5,322	-0,116
Panamá	7,068	8,627	4,324	5,909	8,000	6,786	1,347
Paraguay	6,318	2,190	3,649	10,000	2,000	4,831	-0,607
Perú	7,659	3,858	7,703	9,773	8,000	7,399	1,960
R. Dominicana	6,205	4,510	3,649	5,909	5,333	5,121	-0,317
Uruguay	7,977	8,790	10,000	4,091	4,667	7,105	1,667
Venezuela	0,000	4,574	9,189	7,273	8,667	5,940	0,502

²⁹ Fuente: Elaboración propia con base en la aplicación de las fórmulas matemáticas que derivan de la metodología del IDD-Lat para los indicadores que componen esta dimensión. Véase IDD-Lat 2016, capítulo IV. «Apartado metodológico», disponible en <www.idd-lat.org>.

Tabla 2.20. Dimensión: Democracia económica. Datos³⁰⁻³¹

País	Puntaje en el índice de libertad económica	PIB per cápita	Brecha de ingreso	Endeudamiento (% de deuda sobre PIB)	Inversión (% de inversión bruta fija sobre PIB)
Argentina	43,80	22.375,00	12,00	39,00	20,00
Bolivia	47,40	6.290,00	14,20	30,00	21,00
Brasil	56,50	15.570,00	18,00	62,00	21,00
Chile	77,70	21.320,00	15,00	22,00	21,00
Colombia	70,80	13.794,00	18,00	43,00	26,00
Costa Rica	67,40	14.420,00	14,80	42,00	19,00
Ecuador	48,60	11.190,00	10,00	25,00	29,00
El Salvador	65,10	8.000,00	9,80	46,00	14,00
Guatemala	61,80	7.250,00	19,00	24,00	14,00
Honduras	57,70	4.570,00	21,40	38,00	22,00
México	65,20	18.335,00	14,00	39,00	22,00
Nicaragua	58,60	4.790,00	14,50	29,00	27,00
Panamá	64,80	19.930,00	15,00	36,00	26,00
Paraguay	61,50	8.470,00	16,00	18,00	17,00
Perú	67,40	11.440,00	10,00	19,00	26,00
R. Dominicana	61,00	12.600,00	16,00	36,00	22,00
Uruguay	68,80	20.220,00	6,60	44,00	21,00
Venezuela	33,70	15.892,00	7,80	30,00	27,00

30 Referencias de las tablas: véase capítulo IV «Apartado metodológico».

31 Fuentes: Elaboración propia con base en los datos obtenidos de las fuentes utilizadas para esta dimensión. Véase IDD-Lat 2016, apartado «Fuentes», disponible en <www.idd-lat.org>.

ANÁLISIS POR PAÍS ³²

ARGENTINA

↓ = ↑ Valor Posición	Dim. I	Dim. II	Dim. III	Dim. IV	IDD-Lat 2016
	↓ 6,826 4 ^o	↓ 2,489 14 ^o	↓ 1,180 4 ^o	↓ 0,137 9 ^o	↓ 5,159 8 ^o

Dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Voto de adhesión política * Percepción de respeto de las libertades civiles y derechos políticos 	<ul style="list-style-type: none"> * Condicionamiento de las libertades por inseguridad
Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> * Percepción de la corrupción * Accountability social y política * Desestabilización de la democracia * Factor de anormalidad democrática
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Matriculación secundaria * Tasa de egreso del nivel secundario * Gasto público en educación 	<ul style="list-style-type: none"> * Desempleo urbano
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * PIB per cápita 	<ul style="list-style-type: none"> * Libertad económica * Inversión

³² Los gráficos que se presentan en este capítulo son de elaboración propia con base en los resultados obtenidos por los dieciocho países de América Latina analizados en el IDD-Lat y en las dimensiones que lo componen.

Evolución del IDD-Lat en Argentina 2002-2016

GRÁFICO 3.1



1. Argentina presenta, en su medición del período 2002-2016, una tendencia, con marcadas oscilaciones, que evidencian la inestabilidad de la democracia en el país (gráfico 3.1), la mayoría de las veces en valores cercanos a los 5,000 puntos, con las excepciones de los años 2007 y 2014, cuando logró superar los 6,000 puntos y de los años poscrisis 2001, cuando descendió, colocándose en la franja de los 3,000 puntos. A partir del 2004 comenzó su curva ascendente, con un pequeño retroceso en los años 2008, 2010 y 2011. A partir del 2011, muestra un camino de avances y retrocesos, en el cual el 2016 es un nuevo paso hacia atrás. Recordemos que en 2014 Argentina había logrado la mejor puntuación de su serie histórica. Este descenso representa un 13% menos que el valor obtenido el año anterior. A pesar de ello, logra mantenerse por encima del promedio de la región, aunque pierde el liderazgo entre los países de *desarrollo democrático medio*, que encabeza este año el Perú.

En términos generales, logra ubicarse en el 8º lugar del *ranking* de los 18 países latinoamericanos, es decir, desciende dos posiciones con respecto al 2015; alejándose aún más de las primeras posiciones, que obtuvieron sus vecinos Chile y Uruguay.

Argentina en el 2016 presenta descensos en las cuatro dimensiones, aunque la caída es más fuerte en los indicadores que evalúan la gestión de gobierno en lo social y en lo económico. Argentina profundiza la tendencia negativa que había presentado el año anterior alejándose del liderazgo que había ostentado en democracia social durante los años 2012, 2013 y 2014. Por otra parte, sus resultados en la dimensión económica siguen siendo mediocres, pese a que el país cuenta con una de las más modernas estructuras económicas y uno de los PIB per cápita más altos de la región; en esta oportunidad su deterioro la coloca en la 12ª posición del *ranking* regional.

La alarma continúa encendida en los resultados que obtiene en democracia de las instituciones. A lo largo de los años de nuestra medición, Argentina ha oscilado entre los 1,300 y los 4,700 puntos, es decir que nunca ha logrado sobresalir por sus resultados, y el valor recibido en el 2016 la coloca como uno de los países con mínimo desarrollo democrático por la calidad de sus instituciones, situación que ya se había presentado en seis oportunidades desde el 2002 a la fecha.

2. Los indicadores que conforman la dimensión *democracia de los ciudadanos* muestran un leve descenso en el promedio con un resultado levemente inferior al logrado el año anterior, con una baja de la puntuación del 1% en esta dimensión que evalúa la situación de los derechos políticos y libertades civiles. Argentina sigue ocupando el cuarto lugar del *ranking* y continúa en un nivel por encima del promedio regional (gráfico 3.2). La peor puntuación de Argentina en esta dimensión fue la obtenida en el 2005 con 4,712 puntos y la mejor fue la del 2009 con 7,273 puntos. Lidera el grupo de países con desarrollo democrático medio en esta dimensión.

Argentina presenta un peor puntaje general, como consecuencia de la mejora de otros países de la región y de los resul-

tados en variables que se encuentran estancados, junto a la caída evidenciada en el indicador de *condicionamiento de las libertades por inseguridad*. Este conjunto de situaciones explica la situación de inmovilidad por la cual Argentina prácticamente no ha modificado su valor con respecto al 2011.

Como aspectos positivos, destacan el avance en las variables de *voto de adhesión política*, debido a la mayor participación ciudadana en las elecciones realizadas en octubre de 2015, y *género en el Gobierno*, fundamentalmente en el Poder Ejecutivo.

3. En la dimensión *democracia de las instituciones*, Argentina deja de pertenecer al conjunto de países con bajo desarrollo democrático, pasando a integrar el de mínimo desarrollo democrático, junto a otros cuatro países de la región, como resultado de sus indicadores en calidad institucional y eficiencia política. El índice de la dimensión presenta una caída del 24% (gráfico 3.3). Pierde dos posiciones con respecto al año anterior en el *ranking* regional, ocupando el 14° lugar. Si observamos el comportamiento del país a lo largo de la serie, podemos notar que ha oscilado entre los 1,700 y los 4,700 puntos, es decir nunca ha logrado situarse por encima del promedio regional, ni tampoco ha integrado el grupo de países con desarrollo democrático medio o alto. Su promedio es de 2,848 puntos, valor que la califica como de mínimo desarrollo democrático en *democracia de las instituciones*.

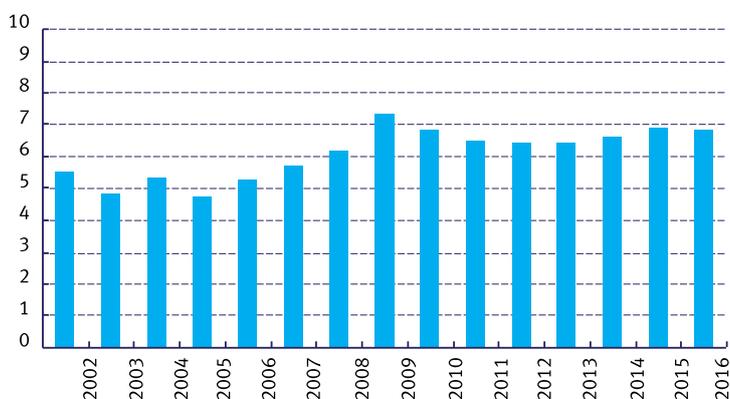
El retroceso general se explica por la obtención de peores resultados en los indicadores de *percepción de la corrupción*, *accountability* y *desestabilización de la democracia*; se suma a ello que, en esta ocasión, es castigada con el *factor de anormalidad democrática*, debido a la crisis institucional derivada de la muerte (aún no esclarecida) del fiscal de la nación Alberto Nisman, quien apareció muerto en su casa tras denunciar a la entonces presidente Cristina Fernández tras

sus investigaciones por el atentado a la Mutual Israelita AMIA, sucedido en 1994. La variable *partidos políticos en el Poder Legislativo* presenta un avance, aunque Argentina muestra un alto valor de fragmentación.

Esta dimensión es la que en todo el período de medición evidencia la mayor falencia estructural de la democracia argentina.

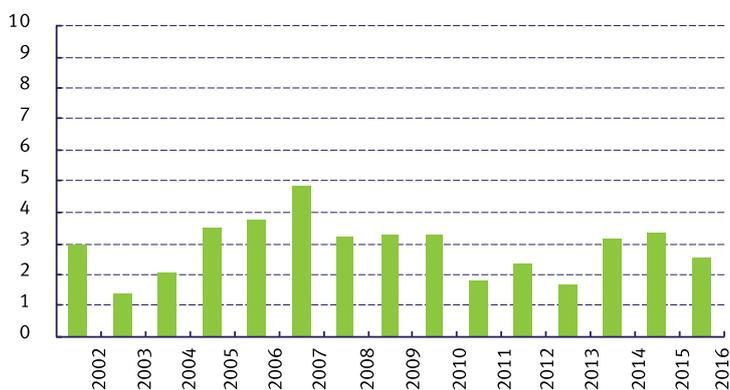
Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

GRÁFICO 3.2



Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

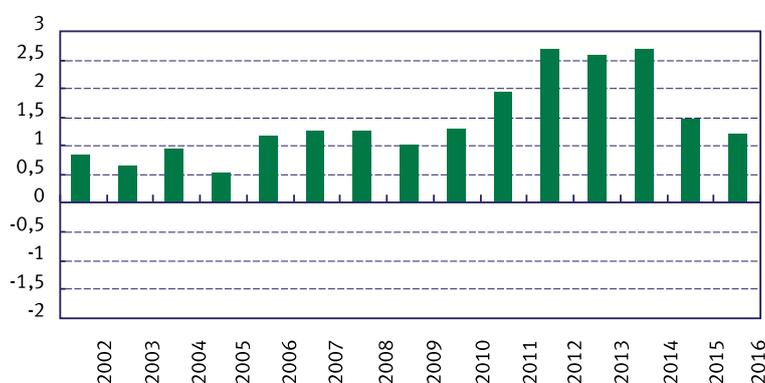
GRÁFICO 3.3



4. En la dimensión *democracia social*, la Argentina no logra mantener la curva de crecimiento que presentaba entre desde el 2009 y 2014 (gráfico 3.4), y vuelve a caer, como ya lo había hecho en el 2015, cuando había perdido el liderazgo en esta dimensión. Este nuevo descenso es producto de peores resultados en las variables *desempleo, población bajo la línea de la pobreza y gasto público en salud*; el resto de los indicadores muestra leves mejoras.

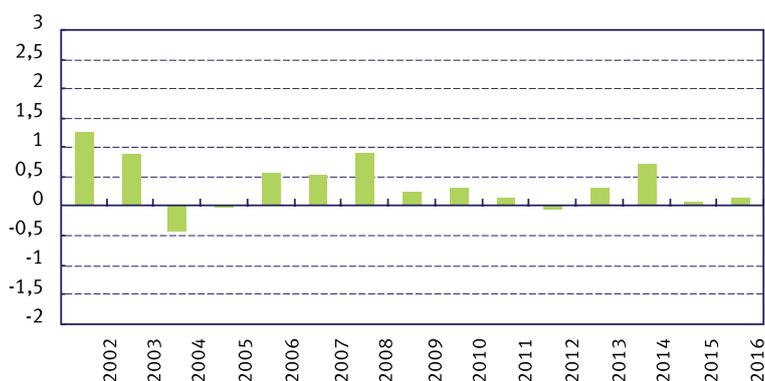
Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.4



Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

GRÁFICO 3.5



La peor puntuación de Argentina, en esta dimensión, fue la obtenida en el 2005 con 0,515 puntos y la mejor fue la de 2014 con 2,650 puntos sobre el promedio regional. Argentina califica como un país de desarrollo democrático medio, perdiendo su nivel de alto desarrollo. Consecuentemente, pierde un lugar en el ordenamiento regional, ubicándose en el cuarto lugar. Logra mantenerse por encima del promedio regional, junto a sus vecinos del Cono Sur, salvo Paraguay, que está debajo del promedio regional de la dimensión.

El crecimiento de la puntuación de Chile y la suba del puntaje más bajo en esta dimensión (Honduras), levemente superior al más bajo del año anterior (Nicaragua), cambiaron el rango de medición para el conjunto de países, y también explican el descenso de Argentina.

5. En la dimensión *democracia económica*, el valor obtenido también ha sido menor que el del 2015 (gráfico 3.5), por el comportamiento de los indicadores *brecha de ingreso y endeudamiento*. Las variables que presentan un mejor rendimiento son las de *libertad económica, PIB per cápita e inversión*, aunque estas mejoras no compensan el magro desempeño en los otros indicadores. Por otro lado, el avance de Chile y Perú profundizan el descenso de Argentina.

A pesar del peor puntaje recibido, aún supera el promedio regional y califica como un país de desarrollo democrático medio. Por otro lado, aun descendiendo en la puntuación, por el retroceso de otros países, logra subir un lugar en el ordenamiento regional pasando de la décima a la novena posición. La peor puntuación de Argentina en esta dimensión fue la obtenida en el 2004 con -0,433 puntos y la mejor había sido la del año 2002 con 1,246 puntos. De los países que integran la región del Cono Sur, Chile y Uruguay resaltan con una puntuación de alto desarrollo democrático, mientras que el resto califica con valores que corresponden a desarrollo democrático medio. Argentina siempre ha

logrado obtener puntuaciones que superaron el valor del promedio regional, salvo en los años poscrisis 2001, que había dejado secuelas en todos los aspectos que engloba el desarrollo democrático, y en el año 2012; sin embargo, en 2015 y 2016 se ha acercado peligrosamente a una nueva caída por debajo del promedio de los países de la región.

CONCLUSIONES

- El IDD-Lat de Argentina presenta un descenso del 12% con respecto al valor obtenido el año anterior.
- Sigue formando parte del grupo de países con desarrollo democrático medio, categoría en la cual ha estado situada en casi todos los años, mientras que en años posteriores a la crisis del 2001 (2002, 2003 y 2004) perteneció al conjunto de países con bajo desarrollo democrático.
- Se ubica en la octava posición.
- Presenta signos negativos en todas las dimensiones.
- Aunque desciende, en *democracia de los ciudadanos* continúa en un nivel por encima del promedio regional, y su puntuación le permite liderar el grupo de países con desarrollo democrático medio.
- Pierde su calificación en *democracia de las instituciones*, donde pasa de bajo desarrollo democrático a mínimo desarrollo democrático. Nunca ha logrado situarse por encima del promedio regional, ni pertenecer a los grupos de países con desarrollo democrático alto o medio.
- Es el país que lidera el subíndice *desempeño en educación*, una de las variables de la *democracia social*.
- Registra un fuerte descenso en *democracia económica*.
- Es el país que lidera el indicador *PIB per cápita* de la dimensión de la democracia económica.

UN AÑO DE ALTO IMPACTO EN LAS INSTITUCIONES

Fabio Ariel Ladetto³³

El año 2015 en la Argentina se caracterizó, de principio a fin, por hechos de distinto origen y de alto impacto político institucional, que culminaron con el fin de la presidencia de la peronista Cristina Fernández de Kirchner y el inicio de la gestión del hasta entonces opositor Mauricio Macri, al frente de una alianza entre su partido de centroderecha, Propuesta Republicana (PRO), con la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica Alternativa para una República de Iguales (ARI).

Funcionamiento de la democracia y entre las instituciones

Es imposible hacer un relevamiento de 2015 sin empezar con la mención de dos hechos de alta conmoción ocurridos en el mes de enero y con el mismo protagonista. El fiscal federal Alberto Nisman, a cargo de la pesquisa por el atentado ocurrido en 1994 en la Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas (AMIA), acusó el 14 de ese mes a la presidenta y al canciller Héctor Timerman, entre otros, de presunto encubrimiento a favor de imputados de nacionalidad iraní. A los cuatro días, el magistrado fue encontrado muerto en su departamento, sin que se sepa aún si fue suicidio, suicidio inducido (delito penal) o asesinato.

La muerte de Nisman es el punto de entrada al primer núcleo temático solicitado por su impacto general y por la repercusión en el funcionamiento institucional y de la participación ciudadana en la democracia. El fallecimiento y sus circunstancias generaron una reacción pública que derivó en movilizaciones y actos en-

³³ Periodista. Abogado y maestrando de Periodismo en la Universidad Nacional de La Plata. Docente en la Universidad Nacional de Tucumán y en la Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino, Argentina.

cabezados por funcionarios judiciales (un hecho inédito en sí mismo), y reclamos de distintos sectores sociales y políticos opositores. Desde el arco oficialista, en tanto, se cuestionaron y descalificaron tanto estos movimientos como la propia figura del fiscal. Esta evolución de los acontecimientos condicionó buena parte del espacio de debate público, impulsó cambios en las estrategias políticas en un año en el que era determinante el tema electoral y causó zozobra en amplios sectores sociales.

A mediados de febrero, la causa abierta por el funcionario fallecido derivó en la decisión del fiscal Gerardo Pollicita de imputar penalmente a Fernández de Kirchner, lo que fue revocado ese mismo mes por juez federal Daniel Rafecas. En tanto, durante todo el año avanzó la sustanciación de causas penales por diversas denuncias penales tanto contra la presidenta como contra funcionarios de su gobierno, principalmente por supuestos episodios de corrupción. En una de estas, la llamada *tragedia de Once*, el choque de un tren que causó 51 muertes, a fin de año, los exsecretarios de Transporte del kirchnerismo Juan Pablo Schiavi y Ricardo Jaime recibieron condenas de prisión efectiva (han sido apeladas) por delitos de administración fraudulenta en perjuicio del Estado nacional.

La relación entre miembros del Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Poder Ejecutivo Nacional atravesó momentos de extrema tensión. Tanto desde el oficialismo como de la oposición política hubo acusaciones de pérdida de independencia del Poder Judicial como cuerpo autónomo de intereses político partidarios. A su vez, también se cuestionó fuertemente el rol del Congreso Nacional, controlado hasta diciembre por el entonces oficialismo kirchnerista y caracterizado por los opositores como una *escribanía de la Casa Rosada*, ya que aprobaba sin alteración los proyectos de ley que se le presentaban desde el Gobierno.

Uno de los puntos de mayor colisión

estuvo dado en la deteriorada relación entre la presidenta y la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que encabeza Ricardo Lorenzetti. La ausencia de vasos comunicantes entre ambos poderes debe ser, en sí mismo, un tema de preocupación institucional, pero su abordaje fue virtualmente nulo. Desde enero el máximo tribunal funcionaba con solo cuatro vocales por dos fallecimientos y la dimisión de Eugenio Zaffaroni; de su cifra original de siete integrantes, en 2006 se dispuso que se redujera a cinco por vía natural (muerte o renuncia). Como es habitual, Fernández de Kirchner elevó una lista de conjueces supremos (intervienen en las causas solo en caso de que no haya mayoría de votos judiciales), nómina que, en abril, fue declarada nula por el cuerpo porque no cumplía con los requisitos del acuerdo parlamentario previo. La oposición denunció que la mayoría de los propuestos eran afines al pensamiento kirchnerista, y que la decisión presidencial respondió a un intento de politizar la justicia.

Desde el oficialismo, a su vez, en mayo se cargó contra el juez supremo Carlos Fayt, acusándolo de no estar en condiciones psicofísicas de seguir en el cargo por tener 97 años y sus facultades deterioradas, y se llegó al extremo de abrir un proceso investigativo en la Comisión de Juicio Político de Diputados para determinar su estado. Fayt recibió el respaldo de diversos sectores políticos e instituciones, como la Iglesia Católica; se retiró del cuerpo el 11 de diciembre.

En junio, y con acuerdo del Senado, el Gobierno oficializó el nombramiento de 69 jueces, conjueces y fiscales. El diario *La Nación* afirmó: «La extensa lista está integrada por exfuncionarios kirchneristas, integrantes de la agrupación Justicia Legítima, que comulga con las ideas del Gobierno, y de La Cámpora».

Entre tanto, la Corte cerró el año con un funcionamiento irregular por dos vacantes en su total de cinco miembros (los alejamientos de Zaffaroni y de Fayt). Pri-

mero Fernández de Kirchner y luego Macri (con una designación de emergencia en diciembre, por decreto) intentaron cubrir las vacantes, pero no prosperaron sus postulantes por disidencias políticas, lo que disparó una señal de alarma por la falta de visión institucional de todos los sectores sobre la importancia de completar los cargos en la conducción del Poder Judicial del país.

El clima de confrontación se agudizó en la arena electoral, con fuertes embates verbales y acusaciones cruzadas, en un año donde se renovó la gran mayoría de cargos en todo el país, en las distintas estructuras del Estado (nacional, provincial y municipal). En las campañas electorales, especialmente en la pugna por espacios distritales, se incluyeron cuestionamientos hechos con liviandad, sobre episodios en que la vida privada tomó carácter público.

La realización de elecciones generales para renovar la presidencia se dio en el marco de la imposibilidad de Fernández de Kirchner de presentarse a una nueva reelección. Desde 2009, en el país rigen las elecciones primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO) para que todos los partidos concurren a las urnas el mismo día y definan candidatos nacionales en consulta a padrón abierto, lo que se concretó el 9 de agosto. El Frente para la Victoria (liderado por el Partido Justicialista) evitó la confrontación y postuló para la presidencia a Daniel Scioli, gobernador de Buenos Aires, con un aval frío de Fernández de Kirchner. Por la alianza Cambiemos, integrada por el PRO, la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica-ARI, se impuso Mauricio Macri; y por Unidos por una Nueva Alternativa, Sergio Massa. Las restantes fuerzas fueron poco significativas en votos.

Por el especial sistema electoral argentino, con cronogramas distintos en los comicios nacionales y provinciales, 2015 fue un año agobiante. Hubo distritos que debieron votar en hasta cinco oportuni-

des en el lapso de seis meses, con distinto régimen y para diferentes cargos, lo cual sumió a los electores en la confusión. Si bien la mayoría de las elecciones provinciales tuvieron un impacto relativamente menor en el concierto nacional, hubo un episodio particular con las denuncias de fraude o adulteración del resultado de los comicios en Tucumán, la provincia más importante del noroeste, con 1,5 millones de habitantes y gran activismo político-social. Luego de la votación local del 23 de agosto, hubo ocho jornadas consecutivas de protesta con movilizaciones, que incluyeron represión estatal. La oposición encabezada por Cambiemos logró nacionalizar sus denuncias de irregularidades graves y Tucumán fue relevado por los medios nacionales —con emisiones en vivo y en directo de las marchas y programas especiales— como un ejemplo de resistencia ante la compra de votos, la entrega de prebendas, el traslado de electores y el voto cadena, situaciones que vulneran la voluntad del elector. Dos meses después, la Junta Electoral Provincial (órgano administrativo no judicial) consagró gobernador al oficialista Juan Manzur, exministro de Salud de la Nación y actualmente procesado por un hecho de presunta corrupción.

Las denuncias calaron hondo en la percepción de la ciudadanía. La justicia nacional dispuso medidas de control en el país para evitar delitos o anomalías, con un esquema de supervisión más estricto que el existente hasta entonces. Además, las distintas fuerzas se comprometieron a modificar el sistema electoral, con una fuerte presión para implementar el voto electrónico, unificar calendarios y eliminar la lista sábana. El proceso, de difícil concreción, debe aprobarse legislativamente a nivel federal y en cada distrito.

Si bien las PASO arrojaron una amplia ventaja del Frente para la Victoria sobre sus rivales, la evolución de los acontecimientos y los cuestionamientos desde el propio oficialismo a Scioli hicieron que esa

distancia se recortase a apenas tres puntos sobre Macri en la primera vuelta presidencial, el 25 de octubre. Este hecho abrió una instancia histórica en la Argentina, ya que por primera vez desde su consagración constitucional en 1994 hubo un balotaje entre los dos candidatos más votados. Fue el 22 de noviembre y Cambiemos se impuso con una luz de dos puntos sobre el FpV. Buena parte del empuje opositor llegó de Buenos Aires, que cambió de manos a favor del PRO con una joven dirigente, María Eugenia Vidal, que dio la mayor sorpresa electoral del país. Por el contrario, en la mayoría de las provincias se mantuvo el mismo color político que venía gobernando. El Congreso quedó fragmentado, sin mayorías claras ni estables, lo que obligará al diálogo.

Democracia de los ciudadanos y democracia social

Las principales preocupaciones expresadas por la ciudadanía estaban relacionadas con la evolución económica y la inseguridad, según una encuesta realizada por TNS Gallup y la Universidad de Palermo en abril de 2015, antes de los comicios. En el segundo ítem, se incluye el aumento de casos relacionados con el tráfico organizado y la comercialización a gran escala y generalizada de drogas ilícitas en los últimos años, hecho que fue reconocido por el propio presidente de la Corte Suprema, Lorenzetti, y reiteradamente por la Iglesia y la justicia de todo el país.

En mayo, el Congreso de la Nación aprobó la reforma del Código Procesal Penal, que modificará sustancialmente la forma de investigar las denuncias de presuntos delitos, empoderando a los fiscales nacionales. Este cambio está previsto que se implemente desde 2016; sin embargo, hay cuestionamientos sobre un intento de utilización política de esta herramienta por el kirchnerismo para evitar investigaciones futuras de su gestión.

Como consecuencia no deseada del proceso electoral, durante 2015 se paralizaron otras propuestas de reforma institucional de fondo. Los diversos candidatos presentaron iniciativas en sus plataformas pero el tratamiento parlamentario estuvo ausente, tanto en el plano nacional como en las provincias. Además, fue notoria la falta de precisión y abundaron los planteos genéricos y superficiales en asuntos relacionados con el acceso a la información pública, la democratización del acceso a justicia, la ampliación de derechos individuales y las garantías para su pleno ejercicio, la responsabilidad del Estado para minimizar conflictos internos entre distintos sectores, los mecanismos de gobierno abierto, la descentralización burocrática y cuestiones vinculadas directamente a la función del periodismo como herramienta del empoderamiento social de la información, como las conferencias de prensa o la distribución de la pauta publicitaria estatal.

Los debates giraron mayormente alrededor del mantenimiento o no de diversas políticas implementadas desde 2002, que están incorporadas como derechos en la mayoría de los sectores sociales: asignación universal por hijo, aumento periódico de jubilaciones y pensiones proporcional a la evolución de los ingresos fiscales, mejoras en educación y atención de la salud, planes de ayuda económica especial para viviendas y consumo, etc. En menor grado, puede mencionarse a los juicios que se siguen en todo el país por violaciones a los derechos humanos cometidos en la dictadura militar (1976-1983); en esta etapa se está abriendo a análisis la responsabilidad de civiles: hasta el momento, el accionar judicial estuvo centrado especialmente en militares acusados de crímenes.

En el campo de los hechos sociales, el acontecimiento no partidista más importante se registró el 3 de junio, cuando tras una convocatoria nacida de las redes sociales, en toda la Argentina se concretaron concentraciones con la consigna NiUna-

Menos contra la violencia de género y los femicidios. Si bien las marchas recibieron apoyos multitudinarios, no hubo cambio institucional alguno. Esa falta de respuesta puede actuar como un desactivador de otras acciones populares.

En el ámbito de la ampliación de los derechos políticos, en los comicios nacionales se estrenó la habilitación de los mayores de 16 años para votar voluntariamente (la obligatoriedad abarca entre los 18 y los 70 años). Sin embargo, la norma no rige en todas las provincias, lo cual hace que en ciertos distritos los menores de edad no puedan ejercerla para los cargos locales.

Otra situación relevante fue la entrada en vigor en agosto del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación —estaban como normas generales separadas y el que regía en el campo civil tenía su columna vertebral elaborada en 1869—, una modernización necesaria en los mecanismos de las relaciones interpersonales, desde las de pareja hasta los contratos, pasando por las sucesiones y los derechos sobre la propiedad. Sin embargo, todavía hay resistencias y debates acerca de los alcances de las reformas y su implementación.

Democracia económica

Como se mencionó, la principal preocupación de los argentinos durante 2015 fue el futuro económico. Por este motivo, los ejes de campaña fueron el impacto negativo de la inflación, la cotización del dólar y la imposibilidad de comprar libremente esta divisa. En este aspecto, hay dos etapas fuertemente diferenciadas: hasta el 10 de diciembre y luego de la asunción del nuevo gobierno, que encontró un grave deterioro en las reservas en dólares.

La falta de estadísticas oficiales sobre los principales componentes de la economía argentina impide determinar con precisión y certeza la evolución inflacionaria registrada. Según las cifras de variación del índice de precios al consumidor difun-

didadas por la oposición (sobre relevamientos de consultoras privadas que aplican mecanismos no revelados), la inflación anual rozó el 30%, lo que impactó en el aumento de hogares por debajo de la línea de pobreza. La evolución del dólar en este período no alcanzó la mitad de este porcentaje, lo que derivó en un atraso cambiario que generó un marcado deterioro en las producciones regionales por la falta de competitividad internacional. A ello debe agregarse la salida de Venezuela como mercado, el deterioro interno del Brasil (principal importador de mercaderías argentinas, en una economía integrada en algunas áreas como la automotriz) y la desaceleración en mercados emergentes, especialmente China.

Esa situación derivó en graves crisis económicas en las provincias y desaliento en la inversión en el campo, principal fuente de ingreso fiscal del Estado argentino en conjunto. Atendiendo a promesas de campaña, una de las primeras medidas tomadas por Macri en diciembre, a pocos días de asumir, fue una depreciación de 40% del valor del peso en referencia al dólar (devaluación), junto con la reducción en las retenciones (mecanismo de ingreso fiscal) a las exportaciones de granos y materias primas, y a las de megaminería, incluyendo oro y plata. Otra decisión de alto impacto fiscal fue la supresión de los subsidios a las tarifas domiciliarias y comerciales de electricidad.

Las decisiones mencionadas fueron adoptadas por el presidente a través del mecanismo constitucional de los decretos de necesidad y urgencia (DNU). Esta dinámica fue cuestionada tanto dentro de su alianza como por sectores políticamente opuestos, ya uno de sus postulados de campaña fue el fortalecimiento de las instituciones. Por el contrario, los DNU implican un debilitamiento del accionar del Congreso y de las relaciones interpartidarias en la búsqueda de consensos.

Este paquete de medidas repercutió negativamente en los sectores socialmen-

te más expuestos y de menores ingresos, que han perdido capacidad adquisitiva. A ello se deben sumar decenas de miles de despidos en el ámbito del Estado nacional y provincial, la no renovación de contratos en numerosos sectores públicos y la caída de puestos de empleo en el campo privado, principalmente de la construcción, por la paralización de obras públicas que comenzó en el último trimestre de 2015. Todo ello hizo que, en diciembre, la preocupación por la desocupación aumentase en la sociedad, luego de una década sin ser registrada en las estadísticas.

El conflicto judicial radicado en la justicia de Estados Unidos entre la Argentina y los tenedores de bonos en default que no aceptaron el canje a la baja realizado una década atrás, encareció el financiamiento externo a las actividades públicas y privadas. La pelea excedió el marco de la discusión técnica y fue usada por el oficialismo como el eje de una lucha ideológica vinculada a los procesos independentistas latinoamericanos. A petición de la Argentina, la ONU aprobó en setiembre una resolución que establece una guía para la reestructuración de las deudas soberanas. Una de las primeras decisiones de la gestión Macri fue abordar una solución para este tema y la reinserción del país en el mercado del crédito internacional.

En definitiva, el abanico de desafíos del nuevo Gobierno abarca desde el plano de la contención social a los grupos más deteriorados por la política de ajuste hasta la mejora institucional en lo referido a la ampliación de derechos ciudadanos, pasando por la reactivación de la economía, la llegada de capitales, el restablecimiento de vínculos con otros poderes y la adopción de políticas de Estado no partidarias en los temas más relevantes, como la seguridad. Sin mayoría propia en el Congreso, los funcionarios y legisladores deberán potenciar el diálogo político para obtener un marco normativo adecuado a las soluciones para este momento.

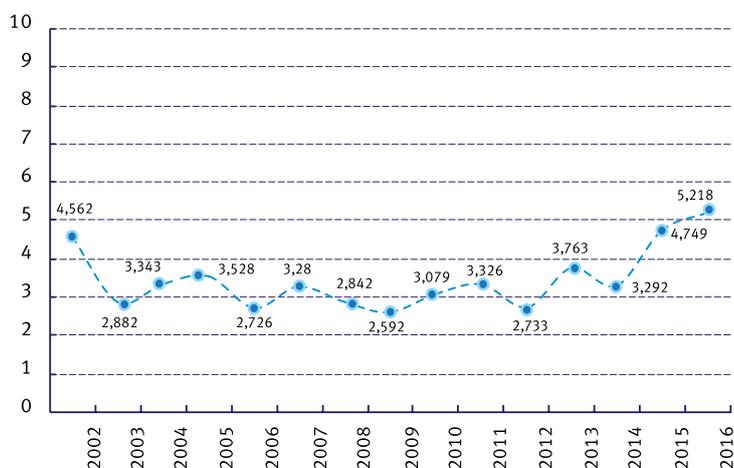
BOLIVIA

↓ = ↑ Valor Posición	Dim. I	Dim. II	Dim. III	Dim. IV	IDD-Lat 2016
	↓	↑	↑	↑	↑
	5,959	4,765	1,292	-1,262	5,218
	6 ^o	7 ^o	2 ^o	14 ^o	7 ^o

Dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Género en el Gobierno * Adhesión política 	<ul style="list-style-type: none"> * Inseguridad
Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> * Percepción de la corrupción * <i>Accountability</i> * Desestabilización de la democracia
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Desempeño en educación * Desempleo 	<ul style="list-style-type: none"> * Mortalidad infantil * Población bajo la línea de pobreza
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Endeudamiento 	<ul style="list-style-type: none"> * Brecha de ingreso * Libertad económica * Inversión * PIB per cápita

Evolución del IDD-Lat en Bolivia 2002-2016

GRÁFICO 3.6



Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

GRÁFICO 3.7



1. En esta edición del índice de desarrollo democrático, Bolivia ha incrementado nuevamente su puntuación en más del 9% respecto al año anterior, logrando su mejor desempeño desde el 2002 a la fecha (gráfico 3.6). Había estado en el grupo de países con bajo desarrollo democrático durante la mayor parte del período de medición y había descendido al grupo de mínimo desarrollo en los años 2003, 2006, 2008, 2009

y 2012; este año, por segunda vez, forma parte del conjunto de países con desarrollo democrático medio. Este avance en la puntuación le significa, además, escalar una posición en el *ranking* regional, ubicándose en la séptima posición. El avance de Bolivia es producto de mejores resultados en tres de las cuatro dimensiones, salvo en la *democracia de los ciudadanos*. En todas las dimensiones califica con desarrollo democrático medio, salvo en la *dimensión económica*, donde aún, a pesar de su mejor puntuación, sigue perteneciendo al conjunto de países con bajo desarrollo democrático. Un comportamiento similar sucede con respecto a los promedios generales: en todas las dimensiones logra, este año, superar los promedios, excepto en *democracia económica*, en que se posiciona por debajo del valor regional.

2. En la *democracia de los ciudadanos*, dimensión *respeto de los derechos políticos y las libertades civiles* (gráfico 3.7), los resultados indican que su puntuación desciende levemente en un 1% respecto del año anterior, con una estabilidad en los últimos tres años en torno a los 6,000 puntos. Este comportamiento se sustenta en que solo mejora el puntaje en *condicionamiento de las libertades por inseguridad* y el resto de los indicadores mantiene sus puntuaciones. Con este desempeño se mantiene en la misma posición en el ordenamiento regional, el sexto lugar. Es para destacar que Bolivia se mantiene dentro del conjunto de países con desarrollo democrático medio y logra superar el promedio regional. Son cuentas pendientes en esta dimensión lograr un mayor y mejor respeto de los derechos políticos y las libertades civiles y combatir con mayor eficiencia el delito en todas sus expresiones.

La mejor puntuación obtenida por Bolivia fue en el 2002 con 6,216 puntos; mientras que la peor fue la alcanzada en el 2005 con 3,937 puntos. El promedio histórico de Bolivia es de 5,452 puntos, de lo que se infiere que es un país con un valor intermedio en el respeto de los derechos polí-

ticos y las libertades civiles. Es uno de los países de la América Andina que presenta mejor desempeño en esta dimensión junto a Perú y Ecuador.

3. En la dimensión *calidad institucional y eficiencia política, democracia de las instituciones*, luego de quebrar su curva ascendente del período 2009-2011, en el 2012 Bolivia obtenía el peor valor de su serie; se recuperó en el 2013, con un incremento de su puntaje en más del 40%, pero en el 2014 volvía a registrar incluso un valor más bajo. Nuevamente en el 2015 lograba mejorar su puntuación en más del 45%, obteniendo un puntaje similar al de 2007, y en este informe 2016 vuelve a mejorar en un 41%, alcanzando el mejor valor de su serie (gráfico 3.8). Así, logra salir de la calificación de bajo desarrollo democrático y pasa a formar parte del grupo de países con desarrollo democrático medio.

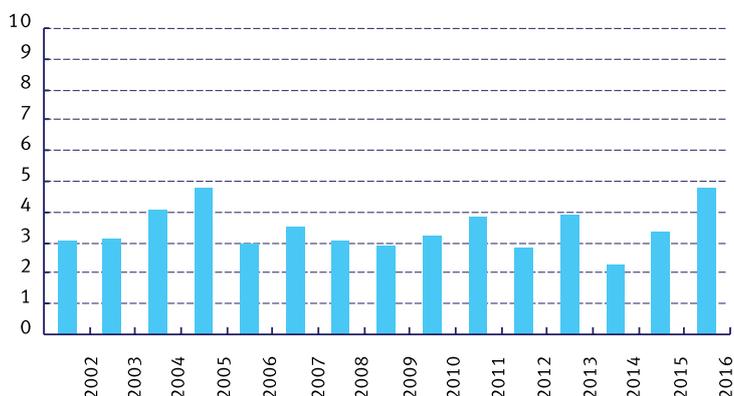
Ha ascendido cuatro lugares en el *ranking*, pasando del 11º al 7º lugar. Este avance es producto fundamentalmente del mejor resultado alcanzado en la variable que mide la *desestabilización de la democracia*, en la que Bolivia ha mostrado signos positivos, en cuanto no presenta víctimas de la violencia política. Presenta también leves incrementos en las variables *percepción de la corrupción* y *accountability legal*. Bolivia presenta déficit democrático en lo que respecta a la *accountability política y social*. Logra superar el promedio regional y es uno de los países de América Andina que califica con desarrollo democrático medio junto con Perú y Colombia. El resto de los integrantes de la región registran desarrollo democrático mínimo.

4. En la dimensión III, *democracia social*, que mide los resultados sociales de la gestión democrática, Bolivia ha mejorado nuevamente, y en esta ocasión de una manera muy significativa, lo que le permite alcanzar el segundo lugar en el *ranking* regional, mejorando cinco posiciones con respecto al año anterior. Este puntaje es el más alto obtenido desde el 2002 a la fecha, calificando ahora como país con alto de-

sarrollo democrático. Supera el promedio regional (gráfico 3.9). Esta puntuación es consecuencia de los avances en los indicadores que presentan el *gasto público en salud y educación* y el que registra los resultados en la *lucha contra la pobreza*. La variable que mide el *desempleo* presenta un leve retroceso.

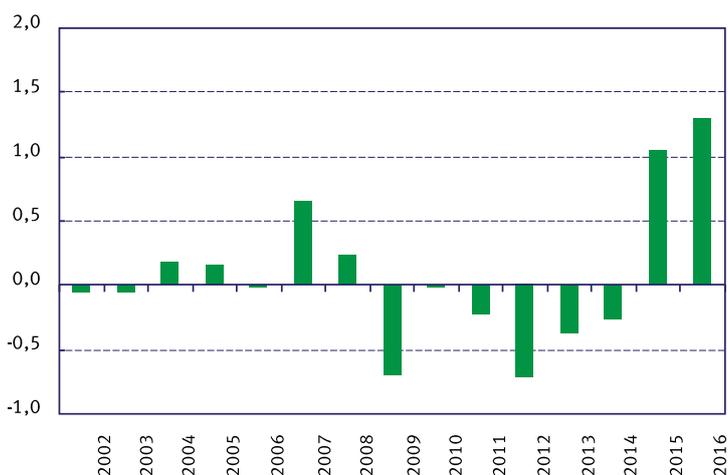
Evolución de la dimensión calidad institucional y eficiencia política

GRÁFICO 3.8



Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.9



La peor puntuación de Bolivia en esta dimensión fue la obtenida en el 2012 con -0,718 puntos. De la región andina a la que pertenece, Bolivia lidera esta dimensión, seguida por Ecuador y Perú. Debemos mencionar que todos los países que pertenecen a esta área geográfica superan el promedio regional. Es en la dimensión que mayor homogeneidad presenta la región.

5. En la dimensión *democracia económica*, Bolivia empeora su valoración final en más del 16% (gráfico 3.10), permaneciendo en el grupo de países con bajo desarrollo democrático, y continúa si alcanzar el promedio regional. Desciende también un lugar en el ordenamiento regional, ocupando el 14º lugar. Su descenso es producto de que, aunque registra un leve mejor comportamiento en la mayoría de los indicadores, otros países de la región presentan aún mejor comportamiento, lo que ha elevado el promedio regional en esta dimensión. Por otro lado, el puntaje obtenido por Chile, superior a la mejor puntuación del 2015, hace que el promedio crezca y relegue aun más a Bolivia.

Los indicadores que tienen un comportamiento positivo para el país este año han sido: *PIB per cápita, endeudamiento e inversión*; mientras que el resto sufre un retroceso. De la región andina, Bolivia es el único país que se ubica muy por debajo del promedio latinoamericano; el resto se

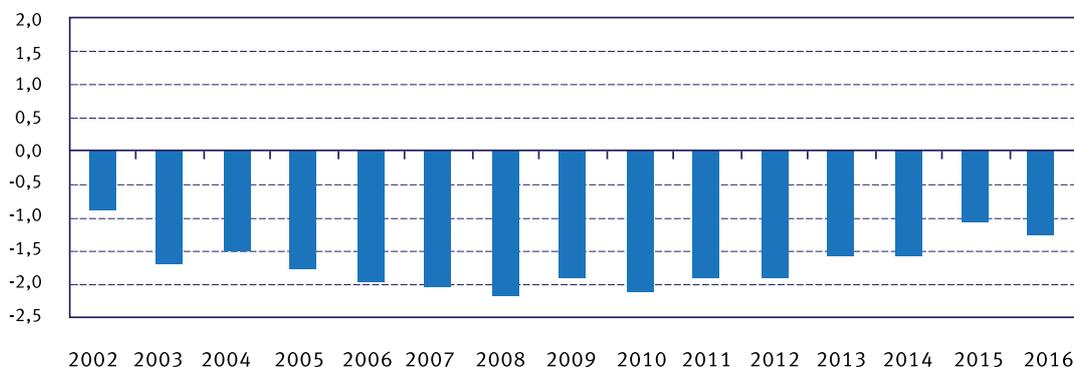
ubica bastante por encima del promedio, siendo Perú y Ecuador los países de la región que registran alto desarrollo democrático en esta dimensión.

CONCLUSIONES

- Bolivia logra su mejor puntuación desde el 2002 a la fecha.
- Por segunda vez forma parte del conjunto de países con desarrollo democrático medio.
- El avance de Bolivia es producto de mejores resultados en tres de las cuatro dimensiones, especialmente en la dimensión de la *democracia de las instituciones*.
- Logra calificar con desarrollo democrático medio en tres de las dimensiones, solo con desarrollo mínimo en la dimensión *económica*. Lo mismo sucede con respecto a sus valores en relación con la región andina.
- La dimensión que presenta mayor déficit es la que mide los resultados de la *gestión económica*.
- En *democracia de las instituciones* y en *democracia social*, Bolivia presenta sus mejores puntuaciones históricas.
- Bolivia no logra salir del grupo de países con desarrollo democrático mínimo en *democracia económica*.

Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

GRÁFICO 3.10



OTRO AÑO DEL CICLO DE EVO MORALES

Rubén Darío Cuéllar Suárez³⁴

El año 2015 fue muy importante para el gobierno de Evo Morales, quien se convirtió en el presidente que ha gobernado mayor tiempo el país de manera continua, desde su fundación en 1825. Este año, recibió la «amistosa» visita del *hermano papa Francisco* y celebró la decisión de la Corte Internacional de Justicia de declararse competente para conocer la demanda que Bolivia ha interpuesto contra Chile.

A nivel doméstico el gobierno de Morales tomó la decisión de impulsar un referéndum para viabilizar su postulación a un cuarto período consecutivo, que comenzaría en enero de 2020 hasta enero de 2025 y posibilitaría su permanencia en el poder por 19 años ininterrumpidos.

Esta decisión no solo ha sido considerada atentatoria a la alternancia democrática, sino que implica un nuevo desconocimiento a la Constitución que el mismo Gobierno impulsó y que establece un máximo de dos mandatos consecutivos para el presidente. Al mismo tiempo, parece desconocerse algunos hechos como: la evidente reducción del caudal de votos favorables al Movimiento Al Socialismo (MAS) en las elecciones subnacionales de marzo con respecto a las últimas elecciones nacionales; el rechazo abrumadoramente mayoritario de los estatutos autonómicos propuestos por el partido de gobierno en los departamentos donde pretendía ponerlos en vigencia; las denuncias de grandes hechos de corrupción; las crecientes críticas, sobre todo internas, a una gestión cada vez más personalista; el evidente desgaste y desintegración del conjunto de los actores políticos y una cada vez menos hábil capacidad de imponer un relato político permeable a todas las esferas sociales.

³⁴ Abogado, especializado en planificación política regional, relaciones económicas internacionales y gobernabilidad y gobiernos locales. Director ejecutivo de la fundación Observatorio de Derechos Humanos y Justicia.

A nivel económico, la crisis que ya se percibe en la región, debido principalmente a la baja de los precios internacionales de las materias primas, en nuestro país no se ha dejado sentir como muchos agoreros habían anunciado. Por el contrario, la economía boliviana registró uno de los índices de mayor crecimiento en Latinoamérica, conjurando —momentáneamente según algunos entendidos— los efectos de la crisis asociada a los bajos precios.

Democracia de los ciudadanos

Procesos electorales

En 2015 se celebraron dos procesos electorales subnacionales. El primero, en marzo, para la elección de gobernadores, asambleístas departamentales, alcaldes y concejales municipales. El segundo, en septiembre, para la aprobación o rechazo de estatutos autonómicos y cartas orgánicas en cinco departamentos. En ambas contiendas el gobernante Movimiento Al Socialismo (MAS) sufrió serios reveses en comparación con las elecciones de generales de 2014, en las que había obtenido el 62% de los votos, con una distancia de casi 40 puntos sobre el segundo en preferencias, y había triunfado en ocho de los nueve departamentos, resultado inédito hasta entonces.

A solo cinco meses de esta clara victoria, el MAS fue derrotado en territorios que consideraba bastiones electorales, tanto en el nivel departamental como en el municipal. Los indicadores más importantes de este retroceso son las derrotas en la alcaldía de El Alto y la gobernación de La Paz, circunscripciones en las que el partido de Gobierno había mantenido una clara dominación durante la última década.

Consecuentemente, el fuerte rechazo ciudadano a los referendos autonómicos —la opción por el *no* obtuvo 68% de los votos en La Paz, 62% en Cochabamba, 57% en Chuquisaca, 69% en Potosí y

74% en Oruro—, evidencia claramente el descontento popular respecto del modelo de autonomía impulsado desde el Gobierno. Así también, la ineficacia de la gestión del Gobierno y la poca transparencia de sus actos administrativos, sobre todo si se toma en cuenta que el MAS y los legisladores oficialistas de esas regiones realizaron una campaña intensa y abierta por la aprobación de estos referendos.

Este último indicador es particularmente importante, pues el voto castigo desbarata la tesis de que el MAS representa una estructura político-partidaria con la capacidad de cohesión suficiente para mantener una correlación entre el desempeño de su electorado en las elecciones generales y en las subnacionales, y más aún, que esa cohesión se funda en una ideología originaria-campesina y comunitaria predominante en el imaginario colectivo boliviano. Esta noción populista de la democracia es permeable a todas las esferas de gobierno, incluso aquellas cuya razón de ser es justamente defender el pluralismo y la institucionalidad frente a estas visiones organicistas.

Un dato a resaltar es que, al igual que en las elecciones de 2014, cerca del 90% de los ciudadanos concurrieron a votar, confirmando a Bolivia como uno de los países con mayores porcentajes de participación electoral en la región.

Participación de la mujer en los procesos políticos

En las elecciones de marzo de 2015 se eligieron 29 alcaldesas, es decir, el 8,5% de esos cargos en los 339 municipios del territorio nacional. Sin embargo esta cifra, todavía baja para los estándares de paridad buscados en Bolivia, es la más alta en la historia democrática del país. De las 29 mujeres, solo una de ellas, Soledad Chapetón, está a cargo de uno de los tres municipios más grandes del país. De las 29 alcaldesas electas, 19 pertenecen al Movimiento al Socialismo (MAS), dos al Movi-

miento Nacional Revolucionario (MNR), dos a Demócratas (MDS) y las seis restantes provienen de otras tantas tiendas políticas opositoras.

Cabe recordar que en Bolivia rige la obligatoriedad de observancia de la paridad de género y alternancia en la representación política. Este avance en el marco normativo le posibilita ser uno de los cinco países a la vanguardia de la paridad de género en América Latina. Sin embargo, la incidencia femenina en la conducción política aún es marginal. Ninguna de las nueve gobernaciones y menos del 10% de las alcaldías de Bolivia son lideradas por una mujer. El hecho de que en las asambleas legislativas departamentales y los concejos municipales haya mayoría de mujeres no implica que estas se encuentren empoderadas.

Violencia, narcotráfico y afectación de derechos y libertades

La violencia de género, la violencia contra la mujer, este año marcó un récord en Bolivia. Pese a la aprobación y puesta en vigencia de sendas leyes de protección, en los hechos poco se ha logrado en el cambio de actitud de una sociedad marcada por un machismo atávico, que permanece impune pese a las promesas gubernamentales. Entre los ciudadanos persiste la certeza de que no se está haciendo lo necesario para educar a la sociedad eficientemente, de forma tal que se erradiquen efectivamente los distintos tipos de violencia contra la mujer.

Durante 2015 la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) informó que, en alrededor de 11.000 operativos antidroga, llegó a incautar más de 20 toneladas de cocaína, 78 de marihuana, detuvo a más de 3000 personas, confiscó 39 avionetas utilizadas por redes de traficantes, destruyó 72 laboratorios de purificación de cocaína, al tiempo que se habrían erradicado 11,025 hectáreas de cultivos ilegales de coca.

Pese a la espectacularidad de estas cifras, el gobierno de los Estados Unidos, por cuarto año consecutivo, reprueba la lucha antinarcóicos en Bolivia a quien acusa, junto con Birmania y Venezuela, de no haber hecho los esfuerzos suficientes por cumplir con sus obligaciones de acuerdos antinarcóicos internacionales durante los últimos doce meses.

La cercanía con el Brasil, segundo mayor consumidor de drogas ilegales del mundo, y la extensa frontera que comparte con Perú, considerado el principal productor de cocaína del mundo, y con el Paraguay, principal productor de marihuana en la región, gravitan fuertemente en la efectividad de la lucha contra este flagelo de la humanidad.

Democracia de las instituciones

Reforma constitucional

La decisión del presidente Evo Morales de buscar una nueva reelección movilizó a los cuatro órganos del Estado, que en el breve lapso de 45 días aprobaron la propuesta de reforma, al igual que la Ley de Reforma Constitucional, que fue remitida al Tribunal Constitucional y este, luego de exigir ajustes de forma, la aprobó. Mientras este trámite se sustanciaba, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Convocatoria al Referéndum, para dar vía libre a la reforma constitucional que sería sometida al voto popular en un referéndum en febrero de 2016.

Este nuevo intento de prolongar la permanencia del presidente y del vicepresidente del Estado recibió, como era de esperarse, la desaprobación de la oposición, cuyos recursos constitucionales presentados fueron desestimados por el Tribunal Constitucional y que optó entonces por enviar una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos buscando anular el proceso.

Interinatos públicos contravienen las normas

Concluido el noveno año de gobierno, ni la Asamblea Legislativa Plurinacional ni el MAS, que cuenta con dos tercios en ambas Cámaras, han priorizado la institucionalización de los más altos cargos públicos, pese a que algunas autoridades interinas llevan ejerciendo el cargo desde el 2008, en abierta contravención con las normas que regulan esta situación. Específicamente se debe elegir constitucionalmente a los titulares de la Fiscalía General del Estado, de la Contraloría General del Estado, del Banco Central de Bolivia, de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, de la Corporación Minera de Bolivia, de la Aduana Nacional, del Servicio de Impuestos Nacionales, de Administradora de Servicios Portuarios Bolivia, entre los más importantes. La permanencia de los interinatos deja muchas dudas respecto de la idoneidad y sobre todo de la independencia que estos funcionarios pueden tener para un eficaz desempeño de sus funciones. Paradójicamente, el Defensor del Pueblo, el único de los altos cargos designado conforme al procedimiento constitucional, ha sido objeto de muchas críticas y agresiones verbales de altos funcionarios, inclusive del propio presidente del Estado que no ha dudado en señalar públicamente que se equivocó al apoyar la candidatura del actual defensor Rolando Villena.

Corrupción

En materia de corrupción, sin lugar a dudas el millonario caso del Fondo de Desarrollo Indígena Originario Campesino (FONDIOC) fue el hecho más significativo, tanto que remeció la misma estructura social del MAS. De acuerdo con las denuncias, alrededor de dos mil indígenas, campesinos e interculturales están involucrados en el irregular manejo de 1100 proyectos aprobados en esta entidad, que dispusieron de alrededor de 100 millones

de dólares de dicho fondo, manejados desde casi un millar de cuentas particulares de otros tantos dirigentes afines al partido en función de gobierno. Producto del escándalo que siguió a estas denuncias y posteriores investigaciones, la entonces ministra de Desarrollo Rural y Tierras, y presidenta del Fondo, se vio forzada a presentar su renuncia. Además de la ministra, dos senadores, varios altos dirigentes del partido gobernante y cerca de un centenar de dirigentes campesinos y funcionarios del Fondo se encuentran procesados. Sin embargo, desde la oposición se exige mayor transparencia en la investigación, pues varios dirigentes que habrían recibido montos millonarios siguen en la dirigencia y ejerciendo cargos públicos.

Hechos relevantes que afectaron la libertad de expresión

Durante 2015 las relaciones del Poder Ejecutivo nacional con los medios considerados independientes no mejoraron sustancialmente. Ante el férreo control que ejerce el MAS en la Asamblea Legislativa a través de los dos tercios que poseen sus miembros, la prensa independiente y las redes sociales se han convertido en verdaderos instrumentos de fiscalización de los excesos en los que se ve involucrado el gobierno. Por ello, existe una clara intencionalidad en los funcionarios del ramo de desacreditar dicho periodismo, acusándolo de ser un enemigo del proceso de cambio, corrupto y por tanto antiboliviano, y despliegan para ello una poderosa ofensiva propagandística. A ello se deben sumar las constantes amenazas de inicio efectivo de acciones judiciales en contra de periodistas, a pesar de la vigencia de la Ley de Imprenta en Bolivia, cuyo fuero es reconocido por la propia Constitución del Estado.

Consiguientemente, las intenciones por controlar, o al menos regular, las redes sociales también han estado presentes en el discurso oficial. Ha sido el propio vicepresidente del Estado quien, en reite-

radas oportunidades, ha advertido a los ciudadanos de las consecuencias judiciales que podrían acarrearles la difusión de mensajes e informaciones interpretadas por el Gobierno como falsas, tendenciosas o discriminatorias.

Así las cosas, durante 2015 el Ejecutivo continuó su labor de desacreditación del periodismo independiente aplicando una serie de *escarmientos económicos* que ponen en riesgo la supervivencia de dichos medios. Nuevamente la Agencia de Noticias Fides (ANF), el periódico *Página Siete* y la cadena radial ERBOL fueron blanco de las agresiones de funcionarios públicos que no dudaron en calificarlos de «paraopositores» y «paraderechistas», y de hacer campaña por el *no* en el referéndum para permitir una nueva reelección del presidente y el vicepresidente. Este nivel de tensión y enfrentamiento fue responsable de que en agosto la prestigiosa periodista Amalia Pando renunciara a ERBOL, no sin antes hacer públicas serias denuncias de acoso político de funcionarios del más alto nivel en el Gobierno, al tiempo de demostrar que se ejercía una sistemática asfixia económica en contra dicha cadena radial. Pocos días después, otro conocido periodista, John Arandia, se retiraba en forma intempestiva del medio televisivo en el que desempeñó las funciones de jefe de prensa y presentador durante varios años, aduciendo la insostenibilidad por la asfixia económica al que se había sometido al canal de TV en el que trabajaba.

Movimientos y organizaciones sociales

A mediados de 2015, el Comité Cívico Potosinista (COMCIPO) encabezó una movilización desde Potosí a La Paz como medida de presión para la resolución de 26 puntos de un pliego petitorio incumplidos hasta entonces por el Gobierno. La marcha, que comenzó integrada por una decena de miembros de COMCIPO, fue fuertemente atacada desde el oficialismo,

acusada de tener objetivos políticos que buscaban «desestabilizar el proceso de cambio».

Sin embargo, los continuos ataques contra los manifestantes de Potosí, una región donde el partido de gobierno y el mismo presidente habían mantenido niveles altísimos de aceptación y de caudal de votos, no hicieron más que multiplicar el número de adherentes al movimiento, que pasaron en pocas semanas de una decena a miles de manifestantes, y durante días marcharon hasta llegar a las puertas del Palacio de Gobierno, a pesar de que el presidente Morales había adelantado que no los recibiría. La movilización en La Paz duró varias semanas mientras que en Potosí se realizaban bloqueos y manifestaciones masivas en apoyo a sus dirigentes movilizados.

El descontento social es sintomático, pues evidencia frente a la población dos grandes males del Gobierno: su incapacidad para la gestión pública y su menosprecio —e incluso discriminación— de cualquier causa ajena a su agenda, sin importar el origen obrero o campesino-originario que pueda tener. Esto llevó luego a la población potosina a ejercer un voto castigo y a rechazar de manera contundente los estatutos autonómicos propuestos por el MAS, dejando en claro su desencanto.

Crisis institucional

Los comicios de marzo se vieron ensombrecidos por el cuestionado papel desempeñado por las autoridades del Órgano Electoral. A muy pocos días de las elecciones de marzo, en una polémica decisión, el Tribunal Supremo Electoral aplicó la máxima sanción prevista en el Código Electoral a los 228 candidatos propuestos por la alianza Unidad Demócrata, la organización política opositora de mayor presencia en el departamento del Beni. Y no solo eso, sino que decidió realizar los comicios utilizando las papeletas electorales en las que aparecían la opción y las fotografías de los

228 candidatos inhabilitados. Este hecho, por demás irregular, mereció una condena generalizada, tanto a nivel interno como internacional. En otra polémica actuación, el Tribunal Departamental Electoral de Chuquisaca anuló los votos del Frente Revolucionario de Izquierda (FRI) y de esta manera benefició directamente al candidato del MAS, evitando que este tuviera que someterse a una segunda vuelta.

Estas irregulares actuaciones sumieron al Órgano Electoral en una profunda crisis, motivando la renuncia de la totalidad de sus miembros a nivel nacional y la de los vocales de Chuquisaca, quienes actualmente se encuentran enjuiciados por su cuestionable desempeño.

Democracia social

Durante 2015 continuó el avance de los planes y programas de reducción de la pobreza extrema y el hambre. Sin embargo, alrededor de dos millones de personas todavía se encuentran en esa situación.

Los esfuerzos dirigidos al combate del sida, paludismo y otras enfermedades han sido exitosos y han permitido mejorar el índice de desarrollo humano. Sin embargo, no se ha logrado reducir la mortalidad infantil, que sigue siendo una de las más altas de América Latina y el Caribe.

Los datos indican un buen avance en la cobertura de la enseñanza primaria universal, aunque resultará muy difícil cumplir con la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 100% de cobertura neta del nivel primario en 2015.

Democracia económica

Las exportaciones del país disminuyeron de USD 13.028 millones en 2014 a USD 8.909 millones en 2015. Las importaciones, pese a haber bajado en USD 878 millones respecto a 2014, fueron mayores que las exportaciones. Como resultado, hubo un

déficit en la balanza comercial —de USD 774 millones—, lo que no ocurría desde 2003. Las reservas internacionales netas también cayeron significativamente.

La reducción de ingresos afectó en forma directa a las gobernaciones, alcaldías y universidades por las transferencias del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH). Para compensar la pérdida de ingresos, el Gobierno recurrió al endeudamiento externo y así garantizar la ejecución de las grandes obras e inversión principalmente en sectores productivos. Este año también asistimos a la consolidación del pacto entre el Gobierno central y los principales actores de la economía empresarial agropecuaria, a pesar del decaimiento relativo del precio de las exportaciones agroindustriales.

Para asegurar el flujo de divisas se suscribió una operación de crédito con el Gobierno de China por un monto de 7400 millones de dólares, a ejecutarse en su mayoría por empresas chinas, a pesar de que muchas de ellas no cumplen con la legislación laboral boliviana. Así, alrededor de cien empresas chinas se han asentado en nuestro país y ejecutan las principales obras de infraestructura.

BRASIL

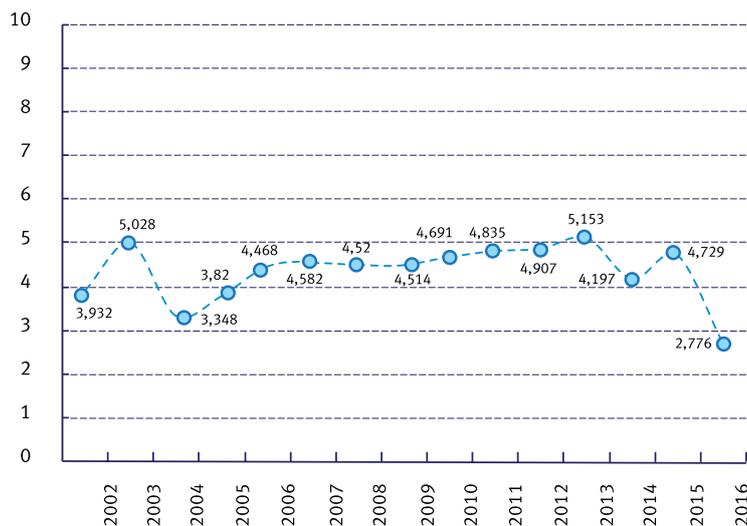
↓ = ↑ Valor Posición	Dim. I	Dim. II	Dim. III	Dim. IV	IDD-Lat 2016
	↓ 4,933 10 ^o	↓ 1,615 17 ^o	↓ 0,946 6 ^o	↓ -1,774 16 ^o	↓ 2,776 14 ^o

Dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	
Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> * Género en el Gobierno * Inseguridad
Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> * Percepción de la corrupción * Alta fragmentación de partidos políticos en el Poder Legislativo * <i>Accountability</i> * Desestabilización de la democracia * Factor de anormalidad democrática
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Desempeño en educación 	<ul style="list-style-type: none"> * Desempeño en salud * Población bajo la línea de pobreza
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> * Brecha de ingreso * Endeudamiento

1. Brasil rompe su ritmo ascendente, iniciado en el 2015, y presenta una caída con respecto al índice de desarrollo democrático del año anterior cercana al 41 % (gráfico 3.11); lo que produce que modifique su posición en el *ranking* del noveno al decimo-

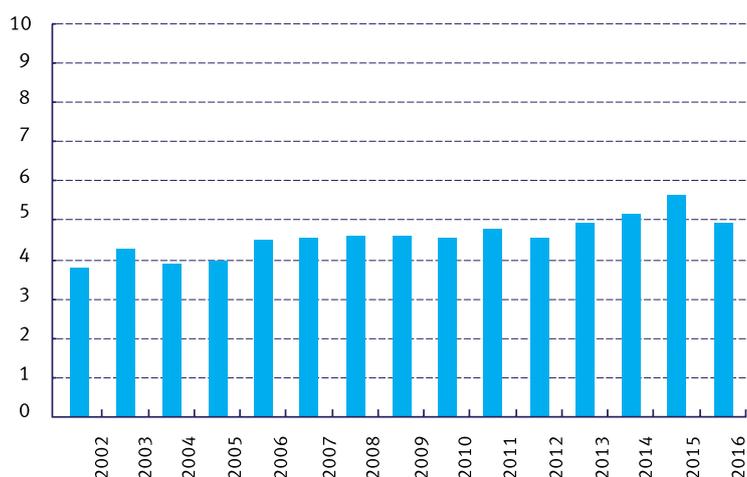
Evolución del IDD-Lat en Brasil 2002-2016

GRÁFICO 3.11



Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

GRÁFICO 3.12



cuarto lugar. Este resultado lo sitúa en una franja de puntaje que lo identifica como país con mínimo desarrollo democrático, situación en la cual no había estado nunca en el IDD-Lat. Obviamente no alcanza el promedio regional. Este resultado se debe al retroceso en todas las dimensiones, más fuertemente en la *democracia económica*. En ninguna dimensión logra superar el promedio regional, salvo en aquella que mide la gestión en *desarrollo social*, que lo ubica en el conjunto de países con desarrollo democrático medio. Por otro lado, Brasil, dentro de la región que llamamos megapaíses, destaca este año con una puntuación muy por debajo de la obtenida por México. Aunque siempre estuvo por debajo, entre 2004 y 2013 el país había tenido una curva ascendente que lo llevó ese año a superar a México por única vez al tiempo que pasaba la barrera de los 5,000 puntos; sin embargo, desde 2014 presenta una brusca caída que lo vuelve alejar del país del norte.

2. En la dimensión I, *respeto de los derechos políticos y civiles, democracia de los ciudadanos*, el país no logra continuar con el despegue de la zona de baja puntuación, ya que se aleja del valor obtenido en el 2015, que había sido el mejor de la serie desde 2002 (gráfico 3.12). Se sitúa por debajo de los 5,000 puntos y el descenso con respecto al 2015 es de más del 10%. Su caída en puntaje no se traduce en una alteración de su ubicación en el ordenamiento regional, ya que consigue mantenerse en el décimo lugar. El retroceso es consecuencia de peores resultados en el indicador *género en el Gobierno* y que el resto de las variables se haya mantenido en los mismos valores que el año anterior, sin mostrar avances en esta dimensión del desarrollo democrático. Solo dos veces logró Brasil superar el promedio regional de esta dimensión, en 2014 y 2015.

La peor puntuación de Brasil en esta dimensión fue obtenida en el 2002 con 3,791 puntos y la mejor, como mencionamos, es la del 2015 con 5,637 puntos.

3. El desempeño de la dimensión II, *calidad institucional y eficiencia política, democracia de las instituciones*, ha sido negativo respecto al del año anterior (gráfico 3.13), con un descenso de un 36%. Registra 1,615 puntos, ubicándose en el grupo de desarrollo mínimo, junto a Paraguay, Nicaragua, Argentina, Guatemala y Venezuela. Como consecuencia del descenso, empeora su ubicación en el *ranking* regional, pasando a la 17ª posición, perdiendo un lugar con respecto al 2015. Su peor puntuación es resultado de registros más bajos en casi todos los indicadores, especialmente en *participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo* y en *accountability legal* y además porque es castigado por el *factor de anormalidad democrática*, fruto de la crisis institucional generada tras el pedido de juicio político a la presidente Dilma Rousseff.

Brasil obtiene puntajes de mínimo desarrollo democrático entre los 18 países que medimos en el IDD-Lat, en *participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo*, en *accountability* y en *desestabilización de la democracia*. En esta dimensión solamente en 2003 logró superar el promedio regional. Esta es la peor puntuación obtenida desde el 2002 a la fecha —y la mejor fue la recibida en el 2003, con 5,083 puntos.

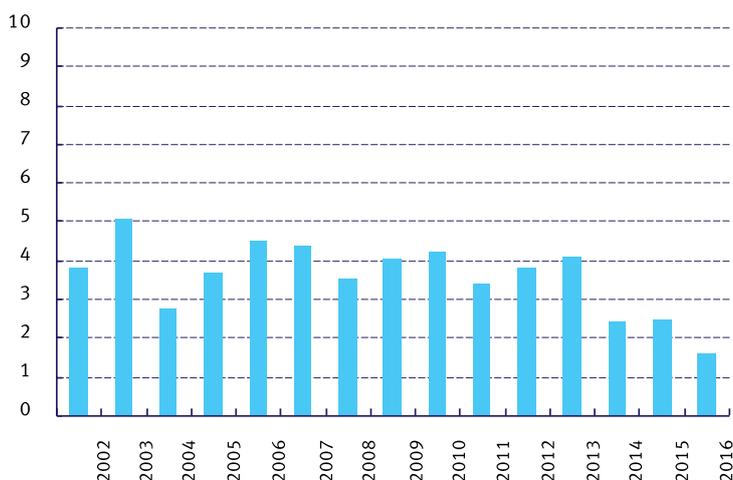
4. También en la *dimensión III*, la que muestra los resultados de la *democracia social*, Brasil presenta una puntuación inferior a la obtenida en el 2015 (gráfico 3.14). La puntuación de este año refleja un descenso del 7% respecto del año anterior. Recordemos que el peor valor de la serie fue el obtenido en el año 2006 con -0,200 puntos. Sin embargo, se mantiene por encima del promedio regional y continúa integrando el grupo de desarrollo democrático medio. A pesar de su peor puntuación, Brasil mejora su ubicación en el ordenamiento regional, fruto de la baja del valor promedio regional de esta dimensión y del fuerte descenso de Costa Rica.

El peor desempeño en las variables de *mortalidad infantil*, en *desempleo y pobla-*

ción bajo la línea de la pobreza es lo que motoriza el descenso del puntaje de Brasil en esta dimensión. El resto de los indicadores tiene un leve crecimiento, que no logra compensar las caídas mencionadas. Dentro de la categoría de los megapaíses, la puntuación de Brasil continúa siendo más elevada que la recibida por México en esta dimensión.

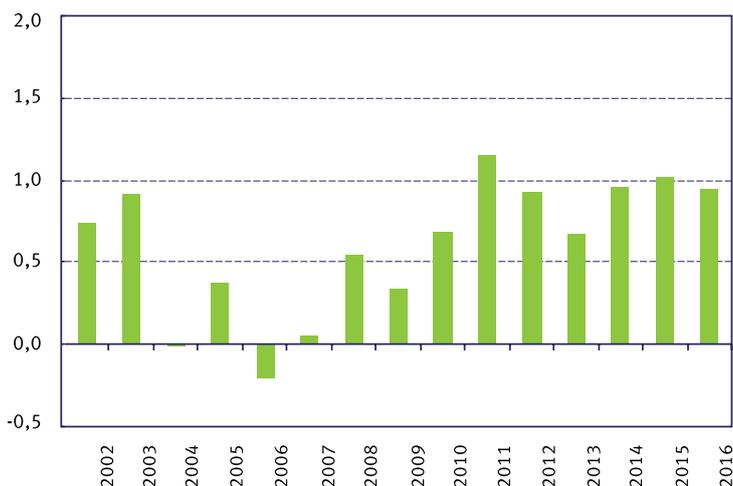
Evolución de la dimensión calidad institucional y eficiencia política

GRÁFICO 3.13



Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.14



5. La *dimensión económica* es de las cuatro dimensiones, la que más ha caído respecto del año anterior: su puntuación cambia el signo de positivo a negativo (gráfico 3.14) y cae fuertemente por debajo del promedio regional. En el *ranking* regional pasa del noveno al 16º lugar y obtiene su puntuación más baja de toda la serie 2002-2016. Brasil es uno de los ocho países que no logra superar el promedio regional en esta dimensión. Había tenido un período de siete años sin interrupción en el que había superado el promedio regional, pero ya en 2014 había caído por debajo. En 2015 había tenido una recuperación ubicándose por encima de ese valor de referencia; pero en esta ocasión nuevamente cae por debajo del valor promedio. A contramano de lo que sucede con la dimensión social, en *desarrollo económico* el otro megapaís de la región, México, obtuvo una mejor puntuación que lo ubica como un país desarrollo económico medio, mientras que Brasil presenta un resultado de bajo desarrollo democrático.

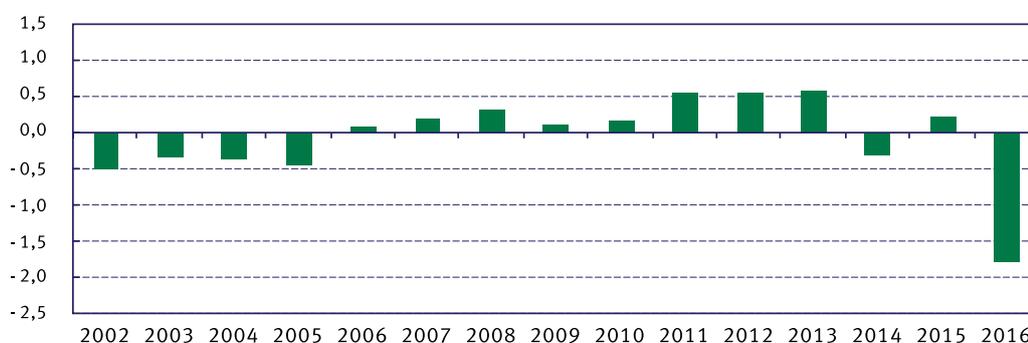
El peor resultado en democracia económica es producto de los retrocesos en *brecha de ingreso y endeudamiento*. El resto de los indicadores presentan mejoras, fundamentalmente la variable de *inversión*. Brasil obtiene la peor puntuación de la región en el indicador de *endeudamiento*, lo que tiene un impacto importante en su caída interanual.

CONCLUSIONES

- Brasil presenta una caída con respecto al año anterior, cercana al 42%.
- Este resultado lo identifica como país con *mínimo desarrollo democrático*. Por primera vez clasifica con este nivel de desarrollo. No logra alcanzar el promedio regional.
- Empeoran todas las dimensiones, más fuertemente *la democracia económica*.
- En *democracia de los ciudadanos* disminuye su puntaje en un 12%.
- En *democracia de las instituciones* el desempeño ha sido negativo respecto al del año anterior y califica como una democracia con mínimo desarrollo. Brasil obtiene uno de los peores puntajes, junto con Venezuela. Recibe la peor puntuación de la región en el indicador *participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo*. No logra alcanzar el promedio regional.
- En *democracia social*, Brasil supera el promedio regional, pese a manifestar un retroceso del orden del 7%. Califica como una democracia de desarrollo democrático medio. Ocupa la sexta posición.
- La *dimensión económica* es la que más ha descendido. Se sitúa por debajo del promedio regional. Ocupa el 16º lugar del *ranking*. Brasil califica con bajo desarrollo democrático y obtiene la mejor puntuación de la región en el indicador de *endeudamiento*.

Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

GRÁFICO 3.15



EL AÑO DE LA TORMENTA PERFECTA

Humberto Dantas³⁵

Introducción

Brasil estuvo marcado en 2015 por una sucesión de hechos que desencadenaron una fuerte inestabilidad política, económica, jurídica y social. Para muchos, el país ha enfrentado, y aún lo hará por años, una típica tormenta perfecta.

Políticamente, los principales problemas empezaron, de forma más aguda, con la derrota del candidato del Poder Ejecutivo en las elecciones a la presidencia de la Cámara de Diputados. A partir de allí, con el resultado de la pérdida del control de la agenda parlamentaria, pudo verse una serie de tensiones entre el Gobierno que tomó posesión el 1.º de enero y el Legislativo, que desembocó en el inicio de un proceso de *impeachment* contra la presidenta, recibido en diciembre.

La distancia entre Ejecutivo y Legislativo

Tradicionalmente, la política en Brasil ha sido analizada con base en dos agentes que protagonizan las acciones centrales en el país: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Este último es percibido claramente como la principal arena en donde actúan los partidos políticos. Como resultado de las elecciones de 2014, además del mantenimiento de la presidenta Dilma Rousseff (PT), en febrero de 2015 los 513 diputados federales y un tercio del Senado tomaron posesión. En la Cámara de Diputados, un número récord de 28 lemas ocuparon lugares y el país pasó a tener el Parlamento más fragmentado del mundo, si se consideran los partidos comprendidos como efectivos. En total, esto resultó en 13 agrupaciones; el partido más votado, el PT, obtuvo sola-

mente el 13,4% de los lugares. Los dos partidos que empezaron el año dividiendo el gobierno federal —PT y PMDB— sumaban 134 parlamentarios (26,1%), muy diferentes, por ejemplo, a los 204 electos (39,8%) por el PSDB y el PFL (actualmente DEM) en 1998, en el segundo período de Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

A pesar de las dificultades, es posible decir que, teóricamente, bajo la lógica centrípeta del Poder Ejecutivo en Brasil sería posible atraer fuerzas partidarias al Gobierno y componer las mayorías necesarias para garantizar la tradicional gobernabilidad —se volvió una convención llamarla *presidencialismo de coalición*—. El problema es que el Gobierno no tuvo habilidad suficiente para estas negociaciones y empezó a enfrentar problemas agudos para aprobar pautas esenciales en el Congreso Nacional, especialmente respecto al universo económico. En ese ámbito, ya desde noviembre de 2014 pudo notarse una inmensa distancia entre las promesas de campaña electoral de Dilma Rousseff y la realidad vivida por el país. Con un equipo económico preocupado en hacer un ajuste fiscal urgente y significativo, el Gobierno enfrentó su incapacidad de construir mayorías legislativas e incluso creer en las necesidades reales de estos ajustes.

De este modo, el 1.º de febrero de 2015 traería la más expresiva y desestabilizadora derrota del Ejecutivo. Mientras insistía en tener un candidato propio del PT a la presidencia de la Cámara de Diputados, Dilma era testigo de la ascensión de un candidato de su principal socio en el poder: el PMDB. Eduardo Cunha (PMDB-RJ) fue electo con 267 votos, contra 136 de Arlindo Chinaglia (PT-SP), 100 votos de Júlio Delgado (PSB-MG) y ocho votos de Chico Alencar (PSOL-RJ). El nuevo presidente electo en el Parlamento hizo articulaciones mucho más allá del PMDB, actuando en un juego tradicional y nocivo que le trajo gran parte de los recursos tradicionalmente utilizados por el Ejecutivo. Desde entonces, lo que se vio fue un protagonis-

³⁵ Licenciado en Ciencias Sociales, doctor en Ciencia Política. Consejero y colaborador de la Fundación Konrad Adenauer en Brasil.

mo del Legislativo pocas veces observado en la historia del país, y un alejamiento cada vez mayor del Ejecutivo.

En medio a las turbulencias políticas, por ejemplo, la presidenta insistió en la necesidad de una reforma política. Recibió como respuesta de Eduardo Cunha la ponderación de que dicha medida la tomaría el propio Parlamento, a través de enmiendas constitucionales que no pasan por ninguna interferencia directa del Poder Ejecutivo en su proceso de tramitación y aprobación. Efectivamente, algunas medidas de impacto para las elecciones de 2016 fueron aprobadas, en una agenda que se hizo a las apuradas y con la potencialidad de crear inestabilidades expresivas para futuras elecciones. Los choques no fueron más intensos porque, a lo largo de 2015, el Ejecutivo aún tenía en el Senado un aliado capaz de contener los avances más expresivos de la Cámara. La reelección de Renan Calheiros (PM-DB-AL), más afín a Dilma, contribuyó a mitigar la fuerza de Cunha.

Además, Eduardo Cunha, de carácter más conservador y alineado a movimientos simpatizantes de una agenda asociada a los valores de las iglesias evangélicas, a los defensores de una agenda más violenta en el campo de seguridad pública y a posiciones empresariales más amplias, trajo a flote un conjunto de discusiones que el gobierno de PT trató de evitar a lo largo de los últimos años. Temáticas como la reducción de la mayoría de edad penal, facilitar la compra de armas, obstáculos para el aborto en caso de violación, la responsabilidad del Parlamento en la demarcación de tierras indígenas, el mantenimiento de empresas como donantes de recursos para campañas electorales y la oferta de centenas de beneficios a empleados públicos y categorías profesionales que ampliarían aún más el abismo en las cuentas públicas son ejemplos de temas indigestos discutidos a lo largo del 2015 en el Congreso brasileño, muchos de ellos aún en trámite al finalizar el año.

Ante este escenario, el Legislativo actuó intensamente en el primer semestre. Por ejemplo, entre febrero e inicios de julio se realizaron 122 votaciones nominales en el plenario de la Cámara, con un promedio de adhesión a los intereses del líder del gobierno de 62% de todos los diputados federales. En 2011, por ejemplo —primer semestre del primer período de Dilma—, se hicieron 34 votaciones con 75% de adhesión, mientras que Lula presentó cifras para sus primeros seis meses de 78% de adhesión en 74 votaciones en 2007, y 80% en 33 votaciones en el 2003.

Dos nuevos agentes en el análisis político

Más allá de las dificultades que se encuentran en el ámbito de lo que se volvió común llamar *la tradicional forma de analizar la política* en Brasil, dos nuevos agentes cobraron fuerza relevante en el escenario, algo que ya se venía observando entre el 2013 y el 2014. Entonces, más allá de los dos *players* convencionales (Ejecutivo y Legislativo), la justicia y sectores de la sociedad ganaron un importante peso. En marzo, manifestando una insatisfacción agudizada, con una distancia abisal entre el escenario de la campaña de 2014 y la realidad, sobre todo en el campo económico y el avance de escándalos de corrupción, miles de personas salieron a las calles. Estimaciones de diferentes fuentes contabilizan entre 1,4 y 3 millones de manifestantes en más de 150 ciudades. Integrantes del Gobierno reaccionaron de diferentes formas a estos movimientos, destacando el carácter democrático de las acciones, pero también quitándoles transcendencia por el hecho de que sondeos mostraban que quienes estaban en las calles eran principalmente electores del opositor PSDB, y que ellos representaban una elite distante de los intereses de los pobres defendidos por el PT.

Con intensidad inferior, pero en número más expresivo de ciudades, en abril

ocurrieron manifestaciones nuevamente, y también en agosto y diciembre. Esta vez, la Presidencia evitó comentarios más críticos y cambió el tono de su comunicación. A lo largo del año, Dilma Rousseff también se dio cuenta de que ya no era posible acudir a los tradicionales pronunciamientos en red nacional de radio y televisión usados en su primer mandato. Desde marzo, cuando salió al aire en el tradicional discurso por el Día Internacional de la Mujer, empezó a sufrir de forma más intensa las manifestaciones conocidas como cacerolazos —el gesto de golpear ollas arrimándose a ventanas y prender y apagar las luces de los hogares en señal de protesta.

El clima de desaprobación al Gobierno, según las encuestas, se profundizó a lo largo de todo el año 2015. Si en el primer mandato los índices de *muy bueno* o *bueno* sobrepasaban los 60 puntos porcentuales entre abril de 2012 y marzo de 2013, sin que nunca se registrara una desaprobación superior a la aprobación, el escenario cambió radicalmente en el segundo período.

Según los resultados del Instituto Datafolha, después de presentar 42% de evaluaciones positivas y 24% negativas en diciembre de 2014, en febrero de 2015 la encuesta ya mostraba 44% de opiniones negativas (*malo* o *muy malo*) y 23% de opiniones positivas (*bueno* o *muy bueno*), y el panorama se deterioraba aún más a mediados de marzo, cuando el ambiente desfavorable a la presidenta alcanzó 62% y no fue inferior a los 60 puntos en los siguientes cinco sondeos hasta el final del 2015, con un máximo de 71% en agosto.

Tuvieron peso relevante para dicha realidad las duras críticas de la prensa. El presidente nacional del PT, Rui Falcão, diputado estadual en San Pablo, llegó al fin de año acusando, de forma contestable, al «sistema de medios monopolizado» y parte del aparato del Estado «capturado por la derecha», como los responsables principales por criminalizar al Gobierno y, consecuentemente, perjudicar su imagen. En ese sentido, es relevante comprender el rol

de la justicia como el segundo agente estratégico más allá de la tradicional mirada sobre las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo. La operación Lavado Rápido (Lava Jato), iniciada en 2014 y realizada conjuntamente por el Poder Judicial Federal, el Ministerio Público Federal y la Policía Federal, alcanzó sus etapas más agudas. La octava de estas, realizada en enero de 2015, arrestó a Nestor Cerveró, exdirector de Petrobras, acusado de corrupción. A lo largo del año, empresarios de la más alta cumbre de las mayores constructoras del país —y, algunas, del mundo— también fueron presos. Ejecutivos y propietarios de empresas como Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Odebrecht, entre otros, fueron involucrados en los escándalos. En la mayoría de los casos se encontró una relación absolutamente directa entre obras públicas sobrefacturadas, envío ilícito de recursos al exterior y utilización de parte de estos montos para que empresas pudieran hacer traspasos supuestamente legales para campañas electorales.

Personajes vinculados al Gobierno federal, empleados públicos nominados por diferentes partidos —principalmente PP, PMDB y PT— y políticos fueron detenidos. Entre ellos, tres ex diputados federales presos en abril: André Vargas (ex-PT), Luiz Argôlo (ex-PP y SD) y Pedro Corrêa (ex-PP). Más adelante, miembros del directorio del PT fueron relacionados, entre ellos, un extesorero, así como el exministro, ex presidente nacional del lema y ex diputado federal José Dirceu (PT-SP), condenado en 2012 por el escándalo conocido como Mensalão. Ya a fines de noviembre, el año se cerraría con la prisión preventiva de José Carlos Bumlai, conocido como *amigo del expresidente Lula*, y con la detención del líder del gobierno en el Senado, Delcídio do Amaral (PT-MS), en pleno ejercicio del mandato, por crimen comprobado en una grabación en la que planificaba la fuga de Cerveró del país.

Desde estos hechos, se encendió un debate relevante en Brasil, asociado a un

protagonismo activo y persistente de la justicia. Analistas trataron de comprender si estas acciones estaban asociadas a una lógica de consolidación del Poder Judicial en el combate a la corrupción, sobre todo en el ámbito político-partidario y entre grandes empresarios, o si por detrás de todo ese protagonismo había lo que algunos políticos, especialmente del Gobierno, acusaban de tratarse de un golpe. El hecho es que el año terminó sin una respuesta absolutamente definitiva para tal pregunta. La sociedad pasó a preguntarse en qué momento los políticos en ejercicio de su mandato serían detenidos, en una larga lista disponible en los tribunales, y cobró fuerza la crítica sobre el fuero de que gozaban algunos de estos personajes en ejercicio de mandato. Informes de relaciones de políticos de partidos, incluso de la oposición, empezaron a circular por la prensa. La filtración de informaciones se volvió común en el día a día del noticiero brasileño. Y el clima de efervescencia se hizo más denso. Las encuestas de opinión pública sobre las instituciones formales de la democracia, difundidas por el Instituto Ibope, registraron los más bajos índices de confianza de los ciudadanos desde 2009 y el alejamiento respecto a organizaciones como los partidos, el Gobierno federal y el Congreso Nacional, por ejemplo.

En medio de todos los escándalos también fueron remitidas a la más alta cumbre del Poder Judicial, el Supremo Tribunal Federal, acusaciones en contra de políticos que actuaban fuertemente en el campo de la oposición. Como gesto más emblemático, Eduardo Cunha entró en supuesta contradicción al declarar, en una comisión de investigación en el Congreso Nacional abierta para investigar temáticas relacionadas con la operación Lava Jato, que no poseía recursos en cuentas del exterior del país. Cuando se descubrió que era propietario de recursos en *offshores* dijo que no era necesario declarar este tipo de negocio en el país. Su nombre fue llevado al Consejo de Ética en la Cámara

de Diputados. Y, de forma nítida, en defensa propia, el presidente empezó a utilizar mecanismos institucionales de los más cuestionables para defenderse. Cunha afirmó, en julio, que se alineaba con la oposición. Para zafar de la casación, antes, intentó un acuerdo con el PT, en el que intercambiaba votos del partido de la presidenta Dilma a su favor por la promesa de no aceptar un proceso de *impeachment*. El PT no aceptó el acuerdo.

El clima entre Cunha y Dilma se desgastó de forma expresiva, así como entre el PT y el PMDB del vicepresidente Michel Temer. Con evidentes dificultades de articulación política y después de intentar revertir el escenario a través de un acercamiento frustrado con partidos de su propia base, en octubre la presidenta anunció lo que llamó *reforma administrativa*. Convocó a la prensa para hablar sobre la disminución del número de ministerios —de 38 a 30—, una reducción en el total de cargos de confianza y un recorte de 10% en su propio sueldo. Con eso, redujo el espacio del PT en el Gobierno y, proporcionalmente, dio más ministerios al PMDB. No valió de nada: Michel Temer envió a fin de año una carta a Dilma, que se volvería pública, en la que hablaba de una absoluta negligencia con su posición en el poder. El gesto ocurriría menos de una semana después de que Eduardo Cunha, el 2 de diciembre, aceptara el pedido de *impeachment* contra la presidenta en la Cámara, teniendo como objeto central una acción impulsada por abogados de San Pablo en la que se acusaba a Dilma de utilizar dinero de bancos públicos para el pago de beneficios de políticas públicas sociales. Brasil cerraría su año político dando inicio al segundo proceso de destitución de un presidente en menos de 25 años. El país notaría el desgaste generado por la ausencia de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, se daría cuenta del precio pagado por el no alineamiento de la presidencia de la República con el comando de la Cámara de Diputados.

El momento económico

Para muchos, todo este universo vinculado a las difíciles relaciones vividas en la tradicional política Legislativo versus Ejecutivo, al activismo de la justicia y al protagonismo social se intensificó por el delicado momento económico de Brasil. Iniciado de forma más aguda y perceptible en 2014, el desgaste de la economía se profundizó, teniendo en cuenta el hecho de que, aun después de nombrar un ministro de Economía que pasó todo el año esforzándose por un ajuste fiscal, no pudo alcanzar el respaldo político necesario. Joaquim Levy salió del ministerio a fin de año bajo el nítido sentimiento de que sufrió boicot, incluso de colegas de gobierno. El PT mismo no aceptó la agenda de achiques y recortes en gastos públicos y derechos laborales, e hizo declaraciones en contra del ministro de su propia presidenta. Brasil fue rebajado por las principales agencias de rating, entró en recesión, vio aumentar el desempleo, redujo el acceso a determinados derechos laborales, disminuyó programas sociales (especialmente en el área de la educación), pasó por una fuerte pérdida del valor de su moneda, no llegó al reequilibrio de sus cuentas, aprobó a las apuradas una autorización para reconocer un hondo déficit en el balance contable de 2015, registró un abismo en la relación entre retiros y depósitos en ahorros, y subió impuestos en los combustibles, el crédito y las importaciones. Además, enfrentó una de las más avasallantes sequías de su historia reciente, lo que volvió más cara la energía eléctrica y perjudicó la distribución de agua en distintas regiones. Fue, sin duda ninguna, uno de los años más complejos de la historia del país.

CHILE

↓ = ↑ Valor Posición	Dim. I	Dim. II	Dim. III	Dim. IV	IDD-Lat 2016
	↓ 8,439 2º	↑ 7,368 3º	↑ 2,741 1º	↑ 2,060 1º	↑ 10,000 1º

Dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Percepción de respeto de las libertades civiles y derechos políticos * Condicionamiento de las libertades por inseguridad 	<ul style="list-style-type: none"> * Género en el Gobierno
Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Percepción de la corrupción * <i>Accountability</i> 	
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Índice de desempeño en salud * Índice de desempeño en educación * Población bajo la línea de pobreza 	
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Libertad económica * PIB per cápita * Endeudamiento 	<ul style="list-style-type: none"> * Inversión

1. Chile ha sostenido y mejorado su puntuación, luego de dos años de descenso (2013 y 2014). En esta ocasión recupera la máxima puntuación del índice y, por lo tanto, el liderazgo en el ordenamiento regional, situación que había conseguido en ocho oportunidades a lo largo de la serie histórica (gráfico 3.16). Este avance es producto de mejores puntajes en tres de las cuatro dimensiones; la única que ha mostrado un leve descenso es *la democracia de los ciudadanos*. Chile lidera también el conjunto de países con alto desarrollo democrático, seguido de Uruguay y Costa Rica. Continúa, como en toda la serie, muy por encima del promedio regional. En la región del Cono Sur, junto con Uruguay son los países que mantienen su calificación de alto desarrollo democrático. Lidera dos dimensiones del desarrollo democrático, *la democracia social* y *la económica*.

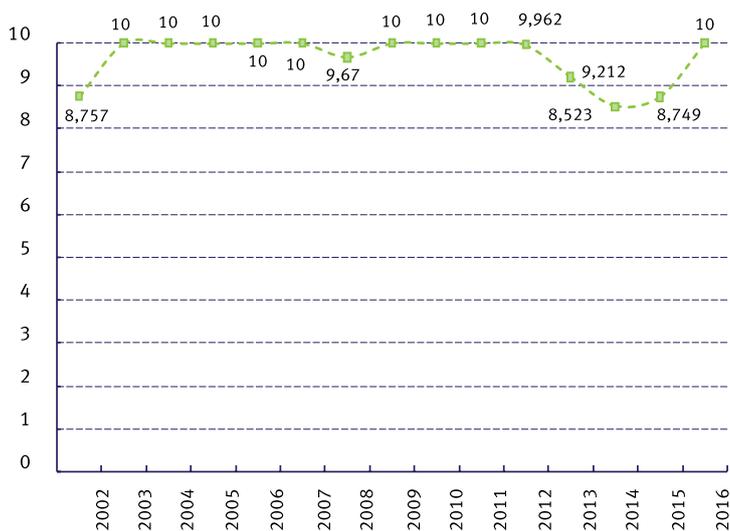
2. En la dimensión I, que evalúa el comportamiento de derechos políticos y libertades civiles, la *democracia de los ciudadanos*, Chile pasa al segundo lugar, luego de haber liderado esta dimensión en el 2015, producto de un leve descenso respecto al año anterior (gráfico 3.17). Lejos está de su mejor puntuación, obtenida en el 2010 con más de 9,000 puntos. El descenso es producto de retrocesos en algunos de sus indicadores, especialmente en lo que refiere a la *participación de la mujer en los poderes del Estado* y en *condicionamiento de libertades por inseguridad*.

Chile es un país con alto desarrollo democrático, al igual que Costa Rica y Uruguay. Se ubica ampliamente por encima del promedio de la dimensión, que en el IDD-Lat 2016 es menor al del año anterior. Continúa liderando los valores de los indicadores de *respeto de los derechos políticos y las libertades civiles*. Tiene oportunidad de mejorar en los indicadores de *participación electoral* y de *participación de género en la política*. De los países de la región Cono Sur, y Uruguay presentan alto desarrollo democrático en esta dimensión, mientras que Argentina y Paraguay perte-

necen al conjunto de países con desarrollo democrático medio. Es justamente por los puntajes recibidos por Chile y Uruguay que la subregión del Cono Sur lidera en *democracia de los ciudadanos*.

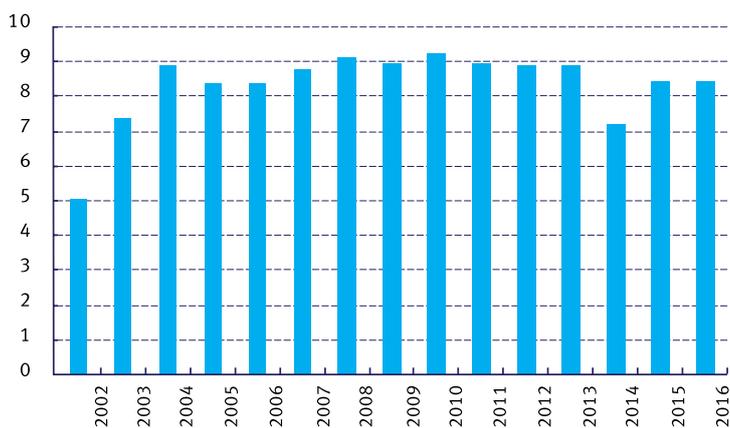
Evolución del IDD-Lat en Chile 2002-2016

GRÁFICO 3.16



Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

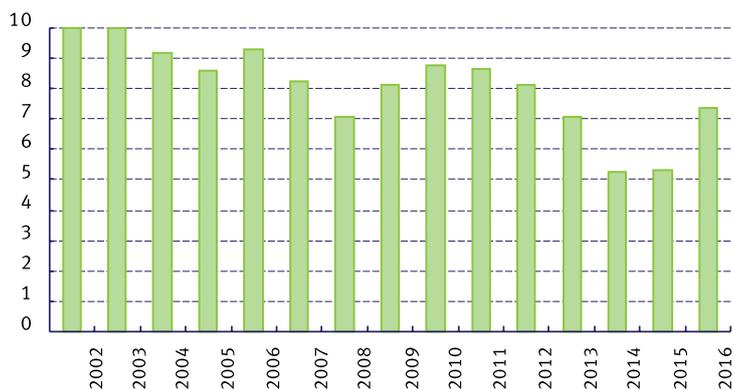
GRÁFICO 3.17



3. En la dimensión II, *democracia de las instituciones*, Chile se posiciona en el tercer lugar en el *ranking* regional, ascendiendo dos posiciones con respecto al año anterior, como producto del incremento en su puntuación general de más del 30%. Aún se mantiene lejos de sus mejores valores, obtenidos en los años 2002 y 2003 en que había liderado el *ranking* regional.

Evolución de la dimensión calidad institucional y eficiencia política

GRÁFICO 3.18



Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.19



El valor obtenido, 7,368 puntos, le permite superar el promedio regional e incorporarse al grupo de países que califican con alto desarrollo democrático, junto con Uruguay y Costa Rica. Se observa que, tras las mejoras de 2009 y 2010, Chile había sostenido cinco años de caída, y había registrado sus peores puntuaciones en 2014 y 2015 (gráfico 3.18).

Entre los países del Cono Sur es el segundo, luego de Uruguay, y ambos integran el grupo de alto desarrollo democrático; mientras que Argentina y Paraguay califican con mínimo desarrollo democrático.

El comportamiento de los indicadores que componen esta dimensión presenta una importante mejora respecto al año anterior, especialmente en lo que se refiere a *accountability social* y *percepción de la corrupción*, donde junto con Uruguay lideran la región. Chile mejora también notablemente en el indicador de *desestabilización de la democracia*. En la agenda pendiente de Chile registramos la necesidad de avanzar hacia una menor fragmentación parlamentaria y desarrollar una democracia más inclusiva en lo que se refiere a las minorías que no logran representación institucional en el sistema.

4. En la dimensión que mide el *desarrollo social y humano*, muestra un avance de alrededor del 21%, lo que es determinado por el comportamiento positivo de casi todos los indicadores, salvo el que mide la *población bajo la línea de la pobreza*. Chile solo lidera en el indicador de *mortalidad infantil* y mantiene puntuaciones relevantes en los índices de *eficiencia en salud*, en *educación* y en *población bajo la línea de la pobreza*.

Chile lidera esta dimensión, producto no solo de mejores desempeños sino además por descensos importantes de otros países, como son los casos de Costa Rica y Argentina, que lideraban la democracia social en la región desde hace algunos años. De acuerdo con el gráfico 3.19, Chile muestra una tendencia positiva tras su caída

del año anterior y su rendimiento es muy superior a los peores valores de su serie, que se habían registrado en 2004 y 2013, con valores por debajo de 1,000 puntos. Su puntuación lo coloca como líder en el grupo de países con alto desarrollo democrático; dentro de la zona del Cono Sur, Chile es el único país con esta calificación positiva.

5. En *democracia económica*, luego de su importante caída en la medición de 2009, el país había venido sosteniendo una tendencia creciente entre 2010 y 2014, que lo había llevado a liderar el *ranking* regional; sin embargo, en 2015 se había registrado una interrupción de aquella curva positiva (gráfico 3.20). En esta edición, Chile muestra un importante avance del orden del 55%, que le permite ascender tres posiciones y ubicarse en el primer lugar en el *ranking* regional. La puntuación obtenida es la mejor de su serie histórica. Su condición de líder regional en *libertad económica* y *PIB per cápita* y su bajo nivel de *endeudamiento* son las razones que explican la puntuación final de Chile, aunque es necesario destacar la señal de alerta que mantiene en la variable *brecha de ingreso*, donde expresa diferencias sociales, económicas y políticas muy lejanas de los niveles de equidad necesarios para un óptimo desarrollo democrático.

Con este resultado, Chile supera largamente el promedio regional y lidera en democracia económica la categoría de alto

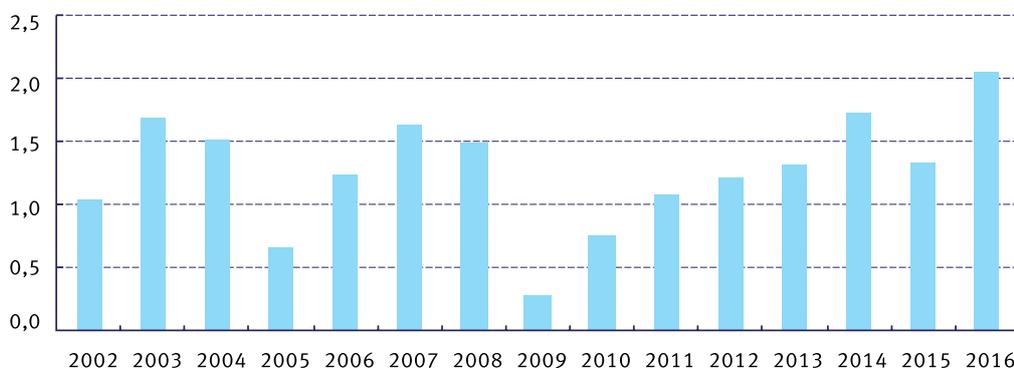
desarrollo democrático, grupo que integra este año junto con Perú y Uruguay. De la región del Cono Sur, Chile y Uruguay registran puntuaciones de alto desarrollo democrático, mientras que Argentina y Paraguay califican con desarrollo democrático medio.

CONCLUSIONES

- Chile ha vuelto a crecer en la puntuación general del IDD-Lat 2016, alejándose del peor puntaje de su serie, que había registrado en el año 2014.
- Avanza en el *ranking* como consecuencia de mejores puntajes en democracia de las instituciones y en eficiencia social y económica.
- Lidera el ordenamiento regional por novena vez desde el 2002 a la fecha.
- Lidera también el conjunto de países con alto desarrollo democrático.
- Sigue ubicándose muy por encima del promedio regional.
- *Democracia de los ciudadanos* es la única dimensión en la que Chile no presenta un mejor desempeño.
- Chile es un país con alto desarrollo democrático en todas las dimensiones.
- Lidera los indicadores de *respeto de los derechos políticos y las libertades civiles*, *mortalidad infantil*, *PIB per cápita* y *libertad económica*.

Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.20



TIEMPOS DE CAMBIO EN CHILE

*Michel Figueroa Mardones*³⁶

Cuando nos referimos a los tiempos, no estamos hablando de aquella unidad de medida cronológica que nos ayuda a separar el ayer del hoy, sino a ese conjunto de circunstancias materiales y espirituales que nos hacen identificar el momento en que vivimos, a diferenciar el pasado, ese momento, que podría determinar el curso que tomara el futuro.

Los tiempos de la revolución nos hacen pensar en momentos de crisis, nos dejan entre ver que existen cuestionamientos y evidencian las fallas de la democracia. Sin embargo, en este caso cuando hablamos de revolución no lo hacemos refiriéndonos a «la sublevación contra el orden preexistente, sino la implantación de un nuevo orden que tergiversa el tradicional» (Ortega y Gasset, 2014, p. 115), en particular, nos referimos a aquel momento en donde confluyen circunstancias y actores capaces de preguntarse si el camino que se está cursando nos llevará al lugar al que queremos llegar.

Hoy los múltiples actores, tanto del ámbito social como del político, se están preguntando si el camino es el correcto. No son los gobernantes, no son los políticos, ni aquellos prohombres que de vez en cuando nacen en la escena política los que tienen las respuestas. Hoy en día es sobre todo la ciudadanía, de forma aún desorganizada, la que ha comenzado a cuestionar su rol en la vida política, la función de los políticos y la equidad del sistema económico, y ella misma la destinados a construir, en conjunto con los actores políticos, el camino para el mañana.

El dilema de la política: ¿cómo avanzar hacia las reformas y recuperar la credibilidad?

Los esfuerzos del Gobierno de la presidenta Bachelet estuvieron puestos en concretar las reformas transformadoras que el país necesita para concretar «una nueva generación de acuerdos de cara a la ciudadanía», tal como versaba su programa de gobierno (Bachelet, 2013), reconociendo, implícitamente, la necesidad de introducir modificaciones sustanciales a las estructuras estatales.

Los primeros cambios se centraron en dar respuesta a demandas ciudadanas arrastradas desde el año 2006 sobre el sistema educativo del país. Lo que involucra asegurar un sistema educativo gratuito y de calidad, reforma gradual que se comenzó a gestar en 2014, pero que logró concretarse a fines de 2015, con una propuesta de eliminación gradual del copago en establecimientos educacionales de tipo subvencionados, la prohibición de mecanismos de selección en establecimientos con financiamiento del Estado para evitar discriminación, y, quizás la medida más controversial, iniciar un proceso gradual hacia la gratuidad en la educación superior. Esto consistió en que el Estado se hace cargo de financiar los costos de la educación del grupo de estudiantes más vulnerables del país, siempre y cuando las instituciones en que ellos decidan realizar sus estudios superiores acrediten su calidad educativa, por medio del sistema de acreditación educacional y declaren, formalmente, que sus instituciones no persiguen ánimo de lucro. Todo esto causó gran debate entre estudiantes, controladores de universidades y centros de formación técnica, e incluso dentro de la misma coalición de gobierno. Alumnos y estudiantes siguen manifestándose en contra los avances de la amplia reforma, criticando su velocidad de implementación así como insuficientes medidas para garantizar un cierto nivel de calidad.

³⁶ Administrador público. Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad de Concepción, Chile.

Fortalecer la acción sindical y los mecanismos de negociación entre trabajadores y empresas fue el eje central del proyecto de ley presentado por el Gobierno, con el que se pretende poner fin a las asimetrías existentes en el mercado laboral. El proyecto se planteaba promover el desarrollo de relaciones laborales modernas, justas y equilibradas, con una justa retribución de rentas y respeto a los trabajadores. Ello generó gran controversia no solo entre trabajadores, sindicalistas y empresarios, sino que dentro del mismo Gobierno. Estas diferencias hicieron que al término del año aún no pudiera lograrse un consenso entre los actores que participaban del debate y la reforma quedara en punto muerto a la espera de que algunos de los actores cediera.

Los cuestionamientos de falta de representatividad política que en los últimos años se venían arrastrando en el país tienen un hito crucial al promulgarse la ley que sustituye el sistema electoral binominal — mecanismo proporcional en que el candidato elegido es aquel que obtiene la mayor cantidad de votos dentro de la lista más votada y el segundo elegido es el candidato que obtiene más votos de la segunda lista más votada— por uno que se ha denominado *proporcional inclusivo*, el que debiese generar mayor representatividad, más parlamentarios para regiones y que disminuye las barreras de entrada para candidatos independientes y desafiantes. La misma reforma incentiva la participación femenina en la política al introducir una cuota del 40% de mujeres en sus listas de candidatos, aumentando el aporte financiero del Estado a las campañas de mujeres.

Poner fin a los enclaves de la dictadura militar (Moulian, 2002) es uno de los desafíos pendientes para cerrar el proceso de democratización del país. En este sentido, contar con una nueva Constitución política es un acto simbólico crucial para dar por cerrado este capítulo oscuro de la historia de Chile. Así, el anuncio del comienzo de un proceso constituyente es el fruto esperado por muchos y una incertidumbre

preocupante para otros. Más allá de valoraciones particulares, el proceso considera una primera etapa de educación cívica y constitucional, diálogos ciudadanos, un consejo ciudadano de observadores y diversas alternativas de representatividad en las que la sociedad chilena debe opinar y decidir para reformar su Constitución. Sin embargo, a varios meses de anunciado el proceso, aún existen infinitas dudas que hasta el momento no encuentran respuestas de parte del Gobierno, como por ejemplo cómo se priorizarán los aportes ciudadanos, quién será el encargado de analizar las opiniones surgidas de los cabildos autoconvocados, qué fuerza vinculante tendrán las opiniones ciudadanas en la propuesta del Gobierno, entre otras.

Sin embargo, los casos de conflictos de intereses y tráfico de influencias que se evidenciaron durante todo el año 2015, y que dejaron en evidencia la existencia de una enraizada corrupción —en el sentido amplio del término y no necesariamente en su variante penal—, que tocaba el ámbito de los negocios, la forma de financiar la política y las costumbres más cotidianas de relación de la política y los políticos con los ciudadanos, empañaron cualquier esfuerzo que el Gobierno pudo hacer en materia política y obligaron a la agenda política a dar un giro hacia los temas de integridad.

Durante el 2014 se hizo conocido el primer caso de corrupción que vinculaba a empresarios y políticos, vinculado a la tramitación legislativa de la ley de pesca y más tarde al financiamiento irregular de campañas electorales, lo que parecía un hecho aislado en ese momento. El año 2015 revelaría la generalización de malas prácticas que hacían desaparecer la línea entre los negocios y la política. En el ámbito político-económico se dieron a conocer varios fraudes tributarios por medio de la emisión de boletas de honorarios sin contraprestación de servicios, con la finalidad de justificar el financiamiento a políticos y sus campañas electorales, el cohecho de

funcionarios públicos así como el uso de influencias indebidas de personeros políticos y sus familiares para obtener beneficios personales.

Estos acontecimientos tensionaron aún más la relación entre la ciudadanía y la política, que ya venía cuestionando la representatividad de las autoridades y la legitimidad de sus decisiones. Más aun, se pone en cuestión la credibilidad de la forma en que los representantes ejercen el poder político encomendado, los mecanismos en que los diferentes actores participan en la conformación de políticas programas o regulaciones, los intereses que realmente representan y gestionan las autoridades públicas. En definitiva, queda en entredicho la capacidad del sistema democrático representativo de unir las necesidades y demandas ciudadanas con las respuestas que el poder político ofrece.

Estos acontecimientos impulsaron una batería de proyectos de ley para aumentar la transparencia del financiamiento de campañas electorales y de los partidos políticos chilenos en sí, garantizándoles un financiamiento estatal a los partidos legalmente constituidos y prohibiendo prácticas de financiamiento basado en donaciones anónimas.

¿El estancamiento del desarrollo o la falta de equidad?

Los modelos de desarrollo económico son una forma de planificar la forma en que los Estados pretenden lograr ciertas metas. El desarrollo puede tener diferentes objetivos, como mayor productividad, equidad o la sustentabilidad. Chile desde mediados de los ochenta optó por un modelo económico basado en exportaciones, en donde las materias primas son la principal fuente de riqueza del país.

Por varios años, esto le dio al país la posibilidad de exhibir resultados positivos sostenidos de desarrollo. Pero los indicadores macroeconómicos parecen haberse

estancado, el IMACEC (indicador mensual de actividad económica) comenzó a descender, el crecimiento anual se mantiene por debajo de las expectativas, el precio del cobre cayó a niveles solo superiores a los de la crisis económica del 2001. A pesar del reducido crecimiento económico, el desempleo se mantuvo por debajo las expectativas y los indicadores de pobreza se mantiene estables.

Las irregularidades no solo alcanzaron la esfera política sino que calaron dentro de los grupos económicos del país. La denominada *colusión del confort*, en donde un grupo de productores de papel *tissue* acordaron subir los precios de venta del papel para poner fin a la libre competencia de precios y así mantener estable la participación de cada proveedor en el mercado, quedó en evidencia tras una investigación de la Fiscalía Nacional Económica, la que de paso constató que dicha colusión funcionaba como un cártel organizado, con reuniones secretas, eliminando evidencia y utilizando intermediarios. Estos hallazgos, que no solamente se limitaron al subsector económico del papel, generaron un deterioro de la imagen del mercado nacional y un disgusto generalizado en la ciudadanía, incitaron manifestaciones sociales y llamados a boicotear las empresas coludidas y adquirir productos de las empresas que no habían sido parte de la colusión.

Chile tiene diversos desafíos: lograr consolidar un modelo de desarrollo que permita al país ampliar la base de crecimiento a mediano y largo plazo, diversificar la matriz productiva, hacer más competitivo y justo el mercado y, por sobre todo, lograr un crecimiento inclusivo en donde todos los sectores sociales puedan lograr acceder a las mismas oportunidades.

¿Estamos avanzando hacia un Chile más justo?

La consolidación de derechos sociales es siempre un anhelo para Estados que

quieren pasar de subsidiarios a garantes, pero aquello no se puede lograr sin saldar las deudas en derechos civiles y políticos.

En esa senda, durante el 2015 se logró aprobar y entrar en vigencia el Acuerdo de Unión Civil (AUC), que permite que las personas que conviven en conjunto regulen la administración de sus bienes y de su patrimonio, sin importar el sexo de los convivientes. El AUC representa el primer avance en la discusión de si las parejas del mismo sexo pueden contraer matrimonio y para otros debates relacionados, así como también dicho avance representa la diversidad y tolerancia que se está viviendo en el Chile de hoy.

En el mismo sentido de abrir debate sobre temas valóricos, se ingresó al Congreso un proyecto de ley, que ha generado bastante controversia, que despenaliza el aborto terapéutico en tres causales: i) en caso de peligro de la vida de la madre; ii) inviabilidad fetal de carácter letal; y iii) embarazo por violación. Con este proyecto de ley el Ejecutivo busca reposicionar la dignidad de la mujer como atributo de respeto y protección, reconocer una realidad nacional y fortalecer las políticas en salud para la mujer, tal como consigna el boletín n.º 9895-11.

Las instituciones democráticas son claves para lograr los objetivos que un país requiere. Si sus instituciones no van avanzando en la misma medida en que avanzan los requerimientos sociales, se generan distorsiones en la entrega de servicios públicos esenciales para el funcionamiento de un país. Un ejemplo evidente es la brecha que existe en el sector de la salud y las evidentes falencias de especialistas, centros asistenciales y recursos para responder a las crecientes demandas sanitarias; ello trae como consecuencia para los usuarios largos períodos de espera para acceder a la atención de salud, falta de oportunidad en la resolución de las patologías, inhabilitación para desarrollar actividades cotidianas y, en los casos más graves, incluso la muerte.

La falta de modernización en las instituciones públicas no queda solo en el paro del Registro Civil, sino que también en los órganos que deben dar respuesta en situaciones de emergencia o catástrofe. La erupción de los volcanes Villarrica y Calbuco, los innumerables incendios forestales, el aluvión que afectó a la Segunda región y el terremoto ocurrido en septiembre de 2015 en la región de Coquimbo dejan en evidencia la necesidad de repensar cómo las instituciones no solo dan respuesta a las catástrofes, sino cómo el Estado en su conjunto previene la ocurrencia de este tipo de hechos por medio de la planificación a largo plazo, el involucramiento ciudadano y la responsabilidad pública.

¿Qué ha pasado con el capital social?

La habilidad de las personas para reunirse, trabajar en conjunto sobre la base de los mismos valores y normas, ser honestos o, si se quiere, la capacidad de confiar en otras personas, en general de relacionarnos socialmente, es como Fukuyama define el *capital social*. Este concepto pone en el centro del análisis la confianza para que la eficacia de las instituciones y políticas pueda ser entendida en el marco general de la cultura de una nación.

Las anteriores crisis democráticas se solucionaban con una menor presencia del Estado y con un mayor espacio para el mercado en la resolución de los problemas sociales (Villoria e Izquierdo, 2016). Por ello es que algunos quieren desconocer los síntomas que evidencian la decadencia que ha generado la ausencia del Estado en la solución de los problemas públicos, como lo ha sido la salud, la educación o la inversión en obras públicas.

Los actores que intervienen en los procesos democráticos, ya sean políticos, ciudadanos, empresarios, académicos o sociedad civil organizada, aún no han comprendido que «la vida pública no es solo política, sino, a la par y aun antes,

intelectual, moral, económica, religiosa» (Ortega y Gasset, 2014). Exponerse en la vida pública nos hace enfrentarnos a circunstancias o dilemas frente a los cuales tenemos que ponderar los intereses a los que nos enfrentamos, tomar decisiones y actuar con base en los valores que la democracia requiere.

Nos enfrentamos en un tiempo vital, en que la actual generación tiene las condiciones de elegir el camino por el que avanzará la democracia chilena. Los cambios que enfrenta el capital social, a raíz de la debilidad en las estructuras que deben otorgar confianza, nos plantean un conjunto de incertidumbres y no otorgan ninguna certeza de hacia dónde nos dirigimos. Esto se debe fundamentalmente a que esperamos que el desarrollo, en todas sus dimensiones, se produzca por inercia natural y no por las decisiones adecuadas que el Estado tome para fortalecer la confianza entre los actores que intervienen en el curso de nuestra democracia.

Referencias bibliográficas

- Bachelet, M. (2013). *Programa de Gobierno. Michelle Bachelet 2014-2018*. Santiago: s. e.
- Bauman, Z. (2011). *En busca de la política*. Buenos Aires: FCE.
- Moulian, T. (2002). *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago: LOM.
- PNUD (2015). *Desarrollo humano en Chile. Los tiempos de la politización*. Santiago: PNUD.
- Ortega y Gasset, J. (2014). *La rebelión de las masas y otros ensayos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Villoria, M. E., e Izquierdo, A. (2016). *Ética pública y buen gobierno. Renegando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: Tecnos.

COLOMBIA

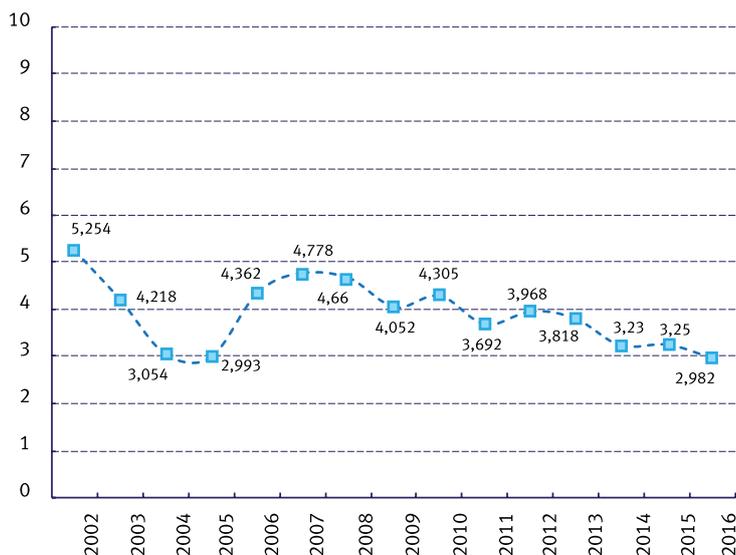
↓ = ↑ Valor Posición	Dim. I	Dim. II	Dim. III	Dim. IV	IDD-Lat 2016
	↓ 2,903 17 ^o	↑ 3,647 11 ^o	↑ -0,613 13 ^o	↓ 0,207 8 ^o	↓ 2,982 13 ^o

Dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	
Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> * Voto de adhesión política * Percepción de respeto de las libertades civiles * Inseguridad
Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> * Percepción de la corrupción * <i>Accountability</i> política y social * Desestabilización de la democracia
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Desempeño en educación * Gasto público en salud 	<ul style="list-style-type: none"> * Desempleo urbano
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Índice de libertad económica * Inversión 	<ul style="list-style-type: none"> * Brecha de ingreso * Endeudamiento

1. Colombia muestra un descenso de más del 8% en el IDD-Lat 2016, que le determina alcanzar el peor valor de la serie, por debajo de la puntuación registrada en el 2005 y muy lejos de su mejor valor del 2002 (gráfico 3.21). Este descenso es producto de peores resultados en *democracia*

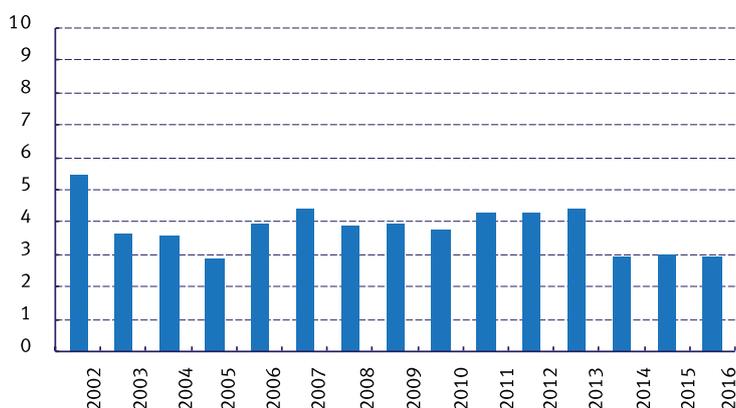
Evolución del IDD-Lat en Colombia 2002-2016

GRÁFICO 3.21



Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

GRÁFICO 3.22



de los ciudadanos y en *desarrollo económico*. Este resultado, sin embargo, no impide el avance de un lugar en el ordenamiento regional, del 14^o al 13^o, debido al descenso en el valor menor del índice 2016 respecto al año anterior, que incidió también en el descenso del promedio regional.

Colombia se mantiene muy por debajo del promedio regional y abandona el grupo de bajo desarrollo democrático para pasar a integrar el conjunto de mínimo desarrollo democrático junto con Brasil, Nicaragua, Venezuela, Honduras y Guatemala.

2. En la dimensión I, que evalúa el respeto de los derechos políticos y las libertades civiles, *democracia de los ciudadanos*, Colombia ha mantenido su nivel a pesar de un leve retroceso del orden del 2%, lo que significa que no ha podido avanzar en el desarrollo democrático. Sigue obteniendo resultados parecidos a los del 2005, 2014 y 2015, que presentaron sus evaluaciones más negativas de la serie (gráfico 3.22). Aunque ha mejorado una posición en el ordenamiento regional, pasando del 18^o al 17^o lugar, sigue ocupando los últimos lugares del *ranking* y mantiene su calificación de mínimo desarrollo democrático, en esta edición compartida con Venezuela.

Dentro de la región andina, junto con su vecina Venezuela son los países con peor comportamiento, lejos del resto que se ubican en el segmento de países con desarrollo democrático medio. Colombia solo logra mejorar la puntuación en el indicador de *género en el Gobierno* y en la variable que mide la *tasa de homicidios*, mientras que muestra retrocesos en las variables *voto de adhesión política* y *tasa de secuestros*. Por otro lado, repite sus anteriores bajos valores en los índices de *respeto de los derechos políticos* y *de las libertades civiles*, donde recibe una de las peores calificaciones junto con Venezuela. Esa situación genera que el país continúe por debajo y muy lejos del promedio regional.

3. Colombia ha mejorado levemente su desempeño en *calidad institucional* y *eficiencia política*, en un 2% respecto del año

anterior (gráfico 3.18). Así detuvo la curva descendente de 2012 a 2015, pero continúa muy por debajo del promedio regional. A pesar de su mejor puntuación, baja cuatro posiciones en el *ranking* regional, como consecuencia de que otros países han tenido mejor desempeño, por el mejor resultado obtenido en 2016 por el líder Uruguay y porque la peor puntuación es superior a la del año anterior, cuestiones que hacen que el promedio de la dimensión sea más alto que el del 2015.

La puntuación obtenida sitúa a Colombia en el grupo de países con bajo desarrollo democrático en esta dimensión de democracia de las instituciones, junto con República Dominicana, Perú, México y Ecuador. Los mejores desempeños en el índice *de percepción de la corrupción* y en el indicador *participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo* justifican el resultado. A pesar de que Colombia ya no sufre el *factor de anormalidad democrática*, castigo que le se había aplicado en el 2014 por la crisis política vivida en el 2013, no le alcanza para superar la categorización de desarrollo democrático medio. Como se dijo, tampoco logra alcanzar el promedio regional.

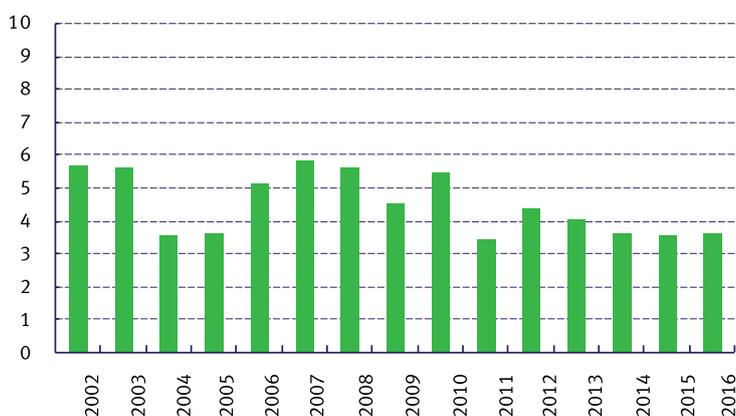
Dentro de la región andina es, junto con Perú y Bolivia, uno de los países con mejor puntaje, en una zona geográfica en que la calidad institucional constituye un déficit enorme de la democracia regional.

4. En lo relativo a la dimensión III, la *democracia social*, el valor que obtiene Colombia muestra un avance del orden del 50%, lo que le permite salir de la zona de mínimo desarrollo democrático, situación que se venía arrastrando desde el 2013, para integrar ahora el grupo de países con desarrollo democrático medio (gráfico 3.24). El promedio regional aún sigue inalcanzable. En el 2016 todos los países de la América andina califican con este mismo grado de intensidad democrática, aunque Bolivia, Ecuador y Perú están más cerca de acceder al grupo de alto desarrollo democrático.

Colombia logra mejorar dos ubicaciones en el ordenamiento regional y pasa al 12º lugar del *ranking* regional. El ascenso se produce por mejores resultados en *eficiencia en salud y en educación* y fundamentalmente en la variable de *población bajo la línea de la pobreza*, donde alcanza un valor superior al promedio. El indicador que no logra mejorar es el *desempleo*, que obtiene la peor calificación de la región. Colombia debe reforzar el trabajo hacia mejores resultados en el *combate a la pobreza y la desigualdad*.

Evolución de la dimensión calidad institucional y eficiencia política

GRÁFICO 3.23



Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.24



5. Luego del fuerte avance en *democracia económica* que manifestó Colombia en los años 2014 y 2015, cuando había alcanzado los mejores valores desde el 2002 a la fecha, en la medición 2016 retrocede fuertemente, en más del 80% (gráfico 3.25). Podemos observar que al tocar el piso de su serie en 2003 se ubicaba con -1,297 puntos y su curva ascendente lo había llevado a estar por encima del promedio con 1,127 puntos, en un camino muy positivo recorrido en esta dimensión. El retroceso en el IDD-Lat 2016 ubica a Colombia en el octavo lugar del *ranking* regional, retrocediendo dos posiciones con respecto al año anterior. Su puntaje de este año lo ubica en el grupo de países con desarrollo democrático medio, perdiendo la calificación de alto desarrollo democrático. En la región andina comparte ese grado de desarrollo con Venezuela y Ecuador; mientras que Perú califica con alto desarrollo democrático y Bolivia con bajo.

El resultado del 2016 es consecuencia de peores resultados en *brecha de ingreso* y *endeudamiento*, y de que el resto de las variables presenta leves mejoras con aminoramiento en niveles críticos. Colombia

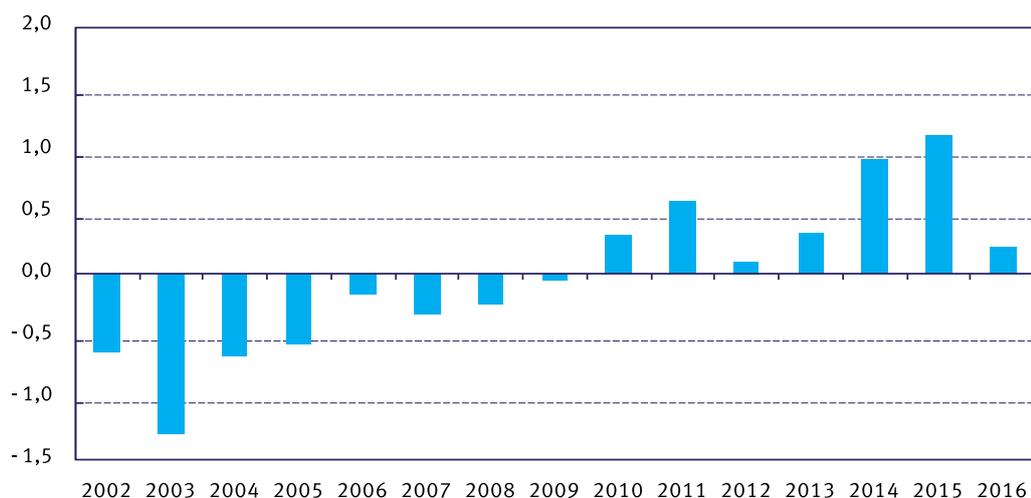
tiene un largo camino de desarrollo y necesita redoblar sus esfuerzos para lograr una democracia más equitativa e inclusiva.

CONCLUSIONES

- Colombia muestra un descenso en el IDD-Lat 2016, del orden del 8%, que le hace alcanzar el peor valor de la serie.
- Mejoran levemente la democracia de las instituciones dentro de una pésima puntuación, y eleva más fuertemente su puntaje en democracia social.
- Avanza un lugar con respecto al 2015 en el *ranking* regional.
- Pasa a calificar como país con mínimo desarrollo democrático.
- Se mantiene por debajo del promedio regional.
- En *democracia de los ciudadanos*, se presenta como un país con mínimo desarrollo democrático, mientras que en las dimensiones de *eficiencia social y económica* califica con desarrollo democrático medio, y, por último, en *democracia de las instituciones* con bajo desarrollo democrático.

Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

GRÁFICO 3.25



COLOMBIA: ¿PASOS DE GIGANTES CON PIES DE BARRO?

Fredy A. Barrero Escobar³⁷

Grandes pasos se dieron en 2015 en el camino hacia la paz, en un contexto en el que el poder político local se reconfiguró en las elecciones de octubre, y cuyas implicaciones hicieron que se movieran algunas fichas del ajedrez nacional para enfrentar las elecciones presidenciales de 2015, en medio de los roces políticos propios de la disputa entre el uribismo y el santismo. A continuación, se resaltan los principales hechos que acaecieron en el año y que sentaron las bases para comprender el desarrollo de la democracia colombiana.

Democracia electoral³⁸

El 25 de octubre de 2015 los colombianos asistieron a las urnas para elegir a mandatarios y miembros de los cuerpos colegiados, tanto departamentales como municipales y distritales. En total, estaban en disputa: 32 gobernaciones (departamentales), 1102 alcaldías (municipales o distritales), 418 diputados a las asambleas departamentales, 12.603 concejales —entre municipales y distritales— y 4627 ediles para las juntas administradoras locales. Tras revisar las tasas de participación electoral, se identifica que las elecciones subnacionales (departamentales y municipales) tienen una mayor relevancia para los electores, pues la participación tiende al 60%, mientras que para las elecciones de presidente o de Congreso de la República

la participación electoral históricamente fluctúa entre el 40% y el 50%. Ello podría explicarse porque los mandatarios locales son finalmente los que responden a las necesidades y a las exigencias directas de los ciudadanos.

Aunado a ello cabe resaltar que estas elecciones evidencian cierta ruptura entre las agendas nacional y local, como se evidenció en el tratamiento que los mandatarios locales y departamentales dieron al tema de la paz. Pese a que el Gobierno nacional invitó a los candidatos a las alcaldías y gobernaciones a incluir en sus programas de gobierno el eje temático de la paz, esto no sucedió de forma sistemática, y lo que se pudo observar fue solo una inclusión tangencial o abstracta. Entre las principales causas de este *desaire* al Gobierno nacional pueden estar: los mandatarios no quisieron amarrar a sus electores a un tema que generó controversia en las elecciones presidenciales de 2014 (no en vano Juan Manuel Santos ganó la segunda vuelta presidencial por tan solo 800.000 votos, tras haber perdido en primera vuelta con Óscar Iván Zuluaga) y que implicó la división de la sociedad en dos opciones: a favor o en contra del proceso de paz que se adelantaba en La Habana; de igual forma, aunque la implementación de los acuerdos de La Habana se realizarán en los territorios, los candidatos saben que los electores quieren escuchar propuestas que atiendan a sus necesidades inmediatas y propias, y el tema de la paz se convierte, tal vez, en resorte del Gobierno nacional —al respecto, se prevé que los candidatos hayan tomado distancia frente al proceso de paz, o al menos no lo hayan asumido como propio, por el desconocimiento que tienen respecto a cómo será la implementación de los acuerdos y cuál será el costo que tengan que asumir, en especial, en temas relacionados con la desmovilización y la reintegración, así como sobre el manejo de la tenencia de tierras.

37 Magíster en Estudios Políticos. Decano adjunto de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda (Bogotá). Ex director ejecutivo de la Asociación Colombiana de Ciencia Política.

38 Para un análisis más amplio de esta variable véase la publicación de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia: Fredy Barrero (ed.) (2016). Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz, Bogotá: KAS.

Las dinámicas de los partidos políticos

Como resultado de las elecciones se pueden identificar algunos cambios importantes, no solo en la reconfiguración del poder político local, sino también de las nuevas dinámicas electorales y partidistas, y de sus implicaciones futuras para el ejercicio político en el ámbito nacional. En general, los partidos de la Unidad Nacional (Partido de la U, Cambio Radical y Partido Liberal) obtuvieron el mayor número de alcaldías en el país. La mayoría de las gobernaciones fueron obtenidas por coaliciones partidistas, en diversas combinaciones. Cabe resaltar que uno de los grandes ganadores de la jornada electoral fue el Partido Cambio Radical, cuyo líder natural es Germán Vargas Lleras, actual vicepresidente de la República. Este hecho no solo llamó la atención por la creciente penetración y expansión en gran parte del territorio nacional de este partido, sino que le permitió a Vargas Lleras sentar las bases electorales de cara a sus aspiraciones presidenciales para 2018.

Por otra parte, estas elecciones subnacionales sirvieron para medir el impacto electoral del Centro Democrático (uribismo) en lo municipal y en lo departamental. Este partido no obtuvo los resultados esperados, pues solo ganó una gobernación y sus triunfos en alcaldías no fueron satisfactorios, con excepción de los departamentos de Antioquia (de donde es Uribe), Caldas (de donde es Óscar Iván Zuluaga, candidato del Centro Democrático a las presidenciales de 2014) y Cundinamarca.

Frenos y contrapesos

En el transcurso del año la situación fue relativamente parecida a la de 2014. En especial, por los choques que se dieron entre el Gobierno nacional y el procurador

general de la República, así como entre este y el fiscal general de la Nación, en particular por las posiciones que cada uno asumió a favor (fiscal) o en contra (procurador) del proceso de paz.

Uno de los principales problemas que tuvo la justicia en 2015 fue haber iniciado el año con un paro judicial, promovido por Asonal Judicial (sindicato de la rama) debido a temas salariales, el cual se extendió en buena parte del año. Esto tuvo graves efectos para el desempeño judicial del país. Adicionalmente, la Corte Constitucional vivió uno de sus más oscuros episodios cuando su presidente Jorge Pretelt fue denunciado por haber recibido un supuesto soborno para favorecer una tutela interpuesta por una empresa privada. Este hecho no solo significó la salida de Pretelt de la presidencia, aunque no la renuncia a su cargo, sino que tuvo implicaciones para la Corte. En materia interna, se dio una división de los magistrados que entorpeció algunos procesos que la Corte debía evacuar. De igual forma, Pretelt se defendió acusando a otros magistrados de participar en actividades non sanctas. La crisis interna tuvo sus efectos colaterales y en lo externo implicó que la Corte quedara expuesta y deslegitimada. Por supuesto, este hecho tuvo repercusiones políticas, en la medida en que significó un nuevo pulso entre el *santismo* y el *uribismo*, toda vez que fue Uribe quien ternó a Pretelt como magistrado de la Corte Constitucional.

La agenda legislativa en 2015

En un sistema presidencialista como el colombiano, en el que adicionalmente el Gobierno nacional cuenta con mayorías en el Congreso (por intermedio de la coalición denominada Unidad Nacional), la agenda legislativa sirve al Ejecutivo para que este adelante sus principales políticas o reformas. En ese orden, ante la importancia y el avanzado estado del proceso de paz, el Legislativo discutió dos iniciativas favora-

bles a los intereses del Ejecutivo para encarar este proceso.³⁹

1. *El plebiscito por la paz*, iniciativa del Partido de la U. Por medio de esta figura, consignada como uno de los mecanismos de participación ciudadana a los que puede acceder la ciudadanía, el Gobierno nacional inicialmente recurrirá a los ciudadanos para preguntar si están de acuerdo o no con la posibilidad de finalizar el conflicto armado, y adicionalmente servirá para refrendar los acuerdos logrados con las FARC en La Habana. Aunque el Gobierno nacional no está en la obligación de recurrir a este mecanismo, siempre ha mencionado la importancia que este tiene, en particular para legitimar lo que se acuerde en los diálogos. Al respecto, cabe resaltar que el Gobierno nacional con esta estrategia se juega una alta carta en materia de legitimidad, pues, aunque los resultados del plebiscito no son vinculantes, un revés en materia de apoyo ciudadano puede generar distorsiones en la implementación de los acuerdos. De igual forma, se puede considerar que el Gobierno nacional *juega con candela*, ya que en diversas encuestas realizadas acerca de la posibilidad de que los ciudadanos apoyen el proceso de paz y los acuerdos, los resultados no son favorables, o al menos no de forma arrolladora. En este punto, será determinante la campaña que realice el uribismo, por intermedio del Centro Democrático, en contra del plebiscito.

2. El *Acto Legislativo para la Paz*. Este proyecto fue radicado por el Gobierno nacional y tramitado en el Congreso. En 2015 pasó la primera vuelta legislativa (cuatro debates) de las dos requeridas para que se materialice. Con este acto legislativo se busca generar las condiciones necesarias para la implementación de los acuerdos, así como contar con una serie

39 Ambas iniciativas fueron resaltadas por Juan Fernando Cristo, ministro del Interior, como las más importantes tramitadas en el Congreso durante 2015, en entrevista a la emisora Caracol Radio. Cristo el 28 de diciembre, disponible en: http://caracol.com.co/radio/2015/12/28/nacional/1451301179_369739.html.

de instrumentos que permitan al Congreso abreviar las reformas constitucionales y las leyes requeridas para dicha implementación, al tiempo que se le darán facultades extraordinarias al presidente de la República.

Como resalta Congreso Visible, «el Presidente de la República sancionó seis nuevas leyes. Cuatro de ellas fueron de iniciativa legislativa y dos de iniciativa ejecutiva. Las primeras se refieren a temas de carácter cultural fundamentalmente, y las segundas versan sobre justicia penal militar y sobre el presupuesto general de la Nación para 2016».⁴⁰

La agenda en La Habana

Dos hechos relevantes se desarrollaron en La Habana en 2015. El primero fue la socialización del borrador conjunto, en diciembre de 2015, del punto 5 de la Mesa de Conversaciones, referido al tema de las víctimas del conflicto, denominado: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz y Compromiso sobre Derechos Humanos.⁴¹ En este acuerdo se resalta la creación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en razón del Conflicto; la Jurisdicción Especial para la Paz y las medidas específicas de reparación.

El segundo hecho destacado fue el apretón de manos entre Juan Manuel Santos, presidente de la República, y Timochenko, máximo líder de las FARC. Este hecho se registró en La Habana y no solo significó el primer encuentro entre ambos, sino que evidenció el compromiso de ambas partes en poner fin al conflicto.

40 Tomado de www.congresovisible.org/agora/post/asi-le-fue-al-congreso-en-este-semester/7947.

41 La versión completa del documento puede ser consultada en: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/acuerdos/Documents/acuerdo-punto-victimas.pdf>.

Resultado de lo anterior, el presidente Santos puso una fecha límite para el fin de las negociaciones. Esta fue el 23 de marzo de 2016. Pese a que esta fue la apuesta del presidente ante la presión que recibió de diversos sectores políticos, al terminar el año las FARC se mostraron escépticas de que se cumpliera con esa fecha.

Libertades individuales

Aunque en general el 2015 fue un año que se caracterizó por el desescalamiento del conflicto armado colombiano, en el último semestre se dio una reducción importante en el número de acciones ofensivas de las FARC, tal y como lo planteó el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC).⁴² No obstante, este centro llamó la atención de «graves denuncias de extorsiones».

Respecto a la libertad de expresión, la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), en su informe anual, denunció que en 2015 se dio un incremento en las *violaciones*, que pasaron a 147 (de 131 el año anterior), así como un inusitado y preocupante incremento en el número de *víctimas* (de 166 a 232).⁴³

Un panorama económico sombrío

Una de las grandes apuestas del Gobierno nacional habían sido los *commodities* y la caída de estos ha afectado a la economía en los últimos años. No obstante, aunque evidencia un proceso de desaceleración, la economía creció en un 3,1% en 2015. Sin embargo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) manifestó que la tasa de desempleo durante 2015 fue la más baja de los últimos años:

9,1%.⁴⁴ Finalmente, de acuerdo con el DANE, en 2015 disminuyó tanto la pobreza monetaria (que pasó de 28,5% en 2014 a 27,8% en 2015) como la pobreza extrema (que pasó de 8,1% en 2014 a 7,9%).⁴⁵ En suma, los esfuerzos del Gobierno nacional en materia económica han tenido resultados positivos, aunque, por supuesto, el manejo que el Gobierno dé al futuro de la economía permitirá o no que la desaceleración afecte las principales variables del desarrollo social. En ese sentido, el Gobierno tendrá el desafío de comprender cómo manejar las posibles inversiones de empresas privadas que buscan explotar los recursos naturales de la nación, en un contexto en el que la ciudadanía ha evidenciado madurez respecto a la importancia de la sustentabilidad de estos recursos y una actitud crítica frente a todo aquello que pueda ir en detrimento del patrimonio medioambiental, en especial en lo que atañe a los recursos hídricos.

42 Tomado de: <http://blog.cerac.org.co/monitor-de-desescalamiento-del-conflicto-armado-intero-en-colombia-8>.

43 Las principales violaciones y víctimas se dieron en los indicadores: amenaza, obstrucción al trabajo periodístico y agresión.

44 Tomado de: www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP_empleo_ene_16.pdf.

45 Tomado de: www.dane.gov.co/index.php/esp/calidad-vida/pobreza/87-sociales/calidad-de-vida/6507-pobreza-monetaria-y-multidimensional-2015.

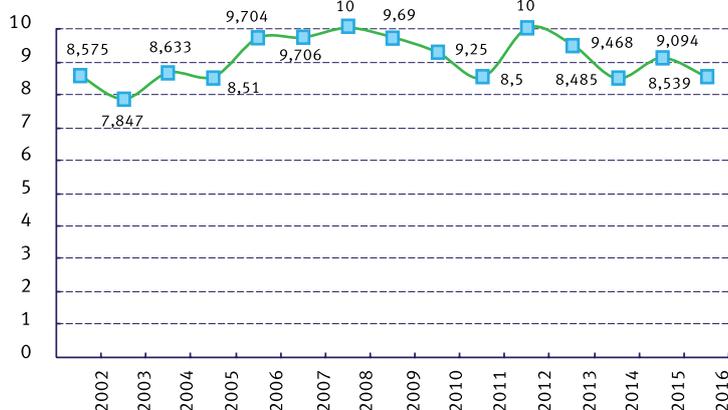
COSTA RICA

↓ = ↑ Valor Posición	Dim. I	Dim. II	Dim. III	Dim. IV	IDD-Lat 2016
↑	↑	↑	↓	↓	↓
8,522	8,658	0,750	-0,332	8,539	
1 ^o	2 ^o	8 ^o	12 ^o	3 ^o	

Dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Índice de derechos políticos y de libertades civiles * Voto de adhesión política * Género en el Gobierno 	
Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo * Accountability legal * Indicador de desestabilización de la democracia 	
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Desempeño en salud * Gasto público en educación 	<ul style="list-style-type: none"> * Desempleo
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Índice de libertad económica 	<ul style="list-style-type: none"> * PIB per cápita * Brecha de ingreso * Inversión * Endeudamiento

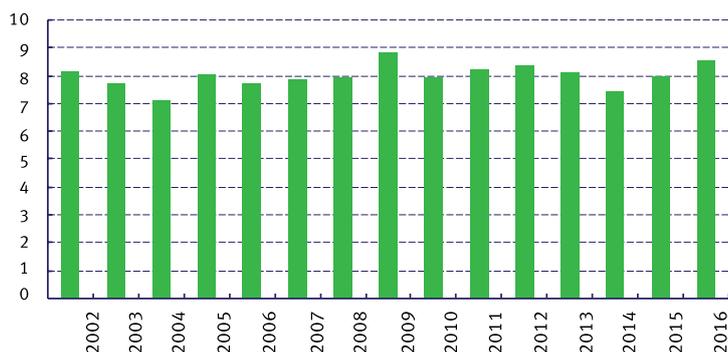
Evolución del IDD-Lat en Costa Rica 2002-2016

GRÁFICO 3.26



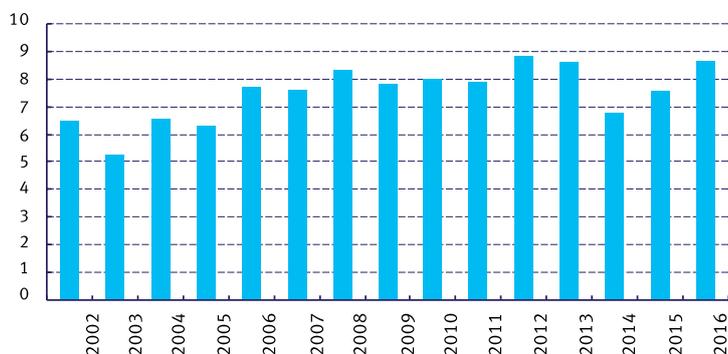
Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

GRÁFICO 3.27



Evolución de la dimensión calidad institucional y eficiencia política

GRÁFICO 3.28



1. En esta edición del IDD-Lat, Costa Rica presenta una puntuación más baja que la del 2015 y desciende del segundo al tercer lugar en el ordenamiento regional. La caída en el puntaje es superior al 5% (gráfico 3.26). Esto es producto de los descensos en las dimensiones de la democracia social y económica, que han sido más importantes que los leves aumentos que logró en las otras dos dimensiones. A pesar de la peor puntuación obtenida en el IDD-Lat 2016, Costa Rica no pierde su estatus de país con alto desarrollo democrático, y, además, continúa situándose muy por encima del promedio regional. Es el único país de América Central que califica con alto desarrollo democrático, mientras que Panamá obtiene un puntaje de desarrollo democrático medio, y El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua califican con bajo y mínimo desarrollo democrático. Costa Rica ha liderado el IDD-Lat en dos ocasiones, 2008 y 2012, y en el resto de la serie ha mostrado buenos desempeños.

2. El comportamiento de la dimensión de respeto de los derechos políticos y las libertades civiles, *democracia de los ciudadanos*, experimenta un avance de casi un 6% respecto del 2015 (gráfico 3.27), liderando la región. Es el único país de América Central que recibe la calificación de alto desarrollo democrático, mientras que el resto de esta región califica con desarrollo democrático medio y bajo. Muestran ascensos los indicadores de *género en el Gobierno* y de *condicionamiento de derechos y libertades por inseguridad*, y sigue ostentando óptimos valores en *respeto de los derechos políticos y libertades civiles*, favoreciendo todo ello el mejor rendimiento del país. El peor valor alcanzado por Costa Rica en toda la serie fue en el 2006 con 7,717 puntos y el mejor en el 2009 con 8,817 puntos.

3. El valor obtenido en la dimensión de calidad institucional y eficiencia política, *democracia de las instituciones*, mantiene al país en la segunda posición, y consolida la tendencia positiva que se registra desde el año anterior (gráfico 3.28). En el *ranking* re-

gional es precedido solamente por Uruguay. Es el único país de América Central que logra calificar con alto grado de desarrollo, mientras que los otros presentan desarrollo democrático medio (Panamá, El Salvador y Honduras), bajo (República Dominicana) y mínimo (Guatemala y Nicaragua).

Su alto puntaje en los indicadores que miden *percepción de la corrupción* y *desestabilización de la democracia* y la mejor puntuación obtenida en *accountability*, especialmente en la *legal*, hacen que Costa Rica se mantenga en lo alto de la tabla, a pesar del leve descenso en *participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo*. El país, que por primera vez había sido alcanzado por el *factor de anormalidad democrática* por una crisis institucional vivida durante el 2013, en el 2015 logró salir de esta condición y en el 2016 se mantiene fuera de esta.

4. En la *dimensión social*, Costa Rica se ubica por primera vez por debajo del promedio regional, fruto del retroceso en más del 60% con respecto a los valores obtenidos en el 2015 (gráfico 3.29). Este descenso le significa perder seis lugares en el *ranking*. Costa Rica lidera en la región el índice de *desempeño en salud*. El peor puntaje recibido en los indicadores de *desempleo* y *gasto público en educación* explica el peor desempeño en esta dimensión. Perdió la categoría de alto desarrollo democrático, y en el 2016 se ubica en el grupo de países con desarrollo democrático medio, junto con Panamá y El Salvador, de América Central; el resto de los que conforman esta región se sitúa en el rango de bajo y mínimo desarrollo democrático. La puntuación obtenida es la peor de la serie, mientras que la mejor la había obtenido en el 2008 con casi 3,000 puntos.

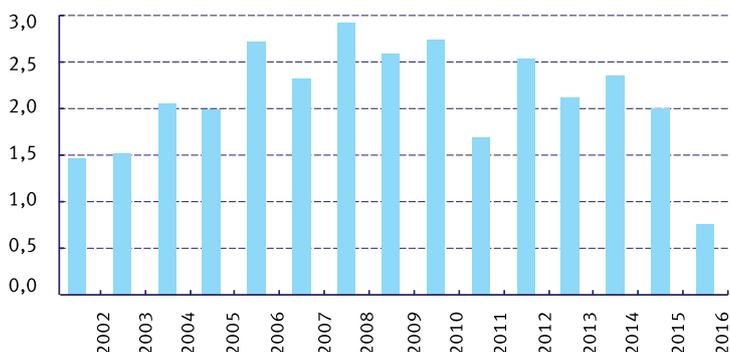
5. El desempeño en la *dimensión económica* ha empeorado fuertemente en relación con los valores obtenidos el año anterior (gráfico 3.30). El registro de 2016 ubica al país entre los que presentan desarrollo democrático medio, aunque ya no supera el promedio regional. Este com-

portamiento se traduce en un descenso en cuatro posiciones en el *ranking* regional respecto al 2015, hasta la 12.^a ubicación. Los indicadores que muestran un peor desempeño son *brecha de ingreso*, *endeudamiento* e *inversión*.

Con estos resultados, se aleja más de los mejores valores alcanzados en el período 2002-2008. De América Central, Panamá y República Dominicana presentan mejores resultados, aunque ambos también califican en la categoría de desarrollo democrático medio; el resto de los países de esa zona geográfica se ubica en el grupo de bajo desarrollo democrático.

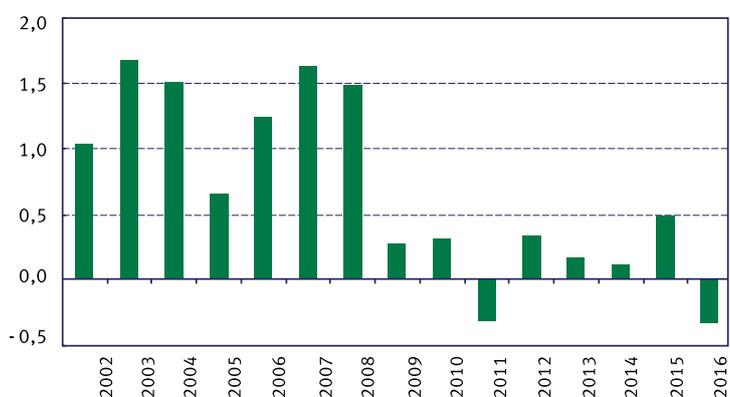
Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.29



Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

GRÁFICO 3.30



CONCLUSIONES

- Costa Rica presenta un descenso en el IDD-Lat 2016 de más del 5%.
- Se ubica en el tercer lugar del *ranking* regional, descendiendo una ubicación con respecto al año anterior.
- Se observan mejores resultados en las dimensiones que miden los comportamientos de las variables de *democracia de los ciudadanos y de las instituciones*.
- Es fuerte el retroceso en *democracia económica*, con el peor valor desde el 2002 a la fecha.
- Se consolida como un país con alto desarrollo democrático.
- Se sitúa muy por encima del promedio regional.
- Lidera *democracia de los ciudadanos*. Es la segunda vez en estos años que logra alcanzar el primer lugar del ordenamiento regional. Ya lo había hecho en el 2002. Es el único país de América Central que recibe la calificación de alto desarrollo democrático. Sigue ostentando óptimos valores en *respeto de los derechos políticos y las libertades civiles*.
- En *democracia de las instituciones* se coloca en el segundo lugar de la tabla, el mismo que había ocupado en el 2015, aunque en esta ocasión con una mejor puntuación. Se mantiene en el grupo de países con alto desarrollo democrático.
- En *democracia social y democracia económica*, Costa Rica se ubica en el grupo de países con desarrollo democrático medio, perdiendo en el primer caso el estatus de alto desarrollo, y en el segundo caso, no pudiendo superar el promedio regional.

A UN AÑO DE LA ELECCIÓN DEL CAMBIO

Sergio Araya Alvarado⁴⁶

Introducción

2015 representó en la vida política de Costa Rica la consolidación de la tendencia advertida al concluir el año anterior, caracterizada por una rápida migración de un estado social de alta expectativa con el ejercicio del poder por una fuerza partidista no tradicional a un nivel elevado de desencanto y de pérdida de respaldo hacia el denominado *Gobierno de cambio*.

En abril de 2014 más de un millón trescientos mil costarricenses expresaron en las urnas su deseo de promover un cambio. En lo inmediato ello produjo el ascenso al poder político público de una fuerza no tradicional liderada por una figura desconocida y técnicamente *nueva* en la dinámica política del país.

Empero, febrero de 2014 había también sido testigo de la reiteración de un comportamiento electoral recurrente a lo largo de este siglo. A saber, mediante el ejercicio libre del sufragio, el soberano conformó una Asamblea Legislativa pluralista, donde el elemento distintivo fue la integración de nueve bancadas parlamentarias, con un peso político relativo de similar magnitud. Incluso, como parte de este escenario, la fracción legislativa afín al Gobierno se convirtió en la segunda fuerza en cantidad de curules, con apenas el 22,8% del total de asientos del órgano unicameral.

La combinación de ambos hechos políticos, generados desde la misma fuente —la ciudadanía que emitió el voto—, devino en un panorama complejo que, aunado a factores propios de la novicia Administración, incidió en el tipo de conducción política reproducida y en los resultados concretos alcanzados, propiciando lo que algunos podrían catalogar una suerte de cambio gatopardiano, donde todo cambia para que siga exactamente igual.

⁴⁶ Politólogo. Coordinador de Formación Política de la Fundación Konrad Adenauer en Costa Rica.

El Gobierno del presidente Luis Guillermo Solís ha vivido un año 2015 sumido en la impopularidad y en resultados muy limitados en el ámbito económico, donde con excepción del índice de inflación que se mantuvo casi nulo o los resultados de la actividad turística que muestra su tradicional dinamismo, la mayoría de los rubros han mostrado un comportamiento discreto.

Estas situaciones han tenido como efecto inmediato una gran pérdida de respaldo ciudadano a su gestión. La encuesta del Centro de Investigación en Estudios Políticos (CIEP) de la estatal Universidad de Costa Rica (UCR) publicada en septiembre reveló que el 59,5% de los costarricenses cree que la labor del Gobierno ha sido mala o muy mala, y solo el 16,9% piensa que ha sido buena o muy buena. Además, el 80% estima que el presidente ha cumplido poco o nada sus promesas de campaña.

En la medición anterior del CIEP, realizada en noviembre del 2014, las calificaciones negativas al Gobierno llegaban al 34,5% y las positivas al 30,8%, lo que evidencia una pérdida importante de apoyo social difuso.

Democracia de los ciudadanos

Procesos electorales

El año 2015 no registró elecciones en ninguno de los niveles de la estructura territorial del país. No obstante la cercanía del primer proceso electoral de alcance municipal celebrado de manera totalmente separada de los comicios de autoridades nacionales, que se programó para el primer domingo de febrero de 2016, provocó una intensa actividad electoral al interior de las distintas agrupaciones políticas inscritas ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

Usualmente en Costa Rica los partidos políticos seleccionan a sus candidatos a puestos de elección popular en el año in-

mediatamente anterior al que alberga dicho proceso comicial.

Esta oportunidad no fue la excepción. Los 6069 cargos que serían electos el 7 de febrero de 2016 obligaron a los partidos políticos a desarrollar un activo proceso de identificación y escogencia de los aspirantes.

El Código Electoral permite a cada agrupación política establecer el mecanismo de selección que mejor convenga a sus intereses, en tanto satisfaga principios básicos inherentes al cumplimiento de normas de democracia interna, transparencia, inclusión y equidad de género.

Alrededor de 58 partidos políticos inscritos a escala nacional, provincial y cantonal, en forma individual o mediante alianzas acordadas en ámbitos locales específicos, presentaron ante el órgano electoral en la fecha legalmente estipulada las nóminas correspondientes a los cantones donde intervendrían. Huelga indicar que únicamente el Partido Liberación Nacional inscribió candidaturas en la totalidad de los 81 cantones del país.

Participación de la mujer en proceso político del período

La legislación vigente obligó a los partidos políticos a constituir sus papeletas de manera alternada, lo que implicó una importante incorporación de mujeres a la vida electoral local. No obstante, como ocurrió en los comicios nacionales celebrados en 2014, en la mayoría de los casos las nóminas fueron encabezadas por hombres, lo que hace presagiar la inviabilidad de alcanzar la equidad en la conformación de las estructuras de poder público local resultantes de los comicios de febrero de 2016.

A nivel gubernamental se registró un caso destacado en torno a la conformación de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, entidad autónoma responsable del diseño y ejecución de la política monetaria y cambiaria del Estado costarricense.

Se requería nombrar en un mismo momento a tres de los siete puestos que la constituyen. En aras de potenciar una mayor participación de la mujer en este tipo de órganos de dirección, el Poder Ejecutivo postuló únicamente mujeres para la totalidad de los cargos.⁴⁷

Pese a que hubo un lapso en que la Directiva dejó de sesionar por falta de quórum, dado que únicamente había cuatro directores en funciones y la Asamblea Legislativa planteaba objeciones a varias de las candidatas propuestas desde el Ejecutivo, este estuvo anuente a variar los nombres pero mantuvo la tesis de que sus reemplazos fueran mujeres, toda vez que los cuatro miembros de la directiva vigentes eran varones.

Violencia, narcotráfico y afectación de derechos y libertades

Los homicidios alcanzaron niveles históricos en el año 2015. Las estadísticas del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) muestran que este ha sido el año más violento registrado en el país. Al 31 de diciembre se registraban 558 homicidios, la mayoría de los cuales —se cree— vinculados al crimen organizado. Esto representa un aumento sustancial respecto a los 407 homicidios en 2012 y 474 en 2014.

Desde la Administración de Solís Rivera se reaccionó mediante el establecimiento de nuevas fórmulas para contrarrestar el incremento en la tasa de homicidios.

⁴⁷ La Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica señala en su artículo 17, inciso c, que además del presidente ejecutivo designado por el Consejo de Gobierno y el ministro de Hacienda, la Junta Directiva de la institución estará integrada por cinco personas de absoluta solvencia moral y con amplia capacidad y experiencia en materia económica, financiera, bancaria y de administración. Estos miembros serán nombrados por el Consejo de Gobierno pero los nombramientos deberán ser ratificados por la Asamblea Legislativa. La duración de los nombramientos será por períodos de noventa meses. Se nombrará un miembro cada dieciocho meses. Agrega el citado inciso que durante el proceso de ratificación de directores por la Asamblea Legislativa, la Junta Directiva podrá sesionar, válidamente, con la presencia de cinco de sus miembros, como mínimo.

En el mes de octubre se estableció una policía especializada encargada de combatir las organizaciones de narcotráfico locales, denominada Fuerza Especial Operativa (FEO). Se compone de 500 oficiales de policía y actualmente lidera los esfuerzos para dismantelar a los grupos criminales en las zonas urbanas de todo el país, incluyendo las áreas más conflictivas de la capital San José.

Democracia de las instituciones

El entusiasmo y la esperanza que caracterizaron el inicio de la nueva Administración se enfriaron y fueron reemplazadas por percepciones negativas y desánimo.

Este comportamiento, que comenzó a observarse a escasos seis meses de iniciado el período constitucional, se acrecentó durante 2015. A manera de ejemplo, datos de la encuesta de la empresa CID-Gallup del mes de septiembre señalaron que la opinión sobre la gestión presidencial de Luis Guillermo Solís evidenciaba un balance desfavorable de 32%, pues un 14% opinaban que la había hecho bien, un 46% señalaban que había sido mala y un 38% consideraban que no era ni buena ni mala.

Al compararlo con los gobiernos de Laura Chinchilla (2010-2014), Óscar Arias (2006-2010 y 1986-1990), Abel Pacheco (2002-2006), Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), José María Figueres (1994-1998), Rafael Ángel Calderón (1990-1994), Luis Alberto Monge (1982-1986) y Rodrigo Carazo (1978-1982), se desprende que Solís ha sido el peor evaluado, solo por debajo de la Administración liberacionista de 1994 a 1998.

Contribuyen a consolidar esta percepción social la praxis reproducida por los tomadores de decisiones y el panorama político complejo antes mencionado, donde sobresale la limitada capacidad de maniobra del Poder Ejecutivo con un Parlamento multipartidista y sin una fracción oficialista fuerte.

Siguen presentándose debilidades en el quehacer político del Gobierno desde su inicio; y en ocasiones, estas se han acrecentado. Destacan las siguientes:

- Ausencia de claridad en las prioridades de gestión, más allá de los temas de orden fiscal insertos en la agenda política por la contingencia y no como resultado de una lectura estratégica y proactiva.
- Persistencia de contradicciones discursivas y de abordaje en torno a temas de la agenda política, entre miembros del gabinete, que reflejan ausencia de coordinación y un débil liderazgo del jefe de Estado.
- Débiles canales de comunicación con la Asamblea Legislativa, pese al cambio de titular en el Ministerio de la Presidencia en abril de 2015 y el ofrecimiento del nuevo jerarca de reproducir lazos de interacción más fluidos y permanentes con aquella.
- Fracturas en la bancada oficialista que afectan su unidad de concepción y conducción, y limitan su rol de apoyo al Ejecutivo desde la dinámica parlamentaria.
- Tales divisiones incluso han llevado en ocasiones a convertirse en un obstáculo para el logro de acuerdos legislativos que coadyuven con el cumplimiento de metas del Gobierno e incluso a perder la dirección del Parlamento el 1 de mayo cuando fueron superados por una alianza de siete bancadas de oposición y una diputada del propio oficialismo, que permitió al socialcristiano Rafael Ortiz Fábrega asumir la presidencia del Directorio Legislativo durante el período comprendido entre el 1 de mayo de 2015 y el 30 de abril de 2016.
- Ausencia de obra pública tangible para el ciudadano, pese a la declaratoria de emergencia emitida desde el primer día de ejercicio gubernamental tendiente a dar respuesta a un rezago importante en materia de infraestructura vial y sanitaria.

Empero, más allá de los aspectos mencionados, la capacidad de articular esfuerzos de las distintas fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa quedó evidenciada el día 14 de diciembre en la aprobación, con el voto de diputados de todas las bancadas, de la reforma al Código Procesal Laboral, tramitada de manera inusualmente ágil en la corriente parlamentaria, tras el tortuoso camino experimentado por el proyecto de reforma aprobado en el cuatrienio anterior y vetado de manera parcial por la entonces presidenta de la República, Laura Chinchilla.

Movimientos y organizaciones sociales

Se evidenció un enfriamiento en la relación sostenida entre los sectores sociales organizados y el Poder Ejecutivo. El cambio suscitado en la jerarquía del Ministerio de la Presidencia, que representó también un cambio en el enfoque y prioridades de su accionar, desplazándose de una amplia interacción con los sectores sociales hacia un vínculo mayor con los operadores políticos del sistema, coadyuvó en tal modificación.

Los sectores sociales organizados muestran fisuras que se reflejan en la configuración de dos grandes agrupaciones: el Bloque Unitario Sindical y Social Costarricense (BUSSCO) y el Colectivo Sindical Latinoamericanista Patria Justa.

Esta última organización concretó el día 26 de junio de 2015 un acuerdo con los partidos políticos Acción Ciudadana y Frente Amplio y con los jefes de bancada parlamentaria de estos un acuerdo llamado Agenda Patriótica para el Bien Común. Más allá de su contenido, centrado en la defensa y preservación del Estado social de derecho y la institucionalidad de los servicios públicos, específicamente la defensa del empleo público y de la integralidad del régimen salarial del sector público, el acuerdo es histórico porque puso en un mismo plano a actores de naturaleza

distinta, como lo son sectores sociales y fuerzas políticas. En otras palabras, con la adopción de este acuerdo, un colectivo mayoritariamente sindical fue reconocido como un actor político más por fuerzas partidistas y políticas debidamente establecidas. El impacto de este hecho aún no es plenamente medible.

En ese marco, el acuerdo incluye una agenda temática que va más allá de los temas estrictamente laborales y de carácter reivindicativo. Así se consigna la pretensión de alcanzar cambios profundos en el sistema tributario costarricense, a efectos de hacerlo más progresivo.

Democracia social

Hechos significativos y situación general en educación

En esta temática se aprecia un esfuerzo por dotar de mayores recursos al sector. No obstante, una débil gestión desde la institucionalidad pública atenta contra el propósito de ampliar la cobertura de la educación, especialmente hacia los sectores más vulnerables de la población.

Un ejemplo de ello fue denunciado por el *XXI Informe del Estado de la Nación* cuando afirma que 46.151 estudiantes reciben una beca pero realmente tienen las condiciones económicas para solventar sus estudios, mientras que hay 94.387 que sí necesitan ese subsidio pero no lo tienen.

Pobreza

Los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) indican que la pobreza en 2015 afectaba a 21,7% de los hogares, 7,2% de ellos en pobreza extrema; mientras en el 2014 los porcentajes fueron de 22,4% y 6,7%, respectivamente.

Desempleo

En cuanto al desempleo, los datos del INEC muestran que en el tercer trimestre de 2015 se situó en el 9,2%, inferior al 9,5% registrado en el mismo período de 2014. El empleo informal en el tercer trimestre fue de 45,7% de las personas ocupadas, lo que supone un aumento de 2,9 puntos en comparación con el mismo período de 2014.

Democracia económica

La economía nacional

Las situaciones más complejas para el gobierno de Solís fueron el bajo crecimiento económico (proyectado en 2,8% para 2015) y el déficit fiscal, que viene creciendo cada año desde el 2008, cuando era presidente Óscar Arias.

En 2014 el déficit cerró en un 5,7% del PIB, en el 2015 se proyectaba que sería de al menos 5,9% y seguiría aumentando en el 2016, si no se hicieran ajustes.

El presidente reconoce la centralidad del tema fiscal —al contrario de lo que planteaba en el período de campaña—, dado que la magnitud del déficit es insostenible en el mediano plazo. Por ello, durante el año impulsó una serie de reformas tributarias.

Los principales proyectos fiscales de Solís fueron cambios en la base y la manera de cobrar el impuesto sobre la renta y una iniciativa para convertir el impuesto de ventas del 13% en uno de valor agregado (IVA) del 15%, que ampliaría los productos y servicios por gravar.

Estas propuestas fueron rechazadas sistemáticamente por la oposición parlamentaria y por distintos sectores de la sociedad civil, entre ellos, segmentos significativos del empresariado.

En todos estos casos, el discurso coincide en solicitar a la Administración acciones prioritarias en materia de reducción del gasto público, sobresaliendo tópicos complejos y sensibles relacionados con la

estructura del Estado, el régimen del empleo público y el sistema de pensiones con cargo a la hacienda pública.

Por su parte, los colectivos sindicales señalan a la evasión y la evasión fiscal de grandes empresas como los principales disparadores del déficit fiscal y se oponen de manera rotunda a reformas en el régimen del empleo público o en los contenidos de las convenciones colectivas establecidas en distintas entidades del aparato público y cuyo período de vigencia está llegando al límite, ante su eventual finiquito o ampliación bajo otros términos.

Sobre el tema de las convenciones colectivas y su impacto en la dinámica social del país, huelga citar a manera de ejemplo la convención suscrita entre las autoridades de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y sus empleados, que incorpora, entre otros beneficios, servicios como permisos cooperativos, odontología, psicología, trabajo social, ginecología, entrenamiento de personal, cuidado de niños, fondo de ahorro, gastos administrativos relacionados con el fondo de ahorro, póliza colectiva de vida, servicio de restaurantes (soda) y convivio de fin de año. En promedio, estos incentivos representan una erogación anual para la institución del orden de los 5000 millones de colones (aproximadamente USD 9,18 millones al 31.12.2015).

Empero, más allá de que estos beneficios son financiados usualmente con recursos del erario, en el caso mencionado han venido siendo incorporados a la estructura de costos del combustible adquirido por la ciudadanía y afectan el valor de mercado de este producto.

En medio del estrecho margen de maniobra generado por la situación fiscal enfrentada, el Gobierno de la República da señales contradictorias que agudizan la tensión social y política reinante. Un ejemplo de ello es el presupuesto de 2015, que fue un 19% mayor al del 2014, y para 2016 se previó un presupuesto casi igual al de 2015.

Otros temas relevantes: ¿cuál es el sentido del cambio?

El XXI Informe del Estado de la Nación determinó que los últimos tres Gobiernos han tendido a compartir las ideas básicas con respecto a cuál debe ser el paradigma de desarrollo nacional.

Según el informe, las agendas de cada administración tienen más puntos de convergencia que de divergencia: «Ninguno de los planes estudiados propone cambiar el estilo de desarrollo, ni modificar sustantivamente los fundamentos del modelo económico imperante en el país desde hace veinte años, caracterizado por una amplia inserción global, o el sistema de bienestar social, sustentado en un enfoque solidario. Las diferencias son más bien de tono y matices en asuntos específicos».

Este resultado lo explican por el hecho de que los tres Gobiernos convergen alrededor de un núcleo común, que se centran en una visión amplia del desarrollo humano sostenible.

En cuanto a la dimensión productiva, los puntos de encuentro tienen que ver con temas monetarios, fiscales, tributarios, de infraestructura de transportes y de comercio exterior. Los tres Gobiernos le dan importancia a una agenda de desarrollo *hacia afuera*, basada en la promoción de políticas de liberalización comercial, con el supuesto de que los mercados internacionales son los espacios idóneos para absorber gran parte de la producción nacional, así como para proveer las importaciones que se requieren para fomentar el desarrollo de la economía local.

Además le han brindado especial interés a la necesidad de inversión extranjera directa (IED), a fin de complementar el ahorro y la inversión doméstica, y a ayudar a modernizar el aparato productivo, mediante acciones estratégicas en comercio exterior, que incluyen la realización de negociaciones comerciales, fomento de acuerdos multilaterales y políticas para la atracción de IED.

Las tres Administraciones plantean un énfasis claro en la atención de problemas de desigualdad mediante proyectos que buscan elevar la inversión social pública, así como la reforma del sistema tributario.

Plantean una política social *de dos pisos*, con programas que incluyen tanto la provisión de servicios públicos, en educación, salud y vivienda, como el diseño de redes de ayuda que aseguren el empoderamiento, inclusión y apoyo a los segmentos más vulnerables de la población.

También presentan puntos de convergencia con respecto al fomento de las pymes y las cadenas de valor, así como el apoyo al turismo rural, metas prioritarias de las tres Administraciones.

El informe menciona que las tres administraciones estudiadas comparten un paradigma de desarrollo centrado en la promoción de un crecimiento económico balanceado y dirigido a la atención de la pobreza.

En educación, las propuestas han sido claras en cuanto a la necesidad de formar estudiantes con un alto potencial técnico, fomentar el aprendizaje de otros idiomas, implementar programas de capacitación para acceder a empleos en el sector privado, expandir la infraestructura escolar, fortalecer las ayudas económicas para la educación y desarrollar programas de certificación internacional en este campo.

Además se han mantenido o expandido las redes de asistencia social y los programas dirigidos a poblaciones vulnerables, como el régimen no contributivo de pensiones, la Red de Cuido, el Programa Nacional de Empleo, proyectos de vivienda de interés social y el programa «Avancemos», todos mecanismos de ayuda focalizada en personas pobres.

En este contexto parece entonces que el cambio ofrecido se limitó a un relevo de los operadores políticos del aparato público del Estado.

No obstante, el *Informe del Estado de la Nación* resalta como una diferencia importante la estrategia de la administración Solís Rivera tendiente a desarrollar procesos más

intensos de desarrollo rural y territorial, especialmente enfocado en los sectores agrícolas proveedores del mercado interno.

Aunado a ello destaca como un elemento diferenciador la menor relevancia dada al tema de seguridad, especialmente en lo tocante a proyectos de ampliación y capacitación de la fuerza pública, combate del narcotráfico y fortalecimiento de políticas penitenciarias. La administración Solís Rivera solo contempla una meta prioritaria en este ámbito: la creación de una oficina coordinadora de la cultura de transparencia y lucha contra la corrupción.

Una tercera diferencia que plantea el informe es que el Gobierno actual es el único que no tiene en su PND un capítulo dedicado exclusivamente a la reforma del Estado.

Aunque se expone un conjunto amplio de principios generales que podrían guiar el abordaje de este tema, estos no se traducen en metas claramente definidas para encarar los problemas de rectoría institucional y la atomización de agendas de gobierno.

Por todo ello, el *Informe* concluye que la administración Solís Rivera no rompe con el estilo de desarrollo que impulsaron sus predecesoras. El nuevo Gobierno es cauto, con una propuesta que busca ajustar ciertas áreas de política pública pero dando continuidad a los sectores estratégicos.

Fuentes consultadas

Secmca. *Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica*, en <www.secmca.org/LEGISLACION/CR/LOBCCRCostaRica.pdf>.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2015). *XXI Informe del Estado de la Nación*, San José, <www.estadonacion.or.cr/21/assets/pen-21-2015-baja.pdf>.

elmundo.cr, <elmundo.cr>.

La Prensa Libre, <www.laprensalibre.cr>.

Semanario Universidad, <<http://semanariouniversidad.ucr.cr>>.

ECUADOR

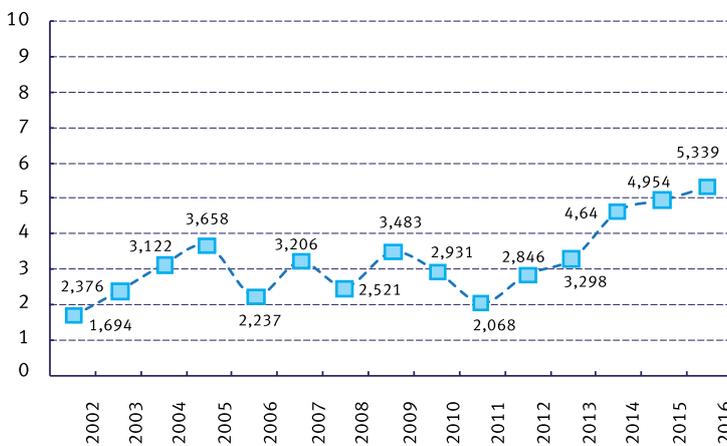
↓ = ↑ Valor Posición	Dim. I	Dim. II	Dim. III	Dim. IV	IDD-Lat 2016
	↓ 5,772 8º	↑ 3,181 12º	↑ 0,845 7º	↑ 1,205 5º	↑ 5,339 6º

Dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Voto de adhesión política * Género en el Gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> * Condicionamiento de las libertades por inseguridad
Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> * Percepción de la corrupción * Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo * <i>Accountability</i> * Desestabilización de la democracia
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Desempleo * Población bajo la línea de la pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> * Desempeño en salud
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Brecha de ingreso * Endeudamiento * Inversión 	<ul style="list-style-type: none"> * Libertad económica * PIB per cápita

1. Ecuador continúa su curva ascendente en el IDD-Lat con respecto al año anterior, en una magnitud de crecimiento similar a la que presentaba en el 2015, de alrededor del 7% (gráfico 3.31). Llega así a su mejor puntuación de toda la serie y supera los 5,000 puntos. Con este resultado se integra al conjunto de países con desarrollo democrático medio, junto con Perú, Panamá, Argentina y Bolivia. Es la tercera vez que

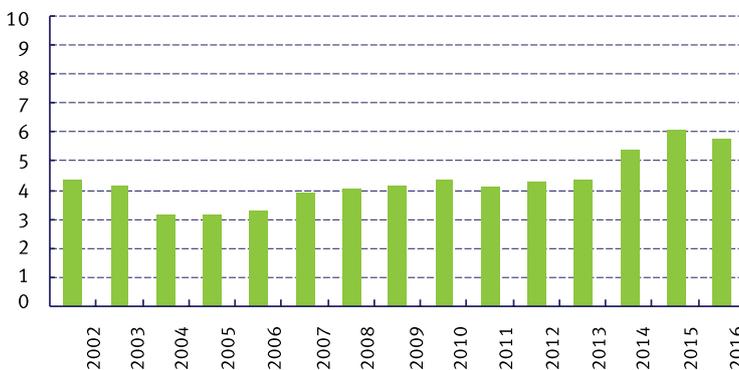
Evolución del IDD-Lat en Ecuador 2002-2016

GRÁFICO 3.31



Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

GRÁFICO 3.32



Ecuador logra dar este paso; en las anteriores mediciones transitaba entre los grupos de bajo y de mínimo desarrollo. También es el tercer año consecutivo que Ecuador logra superar el promedio regional.

Como consecuencia de este incremento logra subir una posición en el *ranking* regional latinoamericano, del séptimo al sexto lugar. El principal argumento para ello ha sido el avance verificado en las dimensiones de la democracia *de las instituciones* y en aquellas que miden la *capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica y social*. En *democracia de los ciudadanos* muestra un leve retroceso, principalmente en los resultados de la *participación de las mujeres en el Gobierno*. En la región andina, Ecuador, Bolivia y Perú son los países que presentan mejores resultados en el IDD-Lat 2016, mientras que Venezuela y Colombia califican con mínimo desarrollo democrático.

2. En la dimensión I, *democracia de los ciudadanos*, obtiene un valor inferior en más del 4% al alcanzado el año anterior (gráfico 3.32), interrumpiendo una curva ascendente que se había iniciado en el 2012. Este descenso se debe, por un lado, a la caída de la variable que mide *género en el Gobierno*, y por el otro, a que el resto de los indicadores se mantienen en valores que no aportan calidad a esta dimensión. Ecuador debe generar políticas que mejoren esta situación, especialmente las que se refieren al *respeto de los derechos políticos y las libertades civiles el condicionamiento de las libertades por inseguridad*.

Sin embargo, la peor puntuación de este año no tiene como consecuencia un cambio en la ubicación en el *ranking*, y se mantiene en el octavo lugar. Por tercera vez se ubica en esta dimensión por encima del promedio regional y forma parte del grupo de países con desarrollo democrático medio, junto con nueve países de la región. En la región andina, solo Venezuela y Colombia no integran este grupo de países, porque presentan mínimo desarrollo democrático.

3. En la dimensión *calidad institucional y eficiencia política, democracia de las instituciones*, Ecuador muestra un ascenso de más del 27% en su puntaje del año anterior (gráfico 3.33), con lo que se acerca al promedio regional, aunque permanece distante del mejor valor que había obtenido en el 2005. Mejora cinco lugares su posición en el *ranking* regional, pasando del 17° al 12° lugar. Logra salir del grupo de países que presentan mínimo desarrollo democrático en esta dimensión, y clasifica con bajo desarrollo democrático junto con República Dominicana, Perú, México y Colombia.

Los factores que explican este ascenso son los mejores resultados en las variables *accountability* y *desestabilización de la democracia*. Es de destacar que por quinto año consecutivo Ecuador no es castigado con el *factor de anormalidad democrática*, cuestión que se había producido en tres ocasiones a lo largo de la serie. En la región andina Bolivia es el país que obtiene mejor categorización e integra el conjunto de países con desarrollo democrático medio. Mientras que Venezuela obtiene la categoría de mínimo desarrollo democrático.

4. La dimensión *capacidad para generar políticas que aseguren bienestar* tuvo un avance respecto del año anterior (gráfico 3.34), como consecuencia de los mejores resultados en *desempeño en salud y en educación* y *población bajo la línea de la pobreza*. Solo retrocede la variable de desempleo. Producto de esto, Ecuador gana dos lugares en el *ranking* regional y pasa al séptimo lugar.

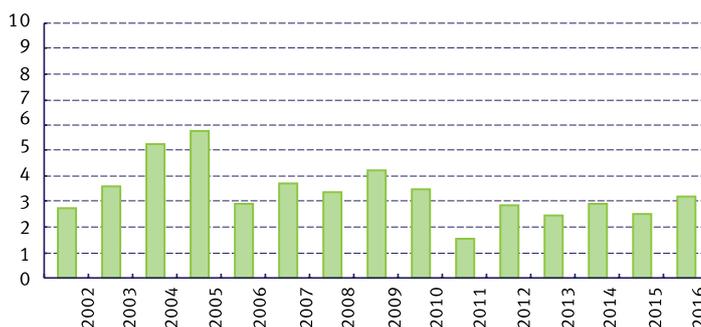
Por este crecimiento, se mantiene por encima del promedio regional y forma parte del conjunto de trece países con desarrollo democrático medio, en el que está incluida toda la región andina. Algunos de estos, entre ellos Ecuador, se acercan más a los niveles de alto desarrollo, mientras que otros se ubican cerca del bajo desarrollo democrático.

5. En la dimensión *capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica*, el incremento que muestra Ecuador, lo coloca con el mejor valor de su serie (gráfico 3.35). Este resultado le per-

mite mantenerse por encima del promedio regional junto a otros nueve países y, por otro lado, consolida su pertenencia al conjunto de países con desarrollo democrático medio, a pocos pasos de alcanzar valores que lo podrían colocar en el segmento superior de desarrollo democrático.

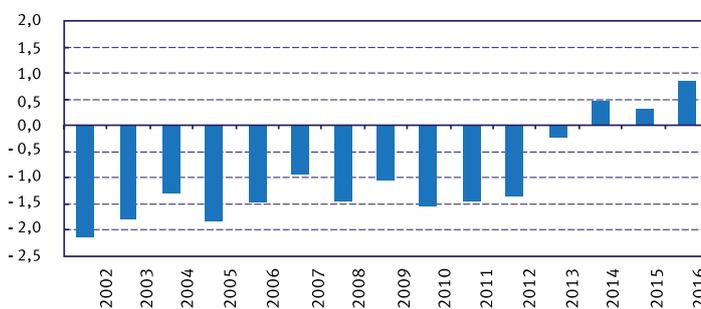
Evolución de la dimensión calidad institucional y eficiencia política

GRÁFICO 3.33



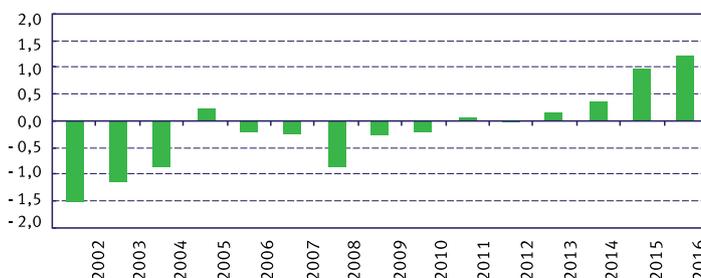
Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.34



Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

GRÁFICO 3.35



El resultado es producto de un mejor comportamiento de casi todos los indicadores salvo el de *endeudamiento*. Este incremento de su puntuación lo ubica también en una mejor posición en el *ranking* regional, subiendo dos posiciones del séptimo al quinto lugar con respecto al año anterior. Ecuador y Perú son los países de la región andina que mejores resultados presentan en esta dimensión.

CONCLUSIONES

- Ecuador ha mejorado su puntuación en un 7%.
- Es el mejor puntaje desde el 2002 a la fecha y supera los 5,000 puntos.
- Pertenece por segunda vez al conjunto de países con desarrollo democrático medio.
- Mejora su ubicación en el *ranking* regional latinoamericano, pasando del séptimo al sexto lugar.
- Avanza en *democracia de las instituciones, democracia económica y democracia social*.
- En *democracia de los ciudadanos*, Ecuador se ubica por encima del promedio regional. Forma parte del grupo de países con desarrollo democrático medio.
- En *democracia de las instituciones* continúa por debajo del promedio regional. Logra salir del grupo de países que presentan mínimo desarrollo democrático.
- En *democracia social*, Ecuador se mantiene por encima del promedio regional y forma parte del conjunto de países con desarrollo democrático medio. Obtiene el mejor valor de la serie.
- En la *dimensión económica*, Ecuador obtiene el mejor valor desde el 2002. Se mantiene por encima del promedio regional. Forma parte del conjunto de países con desarrollo democrático medio.

REFORMAS CONSTITUCIONALES MARCARON LA AGENDA POLÍTICA DEL ECUADOR EN EL 2015

Carla Bonilla E.⁴⁸

Las enmiendas constitucionales, la economía y las movilizaciones ciudadanas fueron durante 2015 las protagonistas de la agenda política ecuatoriana. La caída del precio del petróleo representó un dolor de cabeza para el régimen. A continuación, un análisis de cada uno de los aspectos relevantes para el país.

Democracia de los ciudadanos

En 2015 hubo varios atentados a la libertad de expresión, que se evidenciaron luego de la aprobación de la Ley de Comunicación. Esta tiene como objetivo obtener un mayor control de las instituciones públicas sobre la información que se emite a través de los medios masivos y las redes sociales.

Es necesario recordar que en el Ecuador existe la Superintendencia de la Información y Comunicación (Supercom), creada a través de la Ley de Comunicación, y que se define, según su artículo 55, como «el organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control, con capacidad sancionatoria, de administración desconcentrada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria y organizativa; que cuenta con amplias atribuciones para hacer cumplir la normativa de regulación de la información y comunicación».

En este contexto, y basándose en la mencionada ley, las entidades estatales han emitido sanciones importantes a medios y periodistas. El caso más preocupante fue la intención de la Secretaría Nacio-

⁴⁸ Comunicadora. Máster en Gobernabilidad y Gerencia Política. Ha sido asesora y jefe de proyectos en el Congreso Nacional, la Unión Demócrata Cristiana, la Fundación Konrad Adenauer y el municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

nal de Comunicación (SECOM) de cerrar la organización no gubernamental Fundamedios, cuyo fin es promover y defender la libertad de expresión en el Ecuador. Varios casos muestran que la libertad de expresión ha sido quebrantada en el país. Entre ellos el del reconocido periodista Martín Pallares, despedido de su cargo en *Diario El Comercio* por negarse a poner límite a los comentarios en su cuenta personal de Twitter, principalmente aquellos sobre el régimen, tal como se lo había pedido en diferentes ocasiones el director del periódico, según relató el periodista, o el del tuitero Crudoecuador, quien cerró su cuenta por amenazas incluso de muerte por su disenso con el régimen.

Democracia de las instituciones

Los proyectos de ley de herencias y de la plusvalía desataron marchas y concentraciones ciudadanas multitudinarias en las ciudades más importantes del país — Quito, Machala, Guayaquil, Cuenca, Ambato, Latacunga y otras—. En ellas que participaron autoridades locales, como el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, quien manifestó que las manifestaciones de los ciudadanos no se debían únicamente al proyecto de ley de herencias sino a las malas decisiones adoptadas por el Gobierno en materia económica y social. En las marchas, que duraron aproximadamente dos semanas, participaron grupos de maestros, médicos, jubilados y ciudadanos de a pie. Sin embargo, también hubo manifestaciones a favor de la política implementada por el Gobierno de Alianza País, concentradas en las inmediaciones del Palacio de Carondelet.

El 15 de junio de 2015, el presidente Correa no tuvo más opción que retirar los dos proyectos de ley. Según manifestó, lo hizo para garantizar la seguridad frente a la llegada del papa Francisco al país, evento que calmó por un momento los ánimos políticos tanto del régimen como de la oposición.

Pero las protestas se reactivaron en agosto, cuando sectores sociales de trabajadores, estudiantes y jubilados marcharon por las principales avenidas de ciudades como Quito, Ambato, Cuenca, Guayaquil y Zamora, movilizados contra las políticas aplicadas por el régimen. El principal pedido de los marchantes refería al archivo definitivo de las famosas *enmiendas constitucionales*.

Las marchas de agosto terminaron en algunos casos en confrontaciones directas entre los defensores del poder y los opositores. Uno de los casos más notorios fue el maltrato y la detención que sufrió el presidente de la organización indígena Ecuarrunari, Carlos Pérez Guartambel, y el proceso de deportación que se inició contra su pareja, la periodista y profesora universitaria Manuela Picq.

Antes de terminar el año, y al igual que en junio de 2014, la Corte Constitucional falló a favor de que el proyecto de enmiendas a la Constitución de 2008 fuera debatido y aprobado por la Asamblea Nacional. El 3 de diciembre el Legislativo, tras diez horas de debate, aprobó quince enmiendas a la Constitución de la República, con 100 votos a favor, ocho en contra y una abstención. La jornada se realizó en un edificio blindado y acordonado por un centenar de policías que impidieron el paso a los manifestantes que se oponían a la aprobación de los cambios.

Veamos las modificaciones más importantes. La reelección indefinida fue uno de los cambios a la Carta Magna. Tras la aprobación de las enmiendas por parte de la Asamblea, se determinó que «Todas las autoridades de elección popular podrán postularse para el mismo cargo», avalando así que esta sea indefinida para cualquier cargo, incluyendo la Presidencia de la República. En la Constitución de 2008, se establecía que la reelección podría hacerse por una sola vez, sea ésta de manera consecutiva o no al período de funciones de la autoridad en cuestión.

En la disposición transitoria segunda

se indica que las enmiendas «referidas a los derechos de participación política entrarán en vigencia desde el 24 de mayo de 2017», lo cual implica que la medida regirá a partir del 2021.

Esta enmienda genera dudas, a pesar de que fue el propio presidente Correa quien propició la inclusión de la medida a partir de 2017». Integrantes de la oposición y varios analistas coinciden en que la Corte Constitucional podría abrir la puerta para que Correa sea nuevamente candidato en 2017, por cuenta propia o por pedido de algún colectivo ciudadano.

La edad mínima para ser candidato a la presidencia de la República se redujo de 35 a 30 años.

La enmienda contempló también un cambio respecto a la misión de las Fuerzas Armadas. Si bien mantuvo que el rol de esta entidad es «la defensa de la soberanía y la integridad territorial», añadió a su misión fundamental la de «complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley». Esto implica que las Fuerzas Armadas también se podrían ocupar de la seguridad interna del Estado ecuatoriano, lo que implica, por ejemplo, que puedan dar apoyo en tareas como el control de armas y vigilancia en las calles a la Policía Nacional. Esto llevó a varios analistas a señalar que el país podría vivir en un estado de excepción permanente o podría generarse una militarización de la sociedad en cualquier momento.

En cuanto a los mecanismos de consulta popular, la enmienda entregó a los gobiernos autónomos descentralizados la opción de impulsar una consulta popular sobre temas de su competencia, o de interés para su jurisdicción, en el ámbito administrativo. En el caso de consultas de carácter nacional, la solicitud de referéndum continuará necesitando de la firma de al menos el 5% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Una de las enmiendas más cuestionadas se relaciona con la eliminación de la posibilidad de que la Contraloría General

del Estado controle el cumplimiento de los objetivos del Estado ecuatoriano por todas las instituciones del sector público; esto se hizo a través de la supresión de la frase «la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado» del artículo 211, que quedó así: «La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos».

Con esto, la labor de la Contraloría se limita ahora a vigilar el uso de recursos públicos pero no tendrá competencia para el control y seguimiento de la eficiencia del gasto público ni para que este se encamine a cumplir con los objetivos de cada entidad estatal. Los assembleístas del bloque de Gobierno señalaron que es función de la Secretaría Nacional de Planificación de Desarrollo (SENPLADES) encargarse de dar seguimiento y controlar el cumplimiento del Plan Nacional para el Buen Vivir desde cada entidad pública.

En política laboral, la enmienda propuso que todos los obreros del sector público ya no estén sujetos al Código del Trabajo, y al respecto incluyó en su artículo 326 que «los servidores públicos se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública», con lo cual se busca que la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) sea el único cuerpo jurídico que rija para dichos servidores.

Con este cambio, y a decir de los representantes del Gobierno, se pretendía evitar las desigualdades entre los obreros y los servidores públicos, a pesar de que sus funciones y su naturaleza son distintas. En este sentido, la enmienda tenía como afán dar mayor estabilidad a los servidores públicos, quienes se beneficiarán de treinta días de vacaciones a partir de los once meses continuos de trabajo y pertenecerán a una escala remunerativa con salarios más altos respecto a la establecida por el Código del Trabajo.

En este sentido, la principal crítica se

refirió a los derechos colectivos adquiridos por los obreros públicos, a través del Código del Trabajo, entre los cuales están la sindicalización, la huelga y la negociación colectiva, entre otros. Sin embargo, la cláusula transitoria primera de la enmienda señala que «Las obreras y obreros que antes de la entrada en vigencia de la presente Enmienda Constitucional se encuentren sujetos al Código del Trabajo, mantendrán los derechos individuales y colectivos garantizados por este cuerpo legal. Una vez en vigencia la presente Enmienda Constitucional, las y los servidores públicos que ingresen al sector público se sujetarán a las disposiciones que regulan al mismo». Esto se podría entender como una restricción de derechos ya otorgados.

Sobre las competencias de los Gobiernos autónomos descentralizados y del Gobierno central, los cambios que se incluyeron al artículo 261 de la Constitución otorgan al Estado la competencia exclusiva sobre «planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos correspondientes en educación y salud». Dicha competencia le pertenecía a cada uno de los GAD; sin embargo, con la enmienda estos se verán obligados a contar con una autorización previa del ente rector de la política pública para la construcción, mantenimiento o equipamiento de centros educativos o de salud.

El argumento de la comisión que elaboró las enmiendas es que estos dos ámbitos (salud y educación) son prioritarios en cuanto a políticas públicas que deben ser de carácter nacional y que deben cumplirse a través de la inversión estatal.

Finalmente, la Asamblea Nacional aprobó la enmienda al artículo 384, a través de la cual se determinó que «la comunicación como un servicio público se prestará a través de medios públicos, privados y comunitarios. El sistema de comunicación social asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, y fortalecerá la participación ciudadana». El sector ofi-

cialista defendió el cambio argumentando que con este se pretende garantizar el derecho de todos los ciudadanos a una información veraz y objetiva de cada hecho noticioso y garantizar que este servicio sea prestado con responsabilidad y niveles óptimos de calidad.

Periodistas y analistas señalaron en su momento que, al cambiar la naturaleza de la comunicación de derecho fundamental a servicio público, se pretende tener mayor control sobre la información que emiten los medios de comunicación. Para la Fundación Andina para la Observación Social y el Estudio de Medios esta enmienda «implica un grave retroceso y vulneración al derecho a la libertad de expresión», debido a que el Estado se convierte en el titular de un derecho humano.

Democracia social

Según las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el desempleo a nivel nacional cerró el 2015 con una tasa de 4,77%, la tasa de empleo adecuado cerró en 46,50% y el subempleo creció hasta cerrar en 14,01%. Por su lado, el índice de pobreza se ubicó en 23,3% y la extrema pobreza afecta a un 8,45% de la población. Estas últimas cifras no han variado considerablemente respecto a 2014.

Democracia económica

El presupuesto del Estado fue afectado de manera importante debido a la baja en el precio del barril de crudo, que había superado en 2014 los USD 100 pero a mediados de 2015 se cotizó en USD 38. Esto implicó un recorte importante de los ingresos petroleros por aproximadamente 220 millones de dólares y una reducción del presupuesto estatal de USD 36.317 millones aprobados para el 2015 a USD 29.835 millones de la proforma presupuestaria para 2016, enviada a la Asamblea Nacional para

su aprobación. El Ministerio de Finanzas indicó que este recorte en el presupuesto se debía a la caída del precio del petróleo y a la situación económica internacional. En este sentido, el plan anual de inversiones previsto para 2016 bajó a los USD 5300 millones, en comparación con los USD 8116 millones de 2015.

A fines de año, muchos proveedores del Estado afirmaron tener haberes pendientes en varias instituciones estatales, lo que también fue reconocido por el presidente Rafael Correa, que aseguró que todas ellas serían canceladas hasta finales de enero de 2016. El presidente fue enfático en señalar que el país no atravesaba por una crisis económica. Sin embargo, hechos como el cierre de empresas, la falta de inversión nacional e internacional y el crecimiento del subempleo y desempleo indicaban que el 2016 sería un año complicado para el Gobierno nacional en materia económica.

El 5 de junio de 2015, el Ejecutivo envió a la Asamblea Nacional el proyecto de ley orgánica para la justicia tributaria para la redistribución de la riqueza, más conocida como Ley de Herencias, en el cual se introdujo una tabla de impuesto a las herencias con un techo máximo de 47,5%. Esa tabla tenía previsto gravar las herencias directas de padres, hijos, nietos y abuelos con dicho porcentaje y con hasta un 77,5% a los herederos no directos. El presidente Correa informó en ese entonces que el impuesto sería progresivo y que no se aplicaría a las herencias menores a 35.400 dólares.

Las reacciones no se hicieron esperar y el Comité Empresarial Ecuatoriano pidió al primer mandatario mantener un diálogo público-privado para que el sector conociera el proyecto y se trabajara en conjunto en un solo documento. Esto debido a que gran parte de las empresas ecuatorianas son de carácter familiar y la medida afectaría fundamentalmente a la clase media y limitaría la inversión principalmente en bienes inmuebles. Finalmente, el proyecto de ley fue archivado.

Conclusiones

Las enmiendas constitucionales derivaron en un mayor fraccionamiento de la sociedad, que se tradujo en la protesta social hacia las formas de gobierno implementadas por el presidente Correa, que debilitan a varias instituciones como la Contraloría General del Estado y los gobiernos autónomos descentralizados, y entregan mayor poder de decisión al Poder Ejecutivo.

La baja del precio del petróleo y el excesivo gasto gubernamental marcarán un camino complicado para el Gobierno nacional durante el 2016, ya que deberá cubrir un déficit importante en el presupuesto estatal, pero además deberá afrontar el crecimiento de las tasas de desempleo y subempleo y posiblemente una crisis económica nacional.

EL SALVADOR

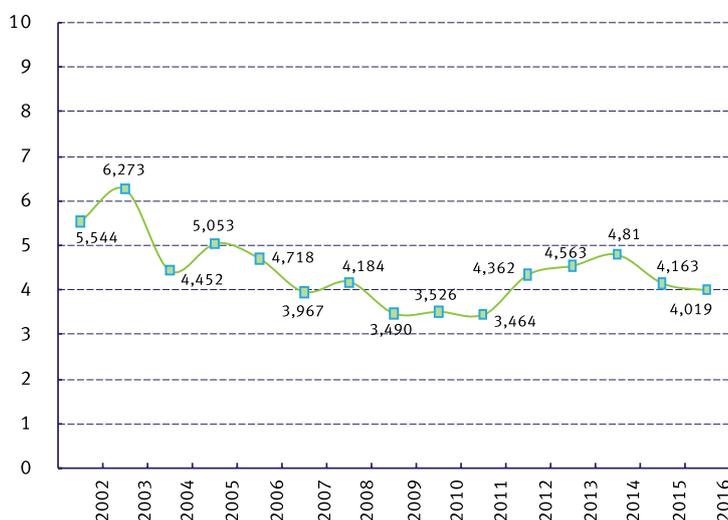
↓ = ↑ Valor Posición	Dim. I	Dim. II	Dim. III	Dim. IV	IDD-Lat 2016
↑	↑	↓	↑	↑	↓
4,911	4,911	5,319	-0,617	-1,331	4,019
11 ^o	11 ^o	5 ^o	13 ^o	15 ^o	10 ^o

Dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	
Fortalezas	Debilidades
* Respeto de los derechos políticos	* Voto de adhesión política * Condicionamiento de las libertades por inseguridad
Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas	Debilidades
* Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo * <i>Accountability</i>	* Percepción de la corrupción * Desestabilización de la democracia
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas	Debilidades
	* Desempeño en salud * Desempeño en educación * Población bajo la línea de pobreza
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades
* Libertad económica * Brecha de ingreso	* Inversión * Endeudamiento * PIB per cápita

1. El Salvador presenta en 2016 una tendencia levemente negativa, de casi el 4%, que comenzó el año anterior, interrumpiendo la recuperación iniciada en el 2012. Esta situación lo aleja de los mejores valores de la serie, obtenidos en 2002 y 2003 (gráfico 3.36). El descenso no le reporta un peor lugar en el ranking regional y, por el contrario, logra ascender una posición, alcanzado el décimo lugar. Sigue integrando el grupo de países con bajo desarrollo democrático y se sitúa por debajo del promedio regional. Los resultados negativos obteni-

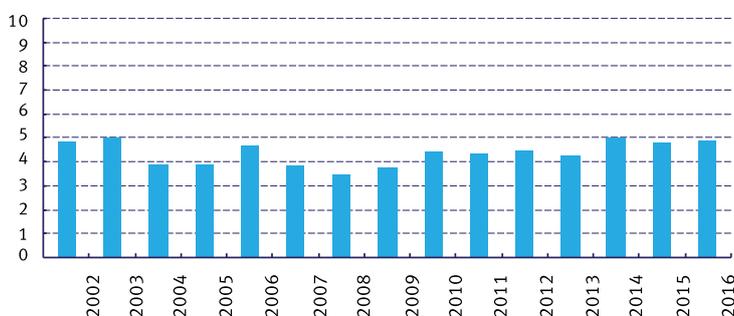
Evolución del IDD-Lat en El Salvador 2002-2016

GRÁFICO 3.36



Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

GRÁFICO 3.37



dos en esta edición se deben al peor resultado en *democracia de las instituciones*. El resto de las dimensiones ha mostrado signo positivo, especialmente la *democracia social*. El Salvador solo supera el promedio regional en la dimensión de *calidad de las instituciones y eficiencia política*, mientras que en las otras tres queda por debajo del valor de referencia.

De la región de América Central, El Salvador y República Dominicana son los dos países que presentan un desarrollo democrático bajo, mientras que Costa Rica se caracteriza por alto desarrollo, Panamá por desarrollo medio y el resto de los países se ubica dentro del conjunto de mínimo grado de desarrollo.

2. La puntuación obtenida en la dimensión I, que mide el *respeto de los derechos políticos y las libertades civiles, democracia de los ciudadanos*, sube un 2% respecto de la medición anterior (gráfico 3.37). El avance es producto de mejores resultados en los indicadores que miden *género en el Gobierno y condicionamiento de las libertades por la inseguridad*. El resto de los indicadores se mantuvo estable, en valores similares al año anterior, salvo la variable *voto de adhesión política* que sufrió un retroceso en su puntuación. Este avance sitúa a El Salvador en el undécimo lugar del ranking regional, avanzando dos lugares respecto a 2015.

Su puntuación no alcanza el promedio regional de 5,375 puntos. En esta dimensión, integra el grupo de países con desarrollo democrático medio por cuarta vez desde el 2002, junto a otros tres países de América Central: Nicaragua, República Dominicana y Panamá. Solo Costa Rica se destaca en lo alto de la tabla, mientras que Honduras y Guatemala se caracterizan por bajo desarrollo democrático.

3. En la *dimensión calidad institucional y eficiencia política, democracia de las instituciones*, El Salvador observa una caída de más del 11% respecto del año anterior, aunque se mantiene por encima del promedio regional, sin llegar a la situación

crítica del período 2009-2011. También se mantiene alejado de su mejor valor de la serie, obtenido en 2003 (gráfico 3.38). Se ubica en el quinto lugar del *ranking*, perdiendo dos lugares con respecto al 2015. Es precedido por Uruguay, Costa Rica, Chile y Panamá, aunque a gran distancia de los primeros tres mencionados. Recordemos que en el 2014 El Salvador había ascendido al segundo lugar en el ordenamiento regional, con una puntuación de cercana a los 7,000 puntos.

Los indicadores que muestran un signo positivo son los de *percepción de la corrupción* y *accountability*, especialmente la *política* y la *social*, mientras que las variables *participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo* y *desestabilización de la democracia* muestran un retroceso que explica en buena medida la caída general. En esta dimensión, también, forma parte del grupo de países con desarrollo democrático medio junto con Panamá, Honduras y Bolivia. Con lo cual, más de la mitad de los países que conforman la región de América Central reciben calificaciones de alto y medio desarrollo democrático. El resto califica con mínimo desarrollo democrático.

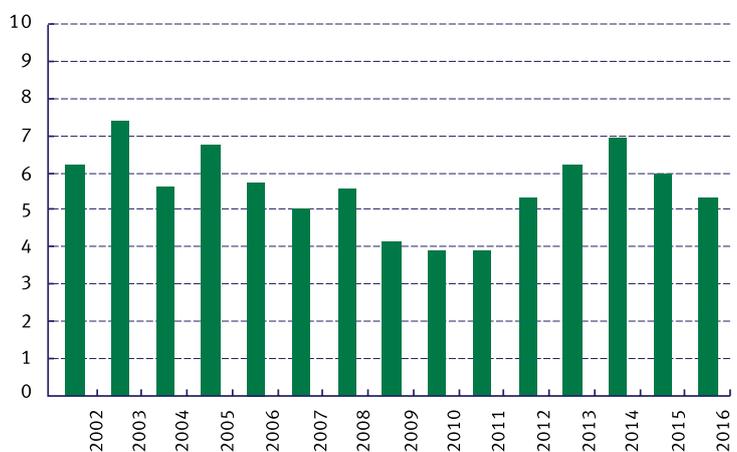
4. El comportamiento de los indicadores de la dimensión *capacidad para generar políticas que aseguren bienestar* muestra en 2016 una mejora que interrumpe la curva negativa iniciada tras el ciclo de mejoras 2011-2012, cuando El Salvador había alcanzado su mejor puntuación de toda la serie (gráfico 3.39). El puntaje recibido muestra un incremento de más del 32% respecto del año anterior, lo que lo acerca al promedio regional, aunque está todavía lejos del mejor valor de la serie, obtenido en 2012.

El incremento de este año se origina por las mejores puntuaciones en algunos de los indicadores que evalúan la *eficiencia en salud* y *en educación* y principalmente por el mejor desempeño en *población bajo la línea de la pobreza*. Las variables que tienen un comportamiento negativo son

desempleo y *mortalidad infantil*. El incremento en el puntaje no produce ninguna mejora en la ubicación en el ordenamiento regional y mantiene el 13° lugar. Forma parte del conjunto de países con desarrollo democrático medio; en la región de América Central comparte esta calificación con Costa Rica y Panamá. El resto de los países de esta zona se caracteriza con bajo y mínimo desarrollo democrático.

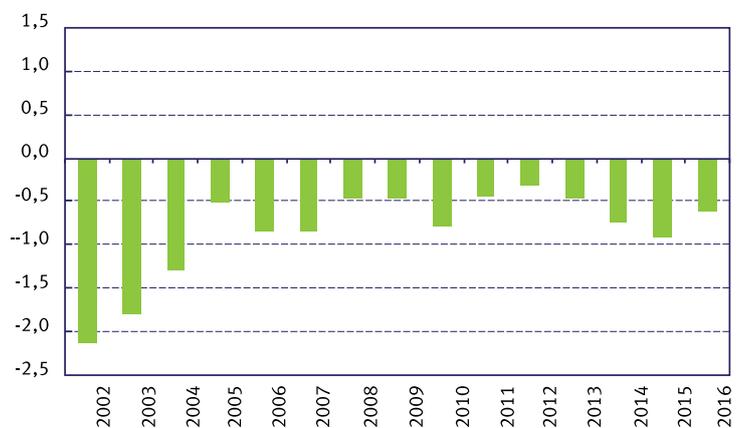
Evolución de la dimensión calidad institucional y eficiencia política

GRÁFICO 3.38



Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.39



5. En la *dimensión económica*, luego de haber alcanzado en el 2014 el peor valor de la serie, El Salvador mejora este año su puntuación en más del 17%, con lo cual vuelve a obtener un valor similar al que recibió en el 2003 (gráfico 3.40) y quiebra la tendencia negativa de los anteriores años. Los indicadores que dan cuenta de la capacidad de generar políticas que aseguren eficiencia económica han tenido, en general, un mejor comportamiento en comparación con el año anterior, fundamentalmente las variables de *libertad económica*, *PIB per cápita* y *endeudamiento*. *Brecha de ingreso e inversión* muestran retrocesos.

Como resultado de su mejor puntuación, El Salvador recupera una posición en el *ranking* regional y pasa al 15º lugar. Por supuesto que el valor obtenido continúa ubicando a este país muy lejos del promedio de la región y entre los países con bajo desarrollo. Ninguno de los países de América Central califica con alto desarrollo democrático; todos se distribuyen en los grupos de medio y bajo desarrollo.

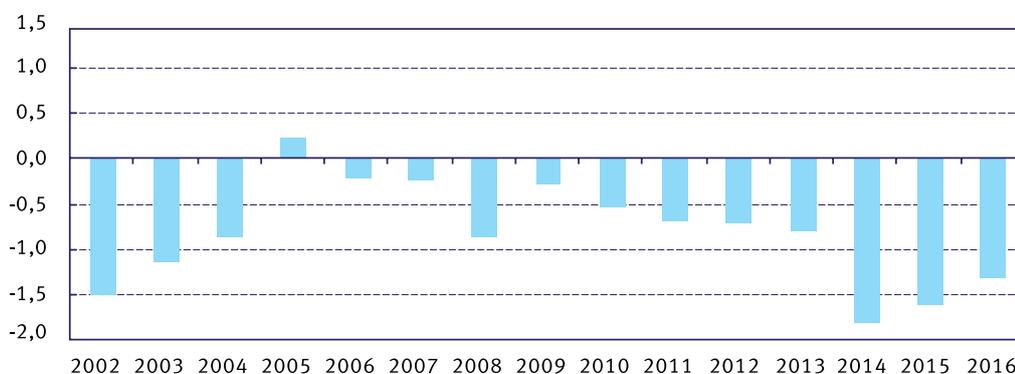
CONCLUSIONES

- El Salvador presenta en 2016 una tendencia levemente negativa en el IDD-Lat. Ha empeorado su puntuación respecto al valor obtenido en el año anterior en más de un 3%.

- Se ubica en el *ranking* regional en el décimo lugar.
- Sigue integrando el grupo de países con bajo desarrollo democrático.
- Se sitúa por debajo del promedio regional.
- Sube en casi todas las dimensiones, salvo en *democracia de las instituciones*. La suba más importante se verifica en la dimensión *democracia social*.
- En *democracia de los ciudadanos*, mejora casi un 2% respecto de la medición anterior. Se ubica en el 11º lugar. No alcanza el promedio regional. Integra el grupo de países con desarrollo democrático medio.
- En *democracia de las instituciones* presenta una caída del 11% y se ubica en el quinto lugar del *ranking*. Forma parte del grupo de países con desarrollo democrático medio y supera el promedio regional.
- En *democracia social* muestra un avance del 37%. Se ubica aún por debajo del promedio regional. Mantiene el 13º lugar en el *ranking* regional. Forma parte del conjunto de países con desarrollo democrático medio.
- En la *dimensión económica*, El Salvador mejora su puntuación en más de 17% y pasa al 15º lugar. Sigue debajo del promedio de la región y pertenece al conjunto de países con bajo desarrollo democrático.

Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

GRÁFICO 3.40



ELECCIONES, (IN)SEGURIDAD Y FALLOS JUDICIALES

Luisa María Solano de Martínez⁴⁹

En términos generales, la historia del año 2015 no difiere mucho de la de 2014. Los actores y hechos principales siguen estando marcados por lo ocurrido en el sistema electoral, las sentencias dictadas por la Sala de lo Constitucional y la escalada de la violencia. Primero, el ciclo electoral nuevamente permitió que en 2015 los salvadoreños acudieran a las urnas para elegir diputados de la Asamblea Legislativa, diputados del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y concejos municipales. En segundo lugar, importantes fallos judiciales se volvieron elementos clave en el desarrollo de los comicios y empezaron a permear en la lucha contra la corrupción. Finalmente, el número de homicidios se presenta como una variable con crecimiento exponencial y sin acciones claras de parte del Gobierno para detener su avance.

Democracia de los ciudadanos

El proceso electoral de marzo de 2015

Los comicios de marzo de 2015 marcaron historia por la introducción de varias reformas electorales que modificaron la dinámica del sistema. En total hubo cuatro modificaciones: 1) la cuota de género del 30% en la integración de planillas para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa y al PARLACEN y miembros de concejos municipales; 2) la implementación de concejos municipales plurales que rompe con la integración unipartidista de los gobiernos locales y da cabida a la designación de espacios a través del sistema de representación proporcional; 3) la elección directa de los legisladores del PARLA-

⁴⁹ Investigadora del Departamento de Estudios Políticos de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES.

CEN bajo las mismas reglas de los diputados del Órgano Legislativo; anteriormente estos funcionarios se elegían con base en los votos de los comicios legislativos; y 4) la habilitación de las listas abiertas para la votación de diputados, que amplió la libertad de elección del votante. Las tres primeras reformas son producto del consenso de los partidos políticos con representación legislativa y la última fue motivada por un fallo de la Sala de lo Constitucional.

La sentencia 48-2014, promulgada el 5 de noviembre de 2015, permitió que los electores tuvieran la opción de elegir candidatos de diferentes partidos políticos con la única limitante de no superar el número de marcas según los escaños que se eligen en cada circunscripción. Esta modalidad de votación se conoce popularmente como *voto cruzado*.

Previo a las elecciones de marzo de 2015 la autoridad electoral no había sido cuestionada por su desempeño en la administración de los eventos electorales. Sin embargo, los más recientes comicios establecen un quiebre en la confianza depositada en el TSE. Si bien la implementación del Plan General de Elecciones (PLAGEL) estuvo condicionada por una aprobación tardía del presupuesto que incluía recortes de fondos y la inclusión del voto cruzado a escasos meses de las elecciones —variables que entorpecieron el cumplimiento del PLAGEL—, la falta de transparencia y de diligencia de los funcionarios del Tribunal pusieron en evidencia importantes debilidades que deberán ser superadas antes de las elecciones de 2018.

Desde inicios de la campaña electoral, organizaciones de la sociedad civil hicieron serios señalamientos sobre retrasos en la ejecución que afectaban negativamente el desempeño del proceso. No obstante, estos no tuvieron eco en las autoridades correspondientes. El día de las elecciones las fallas señaladas se vieron materializadas en la imposibilidad de transmitir y divulgar los resultados electorales preliminares, lo que afectó la calidad del pro-

ceso electoral y disminuyó los niveles de transparencia y legitimidad que habían caracterizado a elecciones anteriores. Las fallas técnicas y logísticas dieron paso a la incertidumbre política respecto a los resultados, ya que no se contó con información oportuna sobre la distribución del poder según lo registrado en las urnas.

La etapa poselectoral estuvo caracterizada por la ineficacia del conteo de votos y la transmisión de resultados, que derivaron en una serie de inconsistencias consignadas en las actas. Entre las anomalías se detectaron, entre otros problemas, registros inadecuados de las preferencias de diputados, actas con votos superiores al máximo permitido por Junta Receptora de Votos (JRV), actas con errores aritméticos. Algunos de los factores relacionados con las debilidades descritas son la contratación de alrededor de veinte empresas para el sistema de transmisión, que finalizó en un fracaso tecnológico, y la falta de capacitación a los miembros de las JRV frente a un conteo complejo, en el que había que distinguir entre votos enteros y cruzados y preferencias legislativas.

A pesar de las inconsistencias señaladas, se realizó el escrutinio final y el TSE declaró en firme los resultados. Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), el principal partido de oposición, obtuvo 35 diputados; el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, partido oficial, se quedó con 31 diputados; la Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), se ubicó como la tercera fuerza política con 11 diputados; el Partido de Concertación Nacional (PCN) ganó 6 diputados y el Partido Demócrata Cristiano (PDC) 1. La participación electoral alcanzó al 48,23% de los habilitados en las elecciones legislativas.

Hubo además elecciones de gobiernos locales en 262 municipios. ARENA tuvo la mayoría de concejales en 119 municipios, el FMLN en 82, GANU en 19, el PCN en 16 y el PDC en 5. El resto de los concejos se distribuyeron entre las coaliciones aprobadas y otros partidos minoritarios.

Esta declaratoria se vio mermada por la admisión del amparo 177-2015 por la Sala de lo Constitucional, que ordenó como medida cautelar el recuento de los votos para el departamento de San Salvador. Ello no modificó los resultados originales para la distribución de escaños en la Asamblea Legislativa pero retrasó la toma de posesión de los diputados de esta circunscripción y permitió la recuperación de 20.991 votos válidos.

En cuanto a la aplicación de la cuota de género contenida en el artículo 37 de la Ley de Partidos Políticos, el TSE certificó que todos los partidos cumplieran con la normativa respecto a la integración de las planillas. En razón de los espacios de participación ganados por las mujeres en los comicios de marzo de 2015, el 32% del Parlamento salvadoreño es ocupado por el género femenino; es decir, 27 diputadas propietarias. En los concejos municipales solo 27 mujeres fueron elegidas como alcaldesas de un total de 262 municipalidades, lo que representa el 1% del total. En el PARLACEN, 7 diputaciones son ocupadas por mujeres, o sea, un 35% del total de 20 escaños.

Aspectos claves sobre la situación general de (in)seguridad

Según los datos oficiales de la Policía Nacional Civil (PNC), durante 2015 se cometieron 6643 homicidios; comparados con los registrados durante 2014, representan un 70% de incremento. En este mismo sentido, el promedio de homicidios diarios pasó de 10,7 en 2014 a 18 en 2015. Se registraron 63 muertes de policías, que también han pasado a ser víctimas del embate de la violencia. La PNC reportó 2121 denuncias de extorsión, otro de los delitos que más afecta a la ciudadanía, y ello sin contar la cifra negra que caracteriza a esta transgresión a la ley (FUSADES, 2016). El costo de la violencia e inseguridad, de acuerdo con declaraciones del presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR),

se calcula en \$2,800 para 2015, una cifra superior a la registrada en años anteriores (Kiste, 2015).

La espiral de la violencia parece no tener salida y las acciones del Gobierno no se perciben como suficientes para enfrentar la ola de criminalidad que afecta a la población salvadoreña. Ni el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC) ni el Plan El Salvador Seguro han sido motores para generar un cambio. La falta de recursos es una excusa constante de las autoridades y derivó en la aprobación de nuevos impuestos con el fin de financiar los planes y acciones de seguridad; sin embargo, la ciudadanía no ve avances. De acuerdo con la encuesta de noviembre de 2015 de LPG Datos y de diciembre de 2015 de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), la seguridad sigue siendo el principal problema: un 72,1% y 75,7% de encuestados, respectivamente, así lo afirman.

Democracia de las instituciones

La justicia y su impacto en la institucionalidad del país

El año 2015 también estuvo marcado por las elecciones de funcionarios de segundo grado. Según la normativa, para ese período debían haberse renovado la tercera parte de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el fiscal general de la República (FGR) y los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ). Estas dos últimas elecciones debieron culminarse antes del 3 de diciembre y del 22 de septiembre de 2015, respectivamente; sin embargo, finalizados los plazos y al cierre del año aún no se contaba con los funcionarios electos. Tanto la elección del fiscal general como de los magistrados de la CSJ se realizaron con retrasos por la Asamblea Legislativa. Ambas elecciones juegan un papel clave en la institucionalidad salvadoreña; el primero por su rol

protagónico en la persecución del delito y los segundos postularán 15 abogados a elección de magistrados CSJ en 2018, cuatro de los cuales integrarán la Sala de lo Constitucional. Casi tres meses después de la fecha establecida, los diputados eligieron y juramentaron a cinco nuevos magistrados propietarios del Órgano Judicial y cinco suplentes. El atraso ha sido el más amplio desde la firma del Acuerdo de Paz; no obstante, la elección tuvo ciertas mejoras en comparación con procesos anteriores (FUSADES, 2016).

La sentencia de inconstitucionalidad 139-2013, publicada el 22 de julio de 2015 por la Sala de lo Constitucional, da origen a la ciudadanización de los organismos electorales temporales (OET). La modificación contenida en el fallo se refiere a que, si bien los partidos políticos aún tienen la facultad de proponer a los integrantes de los OET, estos no deben tener vínculos formales o materiales con ningún instituto político. El ARENA, el FMLN, GANA y el PCN han presentado distintas propuestas para llevar a cabo esta reforma; sin embargo, al cierre de 2015 la Asamblea Legislativa aún no legislaba al respecto. Los magistrados del TSE han señalado la urgencia de tener una normativa sobre el tema con suficiente antelación al evento electoral de 2018, pues es un proceso complejo que no solo involucra la elección sino también la capacitación de sus miembros (Meléndez, 2015).

El Instituto de Acceso a la Información Pública (ILAIP) estableció, en julio de 2015, que las declaraciones juradas de patrimonio de los funcionarios públicos, salvo datos privados, son información pública. La decisión fue respaldada unánimemente por el pleno de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). En agosto se conoció el patrimonio acumulado de un diputado propietario de la Asamblea Legislativa y por primera vez en la historia del país la Corte Suprema de Justicia confirmó, el 6 de octubre, que existían suficientes indicios de enriquecimiento ilícito para iniciar un juicio

civil contra dicho funcionario. El presunto implicado aún mantiene su escaño en el Parlamento. A finales de noviembre de 2015, la CSJ ordenó el segundo juicio civil por enriquecimiento ilícito en contra del exdirector del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), quien fungió durante el período 2011-2014. Al cierre de 2015 ambos casos continuaban el debido curso legal, sin resolución definitiva alguna. Siempre sobre este tema, la Asamblea Legislativa aprobó en diciembre una nueva Ley de Probidad, que omite la posibilidad de ordenar juicio civil por enriquecimiento ilícito;⁵⁰ la ley fue sancionada por el presidente el último día hábil del año, en medio de serios cuestionamientos de parte de la sociedad civil organizada y con un total hermetismo sobre la medida tomada.

Democracia social

Los números de la realidad social del país

La Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM) de 2014, presentada en octubre de 2015, se convierte en una fuente importante de información para medir el desempeño de algunas variables sociales. De acuerdo con esta medición, un 31,9% de los hogares viven en condición de pobreza,⁵¹ lo que indica un leve aumento respecto al año anterior. En términos del nivel educativo, la escolaridad promedio de los salvadoreños sigue siendo baja y se ubica en 6,7 años aprobados. Según los datos de la EHPM, el desempleo de la población en edad de trabajar pasó de 5,9% a nivel nacional, en 2013, al 7% en 2014; a nivel urbano el subempleo alcanzó el 31%,⁵² registrando un ligero incremento en relación con el dato del año anterior.

50 Decreto Legislativo n.º 225, del 16 de diciembre de 2015.

51 El parámetro de esta variable es el valor de la canasta básica alimentaria.

52 Excluye las personas que trabajan en servicio doméstico.

El período analizado es el primer año calendario del actual Gobierno, cuya gestión inició en junio de 2014. Durante la campaña electoral la premisa del presidente fue la de profundizar los programas sociales. Son parte de estos, en el área de la educación, la entrega de paquetes escolares; para 2015 por primera vez se incluyó en esta cobertura a los estudiantes de bachillerato con una inversión total de \$67,1 millones y 1,33 millones de alumnos beneficiados. La ampliación de la medida fue una promesa de campaña y no responde a una evaluación de impacto que demuestre una relación positiva entre la distribución de paquetes y la permanencia y matrícula de las escuelas. Esta iniciativa es identificada por estudios de opinión como el principal logro del presidente Sánchez Cerén.

En el área de salud, el 2015 se caracterizó por las quejas por falta de medicamentos, la construcción de cierta infraestructura hospitalaria y la puesta en marcha de la primera farmacia especializada, otra promesa de campaña del presidente de la República. En cuanto al perfil epidemiológico, se experimentó un fuerte embate de dengue y chikungunya, y a finales del año se confirmó también la presencia de zika, enfermedades que tienen en común el mismo vector de transmisión, el mosquito Aedes.

Democracia económica

La difícil situación económica del país

El crecimiento económico sigue siendo el talón de Aquiles de la economía salvadoreña. De acuerdo con proyecciones del Banco Central de Reserva (BCR), al cierre de 2015 se crecería un 2,5%, casi imperceptible en comparación con 2014. Esta cifra difiere del 2,3% registrado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para El Salvador. Entre los factores que han favorecido la actuación económica en 2015 se

encuentran la baja en los precios del petróleo y el crecimiento en el flujo de remesas recibidas durante todo el año (\$ 4279,7, un 3% más que el período anterior, según datos oficiales del BCR). Las finanzas públicas continúan en una espiral de deterioro imparable, en donde la deuda pública sigue creciendo y para 2015 representaba el 63,3% del PIB,⁵³ producto de un mal manejo de la relación entre ingresos y gastos públicos.

Finalmente, se inició en 2015, de forma informal y sin una propuesta pública y técnica de parte del Gobierno, el debate sobre la reforma al sistema de pensiones. Al 31 de diciembre aún no se conocía el proyecto defendido por el Ejecutivo ni tampoco se había cumplido la sentencia de inconstitucionalidad 42-2012/61-2013/62-2013 que mandaba a incrementar la tasa de interés que el Gobierno pagaba por el uso de los fondos de los certificados de inversión previsional (CIP).

Bibliografía

FUSADES (2016). *Informe de coyuntura legal e institucional 2.º semestre de 2015*. San Salvador: FUSADES, Departamento de Estudios Legales.

Kiste, F. (29.12.2015). «Presidente del BCR: “Respecto a 2011 se está elevando (el costo de la violencia)”», *Diario El Mundo*.

Meléndez, C. (30.7.2015). «TSE pide reformas rápidas en el tema de ciudadanía», *La Prensa Gráfica*.

⁵³ Dato a noviembre de 2015 proporcionado por el Consejo Monetario Centroamericano.

GUATEMALA

↓ = ↑ Valor Posición	Dim. I	Dim. II	Dim. III	Dim. IV	IDD-Lat 2016
	↓ 3,427 15 ^o	↓ 2,220 15 ^o	↑ -2,209 16 ^o	↑ -1,808 17 ^o	↓ 0,888 18 ^o

Dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	
Fortalezas	Debilidades
* Voto de adhesión política	<ul style="list-style-type: none"> * Percepción de respeto de las libertades civiles y derechos políticos * Género en el Gobierno * Condicionamiento de las libertades por inseguridad
Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas	Debilidades
* Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> * Percepción de la corrupción * <i>Accountability</i> * Desestabilización de la democracia * Factor de anormalidad democrática
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas	Debilidades
* Desempleo	<ul style="list-style-type: none"> * Eficiencia en salud * Eficiencia en educación * Población bajo la línea de pobreza
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades
* Endeudamiento	<ul style="list-style-type: none"> * Brecha de ingreso * Inversión * PIB per cápita

1. Guatemala presenta este año un descenso en su desarrollo democrático, con una puntuación similar a la peor de su serie, que había registrado en el 2014, y reitera los resultados negativos de prácticamente toda la serie de medición del IDD-Lat (gráfico 3.41). Esto le significa permanecer en el grupo de países con mínimo desarrollo democrático y, nuevamente, ocupa el último lugar del ranking regional. El puntaje más bajo obedece a los resultados obtenidos en *democracia de los ciudadanos y de las instituciones*, con descensos de 13% y 36%, respectivamente, aunque en *democracia social y democracia económica* presenta mejores desempeños que el año anterior. En tres de las cuatro dimensiones, las puntuaciones recibidas califican al país con bajo desarrollo democrático, salvo en *democracia de las instituciones* donde clasifica con mínimo desarrollo democrático. En el IDD-Lat 2016, forma el grupo de países con mínimo desarrollo democrático junto con Colombia, Brasil, Venezuela y, de América Central, Nicaragua y Honduras. El puntaje de Guatemala es el peor de la región, al igual que en los años 2014 y 2015.

2. El valor obtenido por Guatemala en la *dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles, democracia de los ciudadanos*, presenta un descenso del orden del 12%, con respecto al puntaje obtenido en el 2015. Esta situación la aleja aún más del promedio regional, aunque conserva el 15° lugar en el ordenamiento regional (gráfico 3.42).

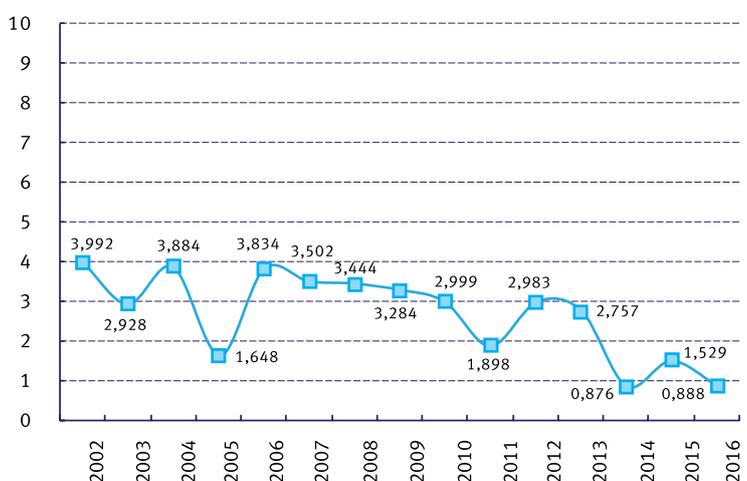
Varios indicadores han mantenido sus valores muy lejos del promedio latinoamericano, pero el desequilibrio es producido por los indicadores que miden *respeto a los derechos políticos y la tasa de secuestros*, que no son compensados por las mejoras en otras variables como *género en el Gobierno y tasa de homicidios*. Guatemala y República Dominicana son los únicos países que presentan peor puntaje en *respeto de los derechos políticos*. Logra mantenerse en el conjunto de países con bajo

desarrollo democrático, sin descender al mínimo desarrollo democrático como lo había hecho en el 2014. De la región, solo Honduras comparte esta clasificación.

3. La *dimensión calidad institucional y eficiencia política, democracia de las instituciones*, presenta la misma tendencia decreciente que la que mide los derechos y las libertades, aunque en esta dimensión es todavía más elevada que

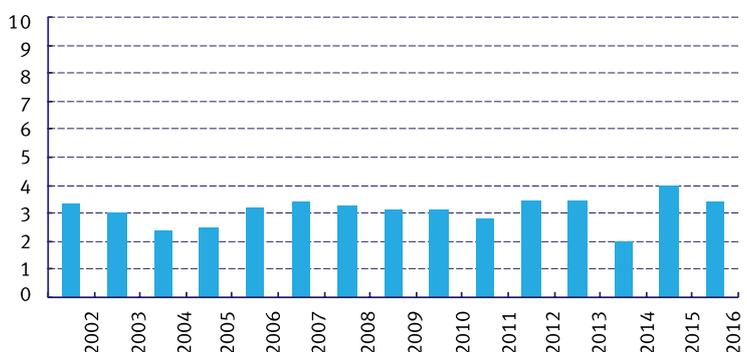
Evolución del IDD-Lat en Guatemala 2002-2016

GRÁFICO 3.41



Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

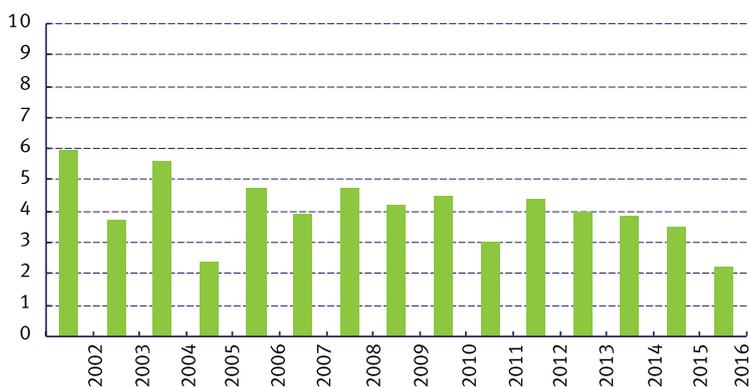
GRÁFICO 3.42



en la otra: del orden del 32% (gráfico 3.43). Guatemala muestra una serie con importantes variaciones, ya que en el 2002 tenía una puntuación cercana a los 6,000 puntos y tres años después apenas superaba los 2,000 puntos. La caída en esta medición es producto del retroceso

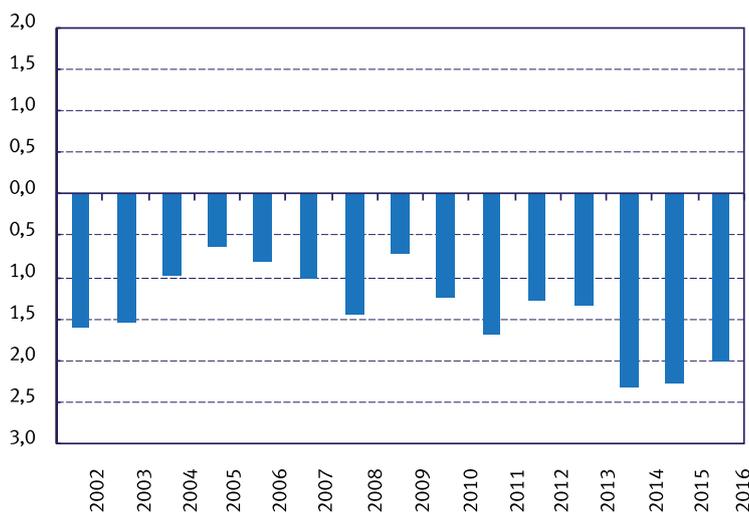
Evolución de la dimensión calidad institucional y eficiencia política

GRÁFICO 3.43



Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.44



en el indicador de *percepción de la corrupción* y de que resulta afectada por el *factor de anormalidad democrática* por primera vez desde el 2002 a la fecha. Las variables que presentan un comportamiento positivo son *participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo* y *accountability*, especialmente la *legal*. Uno de los problemas que sigue enfrentando Guatemala es el puntaje altamente negativo recibido en el indicador de *desestabilización de la democracia*, que hace difícil cualquier proceso de mejora de su desarrollo democrático.

Guatemala desciende del noveno al décimo lugar del *ranking* regional, con una puntuación de 2,220. El país sigue alejado del promedio regional. Pertenecer al grupo de mínimo desarrollo democrático, junto con Argentina, Brasil, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. De la región geográfica a la cual pertenece, solo Costa Rica se destaca con alto desarrollo democrático en esta dimensión; mientras que El Salvador, Honduras y Panamá califican con desarrollo democrático medio y República Dominicana con bajo desarrollo democrático.

4. Con respecto a la dimensión *capacidad para generar políticas que aseguren bienestar*, Guatemala ha mejorado levemente la puntuación del 2015, pero ello no alcanza para salir de la situación crítica en esta dimensión, en la que presenta un puntaje muy cercano al del año anterior, que fue el peor desde el 2002 a la fecha (gráfico 3.44). Con este resultado, Guatemala sigue manteniendo el mismo 16° lugar del *ranking* desde el 2014.

Presenta incrementos en algunas variables, como las correspondientes a *gasto en salud* y *matriculación secundaria*, pero estos son neutralizados por los peores resultados en *mortalidad infantil*, *tasa de egreso del nivel secundario* y *gasto en educación*, con lo cual el resultado final de *eficiencia en salud y en educación* es el peor de los 18 países de América Latina analizados. Debemos destacar que de los

18 países analizados, Guatemala lidera el indicador de *desempleo* desde hace tres años. En esta dimensión forma parte del grupo de países con bajo desarrollo democrático y se mantiene por debajo del promedio regional. Dentro de América Central, comparte con República Dominicana y Nicaragua el mismo grado de desarrollo; mientras que Costa Rica presenta alto desarrollo y Panamá, Honduras y El Salvador muestran desarrollo democrático medio.

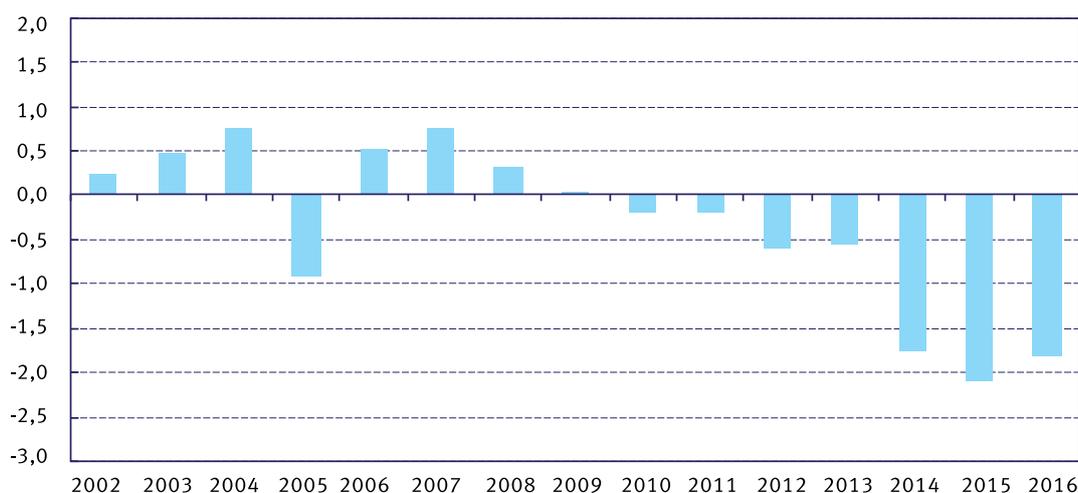
5. El valor de la *dimensión económica* vuelve a estar por debajo del promedio, aunque en esta ocasión la puntuación general presenta un avance del orden del 14 %, lo que la coloca a Guatemala de nuevo entre los países con bajo desarrollo democrático (gráfico 3.45). El país mejora su ubicación en el *ranking* regional y ocupa ahora el 17º lugar entre los 18 países evaluados. Guatemala y Honduras tienen las puntuaciones más bajas de su zona geográfica. Las variables que descienden son *PIB per cápita*, *brecha de ingreso* e *inversión*, que hacen que los mejores rendimientos en *endeudamiento* y *libertad económica* no alcancen para que logre mejores resultados que el año anterior.

CONCLUSIONES

- Guatemala presenta un deterioro en desarrollo democrático del 43 %.
- Con esta puntuación persiste en resultados negativos en prácticamente toda la serie de medición del IDD-Lat.
- Por tercera vez consecutiva se ubica en el último lugar del ordenamiento regional.
- Se mantiene en el grupo de países con mínimo desarrollo democrático.
- Obtiene mejores resultados en *democracia social* y *democracia económica*, mientras que en *democracia de los ciudadanos* y *de las instituciones* registra un descenso con respecto al año anterior.
- En *democracia de los ciudadanos* no alcanza el promedio regional. Guatemala sigue presentando bajo desarrollo democrático en esta dimensión.
- En *democracia de las instituciones* pertenece al grupo de países con mínimo desarrollo democrático.
- En *democracia social*, Guatemala forma parte del grupo de países con bajo desarrollo democrático y se mantiene por debajo del promedio regional.
- En *democracia económica* se coloca entre los países evaluados con bajo desarrollo democrático.

Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

GRÁFICO 3.45



GUATEMALA: PROCESO ELECTORAL ENMARCADO POR UNA CRISIS POLÍTICA

*Hugo Novales*⁵⁴

En 2015, Guatemala llevó a cabo de manera exitosa el octavo proceso de elecciones generales desde la transición a la democracia en 1985. Dicho proceso se desarrolló en el marco de la crisis política de mayor envergadura desde el autogolpe del expresidente Jorge Serrano Elías en 1993. A continuación se presenta un contexto de la crisis, un resumen y descripción de los sucesos y fenómenos más importantes del desarrollo de esta, y una descripción de los inusuales resultados electorales que la crisis aparentemente produjo.

La CICIG

En el año 2007 se estableció en Guatemala la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Dicha comisión fue solicitada por la República a la Organización de Naciones Unidas para apoyar en la desarticulación de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos y de seguridad que funcionan al amparo de la debilidad institucional del sistema de justicia guatemalteco, remanentes mafiosos de grupos participantes en el conflicto armado interno que se desarrolló en el país entre 1960 y 1996. La CICIG ha colaborado con el Ministerio Público en diversas investigaciones y procesos penales, entre ellos uno contra el expresidente Alfonso Portillo y varios miembros de su gabinete, por corrupción en el manejo de fondos públicos, y otro en contra del exministro de Gobernación Carlos Vielmann y exfuncionarios a su cargo por ejecuciones extrajudiciales. Los casos desarrollados por la CICIG no siempre han sido exitosos. No

⁵⁴ Licenciado en Ciencia Política. Máster en Desarrollo (Universidad del Valle de Guatemala). Investigador de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). Especializado en partidos políticos y sistema electoral.

obstante, muchos en Guatemala atribuyen, al menos parcialmente, los relativos avances que hubo en materia de seguridad en los últimos años al trabajo de dicha comisión.

Durante los primeros meses de 2015, el presidente Otto Pérez Molina había dejado ver la intención de que el mandato de la Comisión en Guatemala no fuera renovado (*La Hora*, 7.1.2015; *Prensa Libre*, 4.3.2015), lo cual habría implicado que la CICIG se retirara del país en septiembre de ese año. Para tomar la decisión sobre la continuidad de la CICIG en Guatemala, Pérez Molina se apoyó en una comisión ad hoc, integrada por funcionarios públicos, políticos y dirigentes empresariales y de la sociedad civil que, tras evaluar el desempeño de la comisión, emitiría una recomendación sobre el tema a finales de abril.

Inicia la convulsión

Sin embargo, el 16 de abril, apenas dos semanas antes de la fecha en que de acuerdo con la ley el TSE convocaría al nuevo proceso electoral, la CICIG reveló la existencia de una red de corrupción en la Intendencia de Aduanas, que habría facilitado el contrabando a diversas empresas importadoras. Las acusaciones alcanzaron al superintendente de Administración Tributaria y al secretario privado de la vicepresidencia.

Las denuncias de la CICIG contribuyeron a crear un clima de opinión pública favorable a su permanencia y desfavorable al Gobierno, lo cual debilitó la posición de este último para promover la salida de la CICIG. A pocos días de las acusaciones, la comisión ad hoc creada para el efecto emitió su informe recomendando al presidente Pérez la continuidad del mandato de la CICIG. El 23 de abril, el presidente confirmaba la prórroga del mandato por dos años más. Así, la CICIG logró su permanencia en el país, lo cual a la sazón le ha permitido ampliar su trabajo con accio-

nes dirigidas en contra de otros políticos y funcionarios públicos involucrados en casos de corrupción.

Las denuncias de la CICIG fueron recibidas con sorpresa por la ciudadanía y dieron origen a la crisis política de mayor envergadura desde el autgolpe de Jorge Serrano Elías en 1993. A pesar de los persistentes señalamientos de corrupción publicados en diversos medios de comunicación a lo largo de la gestión de Gobierno, la denuncia de la CICIG el 16 de abril motivó expresiones de indignación generalizadas en redes sociales, que eventualmente se transformaron en una convocatoria a una manifestación el sábado 25 de abril. En dicha manifestación participaron principalmente personas provenientes de los estratos medios urbanos, sin afiliaciones políticas evidentes. A partir de ese día, manifestaciones masivas se desarrollaron todos los fines de semana en la ciudad capital. Grupos más pequeños mantuvieron manifestaciones diarias frente a la casa presidencial.

Se empezaron a desarrollar protestas también en diversos centros urbanos del interior del país. A la crítica por corrupción en las aduanas se sumó el rechazo por el destape de la contratación anómala de una empresa para prestar servicios a los pacientes del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), presidido por el ex secretario privado del presidente Pérez Molina, Juan de Dios Rodríguez, quien actualmente se encuentra ligado a proceso y en prisión preventiva. Durante los procesos judiciales que siguieron a ambas acusaciones se evidenció la existencia de redes de corrupción a lo interno también del organismo judicial.

La coyuntura política se complicó a lo largo de los meses. Las investigaciones en el caso de corrupción en las aduanas avanzaron, y en la opinión pública creció la percepción de que el presidente y, con mayor certeza, la vicepresidenta, estaban involucrados en el esquema de corrupción en las aduanas. A inicios de mayo de 2015,

diputados de bancadas diversas solicitaron a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) el inicio de un proceso de antejuicio contra la presidencia, un paso necesario para retirar la inmunidad que le corresponde al cargo y que impedía el inicio de una investigación sobre su participación. Dicho proceso de antejuicio requería un dictamen favorable de la CSJ y una votación en el Congreso de la República. La CSJ dio trámite al antejuicio y, cuando el Congreso se preparaba para conocerlo, el 8 de mayo de 2015, Roxana Baldetti presentó su renuncia al cargo de vicepresidenta de la República (*Prensa Libre*, 8.5.2015). Su sustituto fue designado por el Congreso de la República de una terna propuesta por el presidente Pérez Molina, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución para el efecto. Fue designado el abogado conservador y político de arraigada trayectoria Alejandro Maldonado Aguirre.

La renuncia de Baldetti no contribuyó a la disminución de las manifestaciones. Conforme las investigaciones por el caso de defraudación aduanera avanzaron, aumentaron las sospechas del involucramiento del presidente Pérez Molina en dicho caso. Por otro lado, el 15 de junio, en una investigación sin relación con el caso La Línea, la CICIG y el Ministerio Público presentaron una solicitud de antejuicio contra el candidato vicepresidencial del partido que encabezaba las encuestas, Manuel Barquín, del Partido Lider, por su involucramiento en una red de lavado de dinero y financiamiento ilícito de campañas políticas (CICIG, 2015).

Si bien, en un inicio, las manifestaciones en la Plaza de la Constitución tuvieron como centro de sus demandas la exigencia de renuncia de la vicepresidenta Roxana Baldetti y del presidente Otto Pérez Molina, con cada nueva convocatoria los mensajes se diversificaron. Los nuevos señalamientos de corrupción, así como las nuevas revelaciones derivadas de las investigaciones, motivaron que las protestas pasaran de estar dirigidas al organismo

ejecutivo a constituirse en una crítica al sistema político en su conjunto. Esta crítica se convirtió en expresiones de rechazo al partido de gobierno, a los candidatos y partidos que encabezaban las encuestas de intención de voto —especialmente Manuel Baldizón, del partido Libertad Democrática Renovada y, en menor medida, Sandra Torres, de la Unidad Nacional de Esperanza—, así como en exigencias de reforma política centradas en el régimen electoral y el sistema de justicia.

La crítica se expresó más allá de las manifestaciones en la Plaza de la Constitución; hubo intervenciones de manifestantes en las actividades propagandísticas de diversos partidos políticos y grupos de ciudadanos retiraron propaganda de los partidos. La participación en estas manifestaciones aumentó rápidamente. Medios de comunicación estimaron que en la manifestación del 25 de abril participaron alrededor de 32.000 personas (*Soy502*, 27.4.2015). Las estimaciones para la manifestación del 16 de mayo, posterior a la renuncia de Baldetti, indicaban una participación de 60.000 personas (*Prensa Libre*, 17 de mayo de 2015). Todas estas actividades fueron llevadas a cabo por ciudadanos individuales sin aparente filiación partidaria. Un análisis conjunto de ASIES y la Dirección de Incidencia Pública (DIP) de la Universidad Rafael Landívar (URL), identificó al menos doce propuestas que varían entre algunas más moderadas y asequibles en el corto plazo —continuar los procesos judiciales por corrupción, impedir la inscripción de candidatos no idóneos o señalados de corrupción—, otras moderadas y radicales que requieren de una perspectiva de largo plazo —como las reformas institucionales, incluyendo la reforma al régimen electoral, a la Constitución, o a otros cuerpos legales— y algunas más radicales y de corto plazo como la instalación de un gobierno de transición o la postergación de las elecciones (Novales, 2015).

La demanda de renuncia del presidente Otto Pérez Molina se intensificó, mientras

que este se mostraba reacio a renunciar. No obstante, el 21 de agosto el Ministerio Público, con el apoyo de la CICIG, solicitó el inicio de un proceso de antejuicio en contra del presidente Pérez, que calificó dicho proceso como espurio (*Prensa Libre*, 21 de agosto de 2015). La movilización ciudadana se intensificó y llegó a su punto más alto el 27 de agosto, cuando organizaciones sindicales, estudiantiles, empresariales y grupos surgidos a raíz de la crisis apoyaron un paro nacional de labores y movilizaron una manifestación que superó los 70.000 participantes en la Plaza de la Constitución (*Soy502.com*, 27.8.2015). Otto Pérez se mantuvo en la presidencia hasta que el 1 de septiembre el Congreso le retiró la inmunidad tras realizar el proceso de antejuicio, y el Ministerio Público solicitó su aprehensión. Pérez renunció a la presidencia y se presentó ante un juez de manera voluntaria en la madrugada del 3 de septiembre (*Prensa Libre*, 3.9.2015).

Elecciones en crisis

A pesar de los llamados al boicot de las elecciones, estas se realizaron con normalidad. No obstante, se requirieron medidas extraordinarias del Tribunal Supremo Electoral. Aunque la crisis política se circunscribió originalmente al ámbito de la política nacional, alcanzó a la política local con la revocatoria de la inscripción de al menos cinco candidatos a alcalde y cuatro candidatos a diputado distrital, decisión tomada por el Tribunal Supremo Electoral luego de que estos no pudieran demostrar, mediante un documento de la Contraloría General de Cuentas —institución que tiene a su cargo la fiscalización del uso de los recursos públicos— su solvencia en el manejo de dichos recursos (la presentación de este documento es un requisito formal de la legislación electoral) (*Prensa Libre*, 4.9.2015). La revocatoria de las candidaturas alcanzó al expresidente Alfonso Portillo, quien se postulaba en

la primera casilla del listado nacional de diputados por el partido TODOS, luego de haber cumplido condena en una cárcel de Nueva York tras declararse culpable ante un juez de ese estado de haber lavado dinero producto de la corrupción en bancos estadounidenses. El Tribunal Supremo Electoral (TSE), a propuesta de algunos actores de la sociedad civil organizada, hizo uso de un artículo constitucional que establece que los funcionarios públicos deben cumplir con los criterios de «idoneidad, capacidad y honradez». El TSE también se mostró particularmente drástico con las infracciones al régimen de financiamiento partidario. Un ejemplo lo constituye la orden al partido Líder, que encabezaba las encuestas, de suspender la realización de actividades de propaganda electoral tras haber superado el techo de gastos de campaña, infracción que había sido común e impune en procesos electorales anteriores.

Las elecciones se realizaron en la fecha establecida, el 6 de septiembre de 2015, con una participación de 71,13%, la más alta de la era democrática, y un porcentaje de votos válidos que está entre los más altos desde 1985 (TSE, 2015).

El binomio presidencial del partido Líder, integrado por Manuel Baldizón y Edgar Barquín, que lideró las encuestas de intención de voto durante la mayor parte del año electoral, quedó en tercer lugar con apenas una quinta parte de los votos válidos. En contraposición, Jimmy Morales, un popular actor de comedia sin participación política previa salvo una malograda candidatura a alcalde en las elecciones de 2011, vio un ascenso vertiginoso a lo largo del proceso. La tendencia mostrada por las encuestas, en donde la intención de voto por Manuel Baldizón se redujo drásticamente a lo largo del proceso electoral mientras que la de Jimmy Morales y Sandra Torres aumentaba sostenidamente, se confirmó con el conteo de los votos del 6 de septiembre. Jimmy Morales obtuvo el mayor número de votos en primera vuelta, con 23,85%, Sandra Torres obtuvo el se-

gundo lugar, con 19,76%, y Manuel Baldizón quedó fuera de la segunda vuelta con 19,64% de los votos válidos (TSE, 2015).

Morales ganó en la mayoría de los departamentos, incluyendo el de Guatemala, que concentra al 22,33% de los empadronados. Sandra Torres obtuvo el primer lugar únicamente en Alta Verapaz, San Marcos, Izabal y Quiché. Manuel Baldizón ganó en Totonicapán, Baja Verapaz, Sololá y Petén. En Jalapa ganó Mario Estrada, de UCN. En la segunda vuelta electoral, realizada el 25 de octubre, Jimmy Morales derrotó a Sandra Torres con un 67,44% de los votos válidos, el mayor porcentaje alcanzado en elecciones presidenciales (TSE, 2015).

Más allá del sorpresivo desempeño electoral de Jimmy Morales y del desplome de Manuel Baldizón, otro aspecto novedoso es la disparidad entre los resultados de las distintas elecciones. Aunque Líder obtuvo apenas el tercer lugar en la elección presidencial, logró el mayor número de alcaldías –más de un tercio del total– y diputaciones. Como contraparte, FCN-Nación no obtuvo una sola alcaldía y apenas 11 de los 158 diputados, por lo que se constituirá como una bancada minoritaria (TSE, 2015).

Los resultados de la crisis

Un factor que fortaleció el movimiento ciudadano y que pudo haber sido determinante en el incremento de la participación en las manifestaciones fue la incorporación de actores organizados a la segunda manifestación. En ella participaron el Comité de Unidad Campesina (CUC), el Comité Coordinador de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), organizaciones estudiantiles de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y de universidades privadas, grupos de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil. El resultado de esta articulación fue la creación de un consenso social so-

bre la necesidad de una reforma política profunda. En junio de 2015, el Tribunal Supremo Electoral presentó al Congreso de la República una iniciativa de reforma al régimen electoral que conjugó demandas de la plaza, tales como la imposición de límites —inexistentes a la fecha— a la reelección de los miembros del Congreso, así como un más riguroso régimen de fiscalización del financiamiento partidario, con propuestas que organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas venían realizando por décadas, tales como la implementación de procesos democráticos dentro de los partidos políticos, el fortalecimiento del órgano electoral y la inclusión de grupos subrepresentados, tales como mujeres e indígenas, a través de acciones afirmativas. A finales de 2015, la reforma había avanzado considerablemente en el proceso legislativo y restaba su aprobación final. Mientras tanto, los procesos judiciales en contra de funcionarios señalados de corrupción continuaba su curso normal.

Bibliografía

- La Hora* (7.1.2015). «Pérez Molina: Fase de la CICIG en el país ya terminó», <<http://lahora.gt/perez-molina-fase-de-la-cicig-en-el-pais-ya-termino>>.
- CICIG (2015). «Desarticulan red de lavado de dinero», disponible en: <www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnto1,-detail,o&cntnto1articleid=615&cntnto1returnid=67>.
- Contrapoder* (7.7.2015). «Candidaturas frustradas: CGC revoca finiquitos y quedan fuera del proceso electoral», <<http://contrapoder.com.gt/2015/07/07/candidaturas-frustradas-cgc-revoca-finiquitos-y-quedan-fuera-del-proceso-electoral>>.
- Novales, H. (2015). «Corrupción, protesta, ¿reforma?», en *Revista Actualidad Política*, n.º 10, agosto, Guatemala, ASIES, disponible en: <[*Revista Actualidad Política* No10.pdf. *Prensa Libre* \(21.8.2015\). «Solicitan antejuicio contra presidente Otto Pérez Molina», <\[www.prensalibre.com/guatemala/justicia/solicitan-antejuicio-contra-presidente-otto-perez-molina\]\(http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/solicitan-antejuicio-contra-presidente-otto-perez-molina\)>.

 - \(3.9.2015\). «Renuncia el presidente Otto Pérez Molina», <\[www.prensalibre.com/guatemala/politica/renuncia-el-presidente-otto-perez\]\(http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/renuncia-el-presidente-otto-perez\)>.
 - \(17.5.2015\). «Así se escucha el himno cantado por 60 mil personas», <\[www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/renunciayafase2---si-defienden-su-tierra-y-su-hogar-asi-gritaron-60-mil-guatemaltecos\]\(http://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/renunciayafase2---si-defienden-su-tierra-y-su-hogar-asi-gritaron-60-mil-guatemaltecos\)>.
 - \(8.5.2015\). «Roxana Baldetti renuncia a la vicepresidencia», <\[www.prensalibre.com/guatemala/politica/roxana-baldetti-renuncia-a-la-vicepresidencia\]\(http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/roxana-baldetti-renuncia-a-la-vicepresidencia\)>.
 - \(4.3.2015\). «Otto Pérez afirma que no aceptará imposición para que siga CICIG», <\[www.prensalibre.com/guatemala/politica/otto-perez-afirma-que-no-acceptara-imposicion-para-que-siga-cicig\]\(http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/otto-perez-afirma-que-no-acceptara-imposicion-para-que-siga-cicig\)>.

Soy502.com \(27.8.2015\). «Paro27A: 70 mil personas piden la renuncia de Otto Pérez en la Plaza», <\[www.soy502.com/articulo/paro27a-70-mil-personas-piden-renuncia-otto-perez-plaza\]\(http://www.soy502.com/articulo/paro27a-70-mil-personas-piden-renuncia-otto-perez-plaza\)>.

Tribunal Supremo Electoral \(2015\). «Resultados elecciones generales de 2015», disponible en: <<http://resultados2015.tse.org.gt/resultados-2015>>.](https://s3.amazonaws.com/asies-books/books/2015_DISOP_</p>
</div>
<div data-bbox=)

HONDURAS

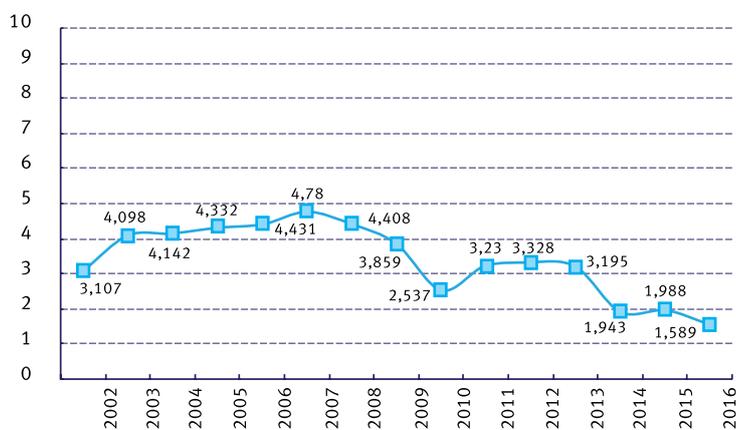
↓ = ↑ Valor Posición	Dim. I	Dim. II	Dim. III	Dim. IV	IDD-Lat 2016
↑	↑	↑	↓	↓	↓
3,161	5,249	-2,946	-2,190	1,589	
16 ^o	6 ^o	18 ^o	18 ^o	17 ^o	

Dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	
Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> * Percepción de respeto de las libertades civiles y derechos políticos * Género en el Gobierno * Condicionamiento de libertades por inseguridad
Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo * <i>Accountability</i> legal 	<ul style="list-style-type: none"> * Percepción de la corrupción * Desestabilización de la democracia
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> * Desempeño en salud * Desempeño en educación * Población bajo la línea de pobreza * Desempleo
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> * Brecha de ingreso * PIB per cápita

1. Honduras ha empeorado su puntuación global en casi un 21% respecto de la medición de 2015. El avance de las dimensiones de la *democracia de los ciudadanos* y de *las instituciones* no alcanzó para motorizar un crecimiento, debido a los retrocesos producidos en la *democracia social* y en la *económica*. Ello le significa no poder salir del conjunto de países con mínimo desarrollo democrático y ni siquiera alcanzar el promedio regional. Con estos valores,

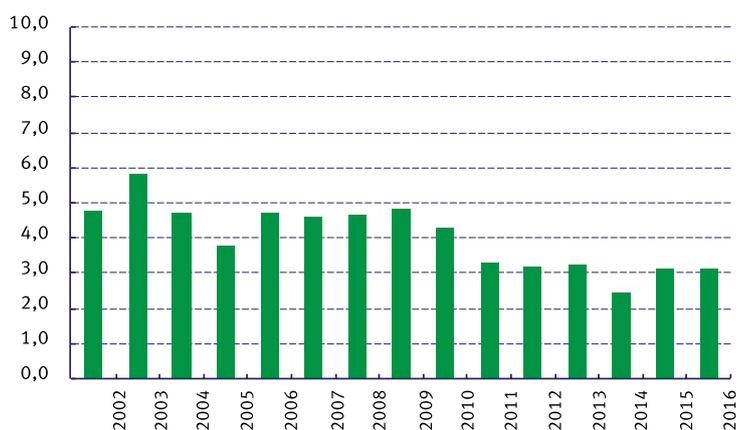
Evolución del IDD-Lat en Honduras 2002-2016

GRÁFICO 3.46



Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

GRÁFICO 3.47



Honduras empeora dos posiciones en el *ranking* regional y se coloca en el penúltimo lugar solo arriba de Guatemala. La puntuación obtenida es la peor desde el 2002 a la fecha. Se mantiene muy lejos de su mejor puntaje, obtenido en el 2007, con 4,780 puntos (gráfico 3.46).

Con Nicaragua y Guatemala son los países de América Central que califican con el peor nivel de desarrollo, mientras que Costa Rica y Panamá se presentan en lo alto de la tabla. Dos caras de una misma región geográfica. La caída de Honduras hubiera podido ser peor si no presentara avances en las dimensiones *democracia de los ciudadanos* y de *las instituciones* que minimizan los retrocesos en las otras dos dimensiones.

2. La dimensión I, que mide el *ejercicio de derechos políticos y libertades civiles*, *democracia de los ciudadanos*, mejora alrededor del 2% respecto al año anterior (gráfico 3.47). Esta variación positiva es producto de mejores resultados en las variables *género en el Gobierno* y *tasa de homicidios*, uno de los componentes de la variable *condicionamiento de las libertades por inseguridad*, pero ello no se traduce en una mejor ubicación en el *ranking* regional, pues mantiene en el 16º lugar.

La puntuación alcanzada sigue por debajo del promedio regional y ubica al país en el grupo de bajo desarrollo. De la región de América Central, Honduras y Guatemala son los países de peor comportamiento en esta dimensión. Honduras presenta bajas puntuaciones en los indicadores *respeto de las libertades civiles* y *derechos políticos* y *tasa de secuestros*, otro de los componentes del indicador *condicionamiento de las libertades por inseguridad*. Con este desempeño, el país no logra mejorar las bajas puntuaciones recibidas en el índice de *libertades civiles* y en el de *derechos políticos* desde el 2010 a la actualidad.

3. El valor obtenido en *calidad institucional* y *eficiencia política*, *democracia de las instituciones* es mayor al puntaje logra-

do en 2015, con un avance del 15% (gráfico 3.48). Es el segundo año consecutivo que Honduras logra mejorar su puntuación y, en esta ocasión, producto de mejores puntajes obtenidos en *percepción de la corrupción* y *accountability*, por un lado, y por el otro, que el resultado que presenta en *participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo* es uno de los más altos de la región. El resto de los indicadores se mantuvo estable en valores relativamente bajos.

En esta dimensión, por segunda vez Honduras se ubica por encima del promedio regional y se mantiene entre los países que presentan desarrollo democrático medio: El Salvador, Panamá y Bolivia. A pesar del crecimiento en esta dimensión, Honduras se mantiene en el sexto lugar que había alcanzado en el 2015.

4. La caída de Honduras en la *dimensión social* hace que se aleje del promedio regional que había superado en 2011 y 2012 (gráfico 3.49). Obtiene el peor valor desde el 2002 a la fecha, lo cual se traduce en una peor ubicación en el *ranking*, pasando de 15° al último lugar. Con este resultado se vuelve a ubicar en el conjunto de países con mínimo desarrollo democrático, y es el único de los 18 países que clasifica en esta categoría. El resto de los países de América Central se sitúan entre los que presentan desarrollo democrático medio o bajo.

El resultado se explica por el pobre rendimiento en los indicadores que componen los subíndices de *desempeño en salud* y *en educación*, y fundamentalmente por la caída en la variable que mide el *desempleo urbano* y la persistencia del peor puntaje en *población bajo la línea de la pobreza*.

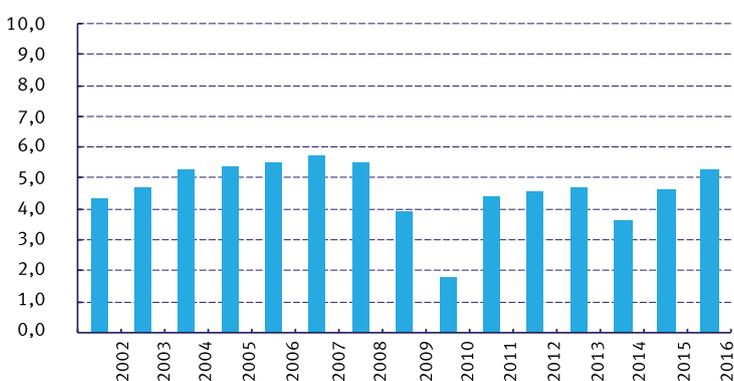
5. En lo relativo a su *desarrollo económico*, las peores puntuaciones recibidas en todas las variables que conforman esta dimensión hacen que Honduras reciba la puntuación más baja desde el 2002 a la fecha. Se aleja, por tanto, del puntaje del 2005, que le había permitido situarse por encima del promedio regional por única

vez en el IDD-Lat (gráfico 3.50). El descenso es de alrededor del 8% y esto modifica su ubicación en el *ranking*; desciende una posición y pasa del 17° al último lugar.

El promedio de su propia serie histórica lo ubica en torno a un punto por debajo del promedio regional latinoamericano. Con la calificación recibida se ubica en el conjunto de países con bajo desarrollo democrático, junto con Bolivia, Brasil, El Salvador y Guatemala. En América Central ningún país califica con alto desarrollo democrático. El resto de la región muestra desarrollo democrático medio.

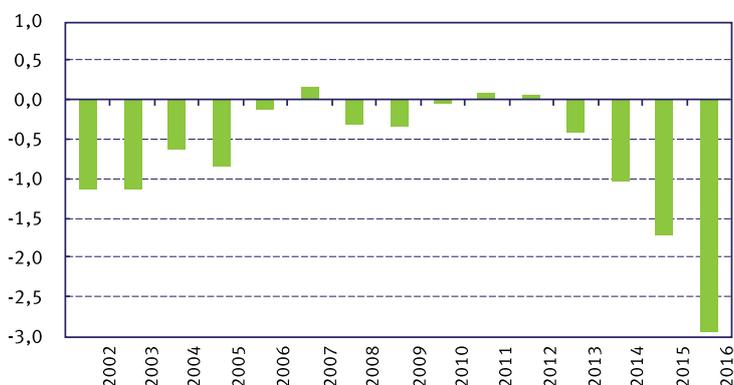
Evolución de la dimensión calidad institucional y eficiencia política

GRÁFICO 3.48



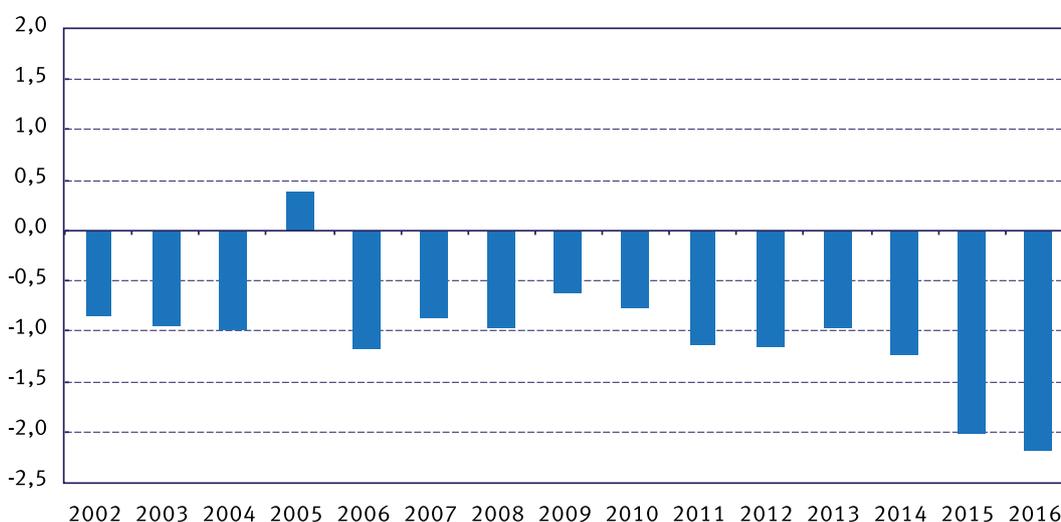
Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.49



Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

GRÁFICO 3.50



CONCLUSIONES

- Honduras ha empeorado su puntuación final en casi un 21% respecto de la medición anterior.
- El peor comportamiento de las dimensiones de *democracia social* y *democracia económica* motoriza este descenso.
- Permanece en el conjunto de países con mínimo desarrollo democrático y no alcanza el promedio regional.
- Desciende dos posiciones en el ordenamiento regional.
- Presenta avances en *democracia de los ciudadanos* y *de las instituciones*, que son neutralizadas por los pobres desempeños en las dimensiones de la *democracia social* y *económica*.
- En *democracia de los ciudadanos* Honduras mejora alrededor del 2% respecto al año anterior. El signo positivo no se traduce en una mejor ubicación en el *ranking* regional (16° lugar). Pertenecer a los países con bajo desarrollo democrático.
- En *democracia de las instituciones*, la puntuación es 15% mayor a la obtenida en 2015. Por segunda vez se ubica por encima del promedio regional y forma parte de los países que presentan desarrollo democrático medio.
- En *democracia social*, Honduras presenta una fuerte caída. Obtiene el peor valor desde el 2002 a la fecha, lo cual se traduce en la caída al fondo del ordenamiento regional. Es el único país con mínimo desarrollo democrático.
- La *dimensión económica* muestra puntuaciones negativas en todas las variables que conforman esta dimensión. Honduras recibe el peor valor desde el 2002 a la fecha. Desciende al fondo de la tabla, 18° lugar. Se ubica en el conjunto de países con bajo desarrollo democrático.

EL DESAFÍO DE LA ESTABILIDAD

José Alejandro Cepeda⁵⁵

En 2015 Honduras comenzó a consolidar ciertas mejorías a nivel económico, social y político, llenando de expectativas a su ciudadanía y asumiendo a la vez el complejo reto que eso conlleva. Se trata del segundo año en que el abogado Juan Orlando Hernández como quincuagésimo quinto presidente constitucional, proyectado hasta 2018, ha definido un estilo pragmático sin desligarse de la línea ideológica de centroderecha que caracteriza al Partido Nacional.

Enfrentar los desafíos de que Honduras reduzca sus altas tasas de violencia, apunte a una economía más estable y genere un nuevo modelo de comunicación política son las metas concretas que han caracterizado al país en los últimos meses, ante una difícil realidad donde aún los homicidios, la corrupción y la pobreza son altamente visibles. Recordemos que Hernández fue elegido en 2013 por el 36% de votantes en unos comicios en que participó el 61% de la población, venciendo una tendencia abstencionista, momento desde el cual ha intentado proyectar una imagen renovada de la nación y del ejercicio del poder. A continuación aparecen los acontecimientos principales que permiten analizar la agenda de un país aún convulso que busca cambiar.

La seguridad como punto de partida para la democracia

El secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Ban Ki-moon, visitó Honduras en enero de 2015 y fue recibido como huésped de honor. Conoció allí los avances en materia

de seguridad, educación y salud que han sido la carta de presentación del Gobierno, relacionándolos con la disminución del número de asesinatos, logros en la lucha contra el narcotráfico y la generación de empleo.

En efecto, la seguridad ciudadana ha sido uno de los elementos centrales de la administración Hernández, quien ha admitido que sin recuperar el monopolio de la fuerza en todo el país es imposible avanzar en los frentes sociales. El éxito en la baja de asesinatos se debe a las acciones de la Fuerza Nacional de Seguridad Interinstitucional (FUSINA), un cuerpo institucional mixto que ha integrado a cerca de 18.000 miembros de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, el Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia, agentes migratorios y de inteligencia, para revertir coordinadamente la tendencia de que Honduras sea considerado año tras año uno de los países más violentos de América Latina. En línea con estos avances, el Congreso Nacional inició el debate de la nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional, que tiene como objetivo establecer las bases jurídicas fundamentales y generales, así como la estructura organizacional básica de la Secretaría de Seguridad para garantizar un eficiente control, administración y funcionamiento de la institución policial.

El balance de 2015 ofrece la desarticulación de 176 bandas criminales. Más de 700 de sus integrantes fueron puestos a la orden de los tribunales de justicia y se ejecutaron 3600 órdenes de captura, gran parte de las cuales eran acusaciones por homicidio, lo que muestra la grave situación de violencia que aún amenaza al país. La Policía Nacional y la Fuerza Nacional Antiextorsión lograron recuperar millones de lempiras cobradas por impuestos de guerra forzados o extorsiones a favor de las bandas criminales. En perspectiva, las cifras cuantifican resultados positivos, aunque para varios sectores de la población se tiene la percepción de que estos

⁵⁵ Periodista. Politólogo, Pontificia Universidad Javeriana. Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales, Universidad París III Sorbonne Nouvelle y Universidad Externado de Colombia.

esfuerzos aún son insuficientes y deben ser reforzados, como lo ha prometido el Gobierno.

El lastre de la corrupción sobre las instituciones públicas

A pesar de los logros señalados en materia de seguridad, el Gobierno de Juan Orlando Hernández se ha visto cuestionado por la oposición, ya que miles de hondureños se han movilizado como *indignados* en las calles para protestar contra la corrupción, demandando la instalación de una comisión internacional contra la impunidad, un efecto réplica del caso guatemalteco, donde se generó una comisión similar, la CICIG. El suceso tiene un aspecto positivo, pues muestra una activación de la sociedad civil sobre los asuntos públicos, pero a la vez confirma la alta percepción de corrupción que vive el país.

Ante la presión, el Gobierno solicitó a la Organización de Estados Americanos (OEA) y a las Naciones Unidas (ONU) una misión facilitadora para resolver la crisis. La petición fue formalizada a finales de junio de 2015 en Washington y Nueva York por el canciller hondureño Arturo Corrales. La misión fue presidida por el diplomático chileno John Biehl, del Departamento de Asuntos Políticos de la OEA, y Andrés Salazar, jefe del equipo para Centroamérica del Departamento de Asuntos Políticos de la ONU. Se puede catalogar que Honduras actuó correctamente, pues a pesar del riesgo de perder soberanía en un asunto interno como es la lucha contra la corrupción, evitó caer en el desprestigio completo de la experiencia guatemalteca. Si hubiese decidido poner una cortina sobre la situación de los diversos escándalos que aquejan al país, aunque no implicasen directamente al Gobierno, la crisis podría haber escalado.

Tras varios encuentros entre la misión facilitadora, el gobierno y grupos de la sociedad civil, se creó la Misión de Apoyo

contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH). La polémica no dejó de existir, pues los grupos de oposición de indignados insinuaron que la MACCIH no tenía capacidad efectiva de combatir la corrupción y solo era un ente de asesoramiento y apoyo. Sin embargo, a finales de 2015 se supo que la misión escogería autónomamente los casos que investigará con total independencia, lo que motivó a que la oposición resolviera darle una oportunidad.

Paralelamente, entre los polémicos escándalos que causaron revuelo destaca el caso *Rosenthal*, en el que hondureños de supuesta alcurnia social fueron acusados por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos por corrupción y lavado de dinero. Se relacionaron con el tráfico de drogas a los propietarios del Banco Continental, Jaime Rosenthal Oliva, su hijo Yani y su sobrino Yankel Rosenthal, este último detenido en Miami, Florida. Además se entablaron cargos contra Andrés Acosta García, abogado del Grupo Continental. Esta situación provocó el cierre del Banco Continental, el cual ha sido sometido a liquidación forzosa por la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS). Ante este oscuro panorama, el presidente Hernández aclaró que los problemas con la justicia de los Estados Unidos deberán resolverse, pero que en principio ante cualquier solicitud de extradición tendrán que agotarse primero los procedimientos de justicia domésticos.

Como si este tipo de situaciones negativas no fueran suficientes entre muchas otras, fueron acusados por corrupción el expresidente Rafael Leonardo Callejas (1990-1994) y el abogado Alfredo Hawit Banegas, como parte del comportamiento mafioso que envuelve a la FIFA en el mundo. Callejas, miembro confeso de una red de crimen organizado de las confederaciones deportivas regionales Concacaf y Conmebol, a las que se acusa de haber aceptado cerca de doscientos millones de dólares en presuntos sobornos para obtener derechos de transmisión y comercialización de

torneos y partidos, evitó la extradición al entregarse voluntariamente a la justicia estadounidense, mientras que Hawit fue extraditado desde una prisión en Suiza hacia los Estados Unidos para responder por sobornos relacionados en el ámbito del fútbol.

Reelección presidencial: ¿consolidación o riesgo?

2015 abrió la puerta a un hecho trascendente para el futuro de Honduras. La Corte Suprema de Justicia dio el visto bueno a la reelección presidencial, al derogar el artículo constitucional 239 que la prohibía desde 1982. La Sala de lo Constitucional, por unanimidad de votos, falló a favor de los 15 diputados del Partido Nacional y uno de la Unificación Democrática y contaba además con el apoyo del expresidente Rafael Leonardo Callejas.

La despenalización del artículo 239 de la Constitución de la República, que prohibía referirse al tema de la reelección, abrió las puertas a una polémica donde el interés coyuntural de los actores políticos pareciera primar sobre la lógica institucional a largo plazo. La oposición ha asegurado que la campaña para hacer inaplicable dicho artículo —promovida por algunos miembros de la Corte Suprema de Justicia o el expresidente Callejas, del mismo partido de Gobierno— buscaba favorecer una posible reelección del presidente Hernández e incluso del propio Callejas.

Por otro lado, el cambio constitucional se presentó seis años después de que el presidente Manuel Zelaya fuera derrocado y expulsado de Honduras en junio de 2009, justamente por intentar una consulta popular para reformar la carta y permitir la reelección, en línea con la tendencia de países gobernados por líderes de izquierda en años recientes como Venezuela, Ecuador, Bolivia o Nicaragua, aunque también en el club reeleccionista se incluye al derechista Álvaro Uribe de Colombia.

El expresidente Zelaya, principal opositor del Gobierno, afirmó que la Corte Suprema de Justicia no tenía las facultades para resolver el tema de la reelección y acusó al proceso de fraudulento e ilegal. No obstante, el derrocado presidente no ha confirmado ni negado una futura candidatura presidencial, lo que demuestra un doble rasero en las intenciones de criticar una reforma de este tipo según la conveniencia de quien lo mire, pero ha sugerido que tiene la intención de vencer al presidente Hernández electoralmente.

Esta polémica se ha desarrollado en una era en que la política nacional ha intentado superar el predominio exclusivo del bipartidismo tradicional (Partido Nacional y Partido Liberal), y cuando Honduras ha querido desterrar definitivamente los fantasmas del tutelaje militar del pasado y un entorno sociológico autoritario. Sobre el primer aspecto, en los últimos años partidos como el PINU (Partido de Innovación y Unidad), el PUD (Partido Unificación Democrática) y el PDCH (Partido Demócrata Cristiano de Honduras), sumados a otros más recientes tras la crisis de 2009 como el Partido Libertad y Refundación (Libre), Partido Anticorrupción (PAC), Partido Alianza Patriótica (Alianza) y Frente Amplio Político Electoral en Resistencia (FAPER), han ofrecido un sistema de partidos más abierto y no institucionalizado, aunque el futuro de algunos de estos es incierto, como en los casos de FAPER y Alianza, debido a sus pobres resultados.

Más allá de estos cambios, es sostenible que Honduras ha logrado estabilizarse institucionalmente tras el golpe contra Zelaya, una sombra que no debería volver a repetirse. En términos generales, el país, aunque sigue teniendo un desempeño democrático bajo, ha recuperado la relación entre los ciudadanos y las instituciones. Se puede hablar de una mayor eficiencia en términos de la participación de los partidos políticos en la rama legislativa y de un esfuerzo del Gobierno por ofrecer una

rendición de cuentas de sus políticas. De seguir este rumbo, Honduras podría alcanzar en el mediano plazo una mejora de su desempeño democrático, como lo ha venido logrando El Salvador, alejándose de los niveles preocupantes que agobian a Guatemala y a Nicaragua.

En una nación que según la organización Freedom House en su informe de 2016 aún es catalogable solo como «parcialmente libre» y que el PNUD clasifica con un índice de desarrollo humano medio, el segundo año del gobierno de Juan Orlando Hernández ha ofrecido algunos vientos positivos. Sin embargo, si se aceptara la tesis de que el Partido Nacional y el Gobierno de Hernández están haciendo bien las cosas y Honduras estaría mejorando, vale la pena preguntarse: ¿ameritan ciertas mejoras la reelección del presidente?, ¿sería preferible aumentar el período presidencial para dar mayor continuidad a los planes de gobierno?, ¿estaría diseñada esta reforma para favorecer al presidente de turno?, ¿podría el Partido Nacional estar jugando con fuego al promover la reelección y llegar a ver a su archirrival, el expresidente Manuel Zelaya, reelegido en un futuro?

Una respuesta tentativa sugiere que lo más lógico es trabajar para que los esfuerzos del Gobierno de Juan Orlando Hernández en materia de seguridad, sumados a mejoras en el empleo y a su discurso integrador, se consoliden en este período de gobierno y se puedan cerrar espacios a la violencia y a la corrupción. Si Hernández está pensando en el futuro y en pasar a la historia como un hombre sensato, el Partido Nacional también debería apostar por la continuidad de sus políticas públicas, antes que a nombres específicos. El reto para Honduras sigue siendo poder contar con líderes que prefieran aspirar a ser estadistas antes que líderes carismáticos o irremplazables cabezas políticas, pero este no es un desafío exclusivo del país, sino de buena parte de América Latina. Honduras encara con especial ahínco esta disyuntiva.

Hacia una educación más competitiva

Honduras ha venido haciendo esfuerzos por implementar un sistema educativo más eficiente. La gestión, a cargo de la Secretaría de Educación en manos del ministro del ramo, Marlon Escoto, se desarrolla en torno al Plan Estratégico Institucional 2014-2018. El plan está orientado a resultados y tiene un enfoque de valor público, lo que implica que la planificación educativa se orienta hacia la consecución de logros concretos que generen cambios positivos comprobables de beneficio público, esencialmente en el servicio educativo ofrecido a niños y niñas, jóvenes y adultos.

El Plan Estratégico, concordante con la Ley Fundamental de Educación, el Plan de Nación y Visión de País y el Plan Educación para Todos (EFA, por sus siglas en inglés), se ha propuesto objetivos que venían siendo reclamados desde hacía varios lustros. Se implementa a través de seis áreas estratégicas concentradas en realizar mejoras en el acceso, la calidad, la eficacia, la competitividad, la gestión y la participación. Dentro de un espíritu de buscar ofrecer una inserción adecuada al contexto global para superar el aislacionismo de décadas pasadas, Honduras se ha planteado fortalecer la enseñanza del idioma inglés. También aplicar tecnologías de la información y la comunicación, impartir formación técnica profesional, empresarial y ocupacional, así como construir y mejorar la infraestructura física y pedagógica de los centros de educación técnica vocacional y profesional.

En 2015 es aún precipitado evaluar todos los logros de esta política pública, pero destaca el alcance de la meta de los 200 días de clases, que desde 2014 se había convertido en el marco bajo el cual el Gobierno comenzó a delinear los objetivos educativos. Esto implica una mayor cobertura geográfica y temporal para miles de estudiantes a lo largo del país. A partir de aquí los retos deberán apuntar a mejorar la calidad educativa, pasando por el remo-

zamiento del 75% de los centros educativos, invertir más recursos en textos escolares y garantizar que todos los espacios físicos tengan acceso a Internet. Se espera que la gestión en diferentes etapas de más de 3000 millones de lempiras arroje frutos en los años posteriores, lo que requiere a la vez de una nueva cultura del proceso educativo que apele por igual a docentes y padres de familia.

Salud para la salud

Aunque la Secretaría de Salud posee la mayor cobertura de servicios en la población, se considera que es necesario aumentar la calidad de la atención. Según datos del Foro Nacional de Derecho a la Salud se calcula que 72% de los hondureños tienen cobertura a través de los 28 hospitales y centros de salud de todo el país. El Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) cubre la mayor parte de este porcentaje, mientras que una minoría lo hace la empresa privada. Sin embargo, el problema radica en cómo dar atención a la población que no está asegurada y vive en lugares remotos del país, esto es, entre 20% y 30% de los habitantes del territorio.

Estos problemas se agudizan cuando se recuerda que la cobertura implica atención curativa, pero en salud es vital hablar de atención preventiva, desde la vacunación, el saneamiento ambiental o la lucha contra enfermedades. Para atender a los ocho millones de hondureños se necesitan aproximadamente 56 hospitales, el doble de los actuales, que se ubican en Tegucigalpa, San Pedro Sula, Choluteca, La Ceiba y Danlí, pero no tienen presencia en las áreas fronterizas y en La Mosquitia, entre otras. La Secretaría de Salud trabaja con modelos descentralizados de gestión, sumada al reciente esfuerzo de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) con el programa de atención primaria en salud, enfocado en la prevención, para las zonas postergadas. Este

enfoque diferencial se ha hecho necesario pues, por ejemplo, en Honduras existen más de 80 comunidades que tienen modelos descentralizados de gestión, donde la comunidad organizada recibe el presupuesto, contrata el personal, compra los medicamentos e insumos, además de promover la atención primaria en salud.

Para concretar estos cambios el Gobierno de Juan Orlando Hernández ha tenido que ceder a mejorar las condiciones laborales de los empleados públicos del sector, por lo cual determinó otorgarles un aumento salarial de 1800 lempiras. Por ello, a partir de 2015 se ha logrado que ningún servidor de la salud gane menos de 7300 lempiras. Además se anunció que la proyección en recaudaciones permitirá que más hondureños reciban este beneficio, pero el presidente solicitó paciencia en estas decisiones porque se debe evaluar el impacto a largo plazo. Este mensaje fue dirigido a los empleados del Registro Nacional de las Personas (RNP), la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) y la Empresa Nacional de Artes Gráficas que también se sumaron a las peticiones.

Género y violencia

En Honduras la situación que envuelve a las mujeres es tradicionalmente difícil en la mayoría de aspectos, pues es un país que excluye en los niveles culturales, laborales y simbólicos, lo cual se refleja en una alta violencia. Iniciativas como el programa GEDEON de la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), han venido promoviendo una discusión pública de estos temas, comentando que el primer paso para combatir especialmente la violencia contra la mujer y la infancia es romper el silencio y hablar de ella. Justamente uno de los mensajes importantes en este sentido es explicar que la violencia se sostiene porque hay mucho silencio o porque no se aborda en ningún ámbito, sea familiar, escolar, laboral o en el interior de los grupos religiosos.

La posición de la ASJ plantea que la violencia es una conducta aprendida y, por lo tanto, se puede desaprender. Un ejemplo es la cultura del machismo, aún imperante en Honduras y en el resto de Latinoamérica, para cuya ruptura es necesario influir en los hombres y exigir el cumplimiento de la legislación existente contra la violencia, la proveniente de tratados internacionales, así como promover una sociedad más justa y con equidad de género en las instituciones educativas y los medios de comunicación. Honduras es uno de los países con mayor estructura patriarcal convencional, pero en la cual paradójicamente ante los niveles de violencia son las mujeres las que deben sacar adelante sus hogares o ser víctimas de los femicidios o la violencia sexual.

Uno de los mayores aportes a esta temática apareció en mayo de 2015 con el informe *Violencia y seguridad ciudadana. Una mirada desde la perspectiva de género*, un trabajo conjunto del Proyecto de Convivencia y Seguridad Ciudadana, impulsado por el PNUD y ONU Mujeres y apoyado financieramente por la agencia de cooperación de los Estados Unidos USAID, con el soporte de las Corporaciones Municipales y las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM).

El estudio ratifica que Honduras es uno de los países de la región latinoamericana más afectado por la criminalidad y la violencia. Por eso sus desafíos en seguridad ciudadana son grandes, el principal de los cuales es revertir las relaciones de poder que históricamente han sido desiguales para hombres y mujeres, mediante la construcción social de políticas públicas que tomen en cuenta este hecho y consideren a las mujeres en su formulación. El diagnóstico visualiza la violencia de género como un asunto de seguridad ciudadana, y estudia y desarrolla un abordaje diferenciado entre hombres y mujeres dentro de un marco territorial que abarca los municipios de San Pedro Sula, Tela, La Ceiba, Choloma y Distrito Central, los mismos en los que tuvo intervención el pro-

yecto de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Organizaciones y redes de mujeres feministas formaron parte del proceso de investigación.

Significativamente, desde que el femicidio fue tipificado como delito en el Código Penal (2013), entendido como la «muerte a una mujer por razones de género, con odio y desprecio por su condición de mujer», no hay ingresos por este delito en los juzgados penales o en los tribunales de sentencia. El informe señala que se siguen registrando los casos como parricidio, homicidio o asesinato de mujeres, lo cual da cuenta de la necesidad de sensibilizar y formar a la ciudadanía y al personal de los sectores salud, justicia y al Ministerio Público sobre las especificidades del femicidio, para que se le pueda identificar, denunciar, investigar, judicializar y sancionar como tal.

Durante los diez años investigados que se reproducen (2005-2014), las autoridades públicas reportaron una cifra acumulada de 4018 muertes violentas de niñas, mujeres y femicidios, ocurridos a un ritmo ascendente que bajó por primera vez en 2014, cuando se registraron 531 casos, 105 menos que el año previo. Esto significa que el problema creció en un 263% desde el año 2005, cuando se registraron 175 decesos, y el año más crítico fue 2013, con 636 casos. La tarea para acabar con esta lamentable realidad está por hacerse.

En busca de prosperidad económica

Uno de los diagnósticos recurrentes respecto a Honduras es su potencial. Recordemos que el país se encuentra ubicado en la parte más ancha del istmo centroamericano, con una valiosa variedad de diversidad natural y geográfica, y tiene comunicación con el Atlántico a través de una amplia costa y con el Pacífico por medio del Golfo de Fonseca. ¿Cómo se explica entonces que en los últimos años, según datos del Banco Mundial, Honduras man-

tenga el promedio de pobreza extrema más alto de la región centroamericana, con una tasa de 19,6% de su población, seguido por el 15,5% en Guatemala, país que tiene casi el doble de habitantes?

Según el Banco Mundial, la pobreza en Honduras apenas ha cambiado desde 1998, a pesar del crecimiento económico positivo de alrededor de 3% anual en términos reales. Si bien el PIB per cápita se ha mantenido estancado en 0,3% anual, esto explica solo parcialmente la falta de progreso en los indicadores de la pobreza, que aún amenaza a cerca del 60% de la población. También existe la percepción de que el empleo ha aumentado pero es inestable o transitorio. ¿Qué se puede hacer para contrarrestar esta situación?

Una salida ha sido buscar la prosperidad económica, aprovechando la condonación de deuda obtenida por Honduras gracias a la iniciativa País Pobre Altamente Endeudado (HIPC), esperando destinar los recursos liberados a la implementación del programa Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP). En ese sentido, una alianza importante ha sido el Triángulo Norte de Centroamérica, en el que Honduras junto con Guatemala y El Salvador vienen perfilando una ruta de desarrollo. Por ello el presidente Juan Orlando Hernández y sus homólogos se reunieron en Guatemala con el vicepresidente de Estados Unidos, Joseph Biden, para explicarle los alcances del Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAP), impulsado con apoyo de ese país y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este tipo de alianza destaca por apartarse de la orientación política que prima en la vecina Nicaragua bajo el Gobierno de Daniel Ortega, insistentemente orientado a la izquierda populista y afectado por la disminución de recursos provenientes de Venezuela. Hernández anunció así la aprobación de una partida de 750 millones de dólares para el fortalecimiento institucional del Triángulo Norte de Centroamérica.

Entre las medidas internas, en Honduras las reformas fiscales, las asociaciones público-privadas y la caída del precio del petróleo internacional, entre otros factores, han generado un marco posible para corregir su endeble economía. En primer lugar, Centroamérica está favorecida por la coyuntura internacional, pues accede a mejores precios del petróleo y busca mayor crecimiento en sus actividades. Por otro lado, Estados Unidos aún marca un factor de dinamismo en términos económicos, que permite a Honduras beneficiarse de las remesas que han venido aumentando y afectando positivamente la balanza comercial. Al margen de esta coyuntura, el país se ha propuesto la meta de sostener la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, para al mismo tiempo promover mejoras en la calidad de la educación y la productividad laboral.

Desde la infraestructura el Gobierno de Juan Orlando Hernández viene prestando atención a varios aspectos, como son la atención en carreteras y el transporte aéreo. Por ejemplo, para mejorar la capacidad de exportación del país, se ha planteado la renovación del importante puerto regional de Puerto Cortés, además de fortalecer la carretera CA-5 que conecta con Centroamérica, cuidar el corredor al Pacífico, su ventana agrícola y su conexión hacia Guatemala. En estos proyectos el capital privado y externo serán necesarios para complementar las partidas nacionales. Igualmente, se ha proyectado la apertura del aeropuerto de Palmerola para el año 2018, que contribuirá a la renovación de la conexión aérea del país.

Se puede concluir que justamente solo una mejoría en la perspectiva económica permitirá afianzar la estabilidad gubernamental que perfila la administración de Juan Orlando Hernández como su legado. Si estos proyectos tienen impacto en la ciudadanía y se combinan con resultados continuos en materia de seguridad, educación y salud, podremos hablar en un mediano plazo de un país con una democracia prometedor. De lo contrario, nos resignaremos a que Honduras siga esperando su oportunidad.

MÉXICO

↓ = ↑ Valor Posición	Dim. I	Dim. II	Dim. III	Dim. IV	IDD-Lat 2016
	↓ 4,255 14 ^o	↑ 3,806 10 ^o	↑ 0,466 10 ^o	↓ 0,652 6 ^o	↑ 4,454 9 ^o

Dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	
Fortalezas	Debilidades
	* Condicionamiento de las libertades por inseguridad
Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas	Debilidades
* Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo	* Percepción de la corrupción * <i>Accountability</i> * Desestabilización de la democracia
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas	Debilidades
* Eficiencia en educación * Desempleo urbano	* Eficiencia en salud
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades
* Libertad económica * PIB per cápita	

1. México ha logrado este año revertir la tendencia negativa que mostró en 2014 y 2015. Mejora en el IDD-Lat 2016 su puntuación un 1%, aunque aún está lejos de su mejor valor, logrado en el 2003 (gráfico 3.51). Históricamente, México formó parte del grupo de países con desarrollo democrático medio y ha superado siempre el promedio regional; sin embargo, por segunda vez se coloca por debajo del promedio regional y forma parte del conjunto de países con bajo desarrollo democrático, junto con El Salvador, República Dominicana y Paraguay. Esto, por otro lado, se traduce en una mejor ubicación en el *ranking*, sube una posición y alcanza el noveno lugar.

El comportamiento de las dimensiones ha sido negativo en *democracia de los ciudadanos* y *democracia económica*; mientras que muestra crecimiento en la *democracia de las instituciones* y en *democracia social*. Si tomamos en cuenta a los dos megapaíses, el comportamiento de México ha sido opuesto al de Brasil, que muestra una tendencia negativa. México aún está en una zona de alarma, porque a pesar de revertir la tendencia negativa que venía presentando en los últimos años, su crecimiento es muy leve y su puntuación final lo coloca en la misma situación del 2015, lejos de los 6,000 puntos que había logrado en los tres primeros años de medición del IDD-Lat, cuando presentaba expectativas de acceder al grupo de países con alto desarrollo democrático. En el 2016 se mantiene en el entorno de los 4,000 puntos, cerca del límite del mínimo desarrollo democrático.

2. El puntaje alcanzado en la *dimensión de derechos y libertades*, que mide la *democracia de los ciudadanos*, ha sido levemente más bajo que el obtenido el año anterior, lo que lo aleja del valor promedio de la serie (gráfico 3.52). México ocupa la misma 14ª posición que en 2014 y 2015. El descenso de su puntuación es producto de caídas en los indicadores *voto de adhesión política* y *tasa de secuestros*, este último

uno de los componentes de la variable *condicionamiento de las libertades por inseguridad*.

Tanto en *participación de la mujer en el Gobierno*, como en *tasa de homicidios*, los puntajes son superiores a los del 2015. En esta dimensión México integra el conjunto de países con bajo desarrollo democrático, empeorando su categorización, pues en el 2015 presentaba desarrollo democrático medio.

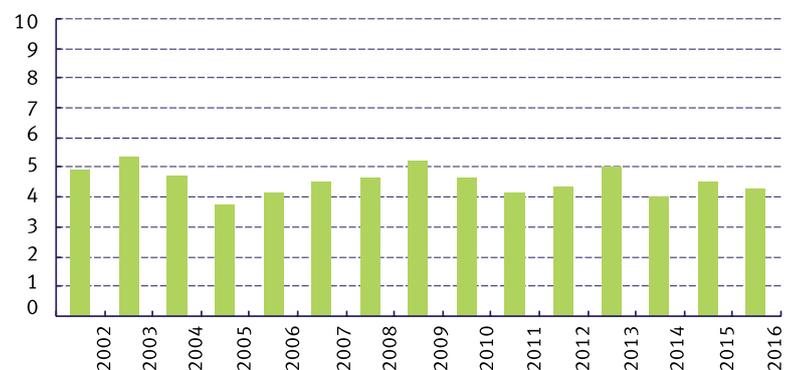
Evolución del IDD-Lat en México 2002-2016

GRÁFICO 3.51



Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

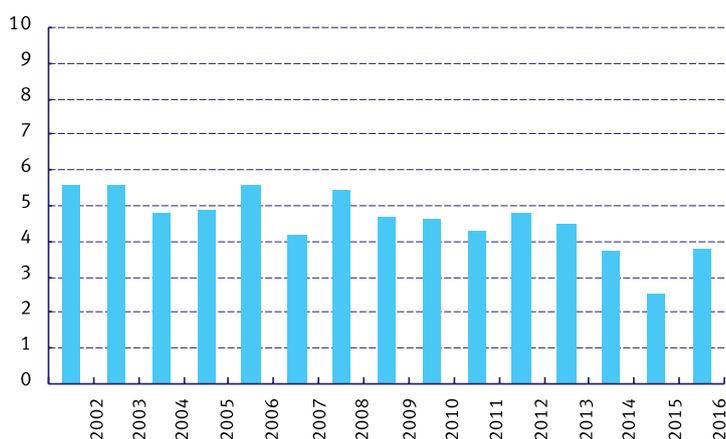
GRÁFICO 3.52



3. El valor obtenido por México en *calidad institucional y eficiencia política, democracia de las instituciones* ha mejorado un casi el 49% (gráfico 3.53). Con ello se aleja de su peor valor de la serie, que había sido el del 2015, y rompe la tendencia negativa iniciada en el 2013.

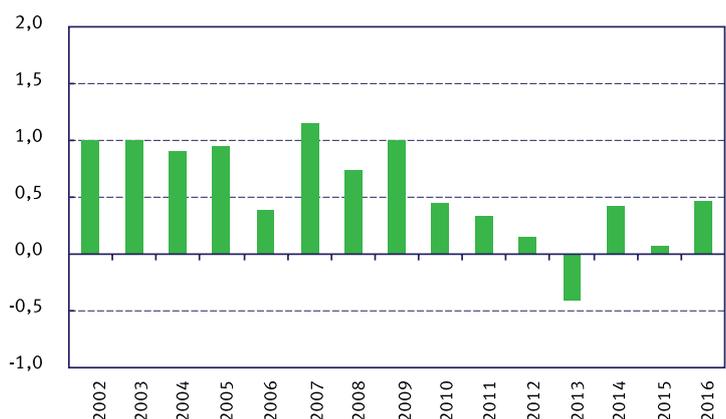
Evolución de la dimensión calidad institucional y eficiencia política

GRÁFICO 3.53



Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.54



Este comportamiento se explica por los avances en los indicadores de *accountability legal*, levemente el índice de percepción de la corrupción y porque logra salir del castigo por el *factor de anormalidad democrática*, que había padecido en el 2015 por la crisis institucional vivida el año anterior. Como consecuencia de este crecimiento, el país gana cuatro posiciones en el *ranking* regional y pasa del 14° al 10° lugar. En esta dimensión, México deja la calificación de mínimo desarrollo democrático y pasa al grupo de países con bajo desarrollo democrático, junto con República Dominicana, Perú, Colombia y Ecuador.

4. En la *dimensión social*, México presenta un fuerte avance, consecuencia de las aumentos en los indicadores que componen la variable *eficiencia en salud y en educación* y fundamentalmente en el indicador *población bajo la línea de la pobreza* (gráfico 3.54). Solo presenta resultado negativo el indicador de *desempleo*.

Esta puntuación no determina un avance en el *ranking* regional, ya que se mantiene en la décima posición. Pertenece al conjunto de países que presenta desarrollo democrático medio y se coloca por encima del promedio regional. Aún está lejos del mejor valor de su serie, obtenido en el 2007.

5. En la dimensión IV, que da cuenta de la *capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica*, el país muestra una peor puntuación, del orden del 58%, con respecto al año anterior, se aleja de los mejores puntajes de toda la serie (2004, 2009 y 2014) y obtiene el peor resultado desde el 2002 a la fecha (gráfico 3.55). Desde el 2013, México ya no lidera esta dimensión; en esta oportunidad pierde tres lugares y pasa a la sexta ubicación en el ordenamiento regional. Ello es producto de una caída en los indicadores de *brecha de ingreso e inversión*. A pesar de que es uno de los pocos países que presenta un crecimiento en *PIB per cápita* y muestra mejores resultados en la variable de *inversión*, esto no alcanza a contrarres-

tar los procesos negativos en las otras variables. Ya no figura en el grupo de países con alto desarrollo democrático y pasa a integrar el de países con desarrollo democrático medio, todavía superando el promedio regional.

CONCLUSIONES

- México ha mejorado levemente su puntaje en más del 1%.
- Por segunda vez, se coloca por debajo del promedio regional y en el conjunto de países con bajo desarrollo democrático.
- Sube en el *ranking* y se ubica en el noveno lugar.
- El comportamiento de las dimensiones ha sido negativo en *democracia de los ciudadanos* y en *democracia económica*; mientras que muestra resultados positivos en *democracia de las instituciones* y fuertemente positivos en *democracia social*.
- México logra detener su curva de descenso en el IDD-Lat iniciada en 2013.
- En *democracia de los ciudadanos*, el puntaje alcanzado no le alcanza para superar el valor promedio de la serie. México ocupa el mismo 14° lugar que en 2014 y 2015 e integra el conjunto de países con bajo desarrollo democrático.
- En *democracia de las instituciones*, el valor obtenido ha mejorado, ganando cuatro posiciones en el ordenamiento regional, del 14° al 10° lugar. Forma parte del grupo de países con bajo desarrollo democrático, aunque no alcanza el promedio regional.
- En *democracia social* presenta un fuerte incremento. Se mantiene en el décimo lugar del *ranking* regional. Perteneció al conjunto de países que presenta desarrollo democrático medio y se coloca por encima del promedio regional.
- En la *dimensión económica* muestra una fuerte caída, que trae como consecuencia el peor valor desde el 2002 a la fecha. Sigue manteniéndose por encima del promedio regional. Forma parte del conjunto de países con desarrollo democrático medio.

Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

GRÁFICO 3.55



LA RENOVACIÓN DEL CONGRESO Y EL RIESGO DE LA ANTIPOLÍTICA

*Carlos Castillo*⁵⁶

Los hechos que marcan el desarrollo democrático de México durante el año 2015 presentan aspectos que van del extremo de la normalidad electoral y la aparición de nuevos actores entre la clase política, al extremo de la debilidad institucional de un país que aún se debate entre consolidarse de manera firme en aspectos de transparencia, Estado de derecho y corrupción, o proseguir con costumbres arraigadas desde hace décadas y que ponen en juego la estabilidad económica, política y social.

A continuación se presenta el modo en que esos extremos conviven y afectan el correcto desarrollo de los distintos indicadores que componen el índice de desarrollo democrático de Latinoamérica, para el caso de México, durante el período que comprende este informe.

Democracia de los ciudadanos

Elecciones y participación de las mujeres

La renovación del Congreso federal, así como los procesos electorales en nueve estados de la República, arrojó como gran triunfador al Partido Revolucionario Institucional (PRI): la mayoría de escaños obtenidos en la Cámara de Diputados en donde logró, junto con sus aliados, la mayoría calificada, así como el triunfo en cinco gubernaturas, lo consolidaron como la fuerza política de mayor presencia a nivel nacional, seguido por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Es importante señalar, al respecto, que esta victoria hará menos atribulado, en lo que respecta al trabajo legislativo, el cierre de sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, que fungirá como mandatario hasta diciembre de 2018 y que gozará del acompañamiento mayoritario de su bancada legislativa los próximos dos años.

No obstante, si bien el PRI y sus aliados en el Congreso (el Partido Verde y Nueva Alianza) obtuvieron un mayor número de escaños, la campaña realizada por los verdes para solicitar el voto estuvo plagada de irregularidades que, operando en el margen de la ley, o aprovechando vacíos no regulados, pusieron en tela de juicio la capacidad de la autoridad electoral para responder de manera expedita y efectiva a las demandas de imparcialidad, lo que llevó a la puesta en duda tanto de las capacidades del recién estrenado Instituto Nacional Electoral como de algunas disposiciones del marco legal que rige los procesos electorales en México.

Otro aspecto a destacar de este proceso fue la fractura de la izquierda mexicana que, de competir unida desde 1988 bajo las siglas del PRD, se dividió para conformar una nueva opción política, Morena, encabezada por Andrés Manuel López Obrador. A raíz de ello, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, su principal bastión, cuenta con la mayoría de diputados de este nuevo partido, y da un impulso firme, aunque aún sin claras posibilidades de triunfo a escala nacional, a la futura y muy probable candidatura de López Obrador por la presidencia de la República en 2018.

Por lo que atañe a la participación de las mujeres en este proceso político, y consecuencia de la reforma política de 2014, que establece la paridad de género en las candidaturas a nivel federal, se registró un claro aumento de nuevas legisladoras en la Cámara de Diputados, al pasar de 37% a 42% del total de representantes, sumando un total de 212 mujeres y 288 hombres.

⁵⁶ Estudios de Filosofía, Universidad Panamericana, y de Edición, Universidad Nacional Autónoma de México. Director editorial y de cooperación institucional de la Fundación Rafael Preciado Hernández. Director de la revista Bien Común.

Democracia de las instituciones

Reformas que afectan el funcionamiento de las instituciones

Un factor que irrumpió en el escenario electoral del país, fruto también de la reforma electoral aprobada en 2014, fue la postulación por primera vez de candidatos sin partido, que no obstante ser una fuerza minoritaria lograron obtener la victoria en la gubernatura del estado de Nuevo León, así como la alcaldía de una capital (Morelia, Michoacán), una diputación federal y una local (en el estado de Jalisco).

Este hecho puso de relieve la posibilidad de competir con éxito al margen de los partidos tradicionales, aunque destaca que, de manera riesgosa para el sistema político, basa su proselitismo electoral en un discurso que se fundamenta en el desprestigio de la clase política y del sistema de partidos, sin ser capaz de proponer una alternativa que fortalezca, mas allá de los atributos personales de quien compite, el entramado legal e institucional de la democracia mexicana.

En el ámbito estatal, además, las fuerzas políticas locales también tuvieron éxito en la capital del estado de Morelos, Cuernavaca, donde se hizo del gobierno de la ciudad un exfutbolista, sumando así a estos actores emergentes la posibilidad de que la demagogia y la retórica antipolítica sean herramientas habituales y funcionales para el acceso al poder.

Los candidatos llamados «independientes», si bien amplían la posibilidad de participación electoral más allá de los partidos, serán una alternativa cada vez mayor en los comicios tanto en el nivel federal como en el estatal, y representan un llamado de atención para la apertura, la vinculación ciudadana y la cercanía de la clase política con la sociedad; el éxito o fracaso de los partidos tradicionales frente a estos retos determinará en qué medida esta nueva modalidad del juego democrático tendrá éxito y aceptación en el futuro cercano.

Riesgos para el sistema democrático

La presencia del narcotráfico en el país, sin ser claramente aminorada ni contenida en sus operaciones, tuvo un repunte de violencia acaecido en el estado de Jalisco, entre marzo y mayo de 2015, cuando integrantes del cartel Jalisco Nueva Generación realizaron una serie de bloqueos y enfrentamientos con la autoridad que dejó un saldo de 25 ciudades incomunicadas por vía terrestre (los llamados narcobloqueos, que consisten en el incendio de autobuses y otros vehículos para impedir la circulación), 20 policías asesinados y 7 militares fallecidos tras haber sido derribado un helicóptero con armas de alto poder.

Si bien estas acciones fueron consecuencia del arresto del principal operador financiero de ese grupo criminal, y estuvieron, a lo largo del año, acompañadas de otras importantes capturas de capos del narcotráfico, nada de ello bastó para opacar el que fue el suceso mediático de mayor trascendencia en estos asuntos: el escape, el 11 de junio, de Joaquín *Chapo* Guzmán Loera de una prisión de máxima seguridad, a través de un túnel de varios cientos de metros de longitud.

Como en otras crisis del Gobierno mexicano en lo que respecta al tema de seguridad, la fuga de Guzmán sacó a la luz los enormes problemas de corrupción en la cárceles mexicanas y repercutió en la mala imagen del Ejecutivo respecto a temas relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas y la honestidad de los servidores públicos.

A esta mala percepción se suma el nombramiento por el presidente Peña Nieto de quien se encargaría de investigar, a través de la Secretaría de la Función Pública, el escándalo de corrupción en el que se vieron envueltos tanto el propio mandatario como su esposa y el secretario de Hacienda, Luis Videgaray, respecto de la adquisición de millonarias propiedades en el país, a través de un contratista beneficiado con diversas obras públicas a nivel

nacional. El encargado de esta pesquisa, Virgilio Andrade, determinó la no existencia de conflictos de interés entre los funcionarios y los empresarios, en un hecho que asimismo puso en el debate nacional la contradicción de que sea un órgano que forma parte del propio Gobierno el que indague la legalidad de estos hechos.

Otra crisis que de igual modo el Gobierno ha sido incapaz de solucionar es la de los 43 normalistas de Ayotzinapa, desaparecidos en 2014 y que en enero de 2015, en un informe de la Procuraduría General de la República (la fiscalía mexicana), se determinó que fueron ejecutados e incinerados. La información fue llamada por el entonces procurador, Jesús Murillo Karam, como la «verdad histórica» del caso; en septiembre, no obstante, un grupo de expertos reunidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos rechazó este dictamen, con lo cual sigue sin haber una respuesta clara acerca del paradero de los desaparecidos.

El estado de Guerrero, donde se encuentra Ayotzinapa, ha padecido durante 2014 diversos hechos de violencia relacionados con el narcotráfico, y que han afectado sobre todo a uno de los principales destinos turísticos de la región, la bahía de Acapulco; entre las cifras más graves se encuentran cerca de dos mil ejecuciones, un promedio de tres asesinados diarios en aquel puerto, el hallazgo de fosas clandestinas y el de un crematorio con los restos de 60 niños, mujeres y ancianos. Esta situación pone en duda la capacidad del Estado para aplicar la ley y hacer valer la justicia en una entidad que se caracteriza por su inestabilidad social, la presencia de grupos paramilitares y un creciente dominio del narcotráfico.

Democracia social

Como parte de la reforma educativa aprobada a raíz del Pacto por México y que entró en vigor en 2014, la evaluación de docentes se convirtió en requisito para

pertenecer y permanecer en el sistema educativo nacional. Esta medida, que fue acatada por buena parte de los maestros a nivel nacional, tuvo resistencias mayores que terminaron en enfrentamientos entre integrantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y autoridades que resguardaban la aplicación de las pruebas, sobre todo en estados como Michoacán y Chiapas.

La violencia con la que algunos sectores educativos han recibido estos nuevos requisitos son manifestación de lo que podría marcar el final de una serie de privilegios (entre los que se encuentran el reparto discrecional de plazas o la posibilidad de heredarlas, así como la educación asumida como botín político), que han llevado a que la educación en México sea evaluada como una de las más deficientes del mundo.

Este sector, uno de los más reacios a la modernización, ha sido tradicionalmente aliado del Gobierno federal, sin importar el signo político, pero tanto con el encarcelamiento en 2012 de la ex lideresa vitalicia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Elba Esther Gordillo, como con esta reforma, parece vislumbrarse un cambio profundo en el corto y mediano plazos.

Democracia económica

La reforma energética abrió a la competencia el sector de hidrocarburos en 2014. Con la llamada Ronda Cero se esperaba la atracción de capitales extranjeros y privados pero esta resultó desierta, producto de la caída internacional de los precios del petróleo, lo que no permitió que una ventana abierta para mejorar y optimizar la economía mexicana fuese plenamente aprovechada. De igual forma, esta reducción en la principal fuente de ingresos del país afectó tanto al gasto público nacional como a las expectativas de crecimiento.

Junto con ello, el aumento en el precio del dólar y el alto monto de deuda pública en los estados de la República prendieron

alarmas en la opinión pública y en la clase política, no obstante que, según cifras oficiales, si bien el rumbo económico no es ni el esperado ni el previsto por las autoridades, la generación de empleo, el ingreso de inversión extranjera directa y una inflación controlada mantienen un rumbo económico estable y con posibilidades de crecimiento optimistas, tanto por la reciente apertura energética como por una reforma fiscal que ha logrado compensar las caídas en los ingresos petroleros.

Por lo que toca al análisis de la pobreza y al reparto de la riqueza, el organismo encargado de hacer las mediciones al respecto, el Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), reportó que 46,2% de la población (poco más de 55 millones de habitantes) vive en algún grado de pobreza, y que los salarios de los mexicanos se redujeron 3,2%.

Estos contrastes entre una situación macroeconómica de estabilidad precaria y un desempeño ineficiente en lo que corresponde a la microeconomía, conducen a una percepción de incapacidad del Gobierno para asegurar finanzas públicas sanas, estables y que verdaderamente estén al servicio del bienestar de la ciudadanía.

Conclusiones

La democracia mexicana durante 2015 abrió la participación política a nuevos actores que representan un reto al sistema institucional tradicional, que deberá responder no solo de manera incluyente y constructiva a este reto sino, además, reforzando el combate a aquellos fenómenos como el narcotráfico, la desigualdad social y la corrupción que contribuyen a la construcción y la proliferación de un discurso demagógico y antipolítico. Los riesgos de un retroceso en ese sentido son la puerta al populismo, al desprestigio de las instituciones y al mesianismo que ya han probado su efectividad entre el electorado mexicano.

NICARAGUA

↓ = ↑ Valor Posición	Dim. I	Dim. II	Dim. III	Dim. IV	IDD-Lat 2016
	↓ 5,607 9 ^o	↓ 2,539 13 ^o	↑ -2,384 17 ^o	↑ -0,116 10 ^o	↑ 2,740 15 ^o

Dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Voto de adhesión política * Género en el Gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> * Percepción del respeto de los derechos políticos * Condicionamiento de las libertades por inseguridad
Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> * Percepción de la corrupción * Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo * <i>Accountability</i> * Desestabilización de la democracia
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> * Eficiencia en salud * Eficiencia en educación * Población bajo la línea de pobreza * Desempleo
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Endeudamiento * Inversión 	<ul style="list-style-type: none"> * PIB per cápita

1. En el 2016 Nicaragua, con un crecimiento de su puntuación de más del 45% respecto al año anterior, logra frenar una pronunciada curva descendente que venía desde el 2014. Anteriormente, tuvo un período de cuatro años de tendencia negativa, entre 2009 y 2012, interrumpido en el 2013, cuando fue el país que más mejoró su puntaje respecto al año anterior.

El crecimiento en el último año se debe a los avances en *democracia social* y más fuertemente en *democracia económica*. Las otras dos dimensiones tuvieron un comportamiento negativo. En esta ocasión se coloca por encima de los 2,000 puntos, logra subir una ubicación en el ordenamiento regional y se coloca en el 15° lugar.

Sigue formando parte del grupo de países con mínimo desarrollo democrático, junto con Colombia, Brasil, Venezuela, Honduras y Guatemala, estos dos últimos de su misma zona, América Central.

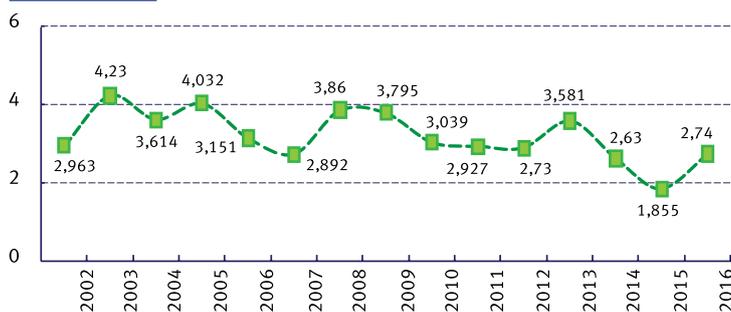
2. En la dimensión I, que mide el comportamiento de *derechos políticos y libertades civiles*, *democracia de los ciudadanos*, ha habido un descenso del orden del 2%, luego de seis años consecutivos de incrementos en la puntuación; igualmente, este resultado le permite mantenerse por encima del nivel del promedio regional (gráfico 3.57). A pesar de mostrar una leve caída, algunos indicadores presentan mejores puntuaciones con respecto al 2015; es el caso de *género en el Gobierno* y *condicionamiento de las libertades por inseguridad*. El dato preocupante de Nicaragua es que las puntuaciones de los indicadores que miden el *respeto de los derechos políticos y las libertades civiles* permanecen bajos, lo que dificulta el avance en el desarrollo democrático.

A pesar de su variación negativa, no desciende posiciones respecto del año anterior y se mantiene en el noveno lugar. En esta dimensión Nicaragua pertenece al grupo de países con desarrollo democrático medio, junto con otros nueve países de la región, situación que solo había logrado en 2003, 2014 y 2015.

3. La variación de la dimensión II, que mide la *calidad institucional y la eficiencia política*, la *democracia de las instituciones*, ha sido nuevamente negativa y registra el peor valor de la serie, muy lejos de la mejor puntuación, que fue la obtenida en el 2003 (gráfico 3.58). La caída se debe

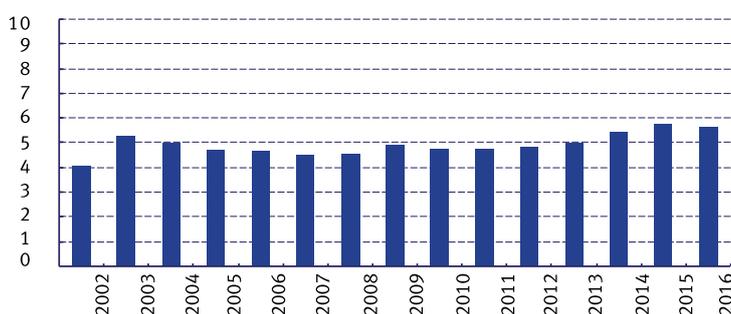
Evolución del IDD-Lat en Nicaragua 2002-2016

GRÁFICO 3.56



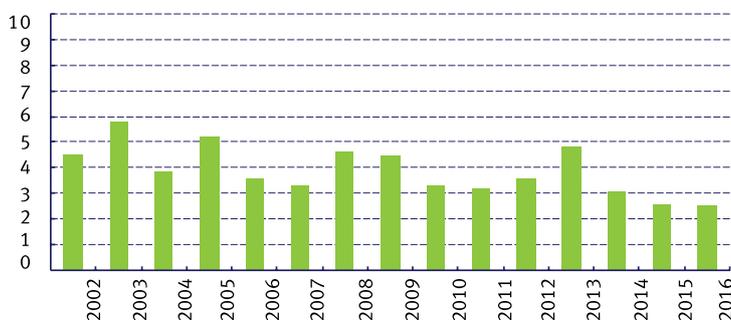
Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

GRÁFICO 3.57



Evolución de la dimensión calidad institucional y eficiencia política

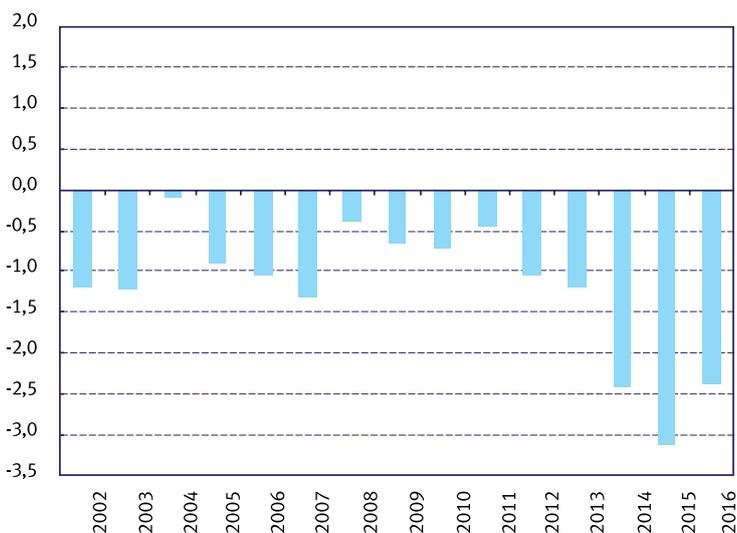
GRÁFICO 3.58



a los descensos registrados en *participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo* y en *accountability*. A pesar de su retroceso, Nicaragua obtiene este año el 13° lugar del *ranking* latinoamericano, subiendo dos escalones con respecto al año anterior; ello se debe a la suba del va-

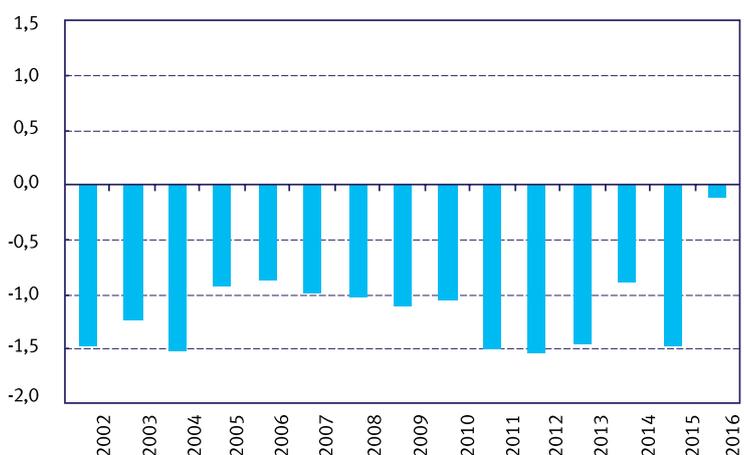
Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.59



Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

GRÁFICO 3.60



lor promedio de la dimensión con respecto al año anterior. Otra consecuencia es que permanece por debajo del promedio de la región e integra el grupo de países con mínimo desarrollo democrático, junto con Argentina, Brasil, Guatemala, Paraguay y Venezuela.

4. En la *dimensión social* el desempeño nicaragüense mejoró en un 24 % respecto al registro del año anterior (gráfico 3.59). La puntuación obtenida aún está lejos de la mejor de la serie, obtenida en 2004, y coloca al país en el grupo de bajo desarrollo democrático; ello significa que logra salir de la categorización de mínimo desarrollo. Su mayor rendimiento fue motorizado por un marcado ascenso en casi todas las variables que componen la dimensión, especialmente el indicador de *población bajo la línea de la pobreza*.

Asciende una posición en el *ranking* regional y sale del fondo de la tabla para ubicarse en el 17° lugar. Pese a la mejora, su puntaje es uno de los seis peores de 2016, a más de dos puntos de distancia del promedio latinoamericano. De América Central es el país con peor comportamiento en lo que se refiere a los resultados sociales.

5. En lo relativo a la *capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica*, Nicaragua avanza respecto a los valores del año anterior y logra su mejor puntuación (gráfico 3.60). El ascenso se corresponde con comportamientos positivos en muchas de las variables, especialmente *PIB per cápita*, *endeudamiento* e *inversión*. Solo la variable *brecha de ingreso* muestra un signo negativo.

Su índice continúa, como en toda la serie, por debajo del promedio regional, pero en esta ocasión por muy poca diferencia. Logra ascender al 10° lugar del *ranking*, subiendo cinco peldaños con respecto al año anterior. Con este resultado, Nicaragua forma parte por primera vez de los países que tienen desarrollo democrático medio en el IDD-Lat. En América Central, Costa Rica, Panamá y República Dominicana comparten el mismo nivel de desarrollo.

CONCLUSIONES

- — Nicaragua manifiesta un avance del orden del 46% respecto a 2015.
- — Presenta retrocesos en *democracia de las instituciones y de los ciudadanos*; mientras que tiene comportamiento positivo en *democracia social y democracia económica*.
- — Asciende al 15° lugar del *ranking* regional.
- — Forma parte del grupo de países con mínimo desarrollo democrático.
- — En *democracia de los ciudadanos* supera el promedio regional. Detiene una tendencia positiva de seis años consecutivos. Pertenece al grupo de países con desarrollo democrático medio.
- — En *democracia de las instituciones* alcanza el peor valor de la serie. Obtiene el 17° lugar del *ranking* latinoamericano. Permanece por debajo del promedio de la región, e integra el grupo de países con mínimo desarrollo democrático.
- — En *democracia social*, el desempeño lo categoriza con bajo desarrollo democrático. Sale del último lugar de la tabla latinoamericana y sube a la 17° posición.
- — En la *dimensión económica* sigue por debajo del promedio regional y ocupa el décimo lugar del *ranking*. Nicaragua forma parte por primera vez de los países que presentan desarrollo democrático medio en el IDD-Lat.

¿DEMOCRACIA O AUTORITARISMO?

José Alejandro Cepeda⁵⁷

2015 se constituyó en el cuarto año del segundo período consecutivo de la etapa posrevolucionaria de Daniel Ortega al frente del gobierno de Nicaragua, iniciada en 2007. El hoy excelentísimo señor presidente de la República es un curtido político que junto al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) es fundamental para entender la historia del país en las últimas cuatro décadas, ya que ha pasado de revolucionario triunfante y protagonista de una guerra civil a ser derrotado en las urnas electorales, para finalmente volver a capturar el poder en medio del llamado *giro a la izquierda* de Latinoamérica de final y comienzos de milenio. Una figura que ha utilizado hábilmente el lenguaje de la revolución y la democracia —e incluso el de la religión— a conveniencia.

A continuación se presentan algunos aspectos centrales de una época en que Ortega está, para bien o mal, forjando un legado que destaca tanto por un programa social orientado a una mayoría pobre como por ejercer uno de los estilos de gobierno con mayor concentración de poder en el Ejecutivo de la región, lo que ha forjado la idea de que el antiguo revolucionario terminó siendo tan autoritario como sus rivales de antaño.

Gobernando bajo la perspectiva de una reelección indefinida

El segundo período quinquenal de la nueva etapa de Daniel Ortega cabalga sobre la consolidación jurídica de su régimen. Las polémicas reformas constitucionales, obtenidas con una mayoría parlamentaria unicameral a su favor, se

⁵⁷ Periodista. Politólogo, Pontificia Universidad Javeriana. Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales, Universidad París III Sorbonne Nouvelle y Universidad Externado de Colombia.

expresan en la obtención de una capacidad legislativa en materia administrativa para el presidente y en la posibilidad de reelegirse indefinidamente sin necesidad de ir a segunda vuelta. Bajo estos parámetros la gobernabilidad y el equilibrio de cualquier democracia son afectados en gran medida, cuando el relevo del poder y la rendición de cuentas sobrepasan los tiempos constitucionales regulares.

La consolidación de Ortega en el poder, y de lo que es considerable una revancha de los reveses revolucionarios del pasado, coincide justamente con la muerte trágica en accidente aéreo a final de año de Antonio Lacayo Oyanguren, exministro de la Presidencia de Nicaragua durante el Gobierno de Violeta Chamorro (1990-1997) y considerado el hombre fuerte que negoció en buena medida la transición de la nación y lideró el saneamiento fiscal del Estado siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional en plena era del polémico Consenso de Washington. Para algunos héroe, para otros una pieza del neoliberalismo con intereses foráneos. Lacayo y Ortega son tan coincidentes como el agua y el aceite.

A pesar de las críticas al enfoque económico del gobierno de Violeta Chamorro (1990-1997), a Lacayo se le reconoce por haber contribuido a desatar el difícil nudo de la confrontación en la transición democrática hacia final de las décadas de 1980 y comienzos de la de 1990, y se le atribuye haber afirmado que se «había ganado una elección, no una guerra», sentando el precedente inédito de una nueva cultura política en la que el ganador, más allá de una lógica de suma cero, no discrimina hasta el destierro al perdedor. ¿Ortega está echando por la borda este legado de convivencia?

Según Carlos F. Chamorro, hijo de la expresidenta Violeta Chamorro, la gestión del período de su madre conquistó la paz y el fin de la guerra, fijó un rumbo de reconstrucción económica —aunque con un enorme déficit social—, y sentó las bases

de las instituciones democráticas, con libertad de prensa y mayor transparencia que nunca. Sin embargo, ese legado no logró alcanzar la etapa de la consolidación democrática y atraviesa ahora una regresión autoritaria. Los síntomas de esta situación serían los pactos y la corrupción latente que facilitaron a Daniel Ortega la captura del Estado en nombre del viejo sandinismo, subordinando en buena medida las bases del Estado de derecho y el sistema de separación de poderes.

A esto se suma que la transición democrática, proyectada también desde lo militar en el ejército y la policía se deterioró, al imponerse de nuevo el caudillismo con leyes que eliminan el plazo de los jefes de ambas instituciones en el cargo, y subordinan su reelección y permanencia a la discrecionalidad del presidente. La democracia electoral, afectada con fraudes y el dominio oficialista del sistema, ha eliminado varias garantías básicas de las elecciones libres, competitivas y transparentes. También se desmontó el embrionario sistema de autonomía municipal, participación ciudadana y rendición de cuentas, sustituyéndolo por la supervisión directa del presidente Ortega y su esposa Rosario Murillo, que ha captado recursos de la maltrecha cooperación venezolana.

Al conmemorarse los primeros 25 años de las elecciones aperturistas de 1990, el 25 de febrero de 2015 Lacayo publicó un artículo en el diario *La Prensa* reflexionando sobre el panorama de los próximos 25 años en Nicaragua: «Si los nicaragüenses ahora no tomamos en serio la necesidad de poder elegir libremente, sea quien sea el que elijamos, vamos a haber tirado al traste el inmenso logro de haber derrotado en 1979 una dictadura de 45 años y haber podido elegir libremente nuestras autoridades en 1990. La agricultura moderna, la agroindustria, la pesca, la minería, el turismo y la producción de energías renovables pueden muy bien permitirnos a los nicaragüenses alcanzar dignos niveles de vida. Si vienen los megaproyectos, mejor. Pero

debemos convencernos de una vez por todas que el gran megaproyecto de Nicaragua es la democracia, y ésta demanda, por encima de todo, elecciones libres».

La oposición ante la lógica del Estado-partido

A pesar de las críticas que pueda enfrentar el régimen de Daniel Ortega, el manejo político electoral que ha desarrollado ha sido hábil para mantener apoyos populares basados en políticas asistencia- listas estatales, promoviendo una suerte de partidocracia en manos de los sandinistas. Ante esta realidad hay que señalar que las fuerzas políticas de oposición se han caracterizado por su división y desarticulación, lo que deviene en un beneficio a las aspiraciones continuistas del actual régimen.

Por ello la organización civil Hagamos Democracia insistió durante 2015 en unir a los partidos opositores en un proceso de elecciones primarias del que surja el candidato presidencial de la oposición de cara a las elecciones de 2016. Para esto se creó un Tribunal Electoral Cívico (TEC) dirigido por el economista Pedro Belli, con el fin de fomentar ante todo unas elecciones limpias. Este clamor no fue atendido por las dos fuerzas políticas que obtuvieron el segundo y tercer lugar en las últimas elecciones, el Partido Liberal Independiente (PLI) y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC). Los que atendieron pronto el llamado fueron el Partido Acción Ciudadana (PAC), el Partido Conservador (PC), el Movimiento 3 Revoluciones (M-3R), el partido sin personalidad jurídica Partido Social Cristiano (PSC) y la facción del PLI conocida como PLI Histórico. Queda entonces por ver si este proyecto de oposición puede consolidarse ante la poca cooperación que la ha caracterizado.

El presidente de Hagamos Democracia, Roger Arteaga, señaló que los partidos políticos opositores tienen que tomar

conciencia de una unidad para el cambio, tomando por ejemplo el caso de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) que aún a la oposición venezolana y brilló en las elecciones legislativas de diciembre de 2015, cuando obtuvo 112 de 167 diputaciones. Mientras este proceso de unidad en la oposición no se concrete en Nicaragua, el gobernante FSLN mantendrá la ventaja de controlar la estructura del sistema electoral y participar en alianza con siete subordinados partidos más.

En todo caso, para analistas como el exdiputado José Pallais Arana, las condiciones electorales de Nicaragua y Venezuela son distintas, pues en Nicaragua el Consejo Supremo Electoral (CSE) estaría hecho a la medida del presidente Ortega, mientras que en Venezuela —a pesar de la ventaja en recursos y poder mediático del chavismo— el sistema electoral es más competitivo y el Ejército más proclive a garantizar la institucionalidad. Paradójicamente el marco constitucional y el sistema electoral venezolano se habrían estructurado sobre el pronóstico triunfalista de Hugo Chávez de que el pueblo jamás votaría contra él, aceptando un diseño más resistente al fraude (e incluso ofrece la posibilidad de ejecutar una revocatoria del mandato presidencial), mientras que en Nicaragua el ventajismo y la poca transparencia de Ortega se soportarían sobre la premisa de que el pueblo puede votar en cualquier momento en su contra.

El panorama positivo de la economía

En Nicaragua se ha asentado un pacto de no agresión entre los agentes económicos y el Gobierno. El proyecto de izquierda sandinista quiere sobrevivir y ha entendido que no puede hacerlo sin un pie en el mercado. Tal como lo recordó Carlos Chamorro en el diario *El País* de España, la macroeconomía es considerable como funcional y el país mantiene el rumbo hacia el crecimiento y la atracción de inversiones,

pero bajo un esquema corporativista que permite grandes oportunidades al sector empresarial a costa de transparencia y democracia. Este intercambio entre ventajas económicas sin institucionalidad democrática, bajo una suerte de estabilidad autoritaria, se muestra como un mal negocio a largo plazo para las empresas y los países, según plantea el análisis histórico del profesor James Robinson, coautor del libro *Por qué fracasan las naciones*, que llegó a debatirse en Managua en 2015.

El informe *Panorama social de América Latina* presentado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) afirma que la disminución en los índices de pobreza se relaciona directamente con el crecimiento de los ingresos y no es consecuencia de políticas de distribución y destaca en tal sentido los casos de Panamá, Colombia e incluso Uruguay, que fue la nación que mejor combatió la pobreza entre 2010 y 2014. El informe explica que la mejoría general de ese período se debió principalmente a la variación de los ingresos medios, una tendencia que Nicaragua ha seguido, aunque el país ha insistido en respetables políticas sociales que representan las banderas de la ideología de izquierda que el sandinismo aún pretende defender.

La economía de Nicaragua se ha mantenido positiva en términos generales. Según el Banco Central de Nicaragua, en el cuarto trimestre de 2015 registró un crecimiento interanual de 6,6% y un crecimiento promedio anual de 4,9%, según la estimación preliminar del PIB trimestral (PIBT). La serie de tendencia-ciclo del PIBT creció 5,6% en términos interanuales (tendencia de corto plazo) y 4,8 en promedio anual (tendencia de largo plazo). En la serie desestacionalizada, el PIBT creció 2,4% con respecto al tercer trimestre del año. Desde el enfoque del gasto, el crecimiento interanual del PIBT estuvo determinado por impulsos en la demanda interna, la cual fue parcialmente contrarrestada por la evolución de la de-

manda externa neta. Desde la producción, las actividades con más dinamismo fueron construcción, comercio, sector pecuario, intermediación financiera, hoteles y restaurantes, transporte y comunicaciones, entre otras. Se observaron reducciones en las actividades de silvicultura y producción de madera, extracción de minas, canteras y la agricultura. El PIBT a precios corrientes reflejó un crecimiento de 15,1% interanual en la serie original, con lo cual el crecimiento promedio anual fue de 13%.

Polémica en torno al canal de Nicaragua

El canal de Nicaragua, que planea conectar los océanos Atlántico y Pacífico, yendo por río hasta el Lago Cocibolca (Lago Nicaragua) y cruzando el istmo de Rivas sobre un área de 270 kilómetros cuadrados, se ha convertido en centro de debates y cerca de 53 demostraciones en su contra en material social y ambiental. El canal, del cual se hizo una ceremonia de inauguración de obras simbólicas a final de 2014, ha enfrentado desde ya grandes dudas en torno al retraso de la obra, el impacto de la construcción o el desplazamiento de comunidades campesinas e indígenas. De esta forma el sueño que proviene de la época colonial, que pasó por la pluma de Napoleón III y los cálculos de los Estados Unidos, amenaza con convertirse en pesadilla.

Así, en octubre de 2015 Managua se convirtió en una ciudad paralizada, cuando miles de campesinos marcharon hasta la capital para oponerse a la construcción del canal interoceánico, cuya concesión fue entregada a la firma HKND Group (Nicaragua Canal Development) de China, para una construcción valorada en 50.000 millones de dólares. El proyecto se ha encontrado con una multitud de protestas de organizaciones ambientales, que dejaron medio centenar de heridos, mientras que el Gobierno de Daniel Ortega lo defiende

como una gran oportunidad comercial y estratégica. En las manifestaciones se denunció que simpatizantes del Frente Sandinista dispararon contra algunos participantes. El Gobierno convocó a sus simpatizantes a que se dispersaran por la capital, lo que fue considerado como una muestra de provocación. Miles de trabajadores del Estado, seguidores del Frente y los llamados *motorizados* —seguidores violentos del sandinismo— se distribuyeron para demostrar su respaldo a Ortega, en lo que la primera dama y vocera del Gobierno, Rosario Murillo, denominó una caminata por el trabajo y la paz. Hay que recordar que Murillo es la jefa de gabinete del Ejecutivo sandinista, es decir, quien toma las decisiones cotidianas de la administración pública.

Los planes iniciales de los opositores eran marchar hasta la sede de la Asamblea Nacional para exigir la derogación de la ley 840, que establece la concesión del canal para los próximos cien años, en la práctica entregada al empresario chino Wang Jing, propietario de HKND. La presencia de oficiales antidisturbios impidieron a los manifestantes llegar hasta el edificio parlamentario. Carlos Langrand, diputado del opositor Partido Liberal Independiente (PLI), reconoció la movilización campesina señalando que era una muestra del descontento generado en el país por un proyecto cuya concesión fue entregada sin consultas a la población.

El canal, que se extendería desde las costas del Caribe hasta las del Pacífico nicaragüense, ha despertado temores entre grupos ambientalistas y defensores de derechos humanos. Los primeros alegan que su construcción será catastrófica para la flora y fauna del país, principalmente en el Gran Lago de Nicaragua, de 8000 kilómetros cuadrados, el más grande de Centroamérica. Los segundos temen las consecuencias de un gigantesco desplazamiento humano en la ruta. Se suma la incertidumbre por la falta de estudios que indiquen la viabilidad técnica y comercial

de la obra, las fisuras en la capacidad del magnate chino Wang Jing de convencer a inversionistas extranjeros para aportar a la construcción, sobre todo después de que se conociera que su fortuna disminuyó en un 84 % tras el desplome en la bolsa china de las acciones de su empresa de telecomunicaciones Xinwei.

Los resultados no se han hecho esperar y HKND ha retrasado el inicio de las obras previstas para el primer trimestre de 2015, anunciando que la construcción de esclusas y la excavación mayor comenzarán a finales de 2016. La compañía no ha explicado los motivos del nuevo retraso y asegura que está optimizando el diseño del canal, mientras crea otras obras de logística y acondicionamiento. Esto coincidió con un encuentro de expertos internacionales convocados en Managua por la Academia de Ciencias de Nicaragua, los cuales analizaron el estudio de impacto social y ambiental (EISA) que realizó la empresa británica Environmental Resources Management (ERM). Participaron científicos de universidades de Europa y Estados Unidos, especialistas en biología, marina, ingeniería civil y ambiental, hidrología, hidráulica, calidad de agua, sismología y manejo de recursos naturales, entre otras áreas. Concluyeron que el EISA era superficial y no cumple con los parámetros internacionales, y que el proyecto está amenazado por riesgos y no aclara las medidas de preservación del medioambiente. En su declaración final los académicos recomendaron «detener el proyecto, analizar los impactos y riesgos cuantitativamente, y entonces tomar las acciones apropiadas».

El Gobierno desacreditó las conclusiones de los científicos. Manuel Coronel Kautz, presidente de la Autoridad Nacional del Gran Canal, dudó de la preparación de los expertos y despreció el que fueran invitados por fuera de los criterios del Gobierno. Solo en el futuro se sabrá si la inversión proyectada, diez veces mayor que la de la ampliación del canal de Panamá —con el cual aspira a competir con barcos

de mayor capacidad—, creará 50.000 empleos de manera inmediata, la mitad para nacionales y un 25% para trabajadores chinos, y podrán menguar algunas de las dudas del presente.

Programas sociales, salud y género

De acuerdo con el PNUD y su *Informe sobre desarrollo humano 2015*, Nicaragua permanece con un índice de desarrollo medio,⁵⁸ compartiendo escalafón con otros países de Centroamérica, Bolivia y Paraguay. Para mitigar un nivel aún preocupante en la materia, el país ha mantenido programas estatales como Calles para el Pueblo, Usura Cero, Hambre Cero, Bono Alimentario o el Programa Amor, que apoyó el chavismo desde Venezuela en sus días de bonanza petrolera y amistad ideológica incondicional. Ante esta realidad, que supera los debates ideológicos, el Plan Nacional de Nicaragua para el Desarrollo Humano (PNDH) 2007-2012 fue actualizado hasta el 2016. Su objetivo es reducir la desigualdad mediante el aumento del combate a la pobreza, el equilibrio fiscal y el incremento de la inversión en los sectores sociales y la infraestructura rural.

Nicaragua es el mayor país de Centroamérica y enfrenta varios desafíos en torno a la salud. En la región del Pacífico predomina la población urbana, así como el riesgo social y ecológico, pero es a la vez donde se concentran las instituciones de bienes y servicios y existe mayor protección. En la región central norte predominan la población rural y el desarrollo agrícola y ganadero, mientras que la infraestructura vial y de servicios se encuentra menos desarrollada. Por su parte, la región del Atlántico se caracteriza por la población indígena, altos índices de pobreza extrema, dispersión poblacional, bajos niveles de escolaridad, poco acceso a servicios sociales

⁵⁸ Véase: Informe sobre desarrollo humano 2015, disponible en: www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/2015-human-development-report.html.

y una alta tasa de mortalidad materna e infantil.

El Ministerio de Salud (MINSa), responsable de garantizar el acceso a los servicios de salud y del Plan Nacional de Salud (2004-2015), tiene como propósito garantizar el derecho y el acceso equitativo, universal y gratuito a los servicios públicos de salud. Con el fin de lograr la cobertura universal se establecieron tres regímenes: contributivo, no contributivo y voluntario. El régimen contributivo es implementado por el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), los ministerios de Gobernanza (MIGOB), de Defensa (MIDEF) y de Educación. El régimen no contributivo está a cargo del MINSa y los servicios del régimen voluntario son prestados por el sector privado. El modelo de salud familiar es implementado con limitaciones en el sector privado, mientras que en el público se trabaja en el mejoramiento de los servicios y el uso eficiente de los recursos, priorizando la calidad de atención sanitaria y la seguridad del paciente.

Respecto a la perspectiva de género, aunque las mujeres gozan de una política de protección en los cargos públicos, la Alianza Universidad-Empresa y el PNUD presentaron en julio el estudio *El mercado laboral de Nicaragua desde un enfoque de género* que concluye que las características del mercado laboral generan una situación compleja, especialmente para las mujeres, lo cual requiere de políticas públicas y acciones conjuntas del Estado y el sector privado, las universidades y las familias. Silvia Rucks, representante residente del PNUD en Nicaragua, señaló a modo de contexto que entre 1990 y 2015 la proporción de personas que viven en pobreza extrema se redujo en el mundo en 68%, pasando de 1900 a 836 millones. Este logro inédito, en América Latina y el Caribe fue de 66%. Sin embargo, de 75 países con los que se cuenta información, en 41 las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de vivir en hogares pobres, y la probabilidad es aún mayor en los hoga-

res encabezados por mujeres solas. Varios factores contribuyen al incremento de esta vulnerabilidad: acceso desigual al trabajo remunerado, menores ingresos, falta de protección social, recursos y bienes productivos limitados.

En la mayoría de las regiones se ha alcanzado la paridad de género en la enseñanza en todos los niveles educativos pero, a pesar de este progreso, las mujeres enfrentan una transición difícil al trabajo remunerado, reciben menores ingresos que los hombres y en particular las mujeres jóvenes enfrentan mayores tasas de desempleo, incluso cuando tienen más años de educación.

Ante esta situación Rucks señaló que Nicaragua muestra importantes avances en materia de género en varios de los Objetivos del Milenio, como son la reducción de la pobreza extrema, de la desnutrición crónica o de la mortalidad materna. El país presenta una importante participación de las mujeres en el mercado laboral y está por encima del nivel promedio de la región (América Latina y el Caribe), además de ser una de las naciones con mayor porcentaje de mujeres en cargos públicos. Destaca de manera particular la participación de 42% de ellas en la Asamblea Nacional. Las mujeres además superan en todos los niveles educativos la matrícula de los varones, tienen mejores índices de retención escolar y mejores calificaciones. Esos avances empiezan a ser reconocidos a nivel internacional: por ejemplo, el PNUD de Nicaragua recibió la certificación del Sello de Oro por Igualdad de Género, aplaudiendo el progreso alcanzado fruto del trabajo de los diversos sectores nacionales, el PNUD y la cooperación internacional.

El estudio concluye que Nicaragua presenta una importante participación de las mujeres en el mercado laboral y está por encima del nivel promedio América Latina y el Caribe. Esa participación es marcada por la ocupación en el sector informal, en microempresas y en el sector servicios, espacios donde generalmente los niveles de

ingresos son muy bajos. Por otro lado, las mujeres tienen más probabilidades de estar activas en el mercado laboral cuando tienen acceso a la educación técnica y terciaria; sin embargo, tienen mayor representación en niveles de sobrecalificación, compensando con estudios los factores de discriminación. La maternidad, la presencia de personas de la tercera edad en los hogares y las responsabilidades asignadas socialmente a las mujeres en el trabajo no remunerado limitan sus trayectorias laborales y profesionales. La carga de labores no remuneradas es cuatro horas mayor a la de los hombres. Esta situación no cambia en tiempos de crisis ni cuando mejora la situación de los hogares. La brecha bruta de ingreso de las mujeres es del 30% con relación a la de los hombres, muestra un aumento entre 2009 y 2012, y es más pronunciada en el área rural.

Disputa fronteriza con Costa Rica

Nicaragua aseguró en diciembre de 2015 que acatará un fallo emitido por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el que se reconoce la soberanía costarricense en un pantanoso territorio fronterizo. Se determinó que se violó la soberanía de su vecino con presencia militar y su derecho de navegación sobre el río San Juan, escenario de disputas diplomáticas entre ambas naciones. El fallo, vinculante e inapelable, establece que Nicaragua debe indemnizar a Costa Rica por el daño ambiental causado por trabajos de dragado que en la zona ha dirigido Edén Pastora, el controvertido exguerrillero sandinista conocido como Comandante Cero. La resolución de la corte con sede en La Haya es considerada como una derrota de la diplomacia nicaragüense y del propio Ortega. Pastora ingresó a la lista de requeridos por Interpol, por tanto no podría salir de territorio nicaragüense, podría ser enviado y procesado a Costa Rica por el delito de usurpación de bienes públicos e infracción a la ley forestal.

Tras cinco años de disputas, «el Gobierno de Nicaragua reconoce y acata la decisión del alto tribunal internacional, y comenta que encuentra en este fallo el sentido de equilibrio y balance que siempre ha caracterizado las decisiones de la Corte», dijo la primera dama y vocera del Gobierno, Rosario Murillo, al leer en cadena de radio y televisión la respuesta oficial tras la emisión del fallo. «El Gobierno de Nicaragua considera esta sentencia como un mandato para cerrar este capítulo, puesto que la Corte se ha pronunciado, y ha decidido», agregó. En su momento, la disputa limítrofe catapultó la imagen de Ortega en Nicaragua, así como la de la entonces presidenta Laura Chinchilla, en Costa Rica. A la vez, ambos Gobiernos mantuvieron relaciones muy tensas y utilizaron un discurso nacionalista para desviar la atención de problemas internos de sus países. Daniel Ortega incrementó de paso una retórica nacionalista con miras a promover su reelección y, por ejemplo, desconoció la resolución de la OEA que solicitaba a los dos países retirar tropas o cuerpos de seguridad de la zona como condición para resolver pacíficamente la controversia. Por su parte, Chinchilla fue criticada por el expresidente Óscar Arias de un manejo poco profesional de la situación, que la oposición además señaló que se había convertido en una cortina de humo ante los asuntos domésticos. Sin embargo, Ortega, en un tono populista mayor, fue más allá: incluso envió a miembros de la llamada Juventud Sandinista hasta la frontera para garantizar la soberanía de Nicaragua sobre el río San Juan.

«Nicaragua ha sido víctima del manejo soberbio y personalista de Ortega de un tema de interés nacional. Nunca debió mandar tropas a esa zona, ese fue un error político. Ortega actuó con soberbia y afectó a Nicaragua. Es una torpeza», aseguró el diputado opositor y exvicecanciller Víctor Hugo Tinoco. En su comunicado oficial, el Gobierno aseguró que tras el fallo «debemos disponernos a restablecer los meca-

nismos de diálogo y convivencia» para lograr una relación con Costa Rica basada en «el respeto, la tranquilidad y la paz». Para Tinoco —disidente del Frente Sandinista— la primera prueba de fuego de un posible acercamiento será encontrar una solución a los más de seis mil cubanos varados en Costa Rica y a los que Nicaragua les niega el paso por su territorio en su camino hacia Estados Unidos.

Conclusión

A 2015 la pregunta que surge, como lo sugiere Carlos Chamorro, es si será posible superar un régimen que actúa con mentalidad de partido único manteniendo la formalidad democrática. Es difícil prever hasta qué punto el sandinismo, que parece no tolerar a la oposición, estaría dispuesto a aceptar una eventual derrota en las urnas. Para despejar la incertidumbre sería necesario que todas las fuerzas políticas, desde los partidos políticos a las organizaciones de la sociedad civil, pasando por las élites económicas, asuman su responsabilidad en el futuro de las instituciones democráticas. Un eventual diálogo, que supere los actuales objetivos cortoplacistas y ponga en la agenda nacional el desmontaje gradual del corporativismo autoritario, sería la fórmula para establecer nuevamente elecciones libres. La pregunta adicional es si ese cambio será pacífico o estará teñido de represión y violencia.

PANAMÁ

↓ = ↑ Valor Posición	Dim. I	Dim. II	Dim. III	Dim. IV	IDD-Lat 2016
	↓ 4,896 9 ^o	↑ 5,843 4 ^o	↓ 0,984 5 ^o	↓ 1,347 4 ^o	↓ 6,342 5 ^o

Dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Voto de adhesión política * Percepción de respeto de las libertades civiles y derechos políticos 	<ul style="list-style-type: none"> * Género en el Gobierno * Condicionamiento de las libertades por inseguridad
Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo * Desestabilización de la democracia 	<ul style="list-style-type: none"> * Percepción de la corrupción * <i>Accountability</i>
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Población bajo la línea de pobreza * Desempleo 	<ul style="list-style-type: none"> * Desempeño en salud * Gasto público en educación
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * PIB per cápita * Libertad económica * Inversión 	

1. Panamá muestra un descenso del orden del 11% respecto al 2015, lo que le significa abandonar el grupo de países con alto desarrollo democrático, categoría en la que había estado cuatro años y descender a la categoría de desarrollo democrático medio, nivel en el que estuvo el resto de los años del IDD-Lat (gráfico 3.61).

La puntuación recibida en el IDD-Lat 2016 no es la peor de la serie, y se instala alrededor de los 6,000 puntos, valor de referencia habitual de Panamá. El retroceso se explica por el descenso de las

puntuaciones recibidas en las dimensiones de *respeto de las libertades civiles y derechos políticos* y *eficiencia de la gestión pública en materia social y económica*. La única dimensión que muestra un comportamiento positivo es la que presenta los resultados en *democracia de las instituciones*. El mayor retroceso se produce en *democracia social*.

El descenso implica la pérdida de una ubicación en el ordenamiento regional y pasar a la quinta posición. Sigue superando largamente el promedio latinoamericano. Logra ubicarse con calificación de desarrollo medio en las cuatro dimensiones; aunque esto no significa, recuérdese, que el objetivo central del desarrollo democrático se haya alcanzado, ya que la democracia es el camino por el cual los países deben lograr superar los desafíos que a mediano y a largo plazo propone la misma dinámica de las sociedades.

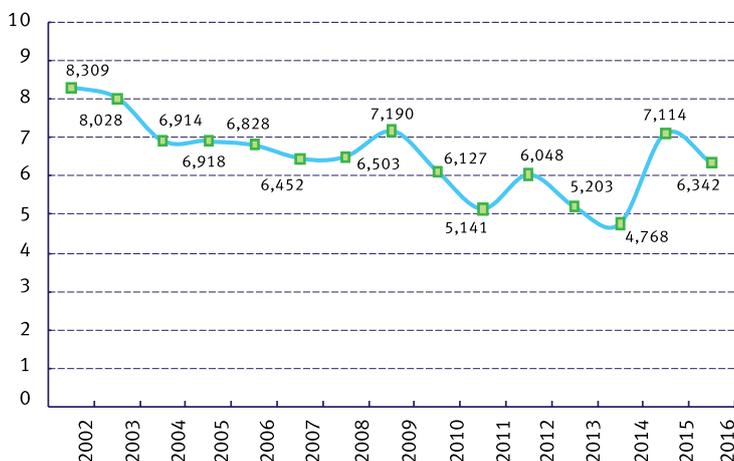
2. En la dimensión I, que mide el *respeto de los derechos políticos y las libertades civiles*, la *democracia de los ciudadanos*, el resultado final es menor que el obtenido en la medición anterior, aunque lejos del peor valor de la serie, obtenido en 2004. Esto es producto, fundamentalmente, del retroceso del indicador que mide *género en el Gobierno* y de la *tasa de secuestros*, una de los componentes de la variable *condicionamiento de las libertades por inseguridad*; aunque debe destacarse que en algunos de los indicadores, como *respeto de las libertades civiles*, Panamá mantiene un óptimo nivel. Registra un índice final inferior al del 2015 en más del 10% perdiendo lo que había recuperado el año anterior (gráfico 3.62).

Se mantiene en el 12º lugar del *ranking* regional. Producto de este descenso, no alcanza el promedio regional. Este resultado lo sigue calificando como un país de desarrollo democrático medio, junto con otros ocho países.

3. Tras dos años de caída y luego de la fuerte mejora del 2015, Panamá ha mantenido la tendencia positiva en el puntaje

Evolución del IDD-Lat en Panamá 2002-2016

GRÁFICO 3.61



Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

GRÁFICO 3.62



de la dimensión II, que mide *calidad institucional y eficiencia política, democracia de las instituciones* (gráfico 3.63), con un valor similar al del 2015. El ascenso se explica por el mejor desempeño en *percepción de la corrupción* y el indicador de *accountability*. Presenta un leve retroceso en *participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo*.

Este avance lleva al país a ubicarse nuevamente por encima del promedio de la dimensión; a calificar como un país con desarrollo democrático medio, aunque no a mejorar su ubicación en el *ranking* regional, ya que se mantiene en el cuarto lugar. Con este resultado, Panamá integra, junto a El Salvador y Honduras, el grupo de países que califican con desarrollo institucional medio dentro de América Central.

4. En la dimensión III, *democracia social*, Panamá registra un descenso del orden del 20%, resultado por el que pierde el impulso positivo que había logrado en el 2014. Con este puntaje se acerca a la puntuación del 2006 (gráfico 3.64) y se mantiene por encima del promedio regional. Todos los indicadores producen un descenso, menos *población bajo la línea de la pobreza y gasto público en salud*. Las variables de *eficiencia en salud y en educación* presentan un peor comportamiento con respecto al 2015; así como el indicador de *desempleo*.

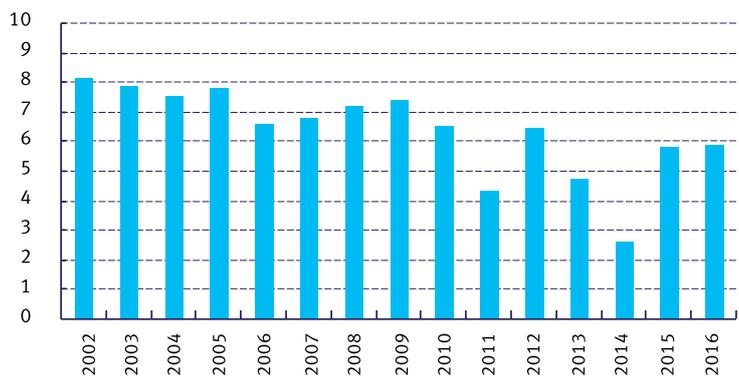
A pesar del retroceso, Panamá mejora una posición en el *ranking* regional y pasa al quinto lugar. A causa de este retroceso, el país sale del grupo de países con alto desarrollo democrático en esta dimensión, pasa al de desarrollo democrático medio, junto con Costa Rica y El Salvador, marcando una excepción positiva al panorama social de la zona de América Central.

5. En *capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica*, el índice obtenido es inferior al del año anterior (gráfico 3.65). Panamá presenta un comportamiento errático a lo largo de la serie. Su puntuación más baja la había obtenido en el 2003, luego siguió con altibajos has-

ta 2008 y desde allí se observa un avance sostenido, con una buena puntuación en el 2011, un marcado descenso en 2012 y mejoras en 2013 y 2014, hasta alcanzar el mejor valor de la serie en 2015. El retroceso es consecuencia de peores resultados en *endeudamiento e inversión*. El resto de las variables tuvo leves incrementos que no

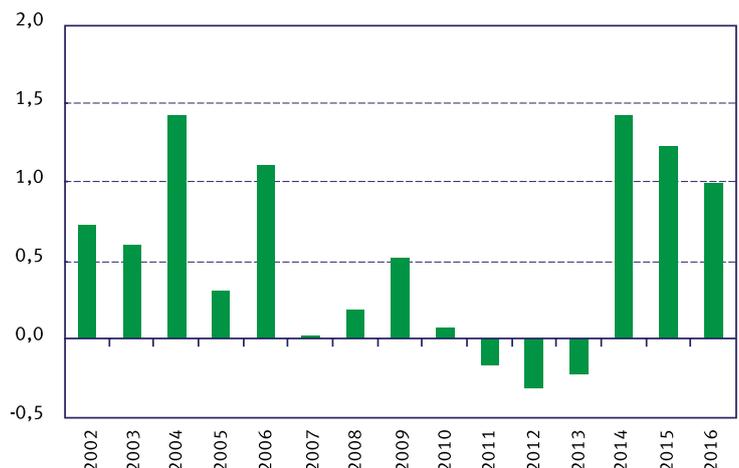
Evolución de la dimensión calidad institucional y eficiencia política

GRÁFICO 3.63



Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.64



han impactado suficientemente hacia una mejora de la puntuación final.

Producto del puntaje obtenido es que desciende en el *ranking* regional, con respecto al año anterior, del segundo al cuarto lugar, y pierde la calificación de país con alto desarrollo democrático. En el IDD-Lat 2016 Panamá se distancia de los otros integrantes de América Central, ya que Nicaragua se ubica en la décima posición y el resto de los países de la zona se ubican en el fondo de la tabla latinoamericana.

CONCLUSIONES

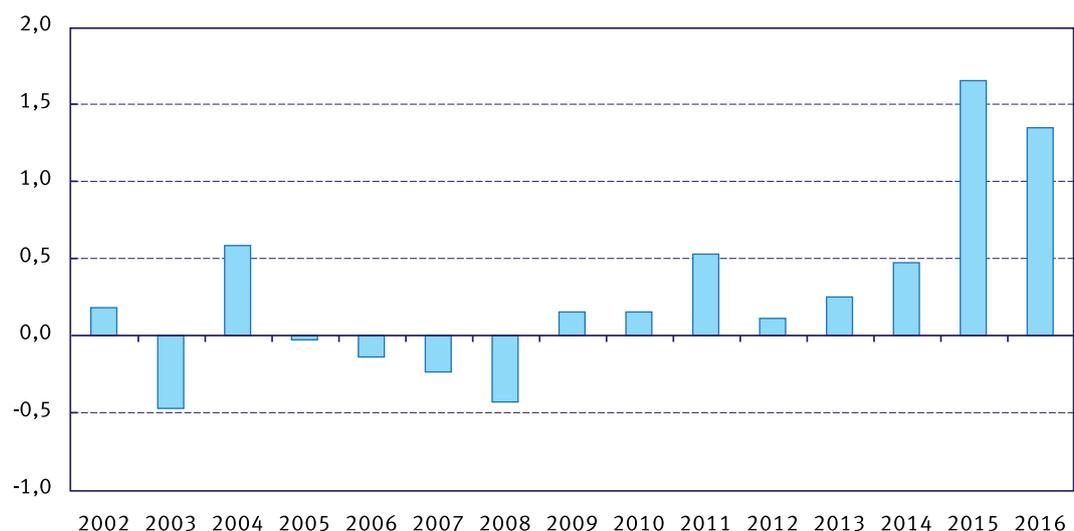
- Panamá muestra una caída con respecto al 2015.
- Pierde la categoría de alto desarrollo democrático y pasa a integrar el conjunto de países con desarrollo democrático medio.
- El retroceso se explica por el descenso de las puntuaciones recibidas en las dimensiones *respeto de las libertades civiles y derechos políticos*, y *eficiencia de la gestión pública en materia social y económica*. La única dimensión que

muestra un comportamiento positivo es la que presenta los resultados en *calidad institucional y eficiencia política*.

- Baja a la quinta posición en el *ranking* regional.
- Supera el promedio regional.
- En *democracia de los ciudadanos*, el puntaje lo coloca en el 14º lugar del ordenamiento regional. No logra alcanzar el promedio regional. Califica como un país de desarrollo democrático medio.
- En *democracia de las instituciones*, Panamá se ubica por encima del promedio de la dimensión, califica como un país con desarrollo democrático medio.
- En *democracia social* registra un descenso del orden del 20%. Se mantiene por encima del promedio regional. Pasa del sexto al quinto lugar. Ya no forma parte del grupo de países con alto desarrollo social.
- La *dimensión económica* presenta un resultado inferior al del año anterior. Se posiciona en una peor ubicación en el *ranking* regional, pasa del segundo al cuarto lugar y pierde la calificación de país con alto desarrollo democrático.

Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

GRÁFICO 3.65



CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA DEMOCRACIA PANAMEÑA

Ana Jacoby⁵⁹

Introducción

Juan Carlos Varela llegó a la presidencia de Panamá en julio de 2014 con un discurso centrado en el combate a la corrupción y la democratización institucional del país. Actualmente es una de las figuras públicas con mejor imagen del país. Sin embargo, entre enero y septiembre de 2015 su saldo de opiniones positivas se redujo a casi la mitad, de 78% a 42%.⁶⁰

¿Cómo se explican el alto nivel de popularidad registrado a comienzos de año y el drástico deterioro en los meses posteriores? Para responder a esta pregunta es necesario conocer los alcances del cambio propuesto por Varela. ¿Qué se ha modificado en Panamá, más allá del recambio en las elites gobernantes? ¿Hubo también una transformación institucional y en la manera de ejercer el poder? En suma, ¿ha dado Panamá un paso sustantivo en la consolidación de su democracia? Este análisis busca ofrecer algunas respuestas a estas interrogantes y ayudarnos a comprender un año de transición en la vida política panameña.

La democracia de los ciudadanos

Los ciudadanos panameños participan activamente en los procesos electorales y desde el retorno a la democracia en 1989 ha existido una frecuente alternancia entre partidos políticos.⁶¹ Juan Carlos Varela

59 Doctora en Ciencia Política, Universidad Libre de Berlín. Consultora externa para las oficinas de México y el Programa de Partidos Políticos y Democracia en Latinoamérica, de la Fundación Konrad Adenauer.

60 CID Gallup Latinoamérica (2015). «Boletín Panamá. Cae aprobación de la gestión del presidente Varela».

61 Freedom House (2015). «Panama, country report», <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/panama>>.

llegó al poder luego de unas elecciones reñidas, en las que la fórmula opositora fue acusada de comprar votos y recurrir a mecanismos de clientelismo político.⁶² Por ello, a poco de asumir, el primer mandatario convocó a una Comisión Nacional de Reformas Electorales para elaborar un nuevo marco regulatorio de los futuros comicios. Luego de un año de debate, el organismo elaboró una propuesta de código electoral, que aborda cuestiones como los topes de campaña, la transparencia en el financiamiento electoral o los usos de la propaganda electoral y las encuestas. El proyecto será debatido en 2016 por la Asamblea Nacional y se espera que el nuevo marco regulatorio esté vigente antes de los comicios generales de 2019.

En lo que refiere al ejercicio de las libertades civiles, no existen en Panamá graves denuncias. Según un informe de la Sociedad Interamericana de Prensa,⁶³ la actual administración tiene una actitud menos hostil hacia los medios que la de Ricardo Martinelli (2009-2014) y no se han reportado casos significativos de agresión a la prensa. Entre las asignaturas pendientes del actual Gobierno en materia de libertad de expresión se encuentran el mejoramiento del acceso a la información pública y la regulación de la publicidad oficial, que actualmente se asigna de manera arbitraria. La asociación periodística también cuestionó una polémica iniciativa de ley presentada por un copartidario de Varela, que impone la colegiación obligatoria y establece sanciones de cárcel por el ejercicio ilegal del periodismo.

Un tercer aspecto que interfiere en el funcionamiento democrático es la presencia de grupos criminales, que afectan los derechos y libertades ciudadanas. Si bien por el momento no han adquirido la misma magnitud que en otros países centroamericanos, hay dos fenómenos asociados

62 La Prensa (8.10.2014). «OEA: Clientelismo político alcanzó niveles sin precedentes en elecciones de Panamá»

63 SIP (2015). Informe ante la 71ª Asamblea General, <<http://www.sipiapa.org/notas/1209941-panama>>.

al crimen que preocupan a las autoridades panameñas: el narcotráfico y la existencia de pandillas callejeras. En 2015 Panamá decomisó más de 58 toneladas de drogas en 2015, un récord histórico que representa un incremento de 48 % respecto a las 39,2 toneladas de 2014. Según un reporte del Bureau Internacional de Estados Unidos sobre la estrategia internacional de control de narcóticos, Panamá es un líder regional en la interdicción antinarcóticos.⁶⁴ El organismo considera que en 2015 el país hizo esfuerzos para mejorar sus instituciones de seguridad y su capacidad para interceptar drogas en tránsito. Sin embargo, según el Anuario de la seguridad regional en América Latina y el Caribe 2015, de la Fundación Friedrich Ebert, la venta, el consumo y el tráfico continúan creciendo. Otro informe elaborado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, clasifica a Panamá como parte de la ruta del narcotráfico hacia los Estados Unidos y señala que los traficantes hacen uso del sistema de infraestructuras panameño, que incluye la segunda mayor zona de libre comercio del mundo, cuatro puertos de gran calado y la autopista panamericana. Una de las zonas más conflictivas del país es la región fronteriza con Colombia, conocida como el Tapón de Darién, en la que se ha denunciado la presencia activa de paramilitares y guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

El narcotráfico también estaría comenzando a infiltrarse a través de las pandillas callejeras. Muchas de ellas parecen estar pasando de las actividades delictivas de pequeña escala y el narcomenudeo al tráfico internacional de drogas, gracias a la vinculación con organizaciones transnacionales de México y Colombia. En el año 2014 se desarticularon entre 10 y 12 pandillas. Sin embargo, un censo de la Fiscalía

64 La Estrella de Panamá (15.3.2016). «Una propuesta para despenalizar el consumo de marihuana», <<http://laestrella.com.pa/panama/nacional/propuesta-para-despenalizar-consumo-marihuana/23927937>>.

Contra el Crimen Organizado no registra una reducción sustancial en el número de pandillas que operan en el país: en el año 2013 eran 200 y en 2015 son 204. Muchos especialistas atribuyen la falta de avances al sistema judicial, ya que entre 2013 y principios de 2015 ningún caso llegó a audiencia ni hubo condenados.

Entre los principales logros del Gobierno en materia de seguridad se cuenta el récord ya mencionado en la incautación de drogas. Asimismo, hubo una reducción sustancial en la tasa de homicidios, que decreció un 22 % respecto a 2014. En casi dos años, los asesinatos bajaron de 17 a 12 por cada 100.000 habitantes. El Gobierno atribuyó la disminución de los crímenes a la creación de la Fiscalía Antipandilla y a la creación del programa Barrios Seguros, que procura sacar de las calles a pandilleros, rehabilitarlos y prepararlos para algún trabajo. Pese a estos avances, la inseguridad es la principal preocupación de los panameños, por encima de cuestiones como el agua, el desempleo y el costo de vida.

La democracia de las instituciones

Uno de los ejes de la campaña electoral de Juan Carlos Varela fue la transparencia y la lucha contra la corrupción. Desde su llegada al poder se interpusieron cerca de 200 denuncias por presuntas coimas, por enriquecimiento ilícito y por sobrecostos en programas de ayuda social y en construcciones de obras públicas. Estas comprometían tanto al expresidente Martinelli como a muchos funcionarios de alto rango de su administración. Mientras que varios de los procesos continúan abiertos, otros han desembocado ya en el encarcelamiento de exfuncionarios, del expresidente de la Corte Suprema de Justicia y de empresarios, acusados de lesión patrimonial.

Los altos niveles de popularidad que tenía el presidente a comienzos de año se asociaban, en buena medida, a la gran

expectativa que generó este enérgico combate a la corrupción. Del mismo modo, la decisión de frenar muchas de las obras públicas iniciadas durante el Gobierno de Martinelli, sobre las que pesaban sospechas de corrupción, trajo aparejada una ralentización económica y una percepción de falta de iniciativa que terminaron perjudicando la imagen pública del primer mandatario hacia finales de año.

Sin embargo, más allá de la percepción de la opinión pública, vale la pena preguntarse por los cambios de fondo que hubo en Panamá, en relación con el combate a la corrupción. Especialistas en la materia, como la periodista Sabrina Bacal, sostienen que —más allá del enjuiciamiento a las personas que ejercieron cargos públicos— es necesario concretar cambios institucionales. Entre ellos, destaca la importancia de modificar las normas de contratación pública, que fueron parte del andamiaje que se construyó en los últimos diez años para facilitar la corrupción.

El cambio institucional también está pendiente en lo que refiere a la reforma de la Constitución, que prometió el actual presidente al calor de la campaña electoral. Desde antes de asumir el poder, Juan Carlos Varela se comprometió a convocar a una Asamblea Constituyente con el objetivo de «fortalecer la separación de poderes, impulsar la descentralización y garantizar el desarrollo con equidad». Originalmente, propuso iniciar este proceso en julio de 2015. Al acercarse la fecha, sin embargo, consideró que no era oportuno realizar la convocatoria hasta que «el país [estuviera] en calma en la parte judicial para poder hacer un diálogo de todos los panameños». De este modo, Varela ha pospuesto uno de los proyectos insignia de su campaña electoral y otro de los pilares de la reforma institucional del país.

En lo que refiere a la independencia del Poder Judicial, Varela propuso que la nueva Carta Magna contemple mecanismos para designar al procurador y a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en

forma independiente y en consulta con representantes de organizaciones sociales. Actualmente, la Constitución establece que los nueve jueces de la Corte Suprema de Justicia sean designados por el presidente de la República y ratificados por la Asamblea Nacional. A mediados de año se abrieron dos vacantes en la Corte Suprema, como resultado del apartamiento de dos magistrados acusados de corrupción. Al designar sucesores (uno por seis meses y otro por diez años), Varela eligió a los nuevos magistrados de manera unilateral, lo cual le valió de numerosas críticas. Sin embargo, pocos meses después, resolvió someter otros dos nombramientos a la votación del Consejo de Ministros y a un proceso de consulta ciudadana, aun cuando la Constitución le permitía nombrarlos discrecionalmente.

Democracia social

La economía panameña crece de manera ininterrumpida desde hace más de veinte años. Sin embargo, aún enfrenta serios desafíos para poder lograr un desarrollo sustentable e incluyente: desarrollar su capital humano, mejorar el acceso a la educación y la salud y proveer de servicios básicos como el agua y luz.

Mejorar la calidad de la educación es uno de los principales retos que enfrenta Panamá. Por un lado, el acceso a recursos humanos calificados es una de las demandas frecuentes de las empresas que se radican en el país. Por otro, la formación es el principal camino para lograr que el crecimiento que experimenta la economía panameña derrame en la población y se consolide un modelo de crecimiento incluyente. El Gobierno de Varela tomó nota de esta carencia y proyectó para el año 2015 un presupuesto de USD 1286 millones, una cifra que supera los aproximadamente USD 1000 millones destinados en 2014 y 2013. Parte de los recursos frescos se destinaron a mejorar la infraestructura de las

escuelas y a afrontar viejos compromisos salariales con los docentes. También, se lanzaron varias iniciativas para apuntalar la calidad de la educación, como los proyectos insignia Aprende y Emprende y Panamá Bilingüe. A su vez, en los próximos cuatro años el Gobierno planea invertir más de USD 1000 millones para 200 proyectos educativos, como la eliminación de las aulas rancho y la realización de obras de sanidad básica en todas las escuelas del país; la construcción de 50 escuelas de educación secundaria y de 10.000 nuevas aulas para ir a jornada única. En el sistema educativo panameño persisten, sin embargo, algunos desafíos como la reforma a la Ley Orgánica o la aprobación de la carrera docente. Según Juana López, secretaria de Magisterio Panameño Unido, la postergación de la carrera docente se debe a los compromisos salariales que implica su implementación. Panamá invierte actualmente un 4% del PIB en educación, una cifra inferior al promedio latinoamericano (5,3%) y de los países de la OCDE (6,1%).

En lo que refiere al sector salud, Panamá también presenta rezagos importantes. Por un lado, la infraestructura hospitalaria es precaria e insuficiente. A esta situación se suman conflictos heredados de la gestión anterior, como la necesidad de concluir una faraónica Ciudad Hospitalaria, de 45.000 metros cuadrados y un costo operativo de USD 300 millones. Luego de una detallada evaluación, el Gobierno ha decidido finalizar esta obra y trasladar hacia allí el Hospital Oncológico, la Facultad de Medicina y el Instituto Gorgas, para aprovechar la superficie construida y abaratar costos.

Otra herencia de la gestión saliente son los centros de atención primaria construidos sin planificación. Tres de ellos no tienen acceso a agua potable o a electricidad y la obra para realizar el tendido eléctrico tiene un costo equivalente al de la construcción. Más allá del déficit de infraestructura, Panamá tampoco cuenta con recursos humanos capacitados para

abastecer las demandas de la población. Por un lado, los 6234 médicos del país no son suficientes para atender a casi cuatro millones de panameños. Un segundo problema es la excesiva concentración en zonas urbanas, ya que más de la mitad (3853 profesionales) se encuentran en Ciudad de Panamá. Una mesa de diálogo del sector salud convocada por el Gobierno ha detectado asimismo problemas en el suministro de medicamentos. Una primera medida ha sido aumentar a 100 los cupos anuales de ingreso a la Facultad de Medicina. A su vez, se están abriendo mecanismos para revalidar y homologar diplomas de profesionales extranjeros. Por lo demás, el Gobierno de Varela ha casi duplicado el presupuesto del sector: la partida de 2015 fue de USD 1987 millones, contra los USD 1300 millones de 2014, los USD 936 millones de 2013 o los USD 861 millones de 2012.

En los últimos quince años Panamá ha reducido el nivel de desempleo a menos de la mitad. Sin embargo, desde hace tres años el nivel de empleo se viene deteriorando de manera lenta pero sostenida. Si en 2013 había un 4,1% de desempleados, en 2014 pasó a 4,8% y a 5,1% en 2015. El desempleo afecta principalmente a las mujeres y a los jóvenes, lo cual pone de manifiesto, una vez más, los problemas del sistema educativo panameño.

Otro dato preocupante es que los nuevos empleos generados son de baja calidad. Según un informe de la Fundación del Trabajo,⁶⁵ el 64% de los empleos generados en 2015 fueron de naturaleza informal. El deterioro en el mercado laboral ha sido asociado a la paralización de varias obras públicas suspendidas por irregularidades desde el inicio de la gestión de Varela y a la culminación de varios megaproyectos financiados con inversión pública. En el ámbito privado, el empleo también cayó en 0,6% entre agosto de 2014 y 2015. En este escenario, los sectores más dinámicos

65 Fundación del Trabajo (12.2015). «Perspectiva Laboral, Panamá 2015», [http://funtrab.org.pa/uploads/perspectiva_laboral_2015_bol_7,_a_la_web_\(1\).pdf](http://funtrab.org.pa/uploads/perspectiva_laboral_2015_bol_7,_a_la_web_(1).pdf).

fueron la construcción (donde se crearon 99.587 empleos), el comercio al por mayor (68.315), las actividades administrativas (29.653), seguidos por los hoteles y restaurantes (16.949).

El panorama panameño resulta más alentador en relación con la lucha contra la pobreza. En los últimos quince años Panamá ha reducido a la mitad la población que vive con menos de un dólar diario.⁶⁶ Esta tendencia también se reflejó entre 2014 y 2015, cuando los índices de pobreza bajaron de 25,6% a 22,3%, mientras que la pobreza extrema o indigencia se redujo de 10,8% a 10,3%. Estos avances pueden explicarse, en buena medida, gracias al crecimiento económico sostenido del país y a la mejora del salario mínimo, que en 2015 fue de 8,5%, que han posicionado a Panamá como el país con el salario mínimo más alto de Latinoamérica. A su vez, un informe del Ministerio de Economía y Finanzas atribuye esta reducción, en buena medida, a los diversos programas de transferencia monetaria condicionada que impulsa el Gobierno, como 120 a los 65, Beca Universal, Red de Oportunidades, Ángel Guardián, SENAPAN, Cohesión Social y Redes Territoriales.⁶⁷

Tal como muestran los guarismos, el avance ha sido mucho mayor en los indicadores de pobreza que en los de indigencia. En efecto, Panamá tiene aún pendiente llegar al núcleo duro de la pobreza, que se concentra principalmente en las comarcas habitadas por poblaciones indígenas y en las zonas rurales como Bocas del Toro, Veraguas y Darién. Según el estudio *Latinoamérica indígena en el siglo XXI. Primera década*, del Banco Mundial, la población indígena panameña vive principalmente en zonas rurales. El 93% tienen acceso a electricidad, el 95% tienen acceso a agua corriente, mientras que el 54% tiene acce-

66 PNUD (2015). «Panamá y los ODM», <<http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/mdgoverview/overview/mdg1.html>>.

67 MEF (8.10.2015). «Pobreza en Panamá baja de 25% en 2014 a 22% en 2015», <<http://mef.gob.pa/es/noticias/Paginas/PobrezaenPanamabajade25en2014a22en2015.aspx.Vw7KLMa-LoR>>.

so a alcantarillado. Solamente un 33% de los indígenas que viven en zonas rurales cuentan con educación primaria, mientras que la cifra aumenta a 62% entre quienes viven en zonas urbanas. El nivel de escolarización está mejorando en los últimos años. En efecto, hoy en día un 92% de los niños indígenas acuden a la escuela primaria y un 72% a la secundaria.

Democracia económica

La propia geografía de Panamá le ha asegurado, históricamente, una posición de influencia internacional. Con la recuperación del control sobre el canal que une ambas costas en 1999, el país inició un proceso de expansión económica sostenida. En el año 2015, la economía panameña creció un 5,8%. La cifra resulta bastante alentadora, si se compara con los resultados económicos del resto de la región, que se contrajo 0,5% en el mismo período. Sin embargo, si se contrasta con el dinamismo reciente del país, ha sido la tasa de crecimiento más baja de los últimos años: En 2011, la economía panameña creció 11,8%, 9,2% en 2012, 6,6% en 2013 y 6,1% en 2014.

La ralentización del crecimiento puede ser atribuida, en parte, al contexto internacional. Uno de los pilares de la economía panameña es la exportación. Esta se ha visto afectada por una profunda crisis en la zona libre de Colón, arrinconada por las deudas de los empresarios venezolanos, los aranceles que Colombia ha impuesto a algunas reexportaciones y la desaceleración china. A este deterioro en el comercio exterior se ha sumado la culminación de importantes obras como la ampliación del Canal de Panamá y la construcción de la línea 1 del metro. Muchos especialistas, como el economista Juan Jované, también atribuyen el deterioro económico a la falta de proyectos públicos de envergadura, uno de los motores del desarrollo del país en los últimos años. Para acallar

las críticas por su falta de dinamismo, el Gobierno anunció un plan de inversiones de USD 20.000 millones para los próximos cinco años. En sus primeros 18 meses de gobierno ya se han licitado más de USD 6000 millones. También se dio inicio a varias obras públicas como la línea 2 del metro —un proyecto de casi USD 2000 millones que va a generar cerca de 4000 empleos directos—, la reconstrucción de la ciudad caribeña de Colón y la tercera fase del saneamiento de la bahía de Panamá. En los próximos meses se anunciarían asimismo licitaciones para la construcción del cuarto puente sobre el Canal de Panamá y para el nuevo Hospital del Niño. Varela también ha prometido la extensión del sistema de alcantarillado en todas las cabeceras de distrito y la construcción de una planta potabilizadora para solucionar las severas restricciones en el acceso a agua potable que afrontan muchos panameños.

Más allá de la inversión pública, Panamá también ha captado altas cifras de inversión privada. Según el informe *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2015*, de la CEPAL, el país tiene las tasas más altas de inversión extranjera directa (IED) con relación al PIB de América Latina. Con una tendencia al alza casi ininterrumpida desde 2009, Panamá alcanzó en 2015 una cifra récord de IED que supera los USD 5000 millones. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censo, el 76% de las utilidades generadas por esta inversión fueron remitidas al extranjero y el resto fue reinvertido en suelo panameño.

Entre las tareas pendientes del Gobierno panameño se encuentra lograr una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento económico. Actualmente, el 1% de la población más rica concentra el 30% de las riquezas del país. De todos modos, el coeficiente Gini, que se usa para medir la desigualdad, se ubicó en 2014 por debajo de 0,5, por primera vez en 23 años. Al cierre de la medición, en marzo de 2015,

esa tendencia a la baja se mantuvo, con 0,48, según cifras del Ministerio de Economía.

Otro de los desafíos del Gobierno panameño es mantener un nivel de endeudamiento manejable para el tamaño de su economía. Entre 2009 y 2014, Ricardo Martinelli incrementó la deuda externa en USD 6837 millones. Para el tamaño de la economía panameña, estas cifras representan un incremento sustancial. La gestión de Varela ha mantenido la misma tendencia al endeudamiento: si a comienzos de 2014 la deuda había llegado a USD 15.683 millones, al cierre del ejercicio ya eran USD 18.230 millones. Durante el año 2015 se incrementó en otro 15% hasta alcanzar los USD 20.350 millones. Un dato que relativiza la gravedad del endeudamiento panameño es el rápido crecimiento que ha experimentado el PIB en estos años: si en 1995 el endeudamiento representaba más del 80% del PIB y en 2005 superaba el 62%, en 2015 se ha reducido al 38,7% del PIB, o sea, 1,7 puntos más que en 2014.

A modo de cierre

Este ha sido un año de transición en el modo de hacer política de Panamá. Con 18 meses en el poder, Juan Carlos Varela ha podido plasmar ya algunas de sus promesas electorales, como el combate a la corrupción, un mayor respeto a la autonomía de la prensa, la implementación de mecanismos más democráticos para elegir a los jueces de la Corte Suprema y el inicio del proceso de reforma electoral. A nivel social, el Gobierno redujo sustancialmente las tasas de pobreza y la cantidad de homicidios por cada 100.000 habitantes. Mediante un mayor presupuesto, también ha sentado algunas bases para atender las grandes carencias que enfrenta el país en materia de salud y educación.

Más allá de estos importantes logros, le queda pendiente avanzar con la prome-

tida reforma constitucional y desarmar el andamiaje legal que facilitó la corrupción, mediante nuevas normas de contratación pública. Pero al margen de las cuestiones institucionales, el talón de Aquiles del actual Gobierno parece ser la economía. El ritmo de crecimiento y el empleo venían decayendo de manera paulatina desde el año 2013. En un contexto internacional poco favorable, la economía panameña se siguió ralentizando y con ello se han resentido más algunas variables como el empleo o el endeudamiento público. La decisión del Gobierno de suspender varias obras públicas sospechadas de corrupción y la demora en lanzar otros proyectos de envergadura tampoco han ayudado a recuperar el dinamismo.

Varela espera revertir estos resultados con el ambicioso plan de obras públicas que ha anunciado para los próximos cinco años. Las tasas récord de inversión extranjera directa seguramente también contribuyan a que Panamá siga siendo uno de los países con mayor dinamismo económico de la región. Está ahora en manos del Gobierno seguir trabajando en las reformas institucionales que requiere la democracia panameña y aprovechar los recursos económicos del país, para consolidar un modelo de desarrollo sustentable e incluyente.

PARAGUAY

↓ = ↑ Valor Posición	Dim. I	Dim. II	Dim. III	Dim. IV	IDD-Lat 2016
	↓ 5,822 7 ^o	↓ 1,776 16 ^o	↑ -0,292 11 ^o	↑ -0,607 13 ^o	↓ 3,251 12 ^o

Dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	
Fortalezas	Debilidades
* Condicionamiento de las libertades por inseguridad	* Género en el Gobierno
Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> * Percepción de la corrupción * Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo * <i>Accountability</i> * Desestabilización de la democracia
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Matriculación secundaria * Gasto público en educación 	* Desempeño en salud
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades
* Endeudamiento	<ul style="list-style-type: none"> * Brecha de ingreso * Inversión * PIB per cápita

1. Paraguay ha empeorado en desarrollo democrático alrededor de un 19%, y se aleja de los 4,000 puntos (gráfico 3.66). El descenso es producto de retrocesos en las dimensiones de *democracia de los ciudadanos y de las instituciones*, aunque en aquellas que presentan los resultados de la gestión política en materia *social y económica* presenta un comportamiento positivo.

En el *ranking* general, logra mantenerse en la misma 12ª posición, lo que le significa seguir perteneciendo al grupo de países con bajo desarrollo democrático, junto con México, El Salvador y República Dominicana. Es el único país de la zona del Cono Sur con esa calificación. No logra alcanzar el promedio del IDD-Lat, objetivo que no ha conseguido hasta el momento.

2. El retroceso del 4% de la dimensión I, que evalúa *libertades civiles y derechos políticos*, la *democracia de los ciudadanos*, aleja a Paraguay de los 6,000 puntos que había alcanzado por primera vez en el 2015 (gráfico 3.67). Esto no se debe a descensos en la puntuación de los indicadores que integran esta dimensión, sino más bien al efecto de los puntajes de Chile y Costa Rica que elevaron la vara del desempeño en *democracia de los ciudadanos*. En efecto, Paraguay muestra un crecimiento en los indicadores de *género en el Gobierno* y más fuertemente en *condicionamiento de libertades por inseguridad*. Debido a que casi no ha modificado su puntuación con respecto al 2015, logra mantenerse en el mismo 7º lugar del ordenamiento regional.

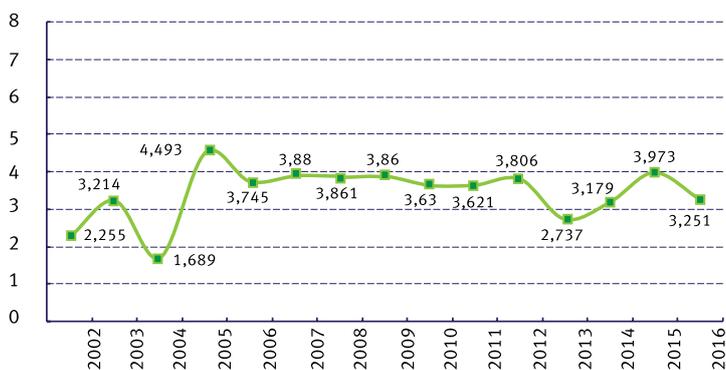
Paraguay supera nuevamente el promedio regional y en esta dimensión aparecen en el grupo de países con desarrollo democrático medio, junto a otros nueve de la región; entre ellos hay dos de su misma zona geográfica: Argentina y Brasil. Los otros dos países del Cono Sur, Uruguay y Chile, presentan alto desarrollo democrático. Paraguay muestra aún un déficit en lo que concierne a la percepción de la ciudadanía en cuanto al *respeto de las libertades civiles y de los derechos políticos*.

3. En la dimensión de *calidad institucional y eficiencia política*, Paraguay ha empeorado con respecto al año anterior en un 40% (gráfico 3.68), resultado que lo mantiene por debajo del promedio

Evolución del IDD-Lat en Paraguay

2002-2016

GRÁFICO 3.66



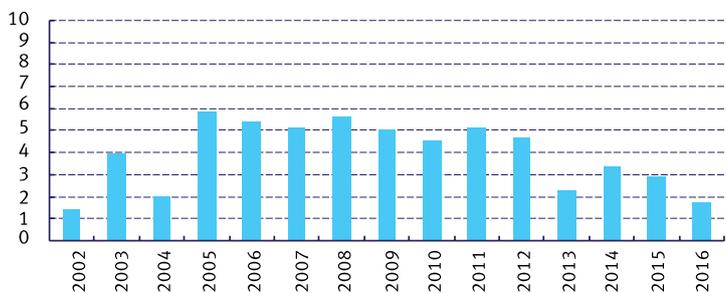
Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

GRÁFICO 3.67



Evolución de la dimensión calidad institucional y eficiencia política

GRÁFICO 3.68



regional y lo acerca a su peor nivel, obtenido en el año 2002. El descenso obedece a que la variable de *participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo* muestra nuevamente un retroceso con respecto al año anterior. A pesar de que los indicadores de *percepción de la corrupción* y *accountability* muestran mejores resultados, los valores aún son críticos; por ese motivo Paraguay no logra un buen puntaje en esta dimensión y se ubica demasiado próximo al último lugar de la tabla.

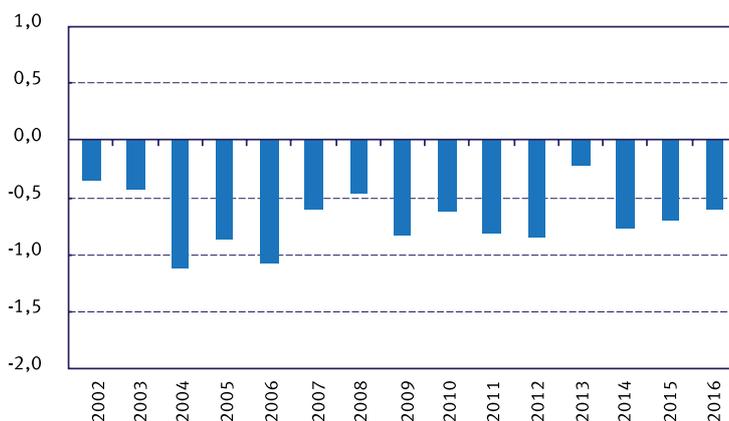
Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.69



Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

GRÁFICO 3.70



Ocupa el 16º lugar en el *ranking* regional latinoamericano, bajando tres lugares con respecto al año 2015. Con esta puntuación, Paraguay califica con mínimo desarrollo democrático, junto con Nicaragua, Guatemala, Venezuela, Argentina y Brasil, estos dos últimos de su zona geográfica; mientras que Uruguay y Chile se ubican en el escalón más alto, con alto desarrollo.

4. En la *dimensión social* Paraguay presenta un importante ascenso, del orden del 30%, que lo coloca cercano a la mejor puntuación de la serie, obtenida en el 2005 (gráfico 3.69), aunque aún por debajo del promedio regional, a menos de 0,500 puntos de ese objetivo. Obtiene mejoras en los indicadores de algunas variables de desempeño en *educación*, y más significativas e incidentes en *población bajo la línea de la pobreza*. Paraguay tiene un déficit importante en las variables de *salud* y esto es crítico por las consecuencias que ello tiene sobre el desarrollo humano, fundamentalmente en los niños.

Como consecuencia de su mejor rendimiento global, Paraguay sube un lugar, al undécimo puesto del *ranking* regional en esta dimensión. Ingresa al grupo de países con desarrollo social medio, comportamiento similar al del resto de los países del Cono Sur, salvo Chile, que califica con alto desarrollo democrático.

5. El rendimiento de la dimensión que mide la *eficiencia económica* continúa por debajo del promedio regional, aunque presenta un mejor puntaje que en el año anterior (gráfico 3.70). Este ascenso es producto de mejores comportamientos en casi todas las variables, salvo *brecha de ingreso*, que presenta un descenso con respecto al año anterior. Paraguay se ha mantenido, desde el 2002, por debajo del promedio regional.

A pesar de su mejor puntaje, desciende una posición en el ordenamiento regional y pasa al 13º lugar. Integra de esta manera el conjunto de países con desarrollo económico medio. Entre los países del Cono Sur, comparte esa categoría con Argentina.

Brasil califica con bajo desarrollo democrático, y Uruguay y Chile destacan con alto desarrollo económico. Es preocupante su persistencia en las bajas calificaciones en *PIB per cápita* y *brecha de ingreso*, que significan para un país no forjar un camino de desarrollo económico con equidad.

CONCLUSIONES

- Paraguay ha bajado su puntuación en un 19% y se aleja de los 4,000 puntos.
- Esto es producto de retrocesos en las dimensiones de la *democracia de los ciudadanos* y *de las instituciones*. Aquellas que presentan los resultados de la gestión política en materia *social* y *económica* muestran avances.
- En el *ranking* general, se mantiene en el 12º lugar.
- Permanece en el grupo de países con bajo desarrollo democrático.
- No logra alcanzar el promedio del IDD-Lat, objetivo que nunca alcanzó hasta el momento.
- En *democracia de los ciudadanos*, a pesar de un leve retroceso, logra mantenerse en el séptimo lugar y supera el promedio regional. Pertenece al grupo de países con desarrollo democrático medio.
- En *democracia de las instituciones*, Paraguay ha empeorado con respecto al año anterior. Se mantiene por debajo del promedio regional. Ocupa el 16º lugar en el *ranking* regional latinoamericano. Califica con mínimo desarrollo democrático.
- En *democracia social*, a pesar de un leve crecimiento, no logra alcanzar el promedio regional. Forma parte de los países con desarrollo social medio.
- En la *dimensión económica* presenta una puntuación que continúa por debajo del promedio regional, a pesar de una mejora respecto del 2015. Forma parte del conjunto de países con desarrollo económico medio.

PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y MEJORAS ECONÓMICAS

Federico Irazabal⁶⁸

Democracia de los ciudadanos

Las elecciones de mitad de período, en sistemas de renovación parcial del Poder Legislativo, operan muchas veces como un plebiscito a la gestión presidencial en ejercicio. En otros casos, con elecciones legislativas y presidenciales consecutivas y con Gobiernos centralistas, el fenómeno puede replicarse para las elecciones municipales, sobre todo en los distritos más grandes, como la capital nacional.

Paraguay vivió sus elecciones municipales del 15 de noviembre de 2015 con una gran expectativa. En estos comicios se eligieron 250 intendentes y 2640 concejales municipales, para los 18 departamentos. Sin embargo, la atención estuvo casi toda depositada en el resultado de Asunción, cuya elección se definió entre el candidato oficialista Arnaldo Samaniego (Partido Colorado) y Mario Ferreiro, en representación del Partido de la Revolución Febrerista pero con apoyo del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

Antes de los comicios las encuestas mostraban diferencias de hasta un 1% pero finalmente Ferreiro venció por una diferencia de 11 puntos porcentuales. Esta derrota para el Gobierno no se redujo solo a la capital sino que marcó, además, el final del proyecto reeleccionista de Cartes. A pesar de su ingreso reciente al mundo de la política, algunos de sus seguidores habían comenzado una campaña para presentar su candidatura en 2018 pero, ante los magros resultados en las elecciones municipales y a pesar de haber hecho triunfar su línea dentro de las elecciones partidarias celebradas en julio ubicando

⁶⁸ Sociólogo, Universidad Católica del Uruguay. Consultor en comunicación política. Integra el equipo de redacción de Diálogo Político.

a Pedro Aliana al frente de la conducción del coloradismo, la iniciativa HC2018 fue desactivada.

Los resultados electorales no fueron el único signo distintivo del proceso electoral. Por primera vez, en estas elecciones se produjeron dos hechos que marcan una mayor preocupación por la participación ciudadana y la inclusión a nivel electoral. Me refiero a la posibilidad del denominado *voto en casa*, que permitió a personas con discapacidad ejercer el sufragio en su domicilio. Si bien cuantitativamente el peso de esos electores es ínfimo, marca una línea interesante en lo que a procesos de inclusión se refiere. Otro aspecto novedoso de estos comicios fue la impresión de hojas de votación en guaraní: en un país en el que casi el 90 % de la población es bilingüe y un 55 % habla solamente la lengua indígena, ello implica también un reconocimiento a la diversidad cultural y muestra el esfuerzo inclusivo realizado por diferentes organismos del Gobierno.

En referencia también a procesos de participación y empoderamiento ciudadano, no podemos obviar la puesta en marcha, durante el mes de setiembre, de la Ley de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental. Este esfuerzo por transparentar la gestión y el accionar de los organismos de todos los poderes del Estado obliga a estos a remitir información que cualquier ciudadano solicite, en un plazo no mayor a los 15 días. De no entregarse, el solicitante podrá iniciar un trámite judicial para obtenerla.

Un rasgo que viene marcando negativamente el proceso democrático en Paraguay durante los últimos años es la presencia de los grupos armados Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) y, más recientemente, la Agrupación Campesina Armada (ACA), surgida de una escisión de la cúpula del EPP. Estos grupos operan sobre todo en el norte del país y se manifiestan con secuestros y asesinatos, sobre todo en el medio rural. Si bien al comienzo reivindicaban

una plataforma de justicia social y de preocupación medioambientalista a partir de la solicitud del cese de los cultivos transgénicos, en el último tiempo han mostrado un cambio que, sobre todo en el caso del EPP, puede resultar peligroso. Además de haber aumentado la frecuencia y la carga de violencia de sus acciones delictivas, se ha agregado a su accionar la sospecha de vínculos con grupos de narcotraficantes e incluso la participación directa de ese grupo en el cultivo de marihuana en sectores del territorio sobre el que intenta imponer su ley. Este proceso ha generado honda preocupación en el Gobierno que, si bien ha asestado duros golpes a la ACA eliminando en el 2015 a sus dos principales líderes —lo que podría suponer el fin del movimiento— no ha logrado que la Fuerza Terrestre Conjunta (FTC), creada especialmente en 2013 para el combate a la insurgencia, exhiba resultados contundentes. A la escasa visibilidad de golpes concretos, acrecienta el descontento ciudadano por la situación irresuelta de los secuestros del suboficial de policía Edelio Morínigo y del colono menonita Abraham Fehr. Como signo de preocupación adicional, en agosto se registró la aparición de un grupo que bajo el nombre de Justicieros de la Frontera atentaron contra un taller de la familia de Manuel Cristaldo —líder del EPP—, y agitaron el fantasma del surgimiento de grupos de autodefensa, que podría empujar el conflicto paraguayo hacia un proceso similar al vivido en Colombia o México.

Democracia de las instituciones

La corrupción ha sido un rasgo casi permanente en la historia política paraguaya. Una de sus principales causas y fomento se encuentra en la debilidad institucional del país. El fuerte grado de connivencia entre intereses políticos y de empresarios privados, el nepotismo y los cada vez más frecuentes vínculos entre políticos y narcotraficantes han marcado la agenda de

los últimos años. Esta situación parece estar cambiando. En 2015 se registraron iniciativas muy significativas al respecto y las principales de estas no tuvieron como origen el Gobierno sino movimientos ciudadanos.

Las destituciones de funcionarios públicos y jefes de Gobierno no estuvieron ausentes durante el año, casi siempre derivadas de la mala utilización de fondos públicos, así como también de la vinculación de concejales y jefes policiales o familiares directos con el tráfico de drogas.

Sin embargo, el caso más sonado referido a corrupción estuvo presente en el ámbito universitario y tuvo como telón de fondo las movilizaciones estudiantiles generadas durante la visita del papa Francisco en julio, inspiradas en el llamado a «hacer lío» realizado por el sumo pontífice durante la Jornada Mundial de la Juventud de Río de Janeiro en 2013.

A partir de allí, diferentes grupos de estudiantes secundarios comenzaron sentadas y manifestaciones frente a instituciones educativas reclamando el cumplimiento del derecho al boleto estudiantil, un mayor presupuesto para la educación y la liberación de tres estudiantes procesados durante una manifestación de docentes en 2014. El movimiento comenzó a tomar una dimensión importante, generó una marcha de dimensiones históricas en el mes de setiembre y acrecentó la conflictividad con el retiro de los representantes estudiantiles de la mesa de diálogo con el Ministerio de Educación y Cultura.

Este movimiento de estudiantes secundarios produjo un efecto contagio en sus pares universitarios de la Universidad Nacional de Asunción, quienes comenzaron una serie de protestas y ocupaciones del centro de enseñanza, reclamando la renuncia del rector Froilán Peralta, acusado de robo, enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias. La movida estudiantil generó una fuerte corriente de solidaridad, no solamente gremial, sino que varias empresas aportaron insumos para la alimen-

tación de los estudiantes que acampaban frente a la sede de la UNA, e incluso una declaración de la ministra de Educación exigiendo la renuncia de Peralta. Este finalmente presentó su dimisión y fue detenido y conducido al penal de Tacumbú, donde estuvo detenido hasta fines de noviembre y luego fue liberado a la espera del fin de su proceso. Este proceso marcó la irrupción de un movimiento estudiantil fortalecido por la participación y que seguramente se constituya en un actor político relevante en el futuro.

Democracia social

Paraguay registra un desempeño creciente de sus indicadores socioeconómicos en el último tiempo y por ahora se encuentra fuera de las zonas de turbulencia que otras economías regionales vienen atravesando.

El desempleo continuó a la baja y se situó en 5,8% en áreas urbanas, de acuerdo con cifras oficiales, aunque se registra como un déficit el todavía alto nivel de personas que viven bajo la línea de pobreza y que tienen en la dificultad de acceso a servicios públicos una de sus principales carencias. Sumado a estos factores, la distribución de la riqueza y el ingreso sigue siendo uno de los puntos débiles, con un coeficiente de Gini que se sitúa en torno al 0,5.

La disminución de la pobreza es uno de los pilares de la gestión de Cartes. En su discurso de asunción en 2013 declaró la guerra a la pobreza y afirmó que si al final de su mandato no se registraba una sustancial reducción, todos los esfuerzos de su Gobierno habrían resultado vanos.

A pesar de estos factores negativos en aspectos sociales, el buen desempeño macroeconómico mantuvo a Paraguay dentro del radar de la actividad económica e implicó la radicación de una importante cantidad de inversiones y empresas de la región, que ha estado afectada por proce-

sos de inestabilidad e incertidumbre en lo económico. La principal apuesta del equipo económico parece ser la de aprovechar los buenos indicadores macroeconómicos para posicionar a Paraguay en los mercados globales.

La participación y mayor organización de los estudiantes en la discusión por temas educativos permite vislumbrar algunas señales de cambio en materia presupuestal y de funcionamiento que, de continuar, permitirán mejorar los indicadores de calidad educativa y acceso a mejores oportunidades.

Democracia económica

Durante 2015 Paraguay mantuvo su proceso de crecimiento, iniciado casi una década atrás. Se destaca incluso en indicadores como la inflación, que al cierre del año registró apenas un aumento del 3,1% —1,1 puntos más baja que en 2014 y 1,4 menor a la prevista al inicio del año— y se situó entre las más bajas del mundo. Este contraste es muy significativo en una región que tuvo en los últimos años un enfriamiento económico producto de la caída en los precios de las materias primas a nivel mundial y a procesos de inflación difícil de contener.

Uno de los indicadores macroeconómicos que deberá atender el Gobierno en el futuro es el del déficit fiscal, que en 2015 cerró por cuarto año consecutivo con saldo de 1,8%, el que, si bien fue menor al esperado, superó la previsión legal del 1,5%.

Conclusiones

Paraguay cerró 2015 con un rumbo que puede señalarse como positivo en aspectos democráticos, destacando el compromiso del Gobierno en el combate contra la corrupción, que ha sido parte estructural del ejercicio tanto público como privado durante décadas. Diferentes procesos de

apertura y transparencia permiten augurar una mejora en ese sentido, aunque en áreas vinculadas a la seguridad, como el tráfico de drogas y la insurgencia armada, los resultados no han sido demasiado alentadores. Será necesaria una acción más firme, sobre todo para despejar cierto malestar en la opinión pública respecto de una connivencia entre la delincuencia y el poder político.

Aparece también como un elemento positivo el mayor empoderamiento de sectores sociales, sobre todos estudiantiles, que puedan presionar en un buen sentido al Gobierno para tomar medidas que favorezcan un mayor aprovechamiento de una situación que se ha venido mostrando favorable y despegada de un contexto económico regional estancado o a la baja.

Ojalá que la pérdida de posibilidades de una reelección presidencial no afecte un rumbo que al comienzo del año se mostraba promisorio.

PERÚ

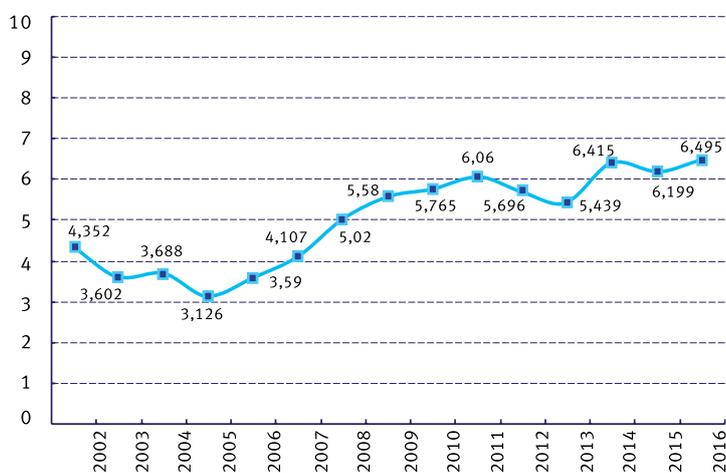
↓ = ↑ Valor Posición	Dim. I	Dim. II	Dim. III	Dim. IV	IDD-Lat 2016
↑	↑	↑	↓	↑	↑
6,524	4,284	0,615	1,960	6,495	
5 ^o	9 ^o	9 ^o	2 ^o	4 ^o	

Dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Voto de adhesión política * Percepción de respeto de las libertades civiles y derechos políticos 	
Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo 	<ul style="list-style-type: none"> * Percepción de la corrupción * <i>Accountability</i> * Desestabilización de la democracia
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Desempeño en educación * Población bajo la línea de la pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> * Desempeño en salud
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Libertad económica * Brecha de ingreso * Inversión * Endeudamiento 	<ul style="list-style-type: none"> * PIB per cápita

1. Perú, luego de un período de seis años ininterrumpidos de crecimiento (2006 a 2011), tuvo dos años consecutivos de retroceso (2012 y 2013), para luego volver a crecer en 2014; en el 2015 presentó una leve caída del orden del 3% y en esta oportunidad vuelve a crecer un 5% (gráfico 3.71). Producto del mejor resultado, Perú mejora un lugar en el ordenamiento regional y se ubica en el cuarto lugar.

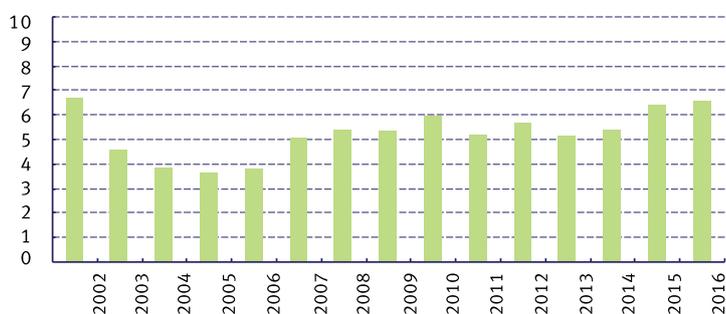
Evolución del IDD-Lat en Perú 2002-2016

GRÁFICO 3.71



Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

GRÁFICO 3.72



El ascenso en la puntuación general responde a comportamientos positivos en las dimensiones I, II y IV. La *democracia social* es la única que muestra un retroceso con respecto al año anterior. En consecuencia, lidera el grupo de países con desarrollo democrático medio, que integra junto con Panamá, Ecuador, Bolivia y Argentina y se mantiene por encima del promedio regional. De la zona geográfica a la que pertenece, América andina, comparte esta clasificación con Ecuador y Bolivia, mientras que el resto de la zona presenta mínimo desarrollo democrático, en el caso de Colombia y Venezuela.

2. La puntuación de Perú en la dimensión I, *respeto de los derechos políticos y las libertades civiles, democracia de los ciudadanos*, avanza un 2% con respecto a la del año anterior, aún sin alcanzar el mejor puntaje, que había obtenido en el 2002 (gráfico 3.72). La variación positiva es producto del avance en las variables de *percepción del respeto de las libertades civiles y el condicionamiento de las libertades por inseguridad*; se ve impedido de un crecimiento mayor debido a la caída relativa en el indicador de *participación de la mujer en el Gobierno*. El resto de los indicadores se mantuvo estable.

Como resultado de esta puntuación se mantiene su ubicación en el 5º lugar del *ranking* regional. Su índice supera el promedio regional y en esta dimensión presenta desarrollo democrático medio, junto con otros nueve países, entre ellos Bolivia y Ecuador, de su misma zona geográfica; el resto de la América andina, esto es, Colombia y Venezuela, recibe puntuaciones que los califica en mínimo desarrollo democrático.

3. El desempeño de la dimensión II, que mide la *democracia de las instituciones*, ha tenido un comportamiento positivo para el Perú, luego de varios años consecutivos de caída en calidad institucional; ello es consecuencia de un mejor valor en el indicador de *participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo*. El resto de las variables se mantienen estables en valores

críticos para el desarrollo democrático del país. Por otro lado, los indicadores de *percepción de la corrupción y accountability* sufren retrocesos con respecto al 2015. El ascenso roza el 25% con respecto al valor alcanzado el año anterior (gráfico 3.73).

Perú ha ganado una posición en el *ranking* regional, pasando a ocupar el noveno lugar del ordenamiento regional. Su puntuación aún no le permite alcanzar el promedio regional, como lo había logrado en años anteriores. Califica con bajo desarrollo democrático, junto con República Dominicana, México, Colombia y Ecuador, estos dos últimos de zona geográfica; por su parte, Bolivia y Venezuela son calificados con medio y mínimo desarrollo democrático, respectivamente.

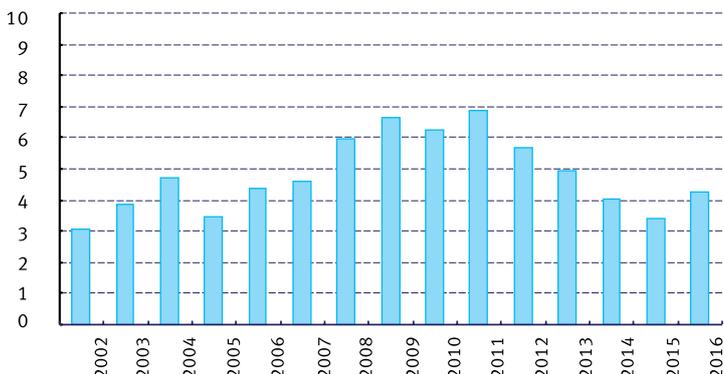
4. En la *dimensión social*, Perú muestra un retroceso y se aleja de la mejor puntuación de la serie obtenida en el 2014 (gráfico 3.74). Esto es producto de peores puntuaciones en las variables de *desempeño en salud y población bajo la línea de la pobreza*, que no fueron compensados por las mejoras que se producen en *desempleo* y en las variables que componen el índice de *desempeño en educación*.

Por todo esto, baja cuatro posiciones en el *ranking* latinoamericano y pasa del quinto al noveno puesto. En esta dimensión sigue superando el valor promedio regional y califica con desarrollo social medio, saliendo del conjunto de países con alto desarrollo democrático donde estaba situado en el 2015. Todos los países de la América andina comparten esta misma categorización.

5. En *democracia económica*, el resultado ha sido superior al obtenido el año anterior en casi un 70% (gráfico 3.75), producto de resultados favorables en los indicadores de *libertad económica, PIB per cápita, endeudamiento e inversión*. La única variable que no mejora es *brecha de ingreso*. Por este comportamiento, Perú recibe la mejor puntuación de su serie histórica y pasa del quinto al segundo lugar del *ranking* regional.

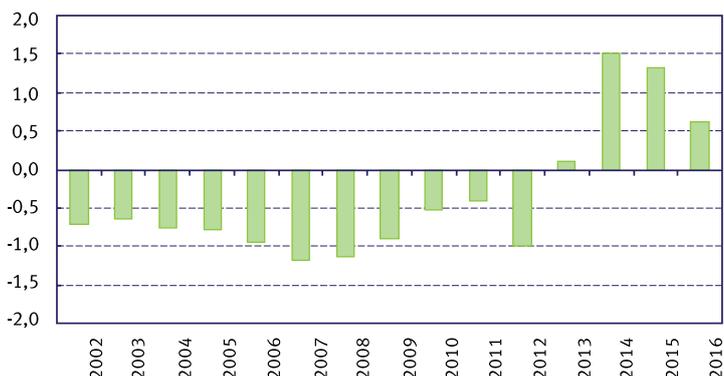
Evolución de la dimensión calidad institucional y eficiencia política

GRÁFICO 3.73



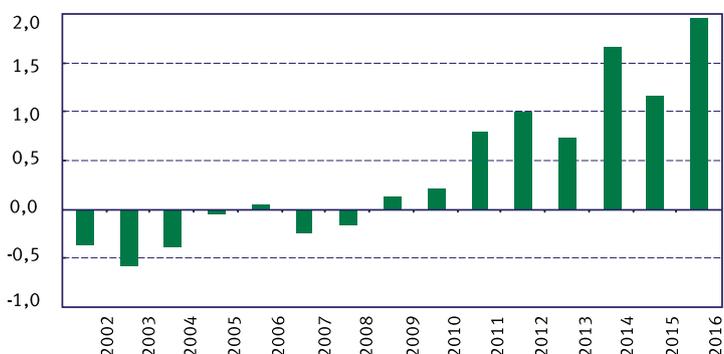
Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.74



Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

GRÁFICO 3.75



Supera ampliamente el promedio regional, por casi 2,000 puntos, y con esta valoración recibe la calificación de país con alto desarrollo económico, junto con Chile y Uruguay.

CONCLUSIONES

- Perú en 2016 presenta un ascenso del orden del 5%, con lo cual mantiene una puntuación que sigue superando los 6,000 puntos.
- Mantiene su quinto lugar en el *ranking* regional.
- El ascenso responde a comportamientos positivos en las dimensiones I, II, y IV. La *democracia social* es la única dimensión que no muestra un avance con respecto al año anterior.
- Permanece en el grupo de países con desarrollo democrático medio.
- En *democracia de los ciudadanos* supera el promedio regional y presenta desarrollo democrático medio.
- En *democracia de las instituciones*, su puntuación ya no le permite alcanzar el promedio latinoamericano. Califica con bajo desarrollo democrático.
- En *democracia social*, a pesar del retroceso, supera el valor promedio regional y clasifica con desarrollo social medio.
- La *dimensión económica* presenta un resultado 50% superior al obtenido el año anterior. Pasa al segundo lugar del *ranking* regional, supera ampliamente el promedio y recibe la calificación de país con alto desarrollo económico.

AÑO PREELECTORAL

Víctor Rojas⁶⁹

El 2015 para Perú fue un año preelectoral. Las autoridades electas en el proceso de elecciones subnacionales del 2014 tomaron cargo el 1 de enero. De la misma forma, durante todo el año los partidos políticos nacionales comenzaron a plantear sus estrategias de cara a las elecciones generales de abril del 2016.

Democracia de los ciudadanos

Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática, la participación de la mujer en cargos públicos es de alrededor del 30%. En el Congreso de la República —período 2011-2016— un 21,5% son mujeres y en los gobiernos municipales el 28,5% de los regidores son del sexo femenino. Si bien estas cifras son menores a las de la anterior elección respecto a cargos dirigenciales como los de gobernador regional (denominado hasta 2015 *presidente regional*) y alcalde, a nivel de cargos consultivos se ha mantenido.

El mayor problema que preocupa a la población según los últimos sondeos es la inseguridad ciudadana. Si bien en Perú se mantiene el nivel de victimización en 29%, la población percibe mayor delincuencia y violencia alrededor de sí; esto puede ser producto de una mayor cobertura de los hechos delictivos tanto en la televisión como en las redes sociales. El delito que ha aumentado y es más común es el robo, en su mayoría asaltos a baja escala de ladrones comunes que arrancan carteras y billeteras.

La ley de unión civil que buscaba que parejas de personas del mismo sexo

⁶⁹ Costarricense. Coordinador senior de la empresa de investigación y estrategia Temoslac (España-Perú). Exdirector del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales en Perú. Ha asesorado en campañas políticas y de comunicación a varios presidentes y candidatos a nivel local, regional, y nacional en América Latina.

pudieran acceder a derechos similares a las parejas de heterosexuales casadas fue rechazada por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República. Siete de los veinte⁷⁰ postulantes a la presidencia de la República se han manifestado abiertamente a favor.

El caso más mediático sobre el narcotráfico fue el de Gerald Oropeza, víctima de un atentado al salir del aeropuerto. El padre de Oropeza era militante del Partido Aprista Peruano (APRA), por lo que este hecho se vinculó a la influencia del narcotráfico en la política. Hasta el día de hoy no hay un caso probado de influencia directa de esta actividad dentro de los partidos políticos; sin embargo, hay varios indicios de una posible filiación entre el narcotráfico y ciertos candidatos de diferentes partidos políticos.

En enero del 2015 se derogó la ley de régimen laboral juvenil o Ley Pulpín, aprobada en diciembre del 2014, un régimen laboral especial para jóvenes de entre 18 y 24 años con el objetivo de formalizar el empleo juvenil. La ley había recibido muchas críticas debido a que cortaba beneficios laborales a los jóvenes y provocó que estos organizaran cuatro grandes marchas para pedir su derogación.

Democracia de las instituciones

La baja institucionalidad en el Perú es un problema no resuelto. La bajísima aprobación de los partidos políticos (12%), así como de las principales instituciones como el Congreso (12%) y el Poder Ejecutivo (20%)⁷¹ muestra la gran desconfianza de la población hacia estas instituciones. Y los numerosos escándalos de corrupción, probados o no, contribuyen a aumentar el desprestigio de las instituciones.

70 En el transcurso del 2016 se retiraron de la contienda algunos candidatos con pocas opciones de ganar.

71 <http://elcomercio.pe/visor/1842421/1204395-tremenda-desconfianza-opinion-ciudadana-sobre-instituciones-noticia>.

Casos como la fuga de Martín Belaúnde Lossio, sindicado como el financista de la pareja presidencial en las elecciones del 2011 y envuelto en delitos de lavado de activos; o *Ecoteva*, que investiga el presunto lavado de activos del expresidente Alejandro Toledo; o *Lava Jato*, investigación sobre los sobornos pagados por empresas brasileñas para ganar licitaciones, fueron los casos más sonados en este año y que han afectado la aprobación presidencial y la credibilidad de la elite política peruana.

El conflicto social más fuerte en el año fue el de Tía María, que junto al caso de espionaje de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) a personajes públicos ocasionaron el cambio del titular de la Presidencia del Consejo de Ministros, así como de otros miembros del gabinete, entre ellos el ministro del Interior.

Con el objetivo de fortalecer a los partidos políticos, organismos de la sociedad civil encabezados por Transparencia y apoyados por algunas organizaciones de cooperación internacional promovieron una serie de reformas electorales que, al no ser aprobadas de manera integral, contrariamente a lo esperado causaron una fuerte crisis institucional dentro del sistema electoral. Como consecuencia de estas normas fue dado de baja uno de los candidatos a la presidencia, entre otros aspirantes a cargos de elección popular.

La ley aprobada por el Congreso, y que quedó vigente para su aplicación durante el período electoral del 2016, no fue el proyecto entregado en su totalidad. Se aprobaron los ítems siguientes: aumento de requisitos para plantear la revocación de alcaldes y gobernadores; silla vacía para casos de legisladores que incurran en delitos graves como tráfico ilícito de drogas, terrorismo, trata de personas y lavado de activos; no reelección inmediata de alcaldes y presidentes regionales (hoy gobernadores regionales); sanciones a la entrega de propaganda electoral cuyo valor exceda el 0,5% de la unidad impositiva tributaria (UIT), S/. 19,75.

Democracia social

A nivel educativo se obtuvo una ligera mejora de acuerdo con los resultados publicados en el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) aplicado en escuelas públicas y privadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de la UNESCO. En la mencionada prueba, los estudiantes peruanos de primaria pasaron del puesto número 12 obtenido en el 2006, al octavo puesto en el 2013. Esto puede deberse al aumento de 4.000 millones de soles en el gasto público en este sector, así como a la reforma educativa que fue iniciada con la Ley General de Educación en el gobierno de Alejandro Toledo y continuada posteriormente en las administraciones de Alan García y Ollanta Humala.

Las políticas públicas del Ministerio de Educación se convirtieron en uno de los puntos fuertes del gobierno de Humala. Jaime Saavedra, ministro de Educación desde el 2013 dirigió la reforma enfocada en cuatro líneas de acción: revalorización de la carrera docente, mejora de la calidad de los aprendizajes, gestión eficaz del sistema escolar y cierre de la brecha de infraestructura educativa. Saavedra ajustó la gestión y agregó la infraestructura como una prioridad. Sin embargo, según los datos oficiales del Ministerio de Educación, solo el 41% de los colegios públicos tenían servicios básicos en 2015.

Otro sector que ha mostrado mejoras en los últimos años es el de la salud, que aumentó la cobertura del seguro social. Antes de la implementación del SIS (Seguro Integral de Salud), solo un 30% de la población contaba con cobertura. En la actualidad esta cifra está bordeando el 80%. También se ha avanzado en infraestructura de salud; por ejemplo, para el 2015 se culminaron 59 obras de infraestructura de servicios materno-infantiles en las nueve regiones más pobres del país.

Sin embargo, este sector aún enfrenta grandes retos cualitativos, tales como lograr

una adecuada y rápida atención al asegurado, ya que actualmente conseguir una cita médica puede demorar meses, o aumentar la prevención de enfermedades para ayudar a reducir la incidencia, dado que aun habiendo un mayor número de asegurados, la morbilidad no ha disminuido.

Otros sectores sociales mantienen fuertes desafíos, a los que apuntaron los candidatos durante la campaña: el empleo formal solo creció un 2,5% (de 25% a 27,5%) desde 2011 a 2015. En el 2015 la población ocupada en el país creció 0,8% con respecto al año anterior, según datos del INEI.

Democracia económica

A diferencia de otros países de la región, Perú logró mostrar una mayor resistencia a la desaceleración de China y a la caída de precios del petróleo y de los *commodities*. Después de la desaceleración económica del 2014, cuando el PIB cayó de 5,8% a 2,4%, para el 2015 se vio una ligera mejora ya que aumentó a 3,3%, aunque muy por debajo de los niveles de crecimiento anteriores. El índice se vio empujado por la mejora en el sector de minería, de -0,5% en 2014 a 9,2% en 2015, y por la pesca, que pasó de -28,4% a 15,9%.

En general, los indicadores económicos del país se mantuvieron similares entre el 2014 y el 2015. La pobreza monetaria bajó de 23,9% (período 2013-2014) a 22,7%. La inflación cerró en 4,2%.

Afectó de manera negativa la caída de la inversión, en particular la pública (de -2,0% a -7,5%), en parte influenciada por la incertidumbre política y la falta de agilidad en decisiones y procesos.

Al igual que en otros países de Latinoamérica, en 2015 se observó una fuerte depreciación del Sol frente al dólar estadounidense, en más de 15%; el tipo de cambio alcanzó su nivel más alto después de diez años (3,379), que afectó los precios e hizo que la inflación subiera ligeramente.

Las proyecciones del crecimiento para el 2016 son de entre 2,5% y 3%. Muchos analistas sugieren que si bien esto ayudaría a mantener un equilibrio en la economía, sería insuficiente para reducir la pobreza, situación que podría traer consigo cierta insatisfacción y que, aunada al cambio de gobierno, podría afectar la gobernabilidad del país.

REPÚBLICA DOMINICANA

↓ = ↑ Valor Posición	Dim. I	Dim. II	Dim. III	Dim. IV	IDD-Lat 2016
	↓ 4,797 13 ^o	↑ 4,498 8 ^o	↑ -1,480 15 ^o	↓ -0,317 11 ^o	↑ 3,639 11 ^o

Dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	
Fortalezas	Debilidades
* Voto de adhesión política	* Género en el Gobierno * Condicionamiento de las libertades por inseguridad
Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas	Debilidades
* Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo * Desestabilización de la democracia	* Percepción de la corrupción * <i>Accountability</i>
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas	Debilidades
* Matriculación secundaria * Gasto público en educación	* Desempeño en salud * Desempeño en educación * Población bajo la línea de pobreza
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades
	* Brecha de ingreso

1. El ascenso de República Dominicana en su medición del IDD-Lat 2016 con respecto al 2015, lo coloca más cerca de los 4,000 puntos, aunque aún lejos de la puntuación recibida en el 2008. El resultado obtenido le permite salir de la zona de mínimo desarrollo democrático para pasar a integrar el conjunto de países con baja intensidad democrática, junto con México, Paraguay y El Salvador, este último perteneciente a su misma zona geográfica, América Central (gráfico 3.76). Por esa mejor puntuación, República Dominicana asciende dos ubicaciones y accede al undécimo lugar. El incremento del puntaje es consecuencia de comportamientos positivos en las dimensiones de *calidad institucional y eficiencia política* y más fuertemente en la *dimensión social*. Estos desarrollos positivos logran neutralizar los descensos en *democracia de los ciudadanos y democracia económica*.

Los mejores resultados alcanzados permiten a República Dominicana consolidarse en la zona de bajo desarrollo democrático y salir de la zona crítica en la que se había instalado en el 2014, aunque aún tiene por delante un proceso de crecimiento para alcanzar niveles deseables de desarrollo democrático, fundamentalmente en la *dimensión social*, donde tiene muchas variables que mejorar, fundamentalmente aquellas relacionadas con la *equidad y la inclusión*. No alcanza el promedio regional, como tampoco ha podido lograrlo a lo largo de la serie, desde el 2004 a la fecha.

2. República Dominicana muestra en esta edición del IDD-Lat una tendencia negativa en la *dimensión de derechos políticos y libertades civiles, democracia de los ciudadanos*. Se produce este año un descenso de algo más del 13%, producto de un peor valor en *percepción de los derechos políticos*, que neutraliza los avances en *género en el Gobierno y condicionamiento de las libertades por inseguridad*. El resto de los indicadores se mantuvo en los valores del 2015.

Este registro califica a República Dominicana como un país con desarrollo democrático medio, aunque el descenso de su puntuación no le permite alcanzar el promedio regional (gráfico 3.77). Como producto de su rendimiento, en esta dimensión República Dominicana baja del 11º al 13º lugar en el *ranking* regional. En su zona geográfica, junto con Panamá y El Salvador son los países que reciben la calificación de desarrollo democrático medio, mientras que Costa Rica se mantiene en alto grado de desarrollo y el resto de la zona califica con peor desarrollo.

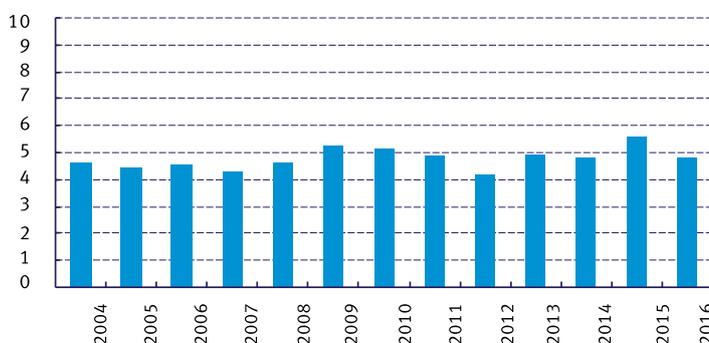
Evolución del IDD-Lat en República Dominicana 2002-2016

GRÁFICO 3.76



Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

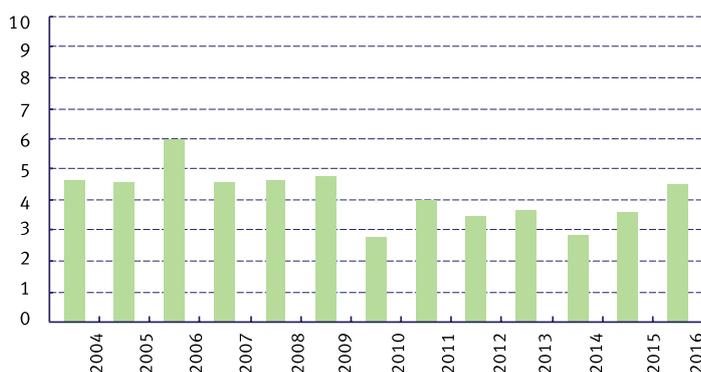
GRÁFICO 3.77



3. En la *dimensión calidad institucional y eficiencia política*, la *democracia de las instituciones*, desde el 2015 los puntajes presentados por República Dominicana muestran un mejor desempeño en esta dimensión. Ello sucede tras una caída importante registrada entre 2009 y 2010, una posterior recuperación parcial en 2011, una nueva caída aunque más leve en 2012, en 2013 había vuelto a tener un comportamiento levemente positivo, con un crecimiento del orden del 6%, para caer luego en el 2014. En el IDD-Lat 2016, República Dominicana mantiene esta tendencia positiva, aunque lejos de su mejor resultado del 2006 (gráfico 3.78). El mejor desempeño se

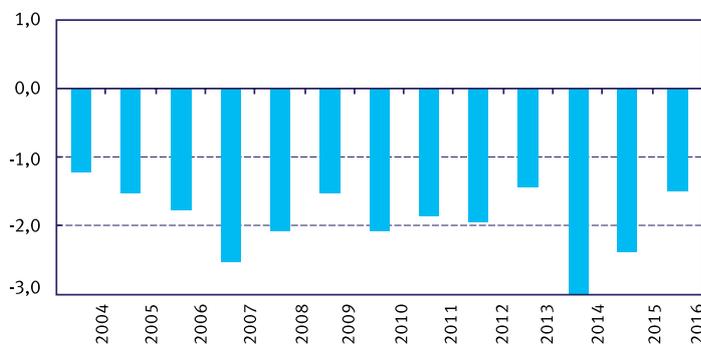
Evolución de la dimensión calidad institucional y eficiencia política

GRÁFICO 3.78



Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.79



debe particularmente a los avances producidos en los indicadores de *percepción de la corrupción*, *participación de los partidos políticos en el Poder legislativo* y *desestabilización de la democracia*. En *accountability* es el país con la peor puntuación.

Por este mejor comportamiento logra alcanzar el promedio latinoamericano pero califica aún con bajo grado de intensidad de desarrollo democrático, junto con Perú, México, Colombia y Ecuador; es decir que, de la región de América Central, ningún país comparte este mismo grado de desarrollo. Costa Rica muestra un alto desarrollo democrático; Panamá, Honduras y El Salvador califican con desarrollo medio; Nicaragua y Guatemala presentan mínimo desarrollo democrático. A pesar del mejor comportamiento, República Dominicana desciende del séptimo al octavo lugar del *ranking* regional.

4. En lo que respecta a la *dimensión social*, luego del descenso del 53% en el 2014, cuando obtuvo el peor puntaje desde el 2004 a la fecha (gráfico 3.79), República Dominicana muestra un crecimiento que le permite alejarse de su peor puntaje y alcanzar un valor similar al del 2004. El mejor desempeño se origina en los puntajes obtenidos en los indicadores de *desempleo* y *población bajo la línea de la pobreza*. Estos incrementos lograron compensar los peores resultados en otras variables como *mortalidad infantil* y *gasto público en educación*.

Como consecuencia de ese avance, República Dominicana, aunque no logra alcanzar el promedio regional, pasa del 17° al 15° lugar. En esta dimensión califica con bajo desarrollo democrático. En América Central, solo Panamá y Costa Rica se diferencian con un grado de desarrollo democrático medio.

5. Con respecto a la *dimensión económica*, República Dominicana vuelve a mostrar un signo negativo. Había tenido un comportamiento positivo en el 2012 y en los dos años siguientes retrocedió hasta casi alcanzar al peor valor de su serie, ob-

tenido en el 2009 (gráfico 3.8o). Este descenso, que lo aleja del promedio regional, es producto del peor comportamiento de los indicadores que miden *endeudamiento* y *PIB per cápita*, a pesar de que otras variables no tengan el mismo signo.

Su puntaje final no se traduce en movimientos en el ordenamiento regional y mantiene el undécimo lugar. En esta dimensión forma parte del grupo de países con desarrollo democrático medio, junto con Nicaragua y Panamá, en lo que respecta a los países de América Central.

CONCLUSIONES

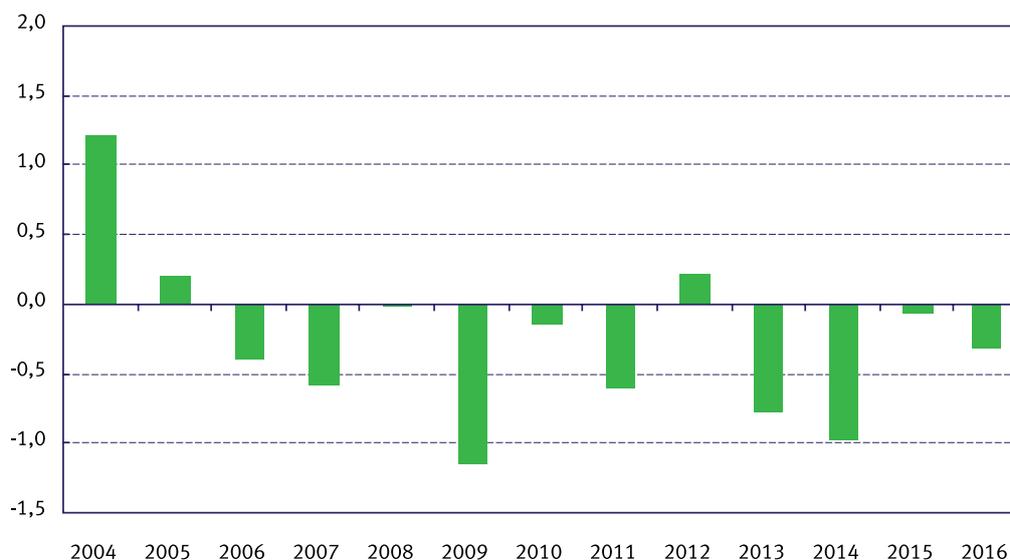
- El ascenso con respecto al 2014, coloca a República Dominicana cercana a los 4,000 puntos.
- Sigue perteneciendo al conjunto de países con baja intensidad democrática.
- República Dominicana se ubica en el 11° lugar, subiendo dos lugares respecto a 2015.
- Presenta comportamientos positivos en las dimensiones de *calidad institu-*

cional y eficiencia política y de desarrollo social.

- No alcanza el promedio regional.
- En *democracia de los ciudadanos* muestra una tendencia negativa de algo más del 13%. Califica como un país con desarrollo democrático medio y no logra alcanzar el promedio regional.
- En *democracia de las instituciones* logra recuperar terreno perdido. Alcanza el promedio latinoamericano y califica con un grado medio de intensidad de desarrollo democrático.
- En *democracia social* muestra un crecimiento, que se origina por los puntajes obtenidos en *desempleo y población bajo la línea de la pobreza*. Califica con bajo desarrollo social.
- En la *dimensión económica* muestra un descenso, producto del peor comportamiento en *endeudamiento*, a pesar de que otras variables no tengan el mismo signo. Forma parte del grupo de países con desarrollo económico medio, aunque no alcanza el promedio regional.

Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

GRÁFICO 3.8o



EL AÑO DE LA REELECCIÓN

*Felipe Vallejos*⁷²

El 2015 fue un año testigo de una nueva reforma a la Constitución, la cuarta en los últimos veinte años, casi como siempre, para restablecer la reelección presidencial por un mandato consecutivo. Tal caso fue el de junio de 2015, luego de quince días de discusión en el Congreso Nacional y con acusaciones de la oposición sobre supuestos sobornos y favores políticos.

También fue el año de la inseguridad, quizás el área de mayor reprobación hacia el actual Gobierno, que lidera Danilo Medina. Este lanzó el programa «Vivir tranquilo» en 2013 pero no ha rendido los frutos esperados, con un índice de muertes violentas que colocan al país entre los veinte con mayor tasa de homicidios del mundo, según datos de la ONG brasileña Instituto Igarapé.

La delincuencia y la inseguridad ciudadana son hoy los problemas más relevantes para la ciudadanía, según constata el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés).

La crisis judicial que se vivió fue para muchos el colapso de un sistema que hace años pide una reforma estructural de importancia. Esto por el destape de una estructura de jueces que recibía sobornos para ser favorables en sus dictámenes a uno de los implicados. Y se refleja en que la confianza en el sistema judicial se redujo de un 50,6% en 2008 a 38,5% en 2014, según el Barómetro de las Américas.

En el plano de la corrupción, dos casos llamaron la atención. El primero, el suicidio del arquitecto David Rodríguez, y el segundo, las irregularidades en la remodelación del hospital Darío Contreras, ambos hechos relacionados a la cuestionada Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras

del Estado (OISOE), cuyas funciones van paralelas al Ministerio de Obras Públicas y desde donde han surgido innumerables polémicas por supuestos casos de corrupción. Por ello hubo diversas protestas en sus alrededores, que fueron violentamente desintegradas por miembros de la Policía Nacional.

A nivel económico, República Dominicana sigue creciendo. Solo en 2015, la economía creció en un 7% a nivel general y, con destaque, la construcción (18,2%); la intermediación financiera (9,2%); el comercio (9,1%); la enseñanza (8,6%) y el turismo (8,9%).

En el plano político, la alianza entre el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) y el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) se concretó luego de que la reelección fuera aprobada en el Congreso con la totalidad de los votos de los diputados del PRD y del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), aunque este posteriormente pactó una alianza con el actual principal partido opositor, el Revolucionario Moderno (PRM).

Democracia de los ciudadanos

Alianzas sin precedentes

Fue un año de puzles de alianzas y candidatos de cara a los comicios del 15 de mayo de 2016. Una alianza impensable hasta ese momento fue la del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) con el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), en septiembre del 2015, en un acto en el que participaron el presidente Danilo Medina y el líder del malogrado PRD, Miguel Vargas Maldonado.

Del lado opositor, el Partido Revolucionario Moderno (PRM) oficializó su alianza con el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) —que había acompañado al PLD en las últimas elecciones generales—. Este vuelco dejó heridas dentro del reformismo, dado que surgió el Movimiento Fren-

⁷² Consultor en comunicación y e-politics, AEC Comunicaciones. Fue subdirector del Gabinete Digital de la Vicepresidencia de República Dominicana.

te Balaguerista con Danilo, con miembros del PRSC ligados al Gobierno y que pasaron a apoyar la candidatura presidencial del actual mandatario.

Problemas con la «cuota femenina»

La participación de la mujer en la arena política sigue *en pañales*. Al término del 2015, muchos partidos comenzaron a mostrar indicios de que pactar la cuota femenina de 33% en sus boletas les sería un problema. De todos modos, todo indicaba que las candidaturas a la vicepresidencia de los principales partidos PLD y PRM serían con una mujer, según fuentes de ambos partidos.

Inseguridad, talón de Aquiles

La inseguridad ciudadana es el talón de Aquiles del Gobierno actual. El lanzamiento de su programa «Vivir tranquilo» en 2013 no rindió los resultados esperados. Hubo un incremento de atracos a mano armada y de muertes violentas y creció en la población la percepción de inseguridad. Todo esto llevó a que la encuesta de la firma Gallup, encargada por el periódico *Hoy*, revelara que los «robos, asaltos, bandas y delincuencia en general» fueran la principal preocupación para el 66,9% de los encuestados y sumado al 2% que priorizó la inseguridad ciudadana, entre ambos sobrepasan el 70%. Muy de lejos les siguen como principal preocupación la inflación y costo de vida (43,9%) y el desempleo (37,4%).

Según expertos consultados por el diario *El Caribe*, en agosto del 2015 el fracaso de los planes implementados en materia de seguridad se debe «a la visión equivocada con que se ha asumido el tema, abordando la problemática desde una visión reactiva y separada, muchas veces, del componente preventivo».

Solo entre enero y junio del 2015 se registraron 1114 muertes violentas, según datos del Observatorio de Seguridad Ciudada-

na (OSC-RD) y la Policía Nacional. El jefe de esta, mayor general Manuel Castro Castillo, reveló que el 63,2% de muertes violentas en el país son por armas de fuego.

Democracia de las instituciones

De nuevo, la reelección presidencial

En abril de 2015, en el marco de una reunión del Comité Político del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), se discutió el tema que hasta ese momento parecía lejano: buscar modificar la Constitución en su artículo 124 para permitir la reelección por un período más y de forma consecutiva, lo que a su vez permitiría que Danilo Medina optara por candidatar a un segundo mandato, a pesar de que durante gran parte de su carrera política se mostró en desacuerdo con esa práctica.

Finalmente, tras acusaciones de diversos sectores y la oposición férrea de Leonel Fernández, la modificación se concretó en junio de 2015, luego de 15 días de un debate que estuvo a un paso de fragmentar al partido de gobierno. «La medida fue aprobada con 181 votos a favor y 29 en contra, solo contó con el rechazo del opositor Partido Revolucionario Moderno (PRM)», consignó el portal de noticias *BBC Mundo*.

El 17 de junio Danilo Medina, en un discurso al país, pidió cuatro años más para «completar su obra de gobierno», al mismo tiempo que aseguró que sería su último mandato como presidente constitucional de la República Dominicana. Las encuestas de mayor credibilidad, como la Gallup, Greenberg y Penn & Shoen, le daban un amplio margen de ventaja sobre Luis Abinader, candidato del PRM y de la denominada Convergencia por un Mejor País, un movimiento de partidos y fuerzas políticas opositoras al Gobierno del PLD.

OISOE: el origen de la corrupción

La Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado, creada en la década de los ochenta, sirve en la actualidad las mismas funciones que el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, con un suculento presupuesto que asciende a RD\$ 8000 millones, y desde allí han surgido escándalos de corrupción sin consecuencias legales para sus implicados.

El 2015 no fue la excepción, con el suicidio del arquitecto y contratista David Rodríguez García en las dependencias de la OISOE, quien además dejó una nota acusando de ladrones a funcionarios de dicha oficina. En adición, la fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) se hizo eco de la resolución 91/2015 de la Dirección General de Contrataciones Públicas sobre la remodelación del hospital Darío Contreras, que reflejó serias irregularidades, aunque sin consecuencias legales para quienes incurrieron o tienen responsabilidad en ello.

De estos episodios también surgió un hecho serio de afrenta a la libertad de expresión. A lo largo del año, una serie de agrupaciones políticas y sociales protestaron en las afueras de las oficinas de la OISOE y fueron víctimas de una violenta represión de la Policía Nacional. La opinión pública rechazó esa represión, que se vio agravada por el beneplácito del ministro de Interior y Policía.

El peor año de la justicia

La justicia vivió su año más difícil. Se intensificaron los ataques entre el Ministerio Público, en la persona del procurador Francisco Domínguez Brito, y el presidente de la Corte Suprema (SCJ) y del Consejo del Poder Judicial (CPJ), Mariano Germán Mejía. Este llamó al primero «inmaduro, irreflexivo e irrespetuoso». Ello se produjo tras el auto *no ha lugar* a favor del cuestionado senador por la provincia

de San Juan de la Maguana, Félix Bautista, que se sumó a acusaciones sobre la estructura de jueces que alteraron sus sentencias a cambio de sobornos.

Democracia social

Educación sube, salud se estanca

Aunque la educación siguió su ritmo de construcción (10.101 nuevas aulas) y hubo grandes desafíos en la calidad educativa, 2015 fue el año del debate sobre la cobertura y calidad de la salud pública. Ello se reflejó en la demanda de diversos sectores que pidieron la aplicación del 5% del producto interno bruto para salud, propuesta que el Gobierno descartó de plano por «falta de recursos». Todo esto será sin duda un preámbulo para un debate más profundo sobre cómo mejorar la salud en la República Dominicana en los años venideros.

La clase media se fortalece y el desempleo baja, según el Gobierno

Según datos del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, en los últimos tres años la clase media en República Dominicana creció notoriamente, como lo explicó el ministro Montás: «Entre septiembre del 2012 y marzo de 2015, la clase media de la República Dominicana creció de un 20,7 a un 28,9%, casi nueve puntos, al incrementarse este segmento poblacional en 915.879 personas».

Al mismo tiempo, el Gobierno hizo público que en el mismo período de reducción de pobreza se crearon 350.000 nuevos empleos, según datos de la ministra de Trabajo, Maritza Hernández. Esto, siempre según cifras oficiales, se acerca a la promesa hecha por Danilo Medina de crear 400.000 nuevos puestos de trabajo en cuatro años.

Democracia económica

República Dominicana sigue siendo la estrella de la región

Aunque el 2015 fue testigo del aumento del impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS) de 13 a 16 %, la economía no pareció resentirlo: creció en un 7 %, más que ninguna de la región, destacando los rubros de construcción (18,2%), comercio (9,1%), intermediación financiera (9,2%), enseñanza (8,6%), transporte y almacenamiento (6,4%), hoteles, bares y restaurantes (6,3%), zonas francas (5,8%), salud (5,8%), manufactura local (5,5%) y otros servicios (4,1%), según datos del Banco Central.

Bibliografía

www.elcaribe.com.do/2015/08/15/citan-causas-inseguridad».

«<http://hoy.com.do/encuesta-gallup-hoy-la-delincuencia-inflacion-y-desempleo-siguen-siendo-los-tres-principales-problemas-del-pais>».

«www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150612_republica_dominicana_reeleccion_presidencialLav».

«www.elcaribe.com.do/2016/01/07/economia-lider-crecio-7-2015».

«www.diariolibre.com/economia/la-economia-dominicana-crecio-7-en-2015-segun-el-banco-central-XF2351514».

«<http://acento.com.do/2015/actualidad/8277058-republica-dominicana-se-que-ma-en-justicia-seguridad-ciudadana-y-corrupcion>».

«<http://hoy.com.do/prsc-aprueba-alianza-con-el-prm-para-comicios-2016>».

«<http://an7.com.do/site/republica-dominicana-balance-2015>».

«<http://acento.com.do/2015/opinion/editorial/8309309-el-balance-del-ano-2015-version-de-participacion-ciudadana>».

«www.listindiario.com/la-republica/2015/02/11/355749/jefe-pn-632-de-muertes-violentas-en-rd-son-por-armas-de-fuego».

«www.elcaribe.com.do/2015/08/26/estudio-revela-disminuyen-homicidios-si-cidios-denuncias-robo».

«www.elcaribe.com.do/2015/09/26/arquitecto-que-suicidio-acusa-ladrones-empleado-exemplado-oisoe».

«www.finjus.org.do/index.php?option=com_content&view=article&id=990:finjus-llama-la-atencion-sobre-las-graves-irregularidades-en-remodelacion-del-dario-contreras-a-la-luz-de-la-resolucion-de-la-direccion-general-de-contrataciones-publicas&catid=11&Itemid=104».

«www.listindiario.com/la-republica/2015/12/18/400875/crisis-afecta-a-la-justicia».

«www.diariolibre.com/noticias/mariano-germn-la-actitud-del-procurador-ha-sido-inmadura-irreflexiva-e-irrespetuosa-1-AQDL1090761».

«www.listindiario.com/la-republica/2015/12/23/401467/10101-aulas-nuevas».

«<http://acento.com.do/2015/opinion/editorial/8278828-el-5-por-ciento-del-pib-para-salud-publica-es-una-propuesta-inoportuna>».

«www.diariolibre.com/economia/entre-tres-anos-clase-media-crecio-casi-9-porciento-rd-XJ1281055».

«<http://almomento.net/ministra-de-trabajo-dice-gobierno-crea-empleos-sostenibles-y-de-calidad/134566>».

«<http://hoy.com.do/bc-economia-de-rd-crecio-7-en-2015-tasa-mas-alta-de-al>».

URUGUAY

↓ = ↑ Valor Posición	Dim. I	Dim. II	Dim. III	Dim. IV	IDD-Lat 2016
	↓ 7,191 3 ^o	↓ 9,206 1 ^o	↓ 1,211 3 ^o	↓ 1,667 3 ^o	↓ 9,353 2 ^o

Dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Voto de adhesión política * Percepción de respeto de las libertades civiles y derechos políticos 	<ul style="list-style-type: none"> * Género en el Gobierno
Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Percepción de la corrupción * Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo * <i>Accountability</i> * Desestabilización de la democracia 	<ul style="list-style-type: none"> * Elección de los jueces de la Corte Suprema
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Índice de desempeño en salud * Matriculación secundaria 	<ul style="list-style-type: none"> * Desempleo
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> * Libertad económica * Brecha de ingreso * PIB per cápita 	

1. Desde que se calcula el índice de desarrollo democrático, Uruguay siempre se ha ubicado en alguno de los tres primeros lugares, en lo alto del ordenamiento regional. Este año pierde el liderazgo logrado en los tres años anteriores y en el primer año de medición del IDD-Lat, en el 2002 (gráfico 3.81). Desciende al segundo lugar, precedido por Chile y seguido por Costa Rica. Este descenso es producto de caídas en todas las puntuaciones, con más fuerza en *democracia social* y *democracia económica*.

Uruguay obviamente supera con amplitud el promedio regional e integra el grupo de alto desarrollo democrático. Mantiene el liderazgo en la dimensión *calidad institucional y eficiencia política*. En el resto de las dimensiones logra ubicarse en las posiciones más altas. Comparte en la zona del Cono Sur este grado de desarrollo con Chile, mientras que Argentina se sitúa entre los países con desarrollo democrático medio y Paraguay califica con bajo desarrollo democrático.

2. Uruguay dejó de liderar la dimensión I, *respeto de los derechos políticos y civiles* en el 2014 y por tercer año consecutivo se ubica en la tercera posición, a pesar de que este año muestra incluso un leve descenso en su puntuación (gráfico 3.82). Este comportamiento negativo se debe a una caída en una de las variables que componen el *indicador de condicionamiento de las libertades por inseguridad, tasa de secuestro*. El resto de los indicadores se mantienen en el mismo puntaje, salvo *género en el Gobierno* y *tasa de homicidios* que presentan mejores desempeños.

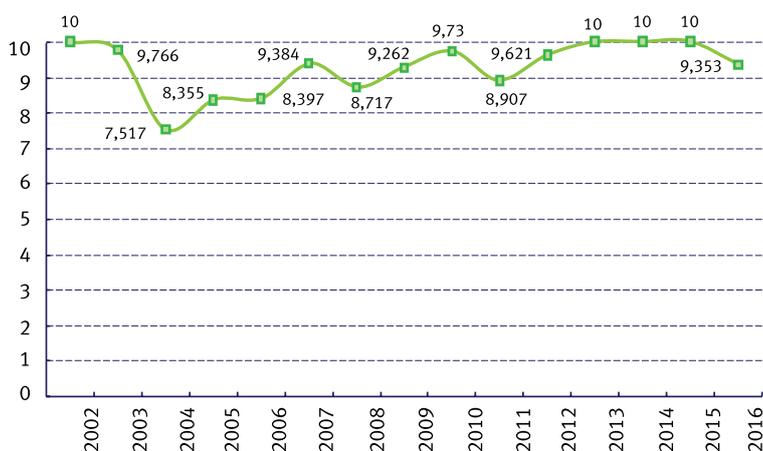
Su puntaje en esta dimensión está muy por encima del promedio regional. Uruguay, a pesar del descenso, permanece en el grupo de alto desarrollo democrático, calificación que comparte únicamente con Chile en el Cono Sur. Por su parte, Argentina y Paraguay reciben la calificación de desarrollo democrático medio.

3. En la dimensión II, que mide la *calidad institucional y la eficiencia política*, Uruguay tuvo un comportamiento leve-

mente negativo, con un retroceso del orden del 3%, pero que le permite mantenerse sobre los 9,000 puntos y liderar esta dimensión (gráfico 3.83). Permanece en esta ubicación fruto de los resultados en los indicadores de *percepción de la corrupción* y *desestabilización de la democracia*,

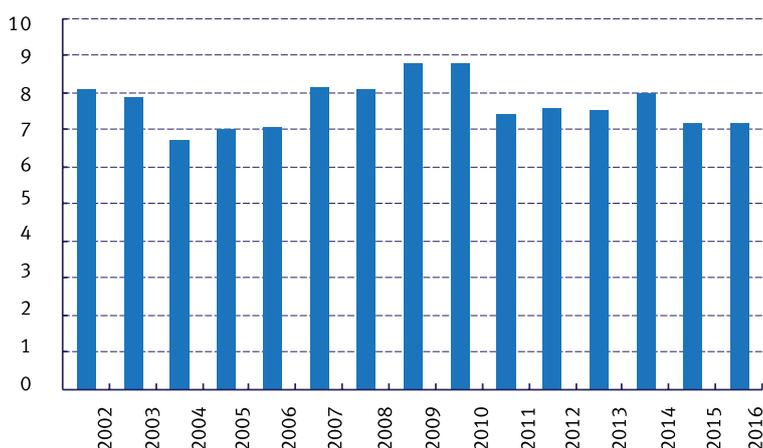
Evolución del IDD-Lat en Uruguay 2002-2016

GRÁFICO 3.81



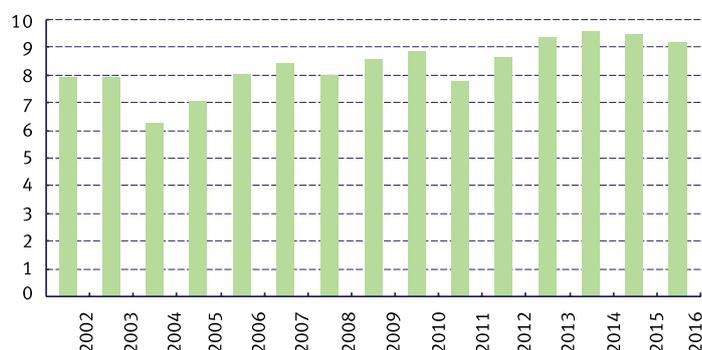
Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

GRÁFICO 3.82



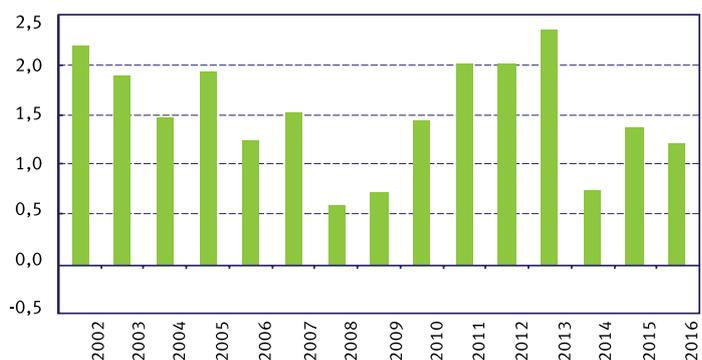
Evolución de la dimensión calidad institucional y eficiencia política

GRÁFICO 3.83



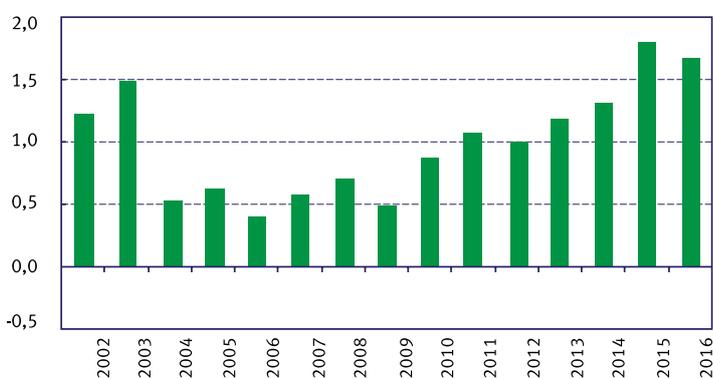
Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.84



Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

GRÁFICO 3.85



donde Uruguay lidera las puntuaciones entre los 18 países analizados. Las variables que presentan una caída son la de participación de los *partidos políticos en el Poder Legislativo* y la de *accountability*, fundamentalmente la *legal*.

Supera ampliamente el promedio regional y obtiene la calificación de país con alto desarrollo democrático en esta dimensión; junto con Chile son los únicos países del Cono Sur en recibir esta valoración. Argentina y Paraguay clasifican como países con mínimo desarrollo democrático.

4. En la *dimensión social*, Uruguay alcanza una menor puntuación con respecto al año anterior; igualmente le permite continuar posicionándose en un valor intermedio de su serie, próximo a los del 2006 y 2010, en la medición del IDD-Lat (gráfico 3.84). A pesar de su peor desempeño, logra mejorar su ubicación en el ordenamiento regional y pasa del cuarto al tercer lugar. Su puntuación está por encima del promedio regional; es uno de los diez países que alcanza esta condición. Uruguay lidera el indicador de *población bajo la línea de la pobreza*.

Las variables que contribuyen al descenso de la puntuación de esta dimensión son la caída en *gasto en salud* y en *desempleo*. Algunos indicadores muestran mejores resultados, como *mortalidad infantil*, *gasto público en educación* y *matriculación secundaria*. Uruguay recibe la calificación de desarrollo social medio, junto con todos los países del Cono Sur salvo Chile, que califica con alto desarrollo democrático.

5. Uruguay disminuye la puntuación de la *dimensión económica* en más del 7% (gráfico 3.85), lo que le hace perder su condición de líder que había alcanzado en el 2015. Es uno de los nueve países de la región que supera el promedio. El indicador que motorizó el retroceso de Uruguay es el de *inversión*. Debemos resaltar que en todas las otras variables Uruguay presenta mejores resultados, especialmente en *endeudamiento*. Sigue liderando el indicador de *brecha de ingreso*.

El grado de desarrollo democrático que presenta Uruguay en esta dimensión es alto, junto con Chile y Perú. Comparte este sitio con Chile en el Cono Sur, en tanto que Argentina y Paraguay califican con desarrollo medio.

CONCLUSIONES

- Uruguay no logra repetir el desempeño de los tres años anteriores, cuando obtuvo el puntaje ideal de 10,000 puntos.
- La pérdida de liderazgo es producto de retrocesos en todas las dimensiones, especialmente las que miden las variables *económicas* y las *sociales*.
- Supera con amplitud el promedio regional.
- Integra el grupo de alto desarrollo democrático.
- Lidera la dimensión de *calidad de las instituciones y eficiencia política*.
- En *democracia de los ciudadanos*, Uruguay se mantiene en la tercera ubicación. Permanece con valores muy por encima del promedio regional. Clasifica con alto desarrollo democrático.
- En *democracia de las instituciones* tuvo un comportamiento levemente negativo. De todos modos, se ubica nuevamente en el primer lugar del *ranking* regional. Supera ampliamente el promedio regional y obtiene la calificación de país con alto desarrollo democrático.
- En *democracia social* ocupa el tercer lugar del *ranking* regional. Su puntuación está por encima del promedio regional. Recibe la calificación de desarrollo social medio.
- En la *dimensión económica* pierde el liderazgo. Supera el promedio regional. El grado de desarrollo democrático que presenta Uruguay en esta dimensión es medio.

>>> comienza recuadro

EL GOBIERNO Y LAS OPOSICIONES EN UN ESCENARIO DE INCERTIDUMBRE

Federico Irazabal⁷³

Si alguien hubiese podido preguntar el 1.º de marzo al presidente Tabaré Vázquez cómo creía que iba a cerrar el año 2015 —el primero de su segundo mandato en la presidencia de la República—, probablemente encontraríamos en ese *racconto* muchos elementos que concuerdan con la realidad, pero otros que se alejan de esta.

Por ejemplo, como en todo año de discusión presupuestal, el presidente seguramente hubiera mencionado una serie de etapas de negociaciones, solicitud de recursos y partidas para la creación de nuevos programas o implementación de políticas públicas, algunos reclamos de índole salarial de sindicatos y diferentes objeciones de la oposición.

También, como es habitual cuando ingresa un nuevo gobierno, el año debió haber contenido diferentes instancias de acuerdo entre el gobierno y los sectores de su propio partido para la integración del gabinete, y también consensos con la oposición para la incorporación de delegados de esta a los directorios de las empresas públicas, entes autónomos y servicios descentralizados. A diferencia de lo que aconteció en el primer período de Vázquez, que transcurrió entre 2005 y 2010, esta vez la mayoría de los partidos de oposición (Partido Nacional, Partido Colorado y Partido Independiente) resolvieron aceptar la propuesta de integrar los mencionados directorios para ejercer la función de contralor. Solamente Asamblea Popular —partido de izquierda radical que cuenta con un diputado— declinó el ofrecimiento del gobierno. Esta integración de partidos de oposición no es novedosa, ya que también ocurrió durante el período presidencial que antecede a este, a instancias del entonces presidente José Mujica.

⁷³ Sociólogo, Universidad Católica del Uruguay. Consultor en comunicación política. Integra el equipo de redacción de Diálogo Político.

Otra de las predicciones que Vázquez podría haber formulado como casi certezas tiene que ver con el proceso de ajuste de los nuevos integrantes de su gabinete y demás órganos de gobierno a los objetivos trazados para este período. Muchos de esos objetivos fueron expuestos en el mensaje emitido por cadena nacional la misma noche de su asunción, el 1 de marzo. Entre estos destacaba el mantenimiento del rumbo económico —puesto de relevancia ante el nombramiento nuevamente de Danilo Astori al frente del Ministerio de Economía y con un rol de coordinador de todo el equipo económico—, con el control de la inflación, que no debería superar la meta de 10% anual; un crecimiento del PIB, con la expectativa de crecimiento ajustada a un 3%. Además de los anuncios en materia económica, se hizo un fuerte hincapié en la entrada en vigencia del Sistema Nacional de Cuidados (SNIC), buque insignia de las políticas sociales de este gobierno. Trazando un paralelismo con el primer período de Vázquez al frente del Poder Ejecutivo, podría equipararse el SNIC al Plan de Emergencia o al Sistema Nacional Integrado de Salud.

Con un panorama económico previsible, una oposición integrada a los órganos de gobierno, y políticas públicas definidas, el panorama para Vázquez se vislumbraba auspicioso. Sin embargo, los resultados en materia económica, así como los sondeos de opinión pública al cierre del año estuvieron lejos de las expectativas. En aspectos menos mensurables la situación parecía aún más negativa, ya que si se tiene en cuenta que la oposición, a pesar de integrarse al gobierno, iba a tener desde su rol de contralor un papel vigilante y hasta confrontativo, algunos de los episodios más fuertes de oposición a medidas del gobierno provino de una nueva oposición, esta vez surgida en el interior del Frente Amplio, y que tuvo en los sectores más cercanos al expresidente Mujica sus principales bastiones. Así, este derrotero opositor al gobierno ha tenido momentos claramente definidos a lo largo del período.

Primer acto: el conflicto con los gremios de la enseñanza

El primer episodio que marcó la división interna en el Frente Amplio tuvo lugar en ocasión de la presentación del gabinete de ministros que Vázquez realizó a finales de 2014, antes de asumir como presidente. La senadora Lucía Topolansky —esposa de Mujica y referente de su movimiento político— manifestó su disconformidad ante el desbalance en las carteras distribuidas según la *performance* electoral, y deslizó críticas sobre la idoneidad de algunos ministros, en particular del exvicepresidente Rodolfo Nin Novoa, designado al frente de la Cancillería, y de María Julia Muñoz —figura de extrema confianza de Vázquez— al frente del Ministerio de Educación y Cultura. Precisamente fue en la órbita de este ministerio donde se desató el primer conflicto importante del año.

Como en todo año de votación del presupuesto quinquenal, las pulseadas por obtener recursos del gobierno estuvieron a la orden del día y los sindicatos —tradicionalmente alineados con el Frente Amplio— asumieron una posición más combativa que en el resto del período. Así, los gremios de la enseñanza plantearon sus principales reivindicaciones, que mayormente pasaban por aumentos salariales a las franjas más bajas y el reclamo de cumplimiento con la meta de 6% del PIB a la educación, en coincidencia con uno de los planteos programáticos del Frente Amplio durante la pasada campaña. Tras diversas negociaciones en las que el gobierno ofreció aumentos progresivos y estableció la meta del 6% para el final del período, los docentes decidieron entrar en una huelga con ocupación rotativa de centros de enseñanza.

Tras algunas semanas de huelga, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación y Cultura decretó la esencialidad de los servicios educativos y obligó a los docentes a terminar la huelga y presentarse en sus lugares de trabajo, bajo

pena de sanciones. La medida fue repudiada por los sindicatos de trabajadores docentes y no docentes y por los gremios estudiantiles. La situación se zanjó en un camino del medio, que difirió la aplicación de la esencialidad en una semana, lo que permitió a los gremios mantener la huelga y al gobierno negociar, sin quedar expuestos ninguno de los dos lados.

El momento de mayor tensión de este conflicto se produjo a fines de setiembre, cuando la policía recibió la orden de desalojar el edificio del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, que se encontraba ocupado por integrantes de diferentes gremios de la enseñanza, mayoritariamente estudiantes. Durante el procedimiento del desalojo se registró un fuerte enfrentamiento con la policía, producto de la incorporación a la ocupación de integrantes del Sindicato del Taxi y de la organización de izquierda radical Plenaria Memoria y Justicia. Los incidentes cerraron con un saldo importante de heridos y detenidos, algo inédito en la tranquila Montevideo.

Los cruces de declaraciones entre gremios y gobierno continuaron a pesar de los avances en las negociaciones, pero a este conflicto le restaba un episodio más para dejar al desnudo las diferencias en el interior del gobierno. A finales de octubre, el director nacional de Educación, Juan Pedro Mir, fue cesado por el presidente Vázquez al conocerse un video donde Mir realizaba duros cuestionamientos a la política educativa del gobierno y en particular al director de la Administración Nacional de Educación Pública, Wilson Netto, perteneciente al sector de Mujica. Algunos de esos cuestionamientos incluían la acusación a Netto de ser parte de un boicot a las reformas propuestas desde el gobierno, comunicacionalmente expresadas como un cambio «en el ADN de la educación». El desplazamiento de Mir ocasionó la renuncia del subsecretario de Educación y Cultura, Fernando Filgueira, quien por su

idoneidad técnica era una de las figuras a las que se confiaba ese cambio en el ADN de la educación planteado como plataforma de campaña.

Segundo acto: la comisión investigadora de ANCAP

Así como Vázquez no hubiese esperado, en el momento de asumir, un año difícil como el que tuvo, tampoco la oposición debe haber esperado contar con una oportunidad tan efectiva de lograr espacios en los medios y de pegarle a la gestión del gobierno en un primer año, como la que tuvo con la puesta en marcha de una comisión investigadora a nivel parlamentario sobre la gestión de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP). Esta empresa, la de mayor facturación en Uruguay, tiene el monopolio sobre la refinación de combustibles, y fue presidida en el período anterior por el actual vicepresidente de la República, Raúl Sendic.

Desde filas opositoras comenzó a denunciarse un abultado déficit de la empresa y se deslizaron acusaciones de uso indebido del patrimonio y de recaudación de Sendic para lanzar su carrera política electoral. Como parte de un gesto que a esta altura no podré calificar de ingenuidad o exceso de confianza, parte de la bancada oficialista acompañó la solicitud de la oposición para crear la comisión investigadora. Los avances de la investigación mostraron un déficit superior al esperado, del entorno de los 900 millones de dólares, y una serie de gastos cuestionables desde el punto de vista de una administración transparente.

El mayor problema que enfrentó el gobierno en esta instancia —ya que la oposición coincidió en el cuestionamiento a la administración pasada al frente de ANCAP— vino de filas del actual ministro de Economía y Finanzas, y exvicepresidente del país, Danilo Astori, que mantuvo un

enfrentamiento sostenido en materia económica con el entonces presidente Mujica, por el que se habló de la existencia de dos equipos económicos trabajando en paralelo. Discrepancias planteadas por el sector de Astori en torno a algunos puntos defendidos por el oficialismo en la gestión de ANCAP demoraron el proceso de redacción de un informe común del Frente Amplio, lo que pone de manifiesto, una vez más, las diferencias internas en el partido de gobierno.

Tercer acto: la votación por el presupuesto

El último de los indicios de una incipiente oposición interna en el gobierno estuvo dado por el voto negativo de los diputados Sergio Mier y Darío Pérez, del sector Liga Federal, al artículo de la Ley de Presupuesto que suprime las vacantes de hasta un 50% de soldados de primera y segunda para financiar un aumento salarial en los grados inferiores del escalafón militar. Durante la etapa de discusión estos dos diputados —más Victor Semproni, quien finalmente acató la decisión partidaria— habían solicitado libertad de acción para ejercer su posición. Dado que contaba con la mayoría simple por un solo voto de diferencia, el Frente Amplio transformó la cuestión presupuestaria en un asunto de disciplina partidaria e instó a los legisladores rebeldes a acompañar la posición del colectivo.

Finalmente la votación del artículo perdió 51 a 48 y quedaron de manifiesto, aunque la cuestión sobre la que se legislaba pareciera nimia, profundas diferencias conceptuales y de conducción dentro del partido de gobierno. Habrá que ver hasta cuándo se sostendrá con tanta firmeza la unidad y disciplina partidarias, tan características en la toma de decisiones de esta fuerza política.

Las elecciones municipales de mayo de 2015

El ciclo electoral que comenzó con las elecciones primarias de junio de 2014 tuvo su colofón en 2015 con los comicios departamentales y municipales. Para esta instancia se realizaron elecciones simultáneas en los diecinueve departamentos y se eligieron intendentes, juntas departamentales —el legislativo departamental— y alcaldes municipales (estos últimos son cargos electivos recién desde 2010).

Entre los resultados más llamativos está la pérdida del Partido Colorado, a manos del Frente Amplio, de la intendencia de Salto, una suerte de bastión del intendente y candidato a vicepresidente colorado Germán Coutinho. También, por primera vez en la historia, el Frente Amplio ganó la intendencia de Río Negro. Sumada a la victoria frentista en Paysandú deja a la región litoraleña como un enclave frenteamplista.

Por el lado del Partido Nacional, la pérdida de Paysandú y Río Negro se vio compensada con el triunfo en Artigas y principalmente en Maldonado, por la importante afluencia de ingresos de este departamento derivada de su intensa actividad turística.

La cuestión de género sigue rezagada en el ámbito de los Ejecutivos departamentales. De las dos intendentas electas en el período anterior, una de ellas perdió la reelección. Adriana Peña logró retener el Ejecutivo de Lavalleja, mientras Patricia Ayala, de Artigas, fue derrotada por uno de los candidatos del Partido Nacional.

Economía: las expectativas que no fueron

En términos económicos, el año 2015 cierra de manera menos auspiciosa de lo que se esperaba al comienzo. La proyección de crecimiento de entre 2,5 y 3% se concretó en solamente 1%, pero el rasgo

económico más preocupante es un enfriamiento de la actividad económica, con sectores afectados por el contexto internacional desfavorable, entre los que se destacan el agrícola y el de la construcción.

A su vez, la inflación aparece algo corrida del rango meta de entre 5 y 7%; se situó en 9,80%, una cifra muy cercana al temido umbral del 10%, que el Gobierno se empeña en no traspasar, merced a descuentos a clientes de empresas públicas como compensación de fin de año, o incluso difiriendo los cierres de ejercicio de empresas públicas deficitarias.

Para 2016 se prevé la necesidad de realizar ajustes macroeconómicos, pero habrá que ser cautos para no afectar la ya disminuida percepción positiva de la gestión de gobierno que, según los estudios de opinión pública, mostraba al cierre del año números inéditos para las dos anteriores administraciones frenteamplistas.

VENEZUELA

↓ = ↑ Valor Posición	Dim. I	Dim. II	Dim. III	Dim. IV	IDD-Lat 2016
	↓ 2,807 18 ^o	↑ 1,508 18 ^o	↓ -0,689 14 ^o	↑ 0,502 7 ^o	↑ 2,003 16 ^o

Dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles	
Fortalezas	Debilidades
* Voto de adhesión política	* Percepción de respeto de las libertades civiles y derechos políticos * Condicionamiento de las libertades por inseguridad
Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas	Debilidades
* Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo	* Percepción de la corrupción * <i>Accountability</i> * Desestabilización de la democracia * Factor de anormalidad democrática
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas	Debilidades
* Desempeño en educación	* Desempeño en salud
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades
* Brecha de ingreso * Inversión * Endeudamiento	* Libertad económica

1. Venezuela logra mejorar su rendimiento en el 2016. Había iniciado un proceso leve de mejora en el IDD-Lat desde el año 2007, pero esa tendencia se había quebrado a partir del 2010, con una breve interrupción en el 2013, y presentó nuevamente retrocesos en 2014 y 2015. La mejora le significa avanzar al 17° lugar, ganando una posición con respecto al año anterior. A pesar del leve incremento del puntaje, igualmente no logra salir de la clasificación de país con mínimo desarrollo democrático y permanece cercano al peor valor de su serie, obtenido en el 2004. Solo ha accedido al grupo de bajo desarrollo democrático en cuatro oportunidades (2008, 2009, 2010 y 2013); mientras que en el resto de la serie ha sido catalogado con mínimo grado de desarrollo (gráfico 3.86).

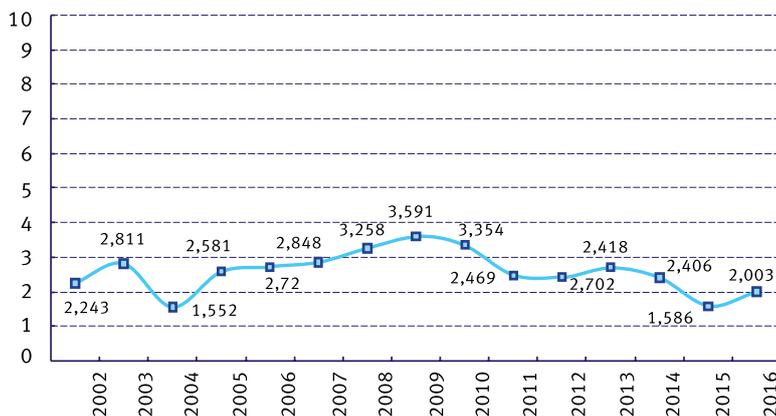
El avance en el puntaje es motorizado por los ascensos de las dimensiones de *democracia de las instituciones* y *democracia económica*, más fuertemente. Estos avances han podido neutralizar los descensos en *democracia de los ciudadanos* y *democracia social*. En esta edición, Venezuela es acompañada, en el grupo de países con mínimo desarrollo democrático, por Colombia, Brasil, Nicaragua, Honduras y Guatemala. De la región andina, solo Colombia comparte esta calificación, mientras el resto de los países son valorados con desarrollo democrático medio. En dos dimensiones, *democracia de los ciudadanos* y *democracia de las instituciones*, Venezuela se sitúa en el último lugar del ordenamiento regional.

2. En la *dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles*, *democracia de los ciudadanos*, el valor es un 8% más bajo que el del año anterior, por el peor comportamiento que tuvieron los indicadores de *voto de adhesión política* y género en el *Gobierno*; y, por otro lado, por las críticas puntuaciones que sigue recibiendo Venezuela en los índices de *percepción de respeto de las libertades civiles* y de *los derechos políticos*, que son las peores de la región (gráfico 3.87).

Como en toda la serie del IDD-Lat, en esta dimensión no logra alcanzar el promedio regional. Por otro lado, Venezuela es valorada con mínimo desarrollo democrático junto con Colombia. En América andina, el resto de los países reciben la calificación de desarrollo democrático medio en esta dimensión. El valor obtenido por Venezuela ratifica el endeble *respeto de los derechos y libertades*. Se acerca a su peor puntuación, recibida en el 2009. En esta dimensión, es la quinta ocasión que recibe puntuaciones que la colocan en el grupo de países con mínimo desarrollo democrático.

Evolución del IDD-Lat en Venezuela 2002-2016

GRÁFICO 3.86



Evolución de la dimensión respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

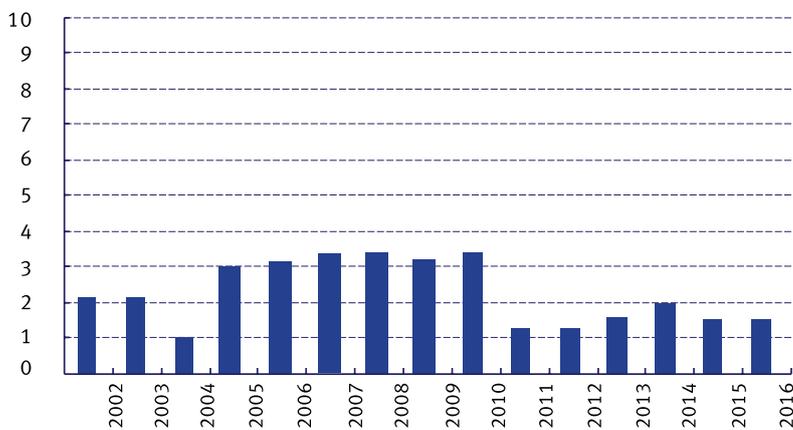
GRÁFICO 3.87



3. La *dimensión calidad institucional y eficiencia política* Venezuela tiene un comportamiento positivo, del orden del 2% (gráfico 3.88), lo que significa que aún no logra superar el umbral de los 3,000 puntos y en este caso recibe una puntuación por debajo de los 2,000, cercana al peor valor de su serie, en el año 2004. Este avance no le representa ningún cambio, ni en la ubicación del *ranking* regional, donde sigue ocupando el último lugar, ni en el gra-

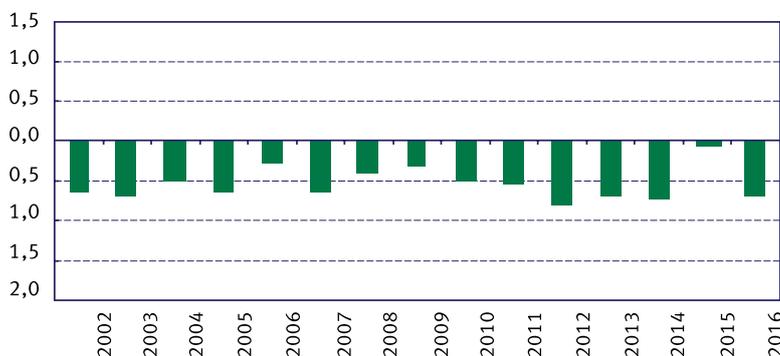
Evolución de la dimensión calidad institucional y eficiencia política

GRÁFICO 3.88



Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar

GRÁFICO 3.89



do de desarrollo que presenta, que es de mínimo desarrollo democrático, lugar de donde salió solo en el período 2006-2010.

Los indicadores que presentan una peor puntuación son *participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo y desestabilización de la democracia*, y en el resto de las variables alcanza valores críticos. Este año Venezuela es, nuevamente, castigada con el *factor de anormalidad democrática* por la crisis de gobierno que vivió durante el 2015. Los indicadores de *percepción de la corrupción y desestabilización de la democracia* presentan los puntajes más bajos de la región. De América Andina, Venezuela es el único país que recibe la calificación de mínimo desarrollo democrático en esta dimensión; mientras que el resto de esos países califica con bajo desarrollo democrático, salvo Bolivia, que clasifica con desarrollo democrático medio.

4. La *dimensión social* presenta un peor desempeño con respecto al año anterior (gráfico 3.89), debido a la puntuación obtenida en los indicadores que miden el *desempeño en salud y desempleo*. Presentan ascensos las puntuaciones de los indicadores que corresponden a la *eficiencia en educación* y la variable que mide *población bajo la línea de la pobreza*. Producto de este descenso, Venezuela pierde tres lugares en el *ranking* regional con respecto al 2015 y se ubica en el 14° lugar.

Continúa, como en toda la serie, por debajo del promedio regional; y, aunque en esta dimensión nunca había logrado salir del grupo de países con bajo desarrollo social, desde el 2015 logra integrar el grupo de países con desarrollo democrático medio, como todos los países que pertenecen a la zona de América andina.

5. El país presenta un avance importante en la *dimensión económica*, tras alcanzar el mejor puntaje en el 2009; este crecimiento es el séptimo del 2002 a la fecha (gráfico 3.90). Esta dimensión del desarrollo democrático es la que presenta mejores resultados, al lograr mantener-

se por encima del promedio regional. En esta edición, el ascenso se explica por los mejores desempeños registrados en los indicadores *brecha de ingreso*, *endeudamiento* y más fuertemente, *inversión*. Las variables que logran un peor puntaje con respecto al 2015 son *libertad económica* y *PIB per cápita*, aunque sus bajas no fueron lo suficientemente importantes como para neutralizar las alzas.

Venezuela ocupa el séptimo lugar, ganando siete lugares con respecto a su ubicación en el *ranking* regional de 2015. A lo largo de la serie ha pasado a formar parte del grupo de países con alto desarrollo democrático en dos ocasiones (2009 y 2010), con desarrollo democrático medio en ocho años, incluyendo el actual, con bajo desarrollo democrático en cuatro años y en la edición 2015 con mínimo desarrollo económico. Esto demuestra su comportamiento errático.

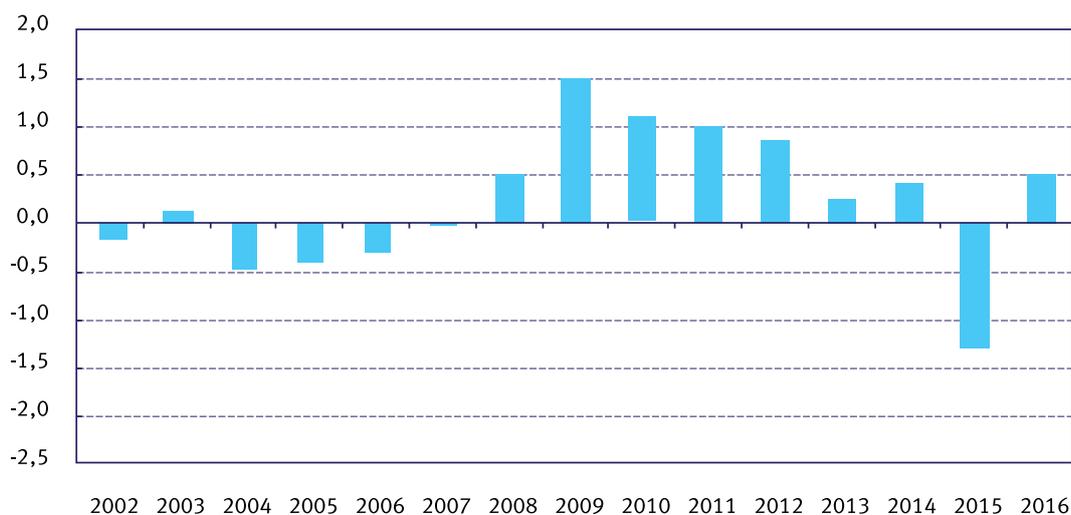
CONCLUSIONES

- Venezuela presenta un avance del 24 %.
- Avanza al 16º lugar, ganando una posición con respecto al año anterior.

- Venezuela califica como país con mínimo desarrollo democrático.
- El avance en el puntaje es motorizado por los ascensos de las dimensiones de la *democracia de las instituciones* y la *democracia económica*.
- En *democracia de los ciudadanos*, el valor es un 3 % más bajo que el del año anterior. No alcanza el promedio regional. Venezuela es valorada con mínimo desarrollo democrático.
- En *democracia de las instituciones* tiene un comportamiento positivo, del orden del 2%. Ocupa el último lugar en el *ranking* regional. Califica con mínimo desarrollo democrático. Este año Venezuela es, nuevamente, castigada con el *factor de anormalidad democrática*.
- En *democracia social* presenta un peor desempeño que el año anterior. Venezuela se ubica en el 14º lugar. Está por debajo del promedio regional. Integra el grupo de países con desarrollo social medio.
- La *dimensión económica* presenta un avance importante. Venezuela ocupa el séptimo lugar. Forma parte del grupo de países con desarrollo democrático medio.

Evolución de la dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

GRÁFICO 3.90



LO ACONTECIDO EN EL AÑO 2015

Miguel Ángel Martínez Meucci⁷⁴

Democracia de los ciudadanos

Aunque la oposición logró hacerse con dos tercios de la Asamblea Nacional en las elecciones del 6 de diciembre —hecho que parece marcar un punto de inflexión en la menguante legitimidad democrática del régimen que preside Nicolás Maduro—, el proceso se desarrolló en medio de un hostigamiento constante por el oficialismo, entremezclado con el aumento de la violencia —27.875 homicidios y la segunda mayor tasa al respecto en América (90 homicidios por cada 100.000 habitantes), según el Observatorio Venezolano de Violencia—. Igualmente se constató la consolidación de mecanismos represivos para controlar el descontento popular, expresado en protestas y saqueos por falta de acceso a alimentos y medicinas.

El 29 de enero apareció en *Gaceta Oficial* la resolución n.º 008610 del Ministerio de Defensa, que autorizaba a la fuerza armada para intervenir en manifestaciones con uso de «fuerza potencialmente mortal»; el hecho fue cuestionado por organizaciones defensoras de los derechos humanos. Poco después, en una protesta que tuvo lugar el 24 de febrero en San Cristóbal, Kluivert Roa (14 años) recibió un disparo mortal a quemarropa de parte de Javier Mora, agente de la Policía Nacional Bolivariana que luego fue detenido y juzgado.

Varios ciudadanos y dirigentes vinculados a las protestas del 2014 han sido privados de libertad y sometidos a irregulares procedimientos judiciales, en función de motivaciones claramente políticas. Tal es el caso del alcalde metropolitano de Caracas, Antonio Ledezma, quien fue detenido

⁷⁴ Doctor en Conflicto Político y Procesos de Pacificación. Magíster en Ciencia Política. Profesor asociado del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Simón Bolívar.

el 19 de febrero luego de ser acusado por el oficialismo de participar en actividades conspirativas y de suscribir un documento público en el que llamaba a la «transición». Aunque luego se le dio el beneficio de casa por cárcel, por motivos de salud, las condiciones de su procesamiento judicial (al igual que las de otros presos políticos como Daniel Ceballos, Manuel Rosales o decenas de ciudadanos que fueron detenidos en 2014) han sido permanentemente cuestionadas por su falta de apego al debido proceso.

El caso más sonado seguramente ha sido el de Leopoldo López, máximo dirigente del partido Voluntad Popular, quien permaneció todo el año retenido en la cárcel militar de Ramo Verde afrontando cargos de incitación a la violencia. Sus familiares y allegados han denunciado vejámenes de las autoridades carcelarias en sus visitas a López, así como condiciones violatorias de los derechos humanos del reo. Luego de repetidas suspensiones y postergaciones de las audiencias, el 10 de septiembre se le condenó a casi 14 años de prisión. La sentencia fue emitida por la jueza Susana Barreiros (34 años), quien el 15 de septiembre fue juramentada como nueva defensora pública general por una saliente mayoría oficialista en la Asamblea Nacional, instancia que de hecho ya contaba con relevo electo por voto popular el 6D.

Democracia de las instituciones

La ausencia de independencia entre las ramas del poder público se evidenció en múltiples actuaciones del Estado venezolano a lo largo de todo el año, sobre todo en el proceso que condujo a las elecciones parlamentarias del 6D. El 15 de marzo la Asamblea Nacional de mayoría oficialista promulgó una ley habilitante al presidente Maduro (la segunda que se otorga), permitiéndole legislar por decreto hasta el 31 de diciembre. El 22 de junio, después de una

gran incertidumbre en torno a la fecha, el Consejo Nacional Electoral (CNE) convocó oficialmente los comicios para el 6 de diciembre. Durante los meses siguientes, el presidente Maduro promulgó medidas que afectaron la zona limítrofe con Colombia, desde el cierre de la frontera hasta la expulsión de ciudadanos colombianos y el decreto de estado de excepción, por etapas, en varios estados y municipios fronterizos. Las medidas fueron criticadas como violatorias de los derechos humanos y por su proximidad a los comicios del 6D.

El 14 de octubre la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) aprobó la jubilación anticipada de 13 de sus magistrados, quienes legalmente debían cesar en sus funciones en diciembre de 2016. El hecho fue visto como una maniobra para impedir que la nueva composición de la Asamblea Nacional (previsiblemente de mayoría opositora) pudiera nombrar a los nuevos magistrados en el momento correspondiente, garantizándose así previamente el oficialismo que los nuevos designados le fueran cercanos. Tales hechos, así como el claro ventajismo implementado por el gobierno de Maduro, ocasionaron que el 10 de noviembre el secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, denunciara en una carta abierta la ausencia de transparencia y condiciones de equidad de cara a las elecciones parlamentarias de diciembre y exigiera al gobierno corregir tal situación. Las exigencias de Almagro se redoblarían durante la campaña electoral, concretamente el día 25 de noviembre, cuando fue asesinado a tiros en Altigracia de Orituco el secretario regional del partido Acción Democrática en esa localidad, Luis Manuel Díaz, quien justo entonces se encontraba en una tarima junto a Lilián Tintori, esposa de Leopoldo López.

El día de las elecciones, el Consejo Nacional Electoral (CNE) mantuvo abiertas las mesas de votación hasta las 7 p. m., contraviniendo el artículo 308 del Reglamento Electoral y el artículo 121 de la Ley

Orgánica de Procesos Electorales. Durante varias horas de incertidumbre, el ministro de Defensa, Vladimir Padrino López, señaló el respaldo y custodia de los resultados por la fuerza armada, mientras varios políticos de oposición y algunos «acompañantes» internacionales (fuertemente cuestionados entonces por el CNE, que prohíbe la figura de «observadores») expresaban su preocupación por la demora en dar los resultados. Estos fueron comunicados a cuentagotas, hasta que el 8 de diciembre el CNE reconoció que la MUD obtuvo 112 diputados y la mayoría calificada de dos tercios en la Asamblea Nacional.

Sin embargo, de inmediato se produjeron maniobras para adulterar los efectos del resultado electoral. El 28 de diciembre la Sala Electoral del TSJ suspendió sus vacaciones y anunció despacho hasta el día 30, y así el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) pudo introducir seis recursos contenciosos y cautelares con los que impugnaba a ocho diputados de la MUD. Dos días después, la Sala Electoral aceptó todas las impugnaciones, pero admitió solo uno de los recursos cautelares, suspendiendo así la juramentación de los diputados electos en el estado Amazonas (tres diputados de la MUD y uno del PSUV), lo cual podría afectar la mayoría calificada obtenida por la oposición. Por su parte, la MUD sostuvo que la sentencia es nula e inejecutable, y declaró que sus 112 diputados electos el 6D serían juramentados al instalarse la Asamblea el 5 de enero del 2016.

También cabe resaltar los vicios registrados en los procesos judiciales de relevancia política. El 7 de septiembre la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó restablecer la señal de la emisora Radio Caracas Televisión, medida que fue (como tantas de la CIDH) desconocida por el Estado venezolano. Y en octubre, el fiscal 41 en lo nacional, Franklin Nieves, publicó un video en el que afirmaba que había decidido «salir con mi familia de Venezuela en virtud de la presión que estaba

ejerciendo el Ejecutivo Nacional y mis superiores jerárquicos para que continuara defendiendo las pruebas falsas con que se había condenado al ciudadano Leopoldo López».

Democracia social

Durante el 2015 se registró un severo deterioro en las condiciones de vida de los venezolanos, evidenciado principalmente en la progresiva desmejora en sus condiciones de seguridad personal y en el cada vez más difícil acceso a la justicia, alimentos, electricidad, agua y medicinas. La capacidad del Estado para brindar servicios básicos ha mermado sensiblemente frente al avance de dinámicas propias de la anomia y del crimen organizado. Los servicios de electricidad y agua potable se deterioran año tras año. Según Transparencia Internacional, Venezuela se mantiene como uno de los países más corruptos del continente. En 2015 hubo 287 saqueos o intentos de saqueos (cifras del OVCS).

No se trata ya de problemáticas aisladas, sino de una crisis general de las capacidades del Estado. En tal sentido, preocupa sobremanera el retardo cada vez mayor (denunciado por expertos y organismos nacionales e internacionales) que las instituciones gubernamentales están registrando a la hora de publicar estadísticas oficiales sobre indicadores básicos, así como su eventual adulteración. Esta circunstancia hace que sea imprescindible recurrir a las cifras que ofrecen ONG y otras instituciones especializadas.

Democracia económica

La oscilación de la cotización del barril venezolano entre los \$55 y \$30, luego de una década de precios muy altos, es sumamente grave para un país en el que dicho producto representa el 96% del valor de sus exportaciones. Tras el visible agota-

miento de un modelo económico sustentado en el continuo crecimiento del gasto público, el gobierno de Maduro no ha detenido el agravamiento de la escasez y la inflación ni la caída del poder adquisitivo. Si la inflación se contó entre las más altas del planeta (180,9% anual según el Banco Central de Venezuela), el ingreso mínimo de los trabajadores cerró el año en Bs. 16.399, reuniendo salario y bono alimentario (menos de 20 dólares al cambio paralelo). El desabastecimiento reportado por organizaciones civiles y cámaras de empresarios en materia de alimentos y medicinas alcanzó el 70% en ciertos rubros básicos.

A pesar de reconocer parcialmente la gravedad de la situación, Maduro no presentó en todo el año un programa económico integral para enfrentarla, y se limitó a anunciar cambios de ministros y ligeros retoques al complejo sistema de control cambiario, así como aumentos salariales que de ningún modo compensaron la creciente inflación. En vez de reconocer las causas de la crisis, siguió culpando de esta a la «guerra económica» que supuestamente adelantan enemigos internos y externos de la Revolución bolivariana, y en su discurso de memoria y cuenta ante la AN señaló que «Dios proveerá».

Otros hechos destacados

Mención aparte merecen las presuntas conexiones del gobierno de Maduro con el narcotráfico y el lavado de dinero. En enero, el diario *ABC* de España aseguró que Leamsy Salazar, ex jefe de seguridad de Diosdado Cabello (para muchos el número dos del gobierno venezolano en aquellos momentos), había desertado y acusaba a este de conexiones con el tráfico de drogas. Posteriormente, entre febrero y marzo, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos destapó grandes tramas de corrupción. A través de la llamada *lista Falciani* se supo que Venezuela era el ter-

cer país con mayores activos en el banco HSBC, y que de los \$ 14.800 millones de dólares registrados a nombre de venezolanos, más de 12.000 millones habrían sido depositados entre 2006 y 2007 por el gobierno de Venezuela (particularmente por la Tesorería Nacional y el Banco del Tesoro), presuntamente a nombre de un exguardaespalda de Hugo Chávez. También se supo cómo el dinero procedente de la corrupción en Venezuela se lavaba a través de la Banca Privada de Andorra. Alrededor de USD 2.000 millones provenientes de Petróleos de Venezuela (PDVSA) se habrían lavado mediante *empresas fantasma* creadas con la complicidad de empleados de dicho banco.

Ello dio pie para que el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, firmara el 9 de marzo una orden ejecutiva contra funcionarios de Venezuela presuntamente vinculados con violaciones de derechos humanos y hechos de corrupción, por la cual se les inmovilizaron bienes dentro del territorio estadounidense y se les prohibió la entrada a dicho país. Entre los afectados se cuenta a Antonio José Benavides Torres, Manuel Gregorio Bernal Martínez, Gustavo Enrique González López, Katherine Nayarith Haringhton Padrón, José Noguera Pietri, Manuel Eduardo Pérez Urdaneta y Miguel Alcides Vivas Landino. Como respuesta a la medida, el presidente Maduro promovió a González López (uno de los afectados) al cargo de ministro del Interior, Justicia y Paz.

El 11 de noviembre dos jóvenes familiares de la primera dama, la diputada Cilia Flores, fueron arrestados en Haití por agentes encubiertos de la DEA, acusados de narcotráfico y conspiración para llevar 800 kilogramos de cocaína a los Estados Unidos. Los detenidos permanecieron el resto del año bajo custodia del gobierno de Washington, mientras Caracas se negó a rendir declaraciones.

APARTADO METODOLÓGICO

El ÍNDICE DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO DE AMÉRICA LATINA (IDD-Lat) es el único índice que mide el desarrollo democrático en América Latina con una periodicidad anualizada de manera ininterrumpida desde 2002.

El IDD-Lat tuvo su primera revisión metodológica en 2005, una segunda en 2009 y una tercera revisión que se presentó en 2014 y que tuvo por objetivo mejorar la calidad de la medición de los indicadores que componen este índice. En los más de diez años transcurridos, la región presenta nuevos indicadores que se consideran relevantes en la dinámica de la democracia.

Por un lado, se visualiza una mayor robustez en institutos de *accountability*, por lo que pueden medirse las actividades de las entidades de fiscalización superior y de los institutos reguladores de la aplicación del acceso a la información pública. A su vez, se ha logrado, en todos los países de la región, una estadística comparable y anualizada que permite incluir un indicador de *condicionamiento de las libertades por inseguridad*, como la *tasa de secuestro*. Se introdujo una modificación en la variable *desempeño de los gobiernos en materia educativa*, al incluir la *tasa de egreso del nivel secundario*, disponible para todos los países de la región. Al indicador *par-*

ticipación de la mujer en el Gobierno se le aplicó un factor de corrección que castiga a aquellos países que, contando con cuota de género, la incumplen.

Se decidió eliminar del IDD-Lat el indicador *hábeas data acceso y protección de la información personal*, porque no aportaba a la medición de la *accountability* social. Por último, el indicador *participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo*, que medía la alta fragmentación de la representación parlamentaria según el número de partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados, fue reemplazado por el indicador *número efectivo de partidos políticos*, desarrollado por Laakso y Taagepera (1979) y revisado por Taagepera y Shugart (1993), con el fin de medir no solo la alta fragmentación sino cuántos partidos políticos tienen una fuerza significativa en ese organismo.

Con el objetivo de agilizar la lectura e interpretación de los datos del IDD-Lat, se asignó a partir de 2014 una nueva numeración a sus dimensiones componentes, manteniendo la ponderación numérica de estas. La considerada dimensión I hasta la edición 2013 cambió por *condiciones de base para ingresar al IDD-Lat*. El resto de las dimensiones son las siguientes:

Dimensión I: Democracia de los ciudadanos - respeto de las libertades civiles y los derechos políticos.

Dimensión II: Democracia de las instituciones - calidad institucional y eficiencia del sistema político.

Dimensión III: Desarrollo social y humano - poder efectivo para gobernar generando mejores condiciones de desarrollo social y humano.

Dimensión IV: Desarrollo económico - poder efectivo para gobernar generando mejores condiciones de desarrollo económico.

1. Conceptualización

El desarrollo democrático latinoamericano es un concepto complejo.

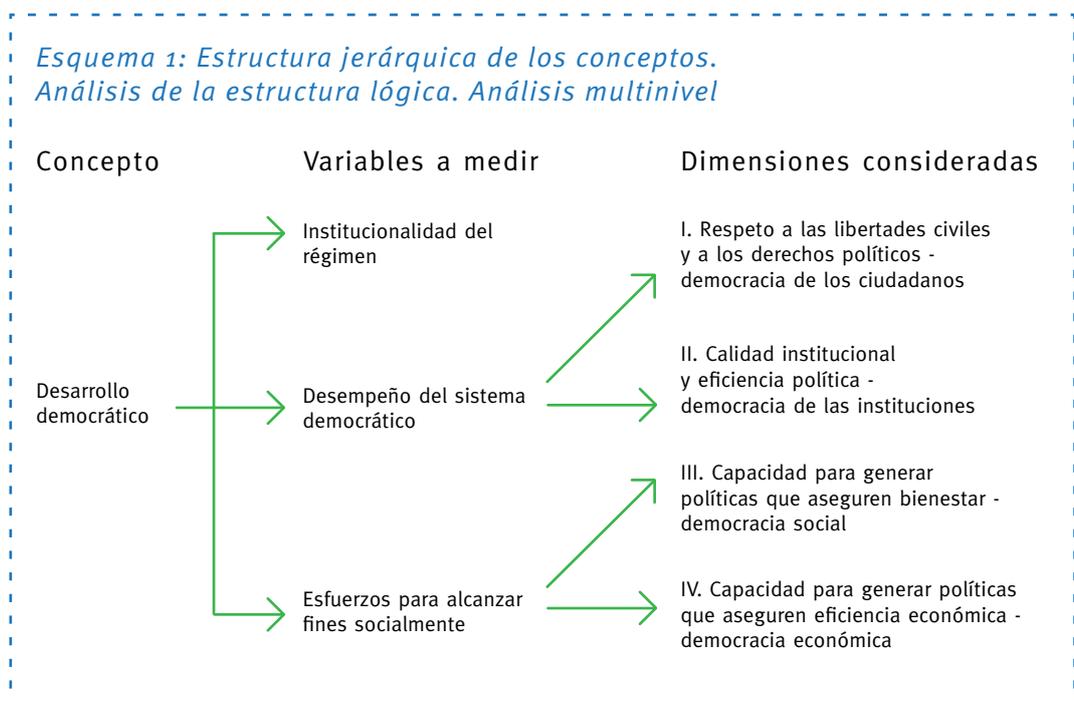
Para medirlo se definieron tres ejes analíticos: los atributos de la democracia *formal* que hacen a la institucionalidad del régimen y los atributos de la democracia *real*, que involucran tanto al desempeño del sistema democrático como a la consecución de los fines democráticos socialmente identificados como necesarios.

Los atributos de la democracia formal se consideran requisitos básicos de la democracia: elecciones libres, sufragio universal y participación plena. Por ello, en el IDD-Lat no se les asigna un puntaje sino que son *condiciones de base* para considerar democrático a un país de la región. El IDD-Lat no considera democracia a un régimen político donde al menos uno de esos tres indicadores esté ausente.

Son, entonces, los atributos de la democracia real los que se ponderan a través de un set de indicadores que miden cuatro dimensiones, que se presentan en el esquema 1.

Las dimensiones I y II miden los aspectos centrales del desempeño del sistema democrático. El rol o papel que cumplen las dimensiones III y IV en el índice de desarrollo democrático para América Latina es el de mensurar procesos que ayudan a visualizar *el buen funcionamiento de la democracia*. En términos de Sartori, dan cuenta de «la consecución de los fines democráticos socialmente identificados como necesarios», es decir, aquellos que dan sentido a la democracia.

Esquema 1: Estructura jerárquica de los conceptos. Análisis de la estructura lógica. Análisis multinivel



2. Medición empírica

Muchos aspectos relevantes de la vida en democracia en América Latina no tienen seguimiento ni medición. Un ejemplo emblemático de esta realidad es la inexistencia de mediciones periódicas respecto de la observancia de los principios del régimen democrático en el comportamiento interno de los partidos políticos. La medición empírica que se propone se ajusta a la realidad de la información disponible, sin perjuicio de avanzar con la búsqueda y recolección de datos que permitan acercarnos más al modelo ideal de medición que nos planteamos.

Todos los indicadores seleccionados para medir el desarrollo democrático atienden los siguientes criterios de evaluación de la calidad de datos estadísticos:

Integridad: este criterio hace referencia a que se debe contar con información para todas las unidades de análisis consideradas. Los 18 países seleccionados de la región cuentan con datos que miden las dimensiones definidas.

Validez: hace referencia a que el indicador elegido debe expresar realmente el concepto teórico; esto se asegura realizando el análisis de la estructura lógica —o análisis multinivel— propio de la etapa de conceptualización.

Confiabilidad: para determinar la confiabilidad de los datos debe convalidarse a su vez la confiabilidad de las fuentes que los producen y los instrumentos de medición que estas utilizan. El instrumento debe captar estabilidad; los datos son confiables si la medición es estable. Las fuentes que se utilizan en la construcción del IDD-Lat gozan de reconocimiento y aceptación internacional. Todas son fuentes públicas y se referencian en la definición de cada indicador.

Clasificación sistémica: se requiere de un sistema clasificatorio construido *ex ante* para la combinación y posterior agregación de los indicadores. Este criterio se relaciona mucho con el de precisión, que intenta obtener el valor posible de cada indicador para así clasificar y caracterizar a las unidades de análisis.

Comparabilidad: la forma de medir las dimensiones —y los criterios adoptados para la medición— debe ser la misma para cada una de las unidades de análisis. Aquí importa adoptar criterios uniformes cuando se consultan fuentes nacionales.

Los 33 indicadores que componen el IDD-Lat (agrupados en 19 indicadores resumen), cuentan con su definición, la justificación de su inclusión y la fuente utilizada. Además, se indica si se lo considera en el IDD-Lat como un indicador individual o si se lo combina con otro(s), ya sea como promedio o indicadores resumen de los valores de dos o más indicadores individuales. También se explicita la asignación de puntaje de cada indicador en el IDD-Lat. Ello da cuenta del criterio de transparencia adoptado al presentar de manera abierta la estrategia metodológica desarrollada en la construcción del IDD-Lat.

3. Agregación de los indicadores

En esta etapa se asignan puntajes a las dimensiones y a cada uno de los indicadores seleccionados. En este punto importan dos cuestiones: a) la regla de agregación que se va a utilizar; y b) los distintos pesos que se darán a las dimensiones que se van a agregar y a sus componentes.

Regla de agregación utilizada: multiplicativa. Los componentes de cada dimensión se ponderan en un rango entre 0 y 10. La magnitud de las variaciones de uno de los componentes depende de la magnitud de los demás, distribuidos en un continuo donde el valor considerado óptimo es igual a 10.

Asignación de puntajes a los indicadores

Se utilizan dos procedimientos:

- a. con base en el relevamiento empírico: el mejor resultado alcanzado en la distribución de los dieciocho países se considera el valor óptimo (valor máximo o valor mínimo de la distribución, de acuerdo a la variable considerada).

Por ejemplo, si la variable analizada es mortalidad infantil, el valor óptimo es el menor valor de la muestra; en cambio, si analizamos la variable PIB per cápita, el valor óptimo corresponderá al más alto de la muestra analizada). 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.

- b. con base en el establecimiento de hipótesis: no existe un valor de referencia prefijado; se considera el mejor resultado alcanzado (el valor óptimo) al valor ideal que expresa la hipótesis.

Asignación de puntajes a las dimensiones

Se realiza con base en el establecimiento de hipótesis.

Al agregar los indicadores de la dimensión I, se obtiene un índice parcial (o subíndice) del desarrollo democrático en América Latina, denominado *subíndice de respeto de los derechos políticos y libertades civiles* o *subíndice democracia de los ciudadanos*. Al agregar los indicadores de la dimensión II, se obtiene un índice parcial (o subíndice) del desarrollo democrático en América Latina, denominado *subíndice de calidad institucional y eficiencia política* o *subíndice democracia de las instituciones*.

4. Cálculo del índice de desarrollo democrático en América Latina

Dimensión I: Se toma el valor que arroja el *subíndice democracia de los ciudadanos*.

Dimensión II: Se toma el valor que arroja el *subíndice democracia de las instituciones*.

Dimensión III: La dimensión *capacidad para generar políticas que aseguren bienestar, democracia social*, es medida por siete indicadores, de los que se obtuvo un promedio simple que caracteriza la *performance* nacional de cada país. Pero se buscó medir la posición relativa de cada país respecto a la capacidad promedio que tiene la región para generar políticas que aseguren bienestar; esto se estableció mediante el cálculo de la diferencia del puntaje de *performance* nacional respecto el promedio regional. A este último valor lo llamamos *diferencia promedio del componente bienestar*.

Dimensión IV: La dimensión *capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica, democracia económica*, es medida por cinco indicadores, de los que se obtuvo un promedio simple que caracteriza la *performance* nacional de cada país. Pero se buscó medir la posición relativa de cada país respecto a la capacidad promedio que tiene la región para generar políticas que aseguren eficiencia económica; esto se estableció mediante el cálculo de la diferencia del puntaje de *performance* nacional respecto el promedio regional. A este último valor lo llamamos *diferencia promedio del componente eficiencia económica*.

Cálculo del IDD-Lat

$$\Sigma \left(\begin{array}{l} \text{Subíndice de respeto de los derechos} \\ \text{políticos y libertades civiles} + \\ \text{Subíndice de calidad institucional} \\ \text{y eficiencia política} + \text{Diferencia} \\ \text{promedio de la dimensión bienestar} + \\ \text{Diferencia promedio de la dimensión} \\ \text{eficiencia económica} \end{array} \right) / 2$$

El IDD-Lat se presenta como un cociente que considera el peso diferencial de las dimensiones I y II, a las cuales por medir los aspectos centrales del desempeño del sistema democrático se les asigna un peso mayor. Al país de mejor rendimiento se lo considera el valor de referencia de la distribución que va de 0 a 10 puntos. Si el resultado del cociente superara los 10 puntos, la distribución se ajusta a ese valor, aplicándose una corrección proporcional al resto de los países.

Composición del IDD-Lat

Atributos de la democracia formal

Condiciones de base para considerar democrático un país	<ul style="list-style-type: none"> * Elecciones libres * Sufragio universal * Participación plena
--	--

Indicadores de la democracia real

<p>Dimensión I. Respeto de los derechos políticos y libertades civiles <i>Democracia de los ciudadanos</i> <i>(medida por siete indicadores)</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Voto de adhesión política: {Participación electoral – (Voto blanco + Voto nulo)} 2. Puntaje en el índice de derechos políticos 3. Puntaje en el índice de libertades civiles 4. Género en el Gobierno (4.1. Representación femenina en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ajustado por 4.2. Cumplimiento de la cuota de género en el Poder Legislativo) 5. Condicionamiento de las libertades y derechos por hechos de inseguridad (5.1. Tasa de homicidio y 5.2. Tasa de secuestro)
<p>Dimensión II. Calidad institucional y eficiencia política <i>Democracia de las instituciones</i> <i>(medida por catorce indicadores)</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 6. Puntaje en el índice de percepción de la corrupción 7. Partidos políticos en el Poder Legislativo (7.1. Número efectivo de partidos políticos y 7.2. Índice de fragmentación) 8. <i>Accountability</i> 8.1. <i>Accountability</i> legal: 8.1.1 Elección de los jueces de la Corte Suprema, 8.1.2. Actuación del Ombudsman y 8.1.3. Actuación de las entidades de fiscalización superior. 8.2. <i>Accountability</i> política: 8.2.1. Mecanismos de democracia directa. 8.3. <i>Accountability</i> social: 8.3.1. Condiciones para el ejercicio de una prensa libre y 8.3.2. Acceso a la información pública y 8.3.3 Existencia de institutos reguladores. 9. Desestabilización de la democracia 9.1. Existencia de minorías / mayorías organizadas sin representación política, 9.2. Víctimas de la violencia política y 9.3. Presencia de organizaciones armadas. 10. Factor de anormalidad democrática

<p>Dimensión III. Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar <i>Democracia social (medida por siete indicadores)</i></p>	<p>11. Desempeño en salud: 11.1. Mortalidad infantil y 11.2. Gasto en salud como porcentaje del PIB.</p> <p>12. Desempeño en educación 12.1. Matriculación secundaria, 12.2. Tasa de egreso del nivel secundario y 12.3. Gasto en educación como porcentaje del PIB.</p> <p>13. Desempleo urbano</p> <p>14. Población bajo la línea de pobreza</p>
<p>Dimensión IV. Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica <i>Democracia económica (medida por cinco indicadores)</i></p>	<p>15. Puntaje en el índice de libertad económica</p> <p>16. PIB per cápita PPA precios</p> <p>17. Brecha de ingresos: relación del ingreso quintil menor y quintil mayor</p> <p>18. Inversión: inversión bruta fija sobre PIB</p> <p>19. Endeudamiento: porcentaje de deuda sobre el PIB</p>

5. Ficha técnica de los indicadores que componen el índice de desarrollo democrático en América Latina

DIMENSIÓN I: Respeto de los derechos políticos y libertades civiles-democracia de los ciudadanos

Indicador	1. Voto de adhesión política
Definición	Proporción de votantes que aceptan y/o eligen alguna propuesta política.
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	Combinado: se obtiene por la diferencia entre la proporción de participación electoral deducidos tanto la emisión de votos en blanco como de votos nulos. ⁷⁵
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más alto de la distribución (relevamiento empírico). Se determinan rangos que caracterizan una participación alta, una participación moderada y una participación baja.
Nivel de medición	Intervalar: se asigna un puntaje 10 al país que presenta la participación más alta, y un puntaje 0 al que presenta la participación más baja. El resto de los países se ubican en un continuo proporcional que va de 0 (peor valor) a 10 (mejor valor).
Fuente	Elaboración propia sobre la base de datos de tribunales electorales de cada país.

Indicador	2. Puntaje en el índice de derechos políticos
Definición	Percepción acerca del grado de respeto que hay en los países sobre: el «proceso electoral», el «pluralismo político y la participación» y el «funcionamiento del gobierno».
Tipo de indicador	De percepción. Datos provenientes de encuestas de opinión.

⁷⁵ La proporción de participación electoral 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, aun 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; 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.

Composición del indicador	<p>Combinado: Se toma como indicador el puntaje del índice elaborado por Freedom House, que se realiza sobre la base de diez preguntas sobre derechos políticos.</p> <p>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».</p>
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más bajo de la distribución (relevamiento empírico).
Nivel de medición	Intervalar: se asigna un puntaje 10 al país que presenta la mejor calificación de libre, y un puntaje 0 al que presenta la peor calificación (en cuanto «no libre»). El resto de los países se ubican en un continuo proporcional que va de 0 (peor valor) a 10 (mejor valor).
Fuente	Encuesta anual Freedom in the World, de Freedom House.

Indicador	3. Puntaje en el índice de libertades civiles
Definición	Percepción acerca del grado de respeto de las libertades civiles básicas que involucra: la «libertad de expresión y de creencias», los «derechos de asociación y de organización», la «vigencia del Estado de derecho» y la «autonomía personal y de los derechos individuales».
Tipo de indicador	De percepción. Datos provenientes de encuestas de opinión.
Composición del indicador	<p>Combinado: Se toma como indicador el puntaje del índice elaborado por Freedom House, que se realiza sobre la base de quince preguntas sobre libertades civiles.</p> <p>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».</p>
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más bajo de la distribución (relevamiento empírico).
Nivel de medición	Intervalar: se asigna un puntaje 10 al país que presenta la mejor calificación de libre, y un puntaje 0 al que presenta la peor calificación (en cuanto «no libre»). El resto de los países se ubican en un continuo proporcional que va de 0 (peor valor) a 10 (mejor valor).
Fuente	Encuesta anual Freedom in the World, de Freedom House.

Indicador	4. Género en el Gobierno: Representación femenina en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial ajustado por el cumplimiento de cuota de género en el Poder Legislativo
Definición	Género en el Gobierno se mide por: 4.1. 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 (indirectamente mide la discriminación por género) y por 4.2. El cumplimiento de la cuota de género. La cuota de género es una «acción afirmativa», que reserva a las mujeres un porcentaje determinado de candidaturas políticas o escaños legislativos. Los países que cuenten con cuota de género y no la cumplan recibirán un castigo. ⁷⁶
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	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. Se aplica la hipótesis que castiga a los países que cuentan con cuota de género para cubrir cargos legislativos y no la respetan, aplicando un «factor de corrección» (descuento proporcional al porcentaje de incumplimiento).
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más alto de la distribución (relevamiento empírico).
Nivel de medición	Intervalar: se asigna un puntaje 10 al país que presenta una alta representación femenina en los tres poderes, y un puntaje 0 al que presenta la representación más baja. El resto de los países se ubican en un continuo proporcional que va de 0 (peor valor) a 10 (mejor valor). Luego se ajusta por el cumplimiento de la cuota de género, aplicándose un «castigo» proporcional al porcentaje del incumplimiento. Si un país tiene cuota de 30% y cumple 15% recibe punición del 50.
Fuente	Elaboración propia sobre la base de datos de la Unión Interparlamentaria, y de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de cada país.

76 En 2013 once países poseían cuotas legales de género en América Latina para elegir representantes a las legislaturas nacionales (Argentina (30%), Brasil (30%), Colombia (30%), El Salvador (30%), Honduras (30%), Nicaragua (50%), Panamá (30%), Paraguay (20%), Perú (30%), República Dominicana (33%) y Uruguay (33% a partir de 2014), y cuatro ya han aprobado en sus legislaturas nacionales la paridad política (el Estado Plurinacional de Bolivia (50%) a partir de 2014, Costa Rica (50%), Ecuador (50%) y Venezuela (50%). México con la nueva reforma electoral incorporó la paridad política que regirá para las próximas elecciones a cargos nacionales (40%). El factor de corrección aplicado por incumplimiento de cuota de género en el Poder Legislativo, se introdujo en 2014.

Indicador	5. Condicionamiento de libertades y derechos por hechos de inseguridad
Definición	Homicidios: lesiones intencionales ocasionadas por una persona a otra que causan la muerte (excluye las muertes por lesiones de tránsito y otras lesiones no intencionales). Secuestro: privación de la libertad de una persona, plenamente identificada, en contra de su voluntad, exigiendo una ventaja económica o de otra índole a cambio de su liberación. ⁷⁷ Estos delitos dan cuenta de una sociedad donde las libertades civiles, los deberes y los derechos de todos los ciudadanos están restringidos por las manifestaciones de violencia urbana. De acuerdo a la incidencia de estos delitos, se estaría ante la presencia de una sociedad considerada insegura, donde hay desprotección de sus habitantes.
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	Combinado: supone la agregación de los valores de dos indicadores. 5.1.Tasa de homicidios cada 100.000 habitantes y 5.2. Tasa de secuestros cada 100.000 habitantes. ⁷⁸
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más bajo de la distribución (relevamiento empírico).
Nivel de medición	Intervalar: se calcula para cada país seleccionado el promedio simple de los puntajes de la tasa de homicidio cada 100.000 habitantes y de la tasa secuestros cada 100.000 habitantes, al valor más bajo se le asigna un puntaje 10.
Fuente	Elaboración propia sobre la base de estadísticas del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana del BID.

⁷⁷ Definiciones extraídas de BID-Universidad del Valle/Instituto CISALVA (2011), Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana, *Indicadores estandarizados de convivencia y seguridad ciudadana*.

⁷⁸ La tasa de secuestros se considera en el IDD-Lat desde 2014.

DIMENSIÓN II: Calidad institucional y eficiencia política, democracia de las instituciones

Indicador	6. Puntaje en el índice de percepción de la corrupción (IPC)
Definición	El IPC mide la corrupción como el uso incorrecto del poder para el beneficio privado, incluyendo la corrupción del sector público y privado. El IPC de Transparencia Internacional busca medir, sobre todo, el soborno en el sector público; por lo tanto, este indicador mide la percepción sobre la probidad o responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública.
Tipo de indicador	De percepción. Datos provenientes de sondeos de opinión y encuestas
Composición del indicador	Combinado: se toma el puntaje de los indicadores combinados que forman el elaborado por Transparencia Internacional.
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más alto de la distribución (relevamiento empírico).
Nivel de medición	Ordinal: el rango se establece entre 0 y 10 (10 = altamente honesto « <i>clean</i> » y 0 = altamente corrupto).
Fuente	<i>Corruption Perceptions Index: Corruption around the world</i> , de Transparencia Internacional.

Indicador	7. Partidos políticos en el Poder Legislativo (NEPP = número efectivo de partidos políticos e IF = índice de fragmentación)
Definición	La composición parlamentaria describe al sistema de partidos, pudiendo establecer el grado de pluralidad de voces representadas. Un contexto de alta fragmentación parlamentaria da cuenta de la menor capacidad para legislar de los partidos o agrupaciones políticas mayoritarias, como así también de la dificultad de establecer coaliciones gubernamentales duraderas. Por ello, es de interés medir cuántas agrupaciones políticas (partidos políticos, frentes, alianzas) obtuvieron escaños en la Cámara de Diputados en las últimas elecciones y tienen fuerza significativa para imponer su agenda legislativa. Es decir, cuántos partidos políticos son relevantes en el Parlamento, lo que se mide a través del indicador 7.1. Número efectivo de partidos políticos en el Parlamento (NEPP). El grado de fragmentación de la composición parlamentaria se determina con el indicador 7.2. Índice de fragmentación (IF). ⁷⁹
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.

⁷⁹ Hasta 2013 se consideró en el IDD-Lat “el número de partidos políticos representados en el Parlamento (Cámara de Diputados)” para medir la fragmentación de la representación parlamentaria. Dado el comportamiento observado en la región, cobra interés establecer en contextos de alta fragmentación, cuántos de esos partidos tienen fuerza significativa. Por ello, se considera desde 2014 el “número efectivo de partidos políticos en el Parlamento (Cámara de Diputados)” y el *índice de fragmentación* desarrollado por Laakso y Taagepera (1979), revisado por Taagepera y Shugart (1993).

Composición del indicador	<p>Combinado: supone el cálculo del indicador</p> $NEPP = 1 / \sum (\text{proporción})^2$ <p>y del índice de fragmentación</p> $IF = 1 - \sum (\text{proporción})^2.$ <p>Por proporción se entiende a la «proporción de escaños obtenidos por cada agrupación política en la Cámara de Diputados respecto del total de bancas».</p>
Asignación de puntaje	<p>Valor de referencia: el valor medio de la distribución tanto del IF como del NEPP, sobre la base de hipótesis que castiga tanto la no competitividad del sistema de partidos (Parlamento monopartidista) como la alta fragmentación (Parlamento atomizado).</p>
Nivel de medición	<p>Intervalar: El valor del IF oscila entre 0,000 (en un Parlamento monopartidista) y 1,000 (en un Parlamento de fragmentación ilimitada). El NEPP se interpreta a través de la tipología de Sartori⁸⁰ para establecer si el sistema de partidos es o no competitivo.⁸¹ El valor óptimo teórico del NEPP se iguala a 4 sobre la base del establecimiento de una hipótesis que considera el mejor comportamiento del sistema de partidos al multipartidismo limitado, propio de un sistema de partidos competitivo. El óptimo en 4 se determina por encontrarse en el justo medio entre 3 y 5 partidos relevantes, valores óptimos del multipartidismo limitado.</p> <p>Se aplica 10 puntos al país que más se aproxima —por exceso o por defecto— al valor de referencia. Para los restantes países se pondera proporcionalmente hasta llegar a cero al peor valor, tanto por exceso como por defecto.</p> <p>Como último paso, se agregan ambos indicadores (IF y NEPP), asignándose un puntaje 10 al país que presenta el mejor desempeño; el resto de los países se ubican en un continuo proporcional que va de 0 (peor valor) a 10 (valor óptimo).</p>
Fuente	<p>Elaboración propia sobre la base de información oficial del Poder Legislativo de cada país.</p>

⁸⁰ Siguiendo la tipología de G. Sartori (2000). Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza. En un sistema de partido dominante la competencia puede no existir, pero no está coartada o impedida. Si el partido dominante no tiene mayoría propia, puede necesitar del segundo partido para ganar votaciones. NEPP 2 = bipartidismo perfecto. NEPP 2,1 a 2,49 = bipartidismo casi perfecto, dos partidos relevantes, un tercero no tiene posibilidad de imponer su agenda legislativa. El multipartidismo limitado (tres a cinco partidos relevantes) es propio de un sistema de partidos competitivo, que generalmente requiere de coaliciones para gobernar.

Se considera multipartidismo extremo entre seis a nueve partidos relevantes, es la situación a la que Blondel llama *multipartidismo sin partido predominante*. Un sistema de partidos que presente diez o más partidos relevantes se considera atomizado y no favorece la posibilidad de establecer coaliciones gubernamentales, y ninguno puede tener el respaldo suficiente para imponer su agenda legislativa. En esta situación el sistema de partidos no es competitivo.

⁸¹ Criterio de interpretación del NEPP semejante al considerado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Judicial Electoral (2010). *Sistemas electorales y de partidos: manual del participante*, México.

Indicador	8. <i>Accountability</i>
Definición	<p>El propósito de la <i>accountability</i> es ejercer control sobre los gobernantes y funcionarios públicos para que estos actúen respetando el marco legal y sean responsables en sus acciones, adecuándolas a las demandas de la sociedad.</p> <p>La <i>accountability</i> coadyuva a que las acciones gubernamentales correspondan con las preferencias de la ciudadanía, base de un gobierno políticamente responsable.</p> <p><i>Accountability</i> legal: Está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. Un gobierno será legalmente responsable (<i>accountable</i>), si es posible controlar que las acciones gubernamentales no infrinjan la ley y se ajusten al debido proceso. Atañe a la existencia de agencias y procedimientos de control entre los poderes de gobierno (<i>accountability</i> horizontal).</p> <p><i>Accountability</i> política: Es la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias. 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 (<i>accountability</i> vertical).</p> <p><i>Accountability</i> social: Son «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).⁸²</p>

82 L. Avritzer (2002). “Modelos de formación del Estado y sociedad y su impacto en la *accountability*: comentarios sobre el caso brasileño”, artículo publicado en E. Peruzzotti y C. Smulovitz, *Controlando la política ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.

Indicadores componentes del Índice de accountability⁸³	<p><i>Accountability</i> legal:</p> <p>Elección de los jueces de la Corte Suprema.</p> <p>Actuación del Ombudsman (Defensor del Pueblo).</p> <p>Actuación de las entidades de fiscalización superior.</p> <p><i>Accountability</i> política:</p> <p>Mecanismos de democracia directa.</p> <p><i>Accountability</i> social:</p> <p>Condiciones para el ejercicio de una prensa libre.</p> <p>Acceso a la información pública.</p>
Nivel de medición⁸⁴	<p>Intervalar:</p> <p>1º Se calcula el promedio de la <i>accountability</i> legal (AL) $((8.1.1.+8.2.2.+8.2.3.)/3)$</p> <p>2º Se calcula el promedio simple del indicador de <i>Accountability</i> política (AP) y los indicadores de <i>accountability</i> social (AS), APAS $((8.2.1.+8.3.1.+8.3.2.)/3)$</p> <p>3º Se calcula el valor de <i>accountability</i> de cada país $(AL+APAS)/2)$</p> <p>4º Se pondera asignando un puntaje 10 al mejor valor del conjunto de países y 0 al peor valor. El resto de los países se ubican en un continuo proporcional que va de 0 (peor valor) a 10 (mejor valor).</p>
Asignación de puntaje	<p>Valor de referencia: el más alto de la distribución (sobre la base de hipótesis que premia el control entre los poderes y la rendición de cuenta ante la sociedad).</p>

Indicador	8.1.1. Elección de los jueces de la Corte Suprema
Definición	<p>Procedimientos seguidos e injerencia institucional de cada uno de los tres poderes de la República en la selección y elección de los integrantes de la Corte Suprema. Mide la independencia al momento de nombrar a los jueces de la Corte Suprema, quienes tendrán la última palabra en términos jurisdiccionales y de constitucionalidad, evitando instancias de politización de los nombramientos.</p>
Tipo de indicador	<p>Objetivo, basado en estándares observables.</p>

⁸³ A partir del IDD-Lat 2014 se elimina el indicador de hábeas data (acceso y protección de la información personal), por no aportar a la medición de la *accountability* social, en cuanto que todos los países de la región cuentan con leyes o decretos en la materia, pero los gobiernos no ofrecen herramientas a los ciudadanos en materia de control de política pública. La serie histórica del IDD-Lat muestra que el comportamiento del indicador es estático y no aporta al análisis de la dinámica del control, propio de la *accountability*.

⁸⁴ A partir del IDD-Lat 2014 el componente de *accountability* política se promedia con la *accountability* social.

Composición del indicador	Individual: supone el valor de un solo indicador.
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más alto de la distribución (relevamiento empírico).
Nivel de medición	Intervalar: 10 puntos: intervienen los tres poderes; 5 puntos: intervienen dos poderes; 0 puntos: intervienen un solo poder.
Fuente	Elaboración propia sobre la base de la Constitución nacional y normativa que rige el funcionamiento del Poder Judicial.

Indicador	8.1.2. Actuación del Ombudsman (Defensor del Pueblo)
Definición	<p>El Ombudsman o Defensoría del Pueblo es un órgano de control, que se inserta en un sistema interestatal de controles, supone intercambio dentro de una red de agencias estatales en función de la defensa y protección de los derechos y de las garantías e intereses tutelados en la Constitución y en el sistema normativo vigente.</p> <p>Se le otorgan funciones explícitas y prioritarias en la defensa de los derechos humanos, sin dejar de tener las competencias globales de control no jurisdiccional de los actos de la Administración pública y, por otra parte, se le otorga competencia para transferir los expedientes al Ministerio Público a fin de que este pueda iniciar, cuando proceda —o enriquecer en su caso—, los procesos judiciales cuando existen hechos delictuosos que ameritan persecución penal. A su vez, señala la posibilidad que tiene la ciudadanía de interponer denuncias o peticiones si se considera que sus derechos han sido violados.</p>
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	Combinado: considera la «existencia de la institución del Ombudsman» y su actuación se califica de acuerdo a la «cantidad de presentaciones realizadas por la ciudadanía durante el año en cuestión cada 100.000 habitantes».
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más alto de la distribución (relevamiento empírico).
Nivel de medición	Intervalar: «existencia de la institución» 10 puntos, «ausencia de la institución» 0 punto; «cantidad de casos presentados» 10 puntos el valor más alto, 0 puntos el valor más bajo. El valor del indicador se define sumando ambos puntajes y dividiéndolos por 2.
Fuente	Elaboración propia sobre la base de la normativa e información oficial de los organismos de Defensoría del Pueblo de cada país

Indicador	8.1.3. Actuación de las entidades de fiscalización superior
Definición	Los organismos de <i>control externo</i> , <i>auditorías generales</i> o <i>entidades de fiscalización superior</i> auditan, fiscalizan o controlan al sector público nacional para promover el uso eficiente, económico y eficaz de los recursos públicos y contribuir a la rendición de cuentas, para el mejoramiento en la gestión pública en beneficio de la sociedad. Se considera la existencia del organismo de control externo y su actuación se califica de acuerdo a la publicación de sus informes anuales. Se considera que, si estas agencias funcionan efectivamente, generan flujos de información permanente, de gran utilidad para el Poder Legislativo (<i>accountability</i> legal), como para la sociedad (<i>accountability</i> política y social). ⁸⁵
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	Individual: considera la existencia del órgano de control externo y su actuación se califica de acuerdo a la publicación de sus informes anuales.
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más alto de la distribución (relevamiento empírico).
Nivel de medición	Ordinal: 10 puntos a países con políticas activas que favorecen el acceso a la información pública de los informes de auditoría; 5 puntos a países que brindan acceso a sus informes solo a solicitud de los interesados; o puntos a países en los que resulta muy difícil acceder a informes de sus agencias de control externo.
Fuente	Elaboración propia sobre la base de información oficial de los organismos de fiscalización (de control externo) de cada país.

Indicador	8.2.1. Mecanismos (existentes y utilizados) de democracia directa para la expresión ciudadana
Definición	La <i>accountability</i> política exige la medición de la capacidad del sistema electoral latinoamericano para que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a las preferencias del electorado. Para este enfoque, el voto ciudadano es una herramienta de control de los gobernantes para imponer sus preferencias. Se considera que la existencia de los procedimientos de plebiscito, referéndum y consulta popular permiten a la población expresarse para decidir cuestiones de políticas. Este indicador no solo registra «la existencia de estos mecanismos», sino también «su efectiva observancia y aplicación».
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	Combinado: considera la existencia de uno o más mecanismos y la efectiva aplicación de estos.

⁸⁵ La actuación de las entidades de fiscalización superior se considera en el IDD-Lat desde 2014.

Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más alto de la distribución (relevamiento empírico).
Nivel de medición	Intervalar: 10 puntos: el país cuenta con mecanismos y los aplica; 5 puntos: el país cuenta con mecanismos y no los aplica; 0 puntos: el país no cuenta con mecanismos.
Fuente	Elaboración propia sobre la base de normativa e información periodística de cada país.

Indicador	8.3.1. 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 y, a su vez, la eventual existencia de hechos de violencia como medio de presión contra los periodistas. Se considera a la libertad de prensa como la posibilidad del uso de un medio que tiene la población para hacer denuncias.
Tipo de indicador	De percepción. Datos provenientes de sondeos de opinión y encuestas.
Composición del indicador	Combinado: considera «índice de libertad de prensa» y la «cantidad de violaciones a la libertad de prensa (periodistas víctimas de la violencia)».
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más bajo de la distribución (relevamiento empírico).
Nivel de medición	Intervalar: «índice de libertad de prensa» 10 puntos el valor más bajo; «violencia contra periodistas» 10 puntos el valor más bajo. El valor se define sumando ambos puntajes y dividiéndolos por 2.
Fuente	Elaboración propia sobre la base de datos de <i>Informe de libertad de prensa</i> , de Freedom House; informe anual <i>El estado de los derechos humanos en el mundo</i> , de Amnistía Internacional; <i>Índice mundial sobre la libertad de prensa</i> de Reporteros sin Fronteras.

Indicador	8.3.2. Acceso a la información pública y 8.3.3 Existencia de institutos reguladores⁸⁶
Definición	<p>8.3.2. Grado de autonomía de los ciudadanos para exigir transparencia y ejercer control sobre la información que poseen los gobiernos. 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. Expresa adentro del sistema democrático demandas de legalidad y de debido proceso.</p> <p>8.3.3. Se reforzará la puntuación a aquellos países que cuentan con institutos reguladores de la aplicación del acceso a la información pública. México es un buen ejemplo de los países que cuentan con un marco normativo e institucional establecido sobre transparencia y acceso a la información pública. Fue uno de los primeros de la región en adoptar una ley en la materia y cuenta con un órgano de aplicación independiente y con amplias competencias: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.</p>
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	Individual: supone el valor de un solo indicador.
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más alto de la distribución (relevamiento empírico).
Nivel de medición	Nominal: Si el país cuenta con legislación al respecto y con un instituto regulador, 10 puntos. Si solo tiene legislación, 8 puntos. Ausencia de legislación, 0 puntos.
Fuente	Elaboración propia sobre la base de Constitución nacional y relevamiento de instituciones e información de cada país.

Indicador	9. Desestabilización de la democracia
Definición	Este indicador mide, en cada país, el grado de respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad y el grado de subordinación a las autoridades constitucionalmente establecidas. Se reconoce como principal elemento desestabilizador de la democracia latinoamericana a la «presencia de organizaciones armadas», por ello, se lo considera como factor de corrección en este componente.
Indicadores componentes	<p>9.1. Existencia o no de minorías/mayorías organizadas sin representación política.</p> <p>9.2. Existencia o no de víctimas de la violencia política.</p> <p>9.3. Factor de desestabilización: existencia de organizaciones armadas.</p>

⁸⁶ A partir del IDD-Lat 2014 se incorpora el indicador *existencia de institutos reguladores de la aplicación del acceso a la información pública*.

Nivel de medición	Intervalar: se calcula para cada país seleccionado el promedio simple de los puntajes de los indicadores 9.1. y 9.2., para luego aplicar el factor de corrección del componente. A cada país se le descuenta el 50% del valor obtenido si existen «organizaciones armadas ilegales».
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más alto de la distribución (sobre la base de la hipótesis que premia la ausencia de violencia, disturbios y tensiones internas, considerados obstáculos significativos para el desarrollo democrático).

Indicador	9.1. Existencia de minorías / mayorías organizadas sin representación política
Definición	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. Indirectamente mide la eliminación de toda forma de discriminación (social, étnica o racial).
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	Individual: supone el valor de un solo indicador.
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más alto de la distribución (relevamiento empírico)
Nivel de medición	Nominal: si el país cuenta con minorías/mayorías organizadas sin representación política, 0 puntos; si cuenta con ellas pero tienen poca actividad, 2,5 puntos, si el país no cuenta con ellas, 10 puntos.
Fuente	Elaboración propia sobre la base de información periodística y relevamientos en cada país.

Indicador	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. ⁸⁷
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	Individual: supone el valor de un solo indicador.
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más alto de la distribución (relevamiento empírico)
Nivel de medición	Nominal: si el país cuenta con víctimas de la violencia política, o puntos; si el país no cuenta con ellas, 10 puntos.
Fuente	Elaboración propia sobre la base de información periodística y relevamientos en cada país y datos del informe anual <i>El estado de los derechos humanos en el mundo</i> , de Amnistía Internacional.

Indicador	9.3. Factor de desestabilización: existencia de organizaciones armadas
Definición	Agrupaciones que operan durante el período analizado que intentan desplazar y/o reemplazar a las instituciones de la democracia.
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	Individual: supone el valor de un solo indicador.
Asignación de puntaje	Valor de referencia: valor constante que descuenta un 50% del puntaje obtenido, sobre la base de la hipótesis que castiga la existencia de organizaciones armadas, consideradas el principal elemento desestabilizador de la democracia en Latinoamérica
Nivel de medición	Nominal: factor de corrección del componente. Si el país cuenta con «organizaciones armadas» se le descuenta el 50% del valor obtenido en los indicadores 9.1. y 9.2.
Fuente	Elaboración propia sobre la base de información periodística y relevamientos en cada país.

⁸⁷ 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 sus autores no pertenecen al polo estatal ni paraestatal, ni tampoco como infracciones al derecho internacional humanitario, ya que no están tipificados allí, aunque son indiscutiblemente hechos de violencia determinados por móviles políticos.

Indicador	10. Factor de anormalidad democrática
Definición	Incapacidad institucional para el procesamiento de las tensiones que la democracia debe armonizar y administrar. Se visualiza este indicador a través de la ocurrencia de crisis institucionales ⁸⁸ que dan cuenta de una eficiencia política ausente y/o una baja o nula capacidad institucional para ejercer el poder. Se lo considera como un factor de corrección de la dimensión II del IDD-Lat.
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	Individual: supone el valor de un solo indicador: «presencia o ausencia de crisis institucionales».
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más alto de la distribución (relevamiento empírico)
Nivel de medición	<p>Ordinal: factor de corrección de la dimensión II del IDD-Lat.</p> <p>Una vez obtenido el puntaje de los indicadores n° 6 a n° 9 (<i>puntaje en el de percepción de la corrupción; partidos políticos en el Poder Legislativo; accountability y desestabilización de la democracia</i>); se aplica el factor de corrección de la dimensión II en relación con los siguientes criterios:</p> <p>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.</p> <p>Descuento de un 40% del valor obtenido al país que tuvo una crisis de gobierno y la resolvió forzando el funcionamiento de las instituciones.</p> <p>Descuento de un 60% del valor obtenido al país que tuvo una crisis de gobierno y no la resolvió en el período.</p> <p>No se aplica descuento alguno al país que no tuvo crisis institucionales en el período.</p>
Fuente	Elaboración propia sobre la base de información periodística y relevamientos en cada país.

88 Se pueden visualizar las crisis institucionales cuando: a) el gobierno no es percibido como capaz de resolver agudos problemas sociales, políticos y económicos; b) hay una creciente pérdida de legitimidad del gobierno y hasta de las propias instituciones democráticas, que tampoco son percibidas como eficientes; c) los gobernantes renuncian y asumen gobiernos provisionales; d) existe un contexto de carencia de representatividad (de los poderes de gobierno y/o de los partidos políticos) en que los ciudadanos no perciben salidas institucionales viables.

**DIMENSIÓN III: Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar
democracia social**

Indicador	11. Desempeño en salud
Definición	Un elemento que incide en el desarrollo integral de la democracia latinoamericana es la capacidad de los gobiernos para hacer un uso eficiente del gasto público asegurando un servicio de salud de calidad. Se cuantifica este indicador utilizando una variable de calidad (mortalidad infantil), y una variable de esfuerzo (gasto en salud como porcentaje del PIB destinado en un año dado).
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	Combinado: 11.1. Tasa de mortalidad infantil medida como la proporción de menores fallecidos antes de cumplir un año de edad, por cada mil nacidos vivos. 11.2. Gasto en salud como porcentaje del PIB.
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más alto de la distribución (sobre la base de hipótesis de que no se premia «el gasto» ni «los resultados» sino el alcance de los esfuerzos del sistema y la calidad del servicio).
Nivel de medición	Intervalar. Se calcula el promedio simple de dos indicadores: <i>tasa de mortalidad infantil</i> y <i>gasto en salud como porcentaje del PIB</i> . Luego se asigna un puntaje 10 al país que presenta el mejor promedio respecto del nivel más bajo de mortalidad infantil y el gasto más alto. El resto de los países se ubican en un continuo proporcional que va de 0 (peor valor) a 10 (mejor valor).
Fuente	Elaboración propia sobre la base de datos de tres fuentes de CEPAL: <i>Panorama social de América Latina</i> ; <i>Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe</i> ; y Base de Datos sobre Gasto Social, de la División de Desarrollo Social y UNICEF, Departamento de Estadística.

Indicador	12. Desempeño en educación
Definición	<p>Refleja la capacidad de los gobiernos para hacer un uso eficiente del gasto público asegurando un servicio de calidad. Se cuantifica este indicador utilizando dos variables de calidad (matriculación secundaria y tasa de egreso del nivel secundario), y una variable de esfuerzo (gasto en educación como porcentaje del PIB destinado en un año dado).</p> <p>La tasa de <i>matriculación secundaria</i> indica el grado de participación de la población en el sistema educativo, sin importar el hecho que el alumno forme o no parte del grupo de edad oficial. La tasa de egreso del nivel secundario⁸⁹ muestra el resultado educativo de una cohorte de alumnos matriculados en el primer año del ciclo secundario que promueven en el último año de ese nivel. «Su consideración es de particular interés por cuanto define la capacidad global del sistema educativo para obtener «resultados» (egresados) a través de sus distintos niveles de enseñanza».⁹⁰ El <i>gasto en educación como porcentaje del PIB</i> evalúa el énfasis que las políticas de gobierno otorgan a la educación relativo al valor percibido de otras inversiones de naturaleza pública. Asimismo, refleja el compromiso del gobierno de invertir en el desarrollo del capital humano.⁹¹</p>
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	<p>Combinado: 12.1. Matriculación secundaria medida como la relación entre jóvenes de todas las edades que asisten a escuelas de nivel medio y la población en edad escolar del país correspondiente.⁹²</p> <p>12.2. Tasa de egreso del nivel secundario y 12.3. Gasto en educación como porcentaje del PIB.</p>
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más alto de la distribución (sobre la base de hipótesis que no se premia «el gasto» ni «los resultados» sino el alcance de los esfuerzos del sistema y la calidad del servicio).
Nivel de medición	Intervalar. Se calcula el promedio simple de los indicadores <i>matriculación secundaria</i> , <i>tasa de egreso del nivel secundario</i> y <i>gasto en educación como porcentaje del PIB</i> . Luego se asigna un puntaje 10 al país que presenta el mejor promedio respecto de la matriculación, egreso y gasto más alto. El resto de los países se ubican en un continuo proporcional que va de 0 (peor valor) a 10 (mejor valor).

89 La *tasa de egreso del nivel secundario* se considera en el IDD-Lat desde 2014.

90 Fundación para la Igualdad de Oportunidades Educativas (2010). *La educación argentina en números*, Documento N° 5.

91 UNESCO (2009). *Indicadores de la educación. Especificaciones técnicas*.

92 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	Elaboración propia sobre la base de datos de tres fuentes de CEPAL: <i>Panorama social de América Latina; Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe;</i> y Base de Datos sobre Gasto Social de la División de Desarrollo Social; y <i>Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015</i> , UNESCO.
---------------	---

Indicador	13. Desempleo urbano⁹³
Definición	El mejoramiento de las condiciones laborales de la población como uno de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia. Se considera el desempleo medido por la proporción de población desocupada y la económicamente activa.
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	Individual: supone el valor de un solo indicador.
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más bajo de la distribución (relevamiento empírico).
Nivel de medición	Intervalar: se asigna un puntaje 0 al desempleo alto, y un puntaje 10 al desempleo bajo. El resto de los países se ubican en un continuo proporcional que va de 0 (peor valor) a 10 (mejor valor).
Fuente	CEPAL: <i>Panorama social de América Latina; Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe</i>

Indicador	14. Población bajo la línea de pobreza
Definición	Reducir la pobreza y erradicar la pobreza extrema (indigencia) es otro componente fundamental del ejercicio de la democracia, ya que hace al mejoramiento de la calidad de vida de la población. La línea de pobreza se estima sobre la base del valor de una canasta básica total (CBT); se considera la proporción de población cuyos ingresos totales no superan el valor de una CBT. ⁹⁴
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	Individual: supone el valor de un solo indicador.
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más bajo de la distribución (relevamiento empírico).

⁹³ La creación de empleo productivo y de calidad en América Latina es considerado un factor que refuerza la estabilidad democrática (OEA, Declaración de Florida, 2005).

⁹⁴ Esta medida se basa en el consumo de bienes y servicios. 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.

Nivel de medición	Intervalar: se asigna un puntaje o a la proporción más alta de población cuyos ingresos totales no superan el valor de una CBT, y un puntaje 10 a la proporción más baja. El resto de los países se ubican en un continuo proporcional que va de 0 (peor valor) a 10 (mejor valor).
Fuente	CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares. <i>Anuario estadístico de América Latina y el Caribe</i> .

DIMENSIÓN IV: Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica democracia económica

Indicador	15. Puntaje en el índice de libertad económica
Definición	<p>El mejoramiento económico en tanto «eliminación de desequilibrios e inequidades» es uno de los fines (como <i>outcomes</i>) perseguidos por los gobiernos democráticos de Latinoamérica.</p> <p>El <i>índice de libertad económica</i> permite mensurar los umbrales de libertad que el individuo puede gozar en materia económica, con base en un promedio no ponderado de diez factores.</p>
Tipo de indicador	De percepción. Datos provenientes de sondeos de opinión y encuestas.
Composición del indicador	Combinado: considera 50 variables agrupadas en 10 factores generales de libertad económica: 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.
Asignación de puntaje	<p>Valor de referencia: el más bajo de la distribución (relevamiento empírico). 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.</p> <p>Los diez factores son ponderados por igual. Cada factor se califica con una escala que va de 1 a 5. 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.</p>

Nivel de medición	Intervalar: se asigna un puntaje 10 al país que presenta la mejor calificación de economía libre, y un puntaje 0 al que presenta la peor calificación (en cuanto «no libre»). El resto de los países se ubican en un continuo proporcional que va de 0 (peor valor) a 10 (mejor valor).
Fuente	Índice de Libertad Económica, de Heritage Foundation

Indicador	16. PIB per cápita PPA (ajustado a paridad del poder adquisitivo)
Definición	El PIB per cápita mide el valor del producto (valor total de la producción de bienes y servicios de un país) en relación con su distribución en la población. Es un indicador apto para «caracterizar un nivel de vida digno» (PNUD). PIB per cápita ajustado a las paridades del poder adquisitivo es el indicador que mejor mide si un país asiste al mejoramiento de su economía. ⁹⁵
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	Individual: supone el valor de un solo indicador.
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más alto de la distribución (relevamiento empírico).
Nivel de medición	Intervalar: sobre la distribución del PIB per cápita se asigna un puntaje 10 al ingreso alto, y un puntaje 0 al ingreso bajo.
Fuente	FMI: World Economic Outlook Database.

95

Indicador	17. Brecha del ingreso (relación entre el quintil menor y el mayor)
Definición	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. Es uno de los indicadores más importantes en lo que respecta a la eficiencia de los sistemas democráticos para promover la equidad. Constituye una muy buena medida resumen de la desigualdad social.
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	Individual: supone el valor de un solo indicador.
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más bajo de la distribución (relevamiento empírico).

⁹⁵ 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.

Nivel de medición	Intervalar: Se asigna un puntaje 10 al país que presenta el valor más alto de la brecha, y un puntaje 0 al país que presenta el valor más bajo de brecha. El resto de los países se ubican en un continuo proporcional que va de 0 (peor valor) a 10 (mejor valor).
Fuente	CEPAL: <i>Panorama social de América Latina</i> .

Indicador	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 <i>stock</i> de capital de la economía. Ese flujo de inversión trae como consecuencia un aumento en la capacidad productiva futura de la economía. Esta variable se calcula como porcentaje sobre el PIB y traduce la capacidad de diseñar políticas que generen bienestar económico. Una inversión presente, genera futuro.
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	Individual: supone el valor de un solo indicador.
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más alto de la distribución (<i>relevamiento empírico</i>).
Nivel de medición	Intervalar: se asigna un puntaje 10 al país que presente el valor más alto de inversión, y un puntaje 0 al país que tenga el valor más bajo. El resto de los países se ubican en un continuo proporcional que va de 0 (peor valor) a 10 (mejor valor).
Fuente	CEPAL, <i>Anuario estadístico de América Latina y el Caribe</i> .

Indicador	19. Endeudamiento (porcentaje de deuda sobre 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.
Tipo de indicador	Objetivo, basado en estándares observables.
Composición del indicador	Individual: supone el valor de un solo indicador.
Asignación de puntaje	Valor de referencia: el más bajo de la distribución (<i>relevamiento empírico</i>).
Nivel de medición	Intervalar: se asigna un puntaje 10 al país que presenta el valor más bajo de endeudamiento y un puntaje 0 al país que presenta el valor más alto. El resto de los países se ubican en un continuo proporcional que va de 0 (peor valor) a 10 (mejor valor).
Fuente	CEPAL, <i>Anuario estadístico de América Latina y el Caribe</i> .

Cálculo del índice de desarrollo democrático

Nota: Aspectos convencionales en materia de notación formal: el sub «i» señala que el indicador se refiere al *i*-ésimo país estudiado. 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 sub «i».

A su vez se establecen otros dos sub «m» y «a» para denotar que el indicador toma el menor o mayor valor (respectivamente) de la distribución.

Dimensión I. Respeto de los derechos políticos y libertades civiles (D₁), democracia de los ciudadanos

Se toma el valor que arroja el subíndice *respeto de los derechos políticos y libertades civiles*, que combina los siguientes cinco indicadores agregados:

$$VAPP_i = \frac{VAP_i - VAP_m \times 10}{VAP_a - VAP_m}$$

$$IDPP_i = \frac{IDP_i - IDP_m \times 10}{IDP_a - IDP_m}$$

$$ILCP_i = \frac{ILC_i - ILC_m \times 10}{ILC_a - ILC_m}$$

$$IGGP_i = \frac{IGG_i \times 10}{IGG_a}$$

$$ICLDP_i = \frac{ICLD_i - ICLD_m \times 10}{ICLD_a - ICLD_m}$$

Donde **VAP** denota el valor del indicador *voto de adhesión política*, **IGG** el valor del indicador *género en el Gobierno*, **IDP** el puntaje en el índice de derechos *políticos*, **ILC** el puntaje en el índice de libertades civiles, e **ICLD** el puntaje del indicador *condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad*.

Así, el subíndice *respeto de los derechos políticos y libertades civiles* (D₁) que pondera la calificación de los países de la dimensión I del IDD-Lat, viene dado por la fórmula:

$$D1_i = \frac{VAPP_i + IDPP_i + ILCP_i + IGGP_i + ICLDP_i}{5}$$

Dimensión II. Calidad institucional y eficiencia política (D2), democracia de las instituciones

Se toma el valor que arroja el subíndice *calidad institucional y eficiencia política*, que combina los siguientes indicadores agregados:

$$IPCP_i = \frac{IPC_a - IPC_i \times 10}{IPC_a - IPC_m}$$

$$IPP_i = \frac{PP_i - PP_m \times 10}{PP_a - PP_m}$$

$$AP_i = \frac{A_i - A_m \times 10}{A_a - A_m}$$

$$IDP_i = \frac{ID_i - ID_m \times 10}{ID_a - ID_m} \times \frac{FD_i}{100}$$

Aquí, **IPCP** es el puntaje en el índice de percepción de la corrupción; **IPP** el del indicador de *partidos políticos en el Poder Legislativo*; **AP** es el valor del indicador combinado de *accountability* (que integra *accountability legal* y *accountability política y social*); **IDP** es el indicador combinado de *desestabilización de la democracia*.

Se obtiene el subíndice *calidad institucional y eficiencia política* ($D2_i$), que caracteriza a la dimensión II del IDD-Lat, el que se define de la siguiente manera:

$$D2_i = \frac{IPCP_i + IPP_i + AP_i + IDP_i}{4} \times \frac{100 - FAD_i}{100}$$

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

Dimensión III. Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar. Democracia social

Se calcula un promedio simple de cuatro indicadores que caracterizan la performance nacional de cada país; se establece la diferencia promedio de la dimensión bienestar (se calcula la diferencia del puntaje de performance nacional respecto el promedio regional). Se mide así la posición relativa de cada país respecto a la capacidad promedio que tiene la región para generar políticas que aseguren bienestar.

$$DUP_i = \frac{DU_a - DU_i \times 10}{DU_a - DU_m}$$

$$LPP_i = \frac{LP_a - LP_i \times 10}{LP_a - LP_m}$$

$$DEP_i = \frac{DE_i - DE_m \times 10}{DE_a - DE_m}$$

$$DSP_i = \frac{DS_i - DS_m \times 10}{DS_a - DS_m}$$

Aquí **DUP** la tasa de *desempleo urbano*; **LPP** el valor del indicador *hogares bajo línea de pobreza*; **DEP** es el valor del indicador compuesto de *desempeño en educación*; **DSP** el valor del indicador compuesto *desempeño en salud*.

A partir de estos indicadores ponderados se construye la diferencia promedio ($P1_i$) que caracteriza a la dimensión *bienestar*:

$$P1_i = \frac{DUP_i + LPP_i + DEP_i + DSP_i}{4} \quad (\text{promedio simple})$$

$$\Delta P1_i = \frac{P1_i - \sum_{i=1} P1_i}{n} \quad (\text{diferencia promedio})$$

Nota: Por convención, $\sum_{i=1} P1_i$ es la suma total de los valores de la distribución (para el $P1$) y «n» la cantidad de países estudiados.

Dimensión IV. Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica. Democracia económica

Se calcula un promedio simple de cinco indicadores que caracterizan la performance nacional de cada país; se establece la diferencia promedio de la dimensión *eficiencia económica* (se calcula la diferencia del puntaje de performance nacional respecto el promedio regional). Se mide así la posición relativa de cada país respecto a la capacidad promedio que tiene la región para generar políticas que aseguren eficiencia económica.

$$ILEP_i = \frac{ILE_i - ILE_m \times 10}{ILE_a - ILE_m}$$

$$PPCP_i = \frac{PPC_i - PPC_m \times 10}{PPC_a - PPC_m}$$

$$BYP_i = \frac{BY_a - BY_i \times 10}{BY_a - BY_m}$$

$$EP_i = \frac{E_a - E_i \times 10}{E_a - E_m}$$

$$IBFP_i = \frac{IBF_i - IBF_m \times 10}{IBF_a - IBF_m}$$

Donde **ILeP** es el *puntaje en el índice de libertad económica*; **PPCP** el *producto bruto interno per cápita* (ajustado por paridad de poder adquisitivo); **BYP** el valor del indicador *brecha del ingreso*; **EP** el *endeudamiento como porcentaje del PIB*; **IBFP** el nivel de *inversión bruta fija* (también como porcentaje del PIB).

Así, mediante estos indicadores puede definirse una segunda diferencia promedio que caracteriza a la dimensión *eficiencia económica*:

$$P2_i = \frac{ILEP_i + PPCP_i + BYP_i + EP_i + IBFP_i}{5} \quad (\text{promedio simple})$$

$$\Delta P2_i = \frac{P2_i - \sum_{i=1} P2_i}{n} \quad (\text{diferencia promedio})$$

Fórmula para el cálculo del índice de desarrollo democrático de América Latina:

$$IDD-Lat = \frac{D1_i + D2_i + \Delta P1_i + \Delta P2_i}{2}$$

El índice de desarrollo democrático para América Latina IDD-Lat se presenta como un cociente que considera el peso diferencial de *dos dimensiones principales: la dimensión I y la dimensión II*.

FUENTES POR INDICADOR

Voto de adhesión política: Elaboración propia con base en datos del Tribunal Electoral.

Puntaje en el índice de derechos políticos: Freedom House: Índice de Derechos Políticos 2016.

Puntaje en el índice de libertades civiles: Freedom House: Índice de Libertades Civiles 2016.

Género en el Gobierno: Elaboración propia con base en datos de la Unión Interparlamentaria, estadísticas e indicadores de género de la CEPAL, de las presidencias de las Cortes Supremas de Justicia de los países analizados. Datos 2015:

〈<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>〉
〈www.cepal.org/oig/ws/getRegionalIndicador.asp?page=07&language=spanish〉
ONU Mujeres: *Marco para una acción estratégica: Empoderamiento político de las mujeres América Latina y el Caribe (2014-2017)*

Condicionamiento por inseguridad: Datos estadísticos de criminalidad de los países analizados. Último dato disponible: OMS, Informe sobre la Situación Mundial de la Prevención de la Violencia 2014.

Puntaje en el índice de percepción de la corrupción: Transparencia Internacional: Índice de Percepción de la Corrupción 2016.

Participación de los partidos políticos (PP) en el Poder Legislativo: Elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados de la Nación.

Elección de los jueces de la Corte Suprema: Elaboración propia con base en la Constitución Nacional y normativa que rige el funcionamiento del Poder Judicial.

Actuación de los órganos de las entidades de fiscalización superior: ARGENTINA: Elaboración propia con base en datos de la Auditoría General de la Nación. BOLIVIA: Contraloría General del Estado de Bolivia. BRASIL: Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil. COLOMBIA: Contraloría General de la República de Colombia. COSTA RICA: Contraloría General de la República de Costa Rica. CHILE: Contraloría General de la República. ECUADOR: Contraloría General del Estado de Ecuador. EL SALVADOR: Corte de Cuentas de la República de El Salvador. GUATEMALA: Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala. HONDURAS: Tribunal Superior de Cuentas. MÉXICO: Auditoría Superior de la Federación de México. NICARAGUA: Contraloría General de la República de Nicaragua. PANAMÁ: Contraloría General de la República de Panamá. PARAGUAY: Contraloría General de la República de Paraguay. PERÚ: Contraloría General de la República de Perú. REPUBLICA

DOMINICANA: Cámara de Cuentas de la República Dominicana. URUGUAY: Tribunal de Cuentas de la República. VENEZUELA: Contraloría General de la República Bolivariana.

Mecanismos (existentes y utilizados) de democracia directa: Elaboración propia con base en datos que surgen de las Constituciones y normativas de los países analizados.

Ombudsman (Defensor del Pueblo): Elaboración propia con base en la normativa y los datos aportados por el portal del Defensor del Pueblo de la Nación.

Condiciones para el ejercicio de una prensa libre: Elaboración propia con base en el *Informe de libertad de prensa 2015*, de Freedom House, el *Informe 2015-2016 del estado de los derechos humanos en el mundo*, de Amnistía Internacional, y el *Informe anual 2016*, de Reporteros sin Fronteras. Se calcula la cantidad de periodistas muertos o desaparecidos durante el 2015. En el caso de los países que no registran muertes se toman los registros de agresiones y se otorga un puntaje de 0,5. Si las agresiones durante el año fueron superiores a 2, se le otorga un puntaje de 1.

Acceso a la información pública: Elaboración propia con base en la normativa, la Constitución Nacional e información periodística.

Existencia de minorías/mayorías organizadas sin representación política: Elaboración propia Internacional e información periodística.

Víctimas de la violencia política: Elaboración propia con base en el *Informe 2015/16* de Amnistía Internacional e información periodística.

Factor de desestabilización: existencia de organizaciones armadas: Elaboración propia con base en información periodística.

Factor de anormalidad democrática: Elaboración propia con base en información periodística.

Mortalidad infantil: UNICEF, Centro de estadísticas. Dato estimado 2014-2015.

Gasto en salud como porcentaje del PBI: CEPAL: *Panorama social de América Latina 2015*.

Matriculación secundaria: Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Dato 2014.

Tasa de egreso del nivel secundario: Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Dato 2013.

Gasto en educación como porcentaje del PBI: Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Dato 2014.

Desempleo urbano: CEPAL-OIT: *Panorama Laboral 2015 América Latina y El Caribe*.

Población bajo la línea de la pobreza: CEPAL: *Panorama social de América Latina 2015*.

Puntaje en el índice de libertad económica: Index of Economic Freedom 2016, de Heritage Foundation.

PIB per cápita PPA precios: World Economic Outlook Database, octubre de 2015.

Brecha del ingreso: CEPAL: *Panorama social de América Latina 2015*.

Inversión: CEPAL: *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas*.

Endeudamiento: CEPAL: *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2014*.

EQUIPO DE TRABAJO DEL IDD-LAT

Jorge Arias

Director de la consultora Polilat.com. Consultor experto en políticas públicas y relaciones internacionales.

Director del proyecto. Véanse sus antecedentes en: www.idd-lat.org/cvarias.

Fabiana Cianfanelli

Consultora en política internacional. Licenciada en Ciencias Políticas.

Coordinadora general del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Véanse sus antecedentes en: www.idd-lat.org/cv-cianfanelli.

Elfreedes Sales Navas

Consultora en ciencias políticas aplicadas. Experta en metodología de la investigación. Coordinadora del área de metodología del proyecto. Véanse sus antecedentes en: www.idd-lat.org/cvsalesnavas.

María Civel

Experta en sistemas de información, relevamiento de procesos y datos. Coordinadora del área de información y procesos del proyecto. Véanse sus antecedentes en: www.idd-lat.org/cvcivel.

Agustín Méndez

Experto en modelos y simulación.

Responsable de la formulación estadística y matemática. Véanse sus antecedentes en: www.idd-lat.org/cvmendez.

José María Vila Alen

Experto en derecho administrativo. Consultor especialista en instituciones y gobierno. Legislación. Véanse sus antecedentes en: www.idd-lat.org/cvvilaalen.

Florencia Finauri

Diseñadora gráfica.

Diseño. Véanse sus antecedentes en: www.idd-lat.org/cvfinauri.

Con la colaboración del **equipo profesional de la Fundación Konrad Adenauer en América Latina**. Véanse antecedentes en: www.kas.de, páginas correspondientes a las oficinas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Colombia, México, Perú, Uruguay, Venezuela.

2	0
1	6