



CÁTEDRA
DEMOCRACIA
PERÚ Domingo García Rada

01

Serie
Cátedra
Democracia
Nº 1

EL ESTADO DE LAS DEMOCRACIAS EN AMÉRICA LATINA

A 35 años del inicio de la Tercera Ola Democrática

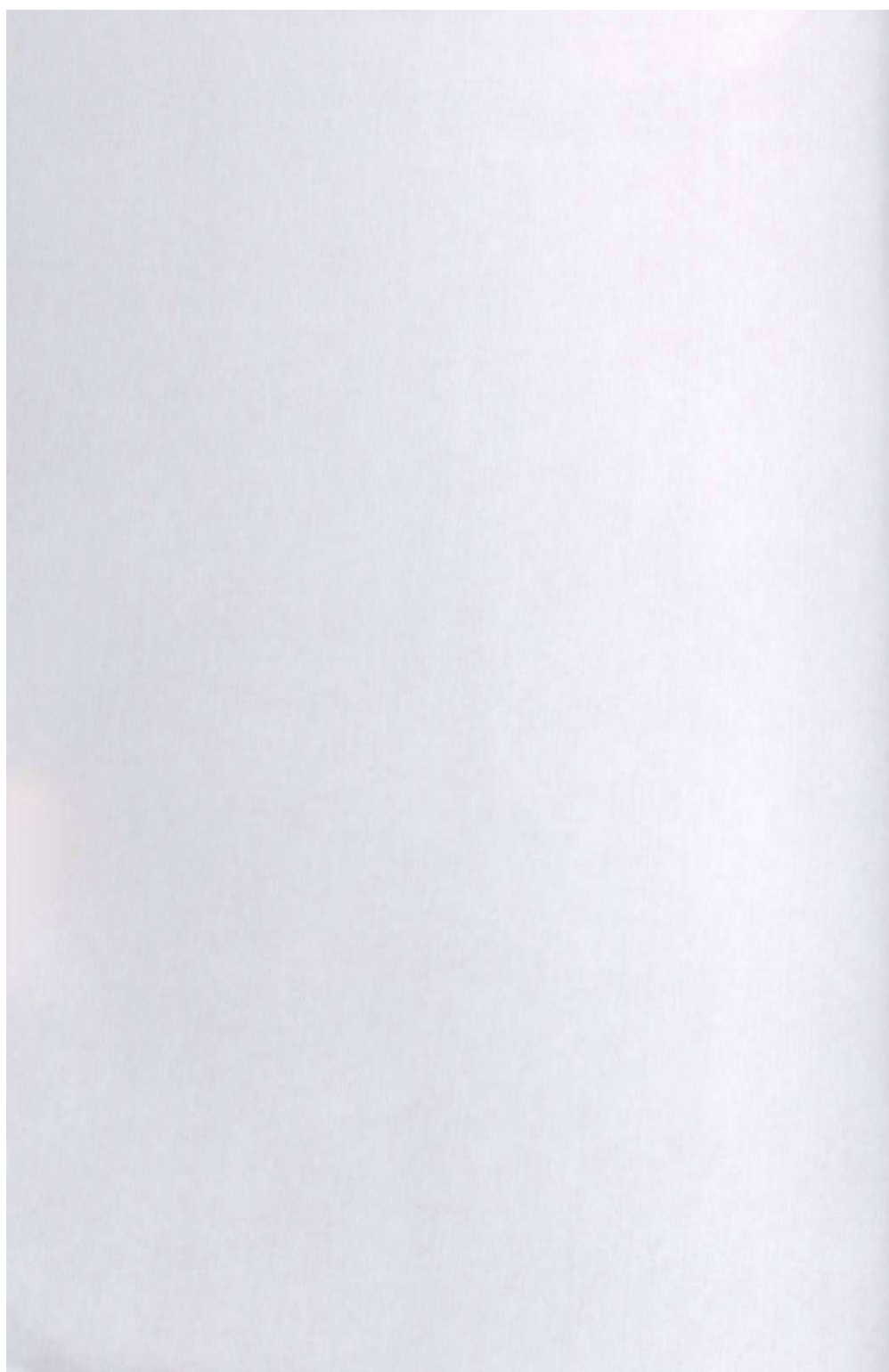
Daniel Zovatto

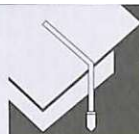


FONDO EDITORIAL
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES



Escuela
Electoral y de
Gobernabilidad





CÁTEDRA
DEMOCRACIA
PERÚ

Domingo García Rada

Serie
Cátedra
Democracia
Nº 1

EL ESTADO DE LAS DEMOCRACIAS EN AMÉRICA LATINA

A 35 años del inicio de la Tercera Ola Democrática

Daniel Zovatto



FONDO EDITORIAL
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES



Escuela
Electoral y de
Gobernabilidad

El estado de las democracias: a 35 años del inicio de la Tercera Ola Democrática

Serie Cátedra Democracia; 1

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio existente sin la autorización expresa del Jurado Nacional de Elecciones.

© Jurado Nacional de Elecciones

Av. Nicolás de Piérola N° 1070, Lima 1

Lima, Perú

Teléfono: (511) 311-1700

consultas@jne.gob.pe

www.jne.gob.pe

Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones

© Escuela Electoral y de Gobernabilidad

Jr. Nazca N° 349, Jesús María

Lima, Perú

Teléfono: (511) 330-3957

escuelaelectoral@jne.gob.pe

www.eseg.edu.pe

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

Diseño y diagramación: Vanessa Laura Atanacio.

Primera edición Agosto 2014.

Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-11522

ISBN:978-612-4150-34-0

Impresión: Gráfica Editora Don Bosco S.A.

Av. Brasil 220, Breña

Teléfono: 423 7824

administracion@editoradonbosco.com

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

PRESIDENTE

Dr. Francisco Artemio Távara Córdova

MIEMBROS TITULARES

Dr. Pedro Gonzalo Chávarry Vallejos

Dr. Baldomero Elías Ayvar Carrasco

Dr. Carlos Alejandro Cornejo Guerrero

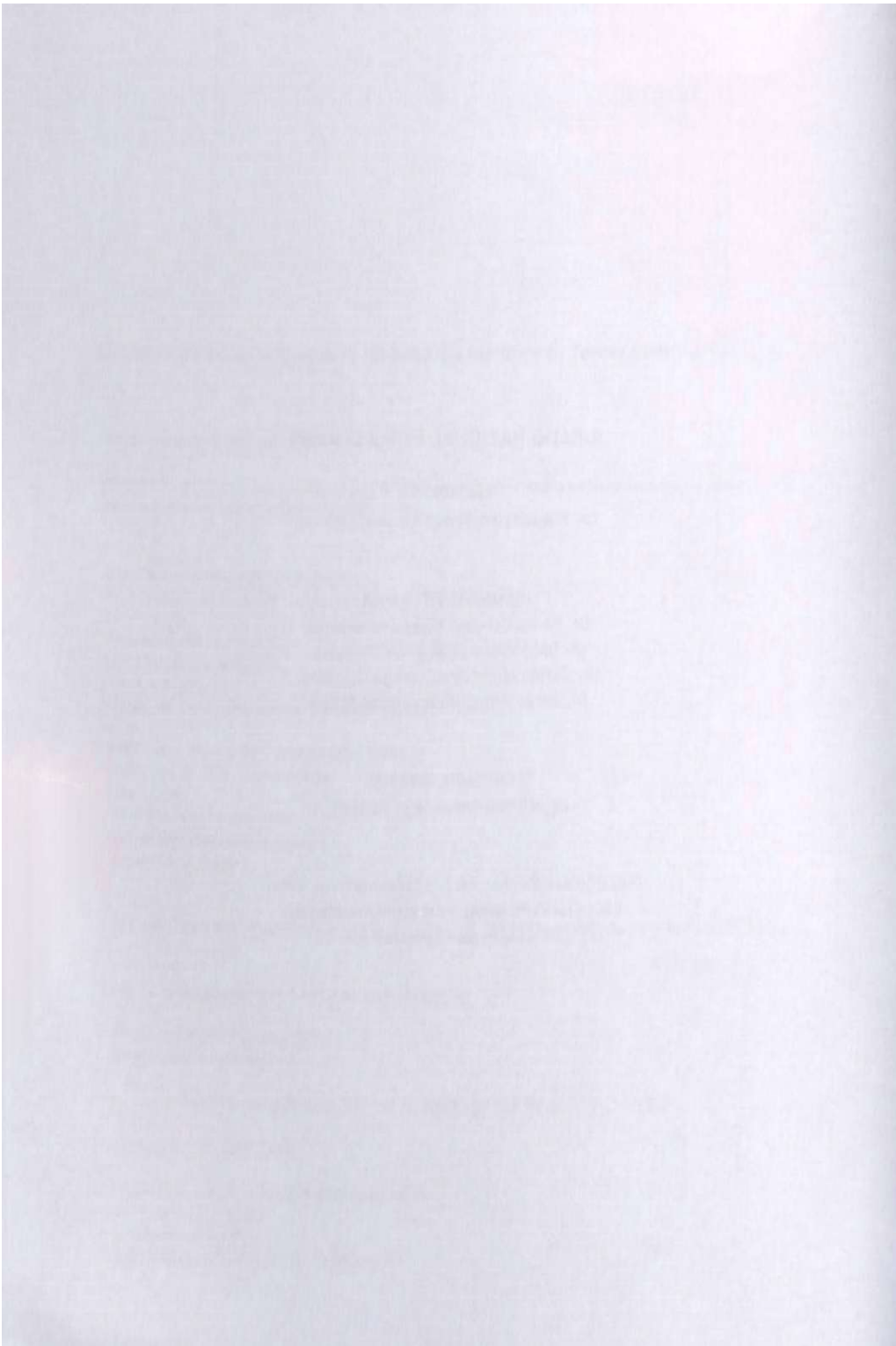
Dr. Jorge Armando Rodríguez Vélez

SECRETARÍA GENERAL

Dr. Michell Samaniego Monzón

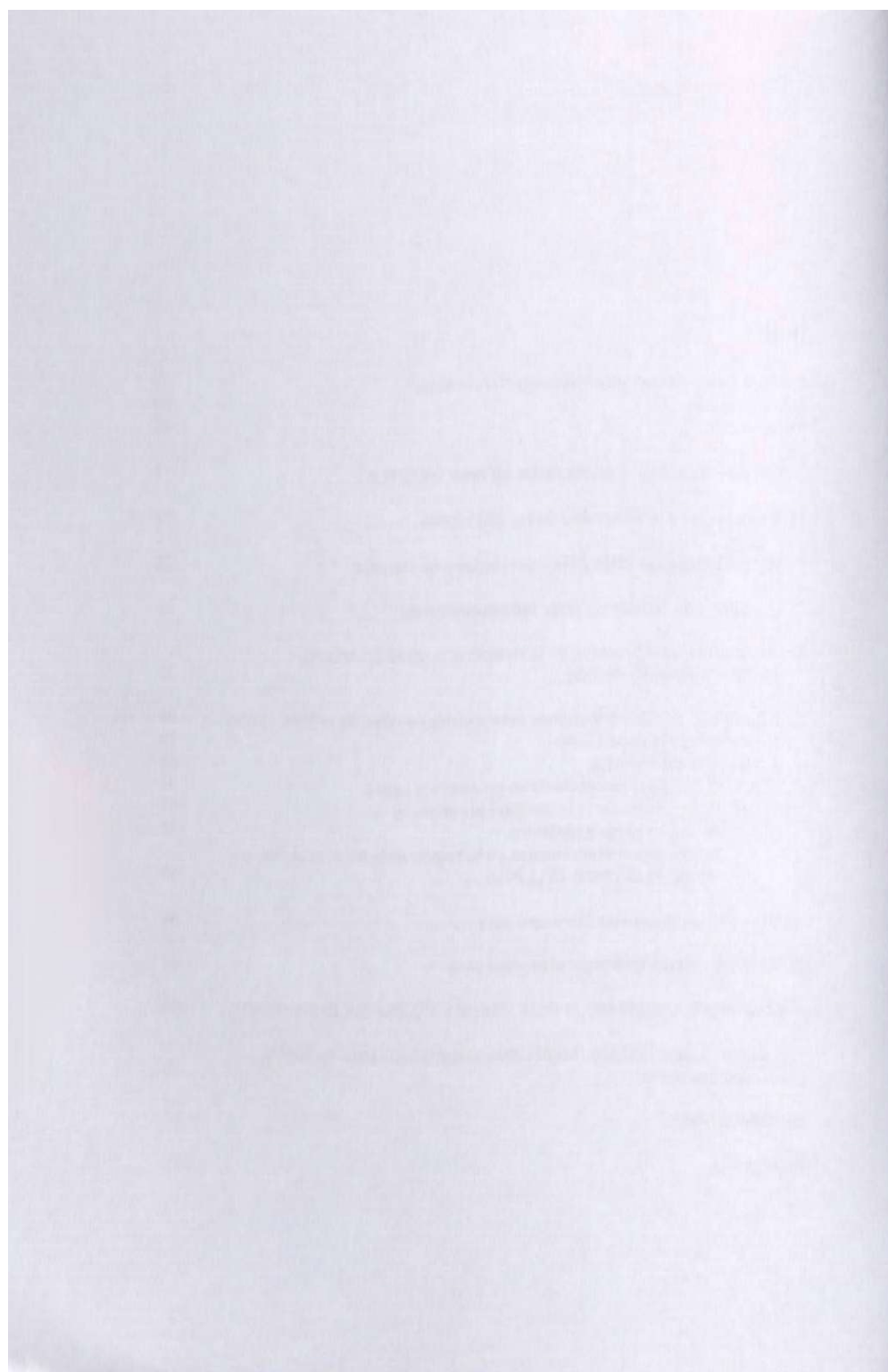
**DIRECCIÓN CENTRAL DE GESTIÓN INSTITUCIONAL
ESCUELA ELECTORAL Y DE GOBERNABILIDAD**

Dr. Luis Miguel Iglesias León



Índice

Cátedra Democracia Perú “Domingo García Rada”	9
Sobre el autor	13
Introducción	15
A. Estado actual de las democracias en América Latina	19
B. Rutinización y la integridad de las elecciones	22
C. Maratón electoral 2009-2016: resultados y tendencias	25
D. La calidad de las democracias latinoamericanas	28
E. Las prioridades y los retos de la democracia latinoamericana durante la próxima década	38
1. Debilidad de las instituciones democráticas y crisis de representación	38
2. Excesivo presidencialismo	39
3. Fiebre reeleccionista	39
3.1. El auge del reeleccionismo en América Latina	41
3.2. Modalidades de la reelección presidencial	41
3.3. Tema complejo y polémico	42
3.4. Tendencias reeleccionistas en la región durante el próximo maratón electoral 2013-2016	44
4. Altos niveles de corrupción y opacidad	46
5. Elevados niveles de inseguridad ciudadana	47
6. Ataques a la independencia de la justicia y a la libertad de expresión	48
F. A medio camino: existen razones para el optimismo pero no para la autocomplacencia	50
G. Reflexión final	57
Bibliografía	61



Cátedra Democracia Perú «Domingo García Rada»



Francisco Artemio Távara Córdova
Presidente
Jurado Nacional de Elecciones

«Todos necesitamos un país. [...] Pero inventar un país no puede ser tarea de unos cuantos; la enormidad de la labor casi exige milagros. Recuerdo, entonces, aquellas palabras de Voltaire sobre los hombres de su tiempo: “Necesitaban milagros: los hicieron”» (William Ospina)¹.

A eso se resume, en gran medida, la titánica tarea que nos involucra y compromete a todos, de construir y fortalecer la democracia en nuestro país.

Entonces, me pregunto: ¿Por qué la Cátedra Democracia Perú «Domingo García Rada»? ¿Cuál es la trascendencia, cuál es la importancia de una Cátedra de este tipo en el contexto de las actividades del Jurado Nacional de Elecciones?

Para responder estas interrogantes, permítanme recordar que la figura de la Cátedra Electoral fue iniciada por el Jurado Nacional de Elecciones, entre los años 2005 y 2006, como instancia para propiciar la realización de eventos —dirigidos a profesionales, técnicos, especialistas y líderes nacionales— destinados a la discusión y desarrollo de temas referidos a la reforma política y gestión electoral.

En ese contexto, las cátedras electorales eran entendidas como materias electorales especiales que enseñaba un catedrático, con una metodología signada por la exposición dialogada y el debate.

¹ OSPINA, William, ¿Dónde está la franja amarilla?, Editorial Mondadori, Bogotá, 2012, p. 9.

Sin embargo, el término «Cátedra» no se agota solo en esa acepción semántica. El término se remonta a Grecia, donde significó «asiento» y, desde los albores del cristianismo, la iglesia católica lo asumió para referirse con él al sillón donde se sientan los obispos en los oficios litúrgicos, así como al púlpito donde se dice la Palabra.

La cátedra universitaria hereda así, este carácter respetuoso y deferente que se concede a quien predica la verdad a través de la palabra. Y si bien no tiene ya ese halo sagrado o místico de los orígenes religiosos, sí mantiene el prestigio y la jerarquía que conceden la reputación de toda una vida consagrada al estudio de principios y conceptos que hacen posible la realización individual y colectiva de los seres humanos.

Es esa acepción, amplia y cargada de significados, la que el Jurado Nacional de Elecciones reivindica, y con cuyo significado crea este año la Cátedra Democracia Perú «Domingo García Rada».

Y, es que al hablar de cátedra y democracia no podemos dejar de evocar al insigne maestro, Juez Supremo y defensor de la democracia, Domingo García Rada, quien a lo largo de su vida y trayectoria profesional legó a la posteridad múltiples enseñanzas democráticas a través de la palabra y el ejemplo.

El doctor Domingo García Rada nació en Lima el 20 de diciembre de 1912. Como abogado ingresó al Poder Judicial, desarrollando una prolongada e intachable carrera, desempeñándose como amanuense, en sus inicios, hasta ocupar -al final de su carrera- la Presidencia de la Corte Suprema.

Como docente universitario, enseñó en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en esta reemplazó a don Jorge Basadre Grohmann en el curso de Historia del Derecho.

En 1945, ante la deportación del Presidente José Luis Bustamante y Rivero, su apoderado Luis Bedoya Reyes interpuso un recurso de *Habeas Corpus*. Domingo García Rada emitió un valiente voto singular, declarando fundado el recurso interpuesto. Dos días antes, el General Manuel Odría lo había llamado a Palacio de Gobierno para conseguir su incondicionalidad. «No señor —le contestó García Rada—, el país me pide honradez y dedicación; la política se la dejo a usted».

Cuando, en 1968, se produjo el quebrantamiento del orden constitucional, el entonces Presidente de la Corte Suprema, Domingo García Rada, con la profunda convicción democrática, expresó su rotundo rechazo al gobierno de facto.

Con el retorno de la democracia, en agosto de 1980, Domingo García Rada fue nombrado Presidente del Jurado Nacional de Elecciones. En 1985, ejerciendo la Presidencia del JNE, el terrorismo atentó contra su vida, pero este hecho no frustró la renovación democrática del gobierno constitucional. Dos balas en la cabeza no pudieron con una vida consagrada a la Justicia y a la Democracia.

Catorce meses después del atentado, recuperado de las graves heridas que sufriera, García Rada saludó de pie a la prensa demostrando que el terrorismo no pudo contra uno de los mejores exponentes del civismo peruano.

Por estas razones la Cátedra Democracia Perú «Domingo García Rada» se honra con llevar el nombre de uno de los demócratas más relevantes que ha tenido nuestro país quien, por añadidura, hay que decirlo, es tataranieta de don Hipólito Unanue y Pavón, uno de nuestros padres de la Patria que, con su pensamiento, nos legó el espíritu de la República que hoy personificamos todos.

La Cátedra Democracia Perú «Domingo García Rada» abre en el país un espacio de reflexión académica al pensamiento de los grandes estudiosos y teóricos de las democracias contemporáneas, quienes, con la exposición magistral de sus más recientes investigaciones, nos ilustrarán a través de su análisis, diagnóstico y críticas en perspectiva comparada sobre los avances de la democracia, su incidencia en la calidad de vida de los ciudadanos y sobre las grandes líneas de actuación democrática.

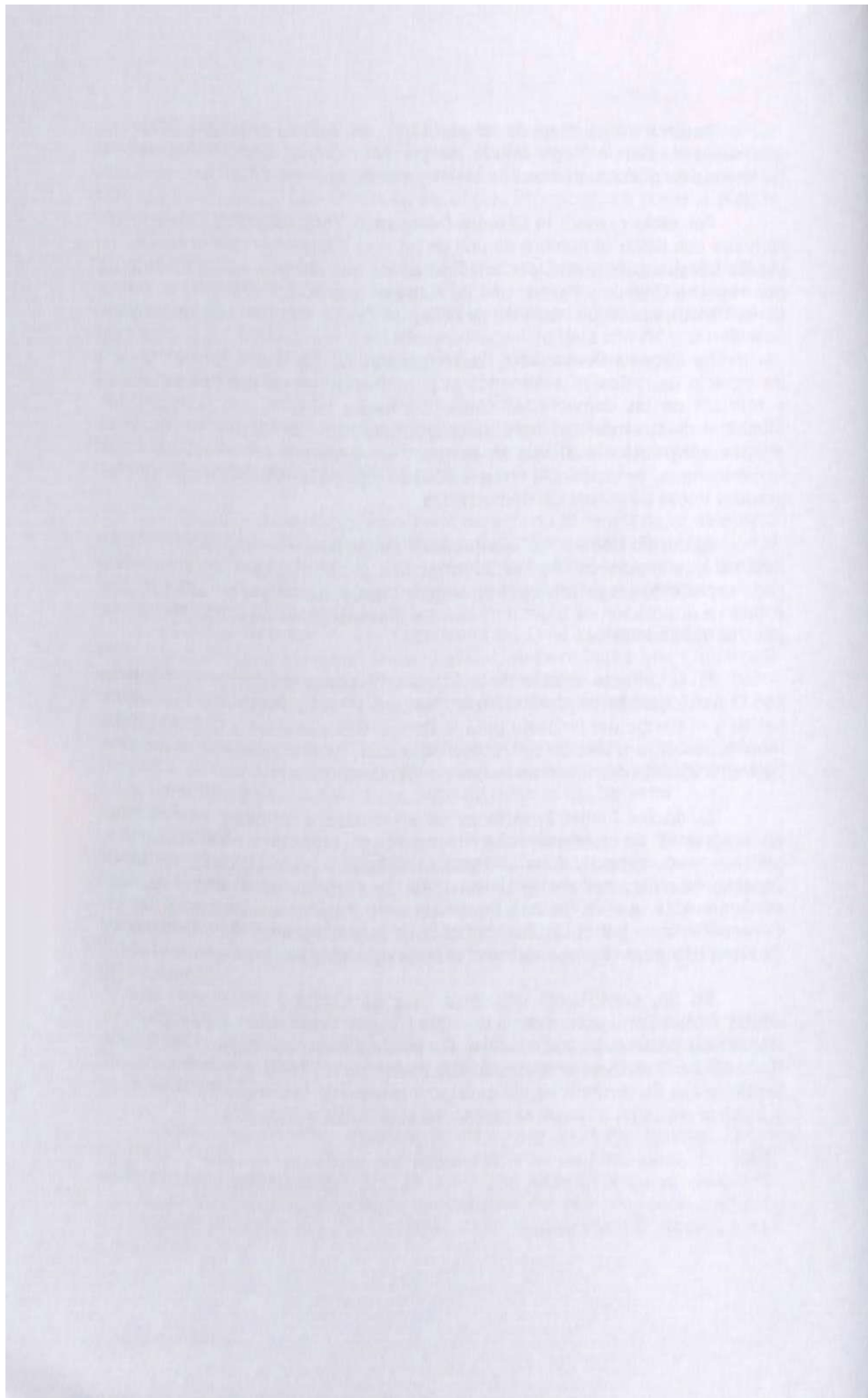
Al mismo tiempo, la Cátedra Democracia Perú «Domingo García Rada» publicará, a través del Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones, cada exposición magistral, conformando así una serie selecta de escritos, que estarán a disposición de todos para alentar la construcción de una sólida cultura política y democrática.

En la primera edición de la Cátedra «Domingo García Rada» contamos con la participación del doctor Daniel Zovatto, Director Regional para América Latina y el Caribe del Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), a través de su trabajo «El estado de la democracia en América Latina: a 35 años del inicio de la Tercera Ola Democrática».

El doctor Daniel Zovatto es un académico y consultor internacional en programas de gobernabilidad democrática y reformas constitucionales, políticas y electorales, cuya destacada trayectoria profesional. Es doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid y Magíster en Diplomacia, por la Escuela Diplomática de España, así como Magíster en Gerencia Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard y goza del reconocimiento de la comunidad latinoamericana.

En fin, constituyen una larga lista los cargos y distinciones que el doctor Daniel Zovatto ha venido desempeñando y mereciendo a lo largo de su trayectoria profesional y académica. Por eso, agradezco, en nombre del Jurado Nacional de Elecciones la presencia del doctor Daniel Zovatto, y le expreso los sentimientos de cordialidad, de amistad y respeto de la comunidad académica y jurídica peruana, a la que se suman los organismos electorales.

Lima, 18 de agosto de 2014



Sobre el autor



Daniel Zovatto

Doctor en Derecho Internacional, Universidad Complutense de Madrid y Maestría en Diplomacia, Escuela Diplomática de España, Licenciado en Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y Abogado (Argentina). Cuenta con una Maestría en Gerencia Pública por la John F. Kennedy School of Government (Harvard). Desde 1997 es Director Regional para América Latina de International IDEA. Ha asesorado a numerosos gobiernos latinoamericanos y participado en más de 50 misiones de observación electoral. Conferencista y consultor internacional. Fue Director Adjunto del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Director Ejecutivo de CAPEL.

Figure 1

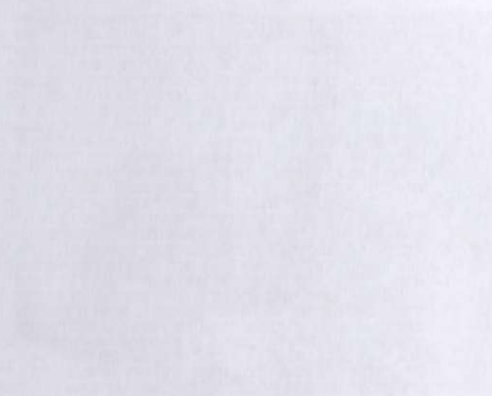


Figure 2

The figure shows a line graph with the x-axis labeled 'Number of people' and the y-axis labeled 'Number of people'. The x-axis ranges from 0 to 10, and the y-axis ranges from 0 to 10. The graph shows a linear relationship with a slope of 1, starting at (0,0) and ending at (10,10). The line is labeled $y = x$.

El estado de las democracias: a 35 años del inicio de la Tercera Ola Democrática

Introducción

El año pasado, América Latina celebró el 35 aniversario del inicio de la Tercera Ola Democrática en la región (Huntington, 1994). Esto es así si tomamos como punto de partida el proceso de transición que comenzó en República Dominicana y Ecuador en 1978 y que, posteriormente, se extendió en etapas sucesivas: primero a la Región Andina, luego a América Central y al Cono Sur y, finalmente, en 1989, a Paraguay y Chile, y a Nicaragua en 1990. Cuba es la única excepción de esta tendencia regional.

La ocasión para realizar un balance sobre la situación actual de las democracias en la región y para intentar reflexionar sobre las prioridades y los desafíos de la agenda política y electoral de los próximos años no podría ser más oportuna.

Tanto en el plano global como en el ámbito regional latinoamericano asistimos a un “cambio de época” más que a una época de cambios.

Como bien advierte Alan Touraine (2014) en su reciente ensayo *El fin de las sociedades*, la transición del capitalismo industrial al capitalismo financiero y especulativo ha vuelto inservibles (al vaciarlas de contenido) todas las categorías político-sociales del pasado (Estado, nación, democracia, clase, familia) que nos ayudaban a construir la sociedad, pensar las prácticas sociales y gobernar el mundo. Para el sociólogo francés, la política es hoy una realidad muy degradada y distorsionada; señala que su carácter noble solo puede resurgir de la ética.

Este “cambio de época” también es analizado por Moisés Naím (2013) en su último libro, *The End of Power*, donde hace un relato de las tres revoluciones que están actualmente en marcha: la del más, la de la movilidad y la de la mentalidad. Según este autor, el siglo XXI tiene más de todo: más gente, más urbana, más joven, más sana y más educada; así como, también, más productos en el mercado, más partidos políticos, más armas y más medicinas, más crimen y más religiones. La pobreza extrema se ha reducido más que nunca y la clase media sigue creciendo. Para 2050, la población mundial será cuatro veces mayor que cien años atrás. Una clase media impaciente, mejor informada y con más aspiraciones —advierte Naím— está haciendo más difícil el ejercicio del poder tanto a nivel global como en el ámbito regional latinoamericano.

La revolución de la “movilidad” implica que no solo hay más personas con mejor nivel de vida sino que, además, se mueven más que nunca. Por su parte, dicha revolución implica que una población que consume y se mueve sin cesar, que tiene acceso a más recursos y más información, ha experimentado también una inmensa transformación cognitiva y emocional. La Encuesta Mundial de Valores (*World Values Survey*) deja en claro, a nivel mundial, la importancia creciente de las libertades individuales y de la igualdad de género, así como la intolerancia al autoritarismo; también es global la insatisfacción con los sistemas políticos y las instituciones de gobierno.

Como podemos observar, estas tres revoluciones tienen consecuencias positivas y negativas para el avance de la democracia tanto a nivel global como regional.

La revista *The Economist* (2014) publicó recientemente el ensayo titulado *¿En qué ha fallado la democracia?*, donde se señala que, si bien alrededor del 40% de la población mundial —más personas que nunca antes— vive en países que celebran regularmente elecciones libres y justas, el avance global de la democracia podría haber llegado a su fin, e incluso parece que algunos países van en reversa. Según la prestigiosa revista inglesa:

La democracia está pasando por momentos difíciles. Donde se ha sacado a autócratas del poder, en la mayoría de los casos los oponentes han fracasado en crear regímenes democráticos viables. Incluso en las democracias establecidas, las fallas en el sistema se han vuelto preocupantemente visibles y la desilusión con la política es una plaga. Sin embargo, hace unos pocos años la democracia parecía que iba a dominar el mundo.

Y agrega:

El año 2013 fue el octavo año consecutivo en el que la libertad mundial disminuyó (según datos de *Freedom House*), habiendo alcanzado el punto máximo de avance a principios de este siglo. Pero, a partir del año 2000 —destaca *The Economist*—, los problemas que enfrenta la democracia son más profundos: muchas democracias nominales han migrado hacia la autocracia, manteniendo una apariencia democrática externa a través de la celebración de elecciones, pero sin los derechos y las instituciones que le dan sostenibilidad. Una primera alerta es cuando los presidentes tratan de erosionar los límites de sus poderes constitucionales. Los controles y el balance de poder son tan vitales para la sostenibilidad democrática, como lo es el ejercicio del voto.

En este mismo sentido se pronuncia Danni Rodrik (2014) en su artículo *Repensar la Democracia*, para quien:

La difusión de las normas democráticas de los países avanzados occidentales al resto del mundo tal vez haya constituido el beneficio más significativo de la

globalización. Sin embargo, no todo marcha sobre ruedas para la democracia. Los actuales gobiernos democráticos muestran un mal desempeño y su futuro enfrenta serias dudas. Por su parte, en los países avanzados, la insatisfacción con el gobierno surge de su incapacidad para producir políticas económicas eficaces para el crecimiento y la inclusión. En las nuevas democracias del mundo en desarrollo, la falta de salvaguarda de las libertades civiles y de la libertad política es una fuente adicional de descontento.

Francis Fukuyama (2014), por su parte, en un reciente ensayo titulado *Al final de la historia, la democracia sigue en pie*, argumenta que 25 años después de la caída del Muro de Berlín y de la masacre de la Plaza de Tiananmen, la democracia liberal (si bien enfrenta muchos y graves desafíos) sigue sin tener rivales reales. Fukuyama, pese a que actualmente su enfoque es más realista y sobrio que el expresado hace dos décadas y media en su ensayo *¿El fin de la historia?*, y reconocer la incertidumbre que existe acerca de cuánto tardará el mundo entero en alcanzar la democracia, cierra su artículo publicado en el *Wall Street Journal* con una nota optimista, donde afirma que no debemos dudar respecto al tipo de sociedad que se encuentra al final de la Historia: *la democracia liberal*.

Estos libros, ensayos y artículos (me he permitido citar tan solo unos pocos) dan cuenta del importante debate que actualmente existe a nivel global sobre la democracia; debate que también tiene lugar en nuestra región, sobre todo con respecto a la calidad de nuestras democracias, tema que abordaremos a continuación.

Nuestro balance sobre el estado de las democracias en América Latina se asienta en dos precisiones preliminares. La primera, la necesidad de efectuar un análisis equilibrado del proceso de democratización en la región. Un balance alejado tanto de una visión pesimista como de una mirada simplista y autocomplaciente, que muestre al mismo tiempo los avances logrados durante estos 35 años, pero también los déficits y retos que hoy enfrentan las democracias de la región.

La segunda precisión se refiere a la necesidad de tener presente la heterogeneidad estructural de América Latina. La región es una, pero múltiple a la vez, ya que, como analizaremos más adelante, existen diferencias importantes con respecto al nivel de desarrollo democrático entre los 18 países, reconocidos comúnmente como el espacio latinoamericano. Por ello, hay que evitar cometer el error (muy común) de pensar a la región de manera uniforme.

Mi exposición está estructurada de la siguiente manera:

- A. Estado actual de las democracias en América Latina;
- B. Rutinización y la integridad de las elecciones;
- C. Maratón electoral 2009-2016: resultados y tendencias;
- D. La calidad de las democracias latinoamericanas;
- E. Las prioridades y retos de las democracias latinoamericanas durante la próxima década;
- F. A medio camino: existen razones para el optimismo pero no para la autocomplacencia;
- G. Reflexión final.

A. Estado actual de las democracias en América Latina

En nuestros días, la situación política de América Latina es radicalmente diferente a la de hace tan solo tres décadas y media. Una mirada histórica da cuenta de que, a mediados de 1970, solo en Colombia, Costa Rica y Venezuela se elegía con regularidad a las autoridades públicas mediante procesos electorales libres, abiertos y competitivos; en los demás países, sus sociedades padecían una estructura autoritaria o dictatorial.

Hoy, por el contrario, y pese a todas sus carencias y déficits, la democracia es la forma mayoritaria de gobierno que se practica en la región. Para decirlo en palabras de Juan J. Linz (1996): la democracia es actualmente en América Latina *"The only game in town"*.

El fenómeno resulta de tanta trascendencia que podemos afirmar que, desde hace 35 años, América Latina vive el proceso de democratización o [re] democratización (según el país en cuestión) más largo, extenso y profundo de toda su historia.

Sin embargo, América Latina presenta una paradoja: es la única región del mundo que combina regímenes democráticos en la casi totalidad de los países que la integran, con amplios sectores de su población viviendo por debajo de la línea de la pobreza (27,9% para 2013, según la CEPAL), con la distribución del ingreso más desigual del mundo (sin desconocer los avances registrados en los últimos años en algunos países), con altos niveles de corrupción y con las tasas de homicidios más elevadas del planeta. En ninguna otra región del mundo, la democracia tiene esta inédita combinación que repercute en su calidad, como analizaremos más adelante.

Una de las características centrales de este proceso democratizador son los desajustes producidos entre la política y la sociedad.

Para algunos, no solo existe un retraso en las formas de hacer política sino también en las formas de pensarla. Como bien apunta B. Manin (1997), el patrón de la "democracia de partidos" ha declinado con el auge de nuevos modos de hacer política, debido a los cambios operados en las sociedades mismas y en

la cultura, a través de la fuerte presencia de los medios de comunicación, la "videocracia" de la que nos habla Giovanni Sartori (2005), la tecnología y las redes sociales.

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

Resumiendo: La región puede mostrar, por primera vez en su historia, 35 años de gobiernos democráticos, lo cual no es poca cosa. No obstante lo anterior, persisten profundas desigualdades; subsisten niveles importantes de pobreza; existen, en un buen número de países, una marcada debilidad institucional y altos niveles de corrupción y violencia, todo esto ha producido un aumento de los niveles de insatisfacción ciudadana hacia el funcionamiento de la democracia y hacia las élites, expresada en algunos países mediante un amplio descontento popular con consecuencias desestabilizadoras para los propios países, que han provocado la finalización anticipada de los mandatos constitucionales de, al menos, 16 presidentes entre 1978 y 2013.

En otras palabras, por primera vez en su historia, América Latina ha construido una democracia de mínimos que ha durado tres décadas y media. Ahora, el reto consiste en construir una democracia de calidad, incluyente, gobernable y sostenible en el tiempo.

El estado de las democracias: a 35 años del inicio de la Tercera Ola Democrática

Cuadro 1
Transición hacia la democracia

País	Año de la transición (o año en que se inicia el estudio)	Años de vida democrática desde el inicio del estudio	Elecciones en el periodo 1978-2013	
			Presidenciales	Legislativas
Argentina	1983	30	1983, 1989, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011	1983, 1985, 1987, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013
Bolivia (d)	1982	31	1980, 1985, 1989, 1993, 1997, 2002, 2005, 2009	1980, 1985, 1989, 1993, 1997, 2002, 2005, 2009
Brasil	1985	28	1989, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010	1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010
Chile	1990	23	1989, 1993, 1999-2000, 2005-2006, 2009, 2013	1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013
Colombia (a)	1978	35	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010	1978, 1982, 1986, 1990, 1991, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010
Costa Rica (a)	1978	35	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010
Ecuador	1979	34	1978/1979, 1984, 1988, 1992, 1996, 1998, 2002, 2006, 2009, 2013	1979, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2002, 2006, 2009, 2013
El Salvador	1984	29	1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009	1985, 1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012
Guatemala	1985	28	1985, 1990, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011	1985, 1990, 1994, 1995, 1999, 2003, 2007, 2012
Honduras	1982	31	1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013	1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013
México (b)	2000	13	2000, 2006, 2012	2000, 2003, 2006, 2009, 2012
Nicaragua	1990	23	1990, 1996, 2001, 2006, 2011	1990, 1996, 2001, 2006, 2011
Panamá	1989	24	1989, 1994, 1999, 2004, 2009	1994, 1999, 2004, 2009
Paraguay	1989	24	1989, 1993, 1998, 2003, 2008, 2013	1989, 1993, 1998, 2003, 2008, 2013
Perú	1980	33	1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2001, 2006, 2011	1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2001, 2006, 2011
República Dominicana	1978	35	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010
Uruguay	1985	28	1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009	1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009
Venezuela (a) (c)	1978	35	1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000, 2006, 2012, 2013	1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000, 2005, 2010

(a) Colombia, Costa Rica y Venezuela. Estos países elegían a sus líderes mediante procesos electorales razonablemente libres y competitivos mucho antes de 1978, año que se toma como punto de partida para el estudio en su conjunto. En el caso de estos países, el año de inicio es aquel en el cual el primer presidente elegido durante el periodo asumió sus funciones.

(b) México. Debido a que experimentó un prolongado proceso de liberación política y democratización, los cambios políticos institucionales ocurridos se analizaron a partir del 2000, año en que se produjo la alternancia política después de 71 años de gobiernos ininterrumpidos del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

(c) Venezuela. En 2004 llevó a cabo un referendo revocatorio presidencial.

(d) Bolivia. En 2008 llevó a cabo un referendo revocatorio presidencial.

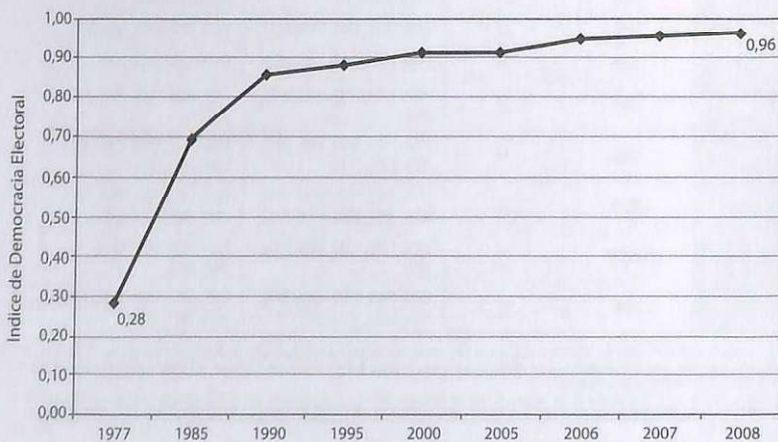
B. Rutinización y la integridad de las elecciones

Desde el inicio de la Tercera Ola a la fecha se han celebrado en la región más de 125 procesos electorales presidenciales, más de 150 elecciones legislativas y alrededor de medio centenar de procesos de democracia directa a nivel nacional.

Según los informes de las principales misiones de observación electoral (OEA, ONU, UE, UNASUR, UNIORE), la gran mayoría de estas elecciones se han llevado a cabo sin irregularidades significativas que hayan incidido de manera determinante en los resultados finales.

De acuerdo con el *Índice de Democracia Electoral* (IDE) —que mide cuatro indicadores básicos: i) sufragio; ii) elecciones limpias; iii) elecciones libres, y iv) cargos públicos electos—, durante el periodo comprendido entre 1977 y 2008 se han registrado importantes avances en la región, que han continuado durante el último quinquenio (2008-2013).

Gráfico 1
Índice de Democracia Electoral América Latina 1977-2008



El IDE señala que “el promedio (cuyo valor varía entre 0 y 1) para América Latina sube rápidamente de 0,28 en 1977 a 0,69 en 1985, y a 0,86 en 1990, mejorando de ahí en adelante para terminar en 2002 con 0,93”. Asimismo, para 2008 se presenta un índice de 0,96, que pone de manifiesto el notable avance registrado en los procedimientos electorales.

Es conveniente aclarar, sin embargo, que este indicador solo recoge los elementos básicos para la definición de una democracia electoral, por lo que muchas de las diversas distorsiones que suelen afectar actualmente los procesos electorales no aparecen reflejadas en el mismo; entre ellas: la falta de condiciones de equidad de la competencia electoral.

Resumiendo: América Latina ha dejado atrás, y para siempre, la larga noche del autoritarismo militar. En nuestros días, la casi totalidad de los países de la región son “democracias electorales” y, consecuentemente, las elecciones se han afianzado como el único medio legítimo de acceso a los cargos públicos.

Sin embargo, los resultados cerrados en algunas elecciones erosionaron parte de la credibilidad ganada y, en algunos países, se presentaron crisis políticas electorales de variada intensidad y duración: México (durante las dos últimas elecciones presidenciales: 2006 y 2012), República Dominicana (2012), Venezuela y Honduras (2013) y El Salvador (2014), entre los casos más recientes.

Estos conflictos postelectorales, si bien de intensidad desigual, se caracterizaron por: denuncias e impugnaciones ante la autoridad electoral y la opinión pública (ventajismo electoral; abuso en la utilización de los recursos estatales durante las campañas electorales), así como por los cuestionamientos sobre la imparcialidad de los organismos electorales. Pese a ello, en la gran mayoría de los países los resultados fueron finalmente aceptados por todas las partes.

Cabe recordar, empero, que desde 1978 a la fecha, sólo en tres ocasiones las crisis electorales dispararon crisis políticas profundas que llevaron al fin adelantado del régimen involucrado como responsable de las denuncias de irregularidades y fraudes electorales: 1) Panamá en 1989, vía intervención militar de Estados Unidos que puso fin al régimen autoritario de Manuel Noriega; 2) República Dominicana en 1994, vía acuerdo alcanzado entre las partes en conflicto gracias a la mediación de la OEA que redujo el término del mandato presidencial de Joaquín Balaguer de 4 a 2 años y estableció la prohibición de la reelección inmediata o consecutiva, y 3) Perú en 2000, consecuencia de la crisis desatada por las graves irregularidades producidas durante las elecciones generales de ese mismo año, que llevaron al Congreso de la República a declarar vacante la Presidencia de la República, aduciendo “incapacidad moral permanente” de Fujimori, y provocando de esta manera el fin del régimen conocido como fujimorato.

Cabe apuntar, asimismo, que, no obstante el significativo avance registrado en materia electoral, un alto porcentaje de la ciudadanía latinoamericana sigue siendo escéptica en cuanto a la “limpieza” (ausencia de fraude) de las elecciones en la región, así como al respecto del valor del voto como instrumento de cambio. En varios informes del Latinobarómetro hemos examinado ampliamente el tema de la confianza de los ciudadanos en los procesos electorales, a partir de la valoración de si se trata de procesos limpios o fraudulentos.

En efecto, existe la impresión bastante generalizada de que las elecciones en la región no son lo suficientemente limpias. Un 45% de las personas entrevistadas (promedio latinoamericano) opina que las elecciones son limpias, mientras el 55% cree que son fraudulentas (Latinobarómetro, 2009).

De manera paradójica, según el mismo Latinobarómetro, más del 55% de la población (promedio regional) cree en la eficacia del voto para cambiar las cosas. De hecho, entre 1995 y 2009 —siguiendo con los datos del citado informe—, la confianza en la utilidad del voto aumentó significativamente. De acuerdo con la frase “Como uno vote puede hacer cambiar las cosas en el futuro”, el porcentaje pasó del 57% en 1995 al 67% en 2009.

Resumiendo: es interesante constatar la persistencia de la desconfianza en relación con la integridad de las elecciones después de 35 años de transición democrática; esto es, luego de más de 300 elecciones nacionales (entre elecciones presidenciales, parlamentarias y de democracia directa), y teniendo en cuenta que solo en pocos casos se han presentado fuertes irregularidades o denuncias graves de fraudes electorales. De todo ello, se desprende claramente que el fortalecimiento de la integridad de las elecciones es un objetivo que, al decir de Pippa Norris (2014), demandará atención prioritaria en los próximos años.

Por elecciones con integridad hacemos referencia, siguiendo en este punto al reciente *Informe de la Comisión Global* (2012), a “aquellas elecciones que están basadas en los principios democráticos del sufragio universal e igualdad política, tal como se reflejan en los acuerdos y normas internacionales, caracterizadas por una preparación y gestión profesionales, imparciales y transparentes a lo largo de todo el ciclo”.

C. Maratón electoral 2009-2016: resultados y tendencias

En un clima de normalidad (salvo algunas pero importantes excepciones que ya hemos mencionado), la región ha concluido la primera etapa (2009-2012) de uno de los rallies electorales más importantes de las últimas décadas, e inició, en 2013, la segunda fase (2013-2016).

En efecto, entre 2009 y 2012, 17 de los 18 países de América Latina celebraron elecciones presidenciales generales. Por su parte, el año pasado comenzó un nuevo ciclo electoral (2013-2016), periodo en el cual 17 países celebraron o celebrarán elecciones presidenciales. Si a ello sumamos el pasado ciclo electoral (2009-2012), observaremos que por primera vez en nuestra historia, en un periodo de tan solo ocho años (2009-2016), se llevarán a cabo 34 comicios presidenciales. Nunca antes, la región había experimentado una agenda electoral tan intensa e importante en un lapso tan corto.

El escenario regional muestra un nivel de heterogeneidad política con tres corrientes principales: derecha y centro-derecha; centro-izquierda o izquierda moderada, y países del ALBA alineados detrás del llamado socialismo del siglo XXI.

En el caso de América del Sur constatamos que, si bien durante la última década se registró un giro a la izquierda, existen dos izquierdas con matices claramente diferenciadores, no solo de respuesta al fracaso del neoliberalismo sino también de culminación de un ciclo político-electoral donde la alternancia era su consecuencia natural.

Estas tendencias generaron, como bien apunta Alcántara (2014):

procesos con vocación de cambio social y basados en una fuerte transformación de la élite en el poder político que están construyendo una mística propia mediante la gestación de mitos, o la reinterpretación de los ya existentes —Bolívar—, y también de un discurso nuevo. Pero, por otra parte, procesos también de institucionalización variopinta que están alcanzando logros tanto en el terreno socioeconómico como en el político, en experiencias que se inclinan claramente a la derecha en Colombia y Paraguay. Chile —tras 20 años de gobiernos de centro-izquierda— ha tenido una breve experiencia de

gobierno de derecha para volver a la pauta anterior a inicios de 2014. Por otra parte, Chile y Colombia —superadora del personalismo uribista y abriendo un proceso negociador de la paz con la guerrilla— configuran dos escenarios de notable madurez institucional, contrariamente a Perú y Paraguay que conforman contextos poliédricos con un sistema de partidos virtualmente volatilizado, el primero, y un notable anquilosamiento oligárquico, el segundo. Un caso aparte que debe considerarse es el de México y el regreso del PRI al gobierno que, en los inicios del nuevo mandato, está sentando las bases para articular grandes acuerdos nacionales de profundo calado.

Una segunda interrogante que merece respuesta, a la luz de los resultados electorales del periodo 2009-2012, es precisar cuál es la tendencia que predomina en América Latina en términos de alternancia o continuidad.

Para responderla, debemos hacer la distinción entre América del Sur y América Central. En el primer caso (durante 2009-2012) han tenido lugar nueve elecciones presidenciales de las 17 mencionadas: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. De esas nueve elecciones, en siete países los electores optaron por la continuidad (misma persona o mismo partido). Las únicas dos excepciones, en las que hubo alternancia, fueron Chile (país que en 2009, tras 20 años de gobierno de la Concertación, llegó al poder una coalición de centro-derecha, y que nuevamente a inicios de 2014 se volvió a producir una alternancia con el regreso al poder de Michelle Bachelet), y en Perú (en 2011, cuando Ollanta Humala sucedió a Alan García en la Presidencia).

Como podemos observar, América del Sur ha mostrado una clara tendencia continuista, sea mediante la reelección de sus presidentes o bien por la continuidad de los partidos gobernantes. Dicha tendencia se ha mantenido durante 2013 con las victorias del presidente Maduro en Venezuela (continuidad del chavismo) y del presidente Correa en Ecuador (reelección consecutiva). La alternancia, por su parte, tuvo lugar, como ya dijimos, en Chile (con el triunfo de Bachelet) y en Paraguay, con el regreso al gobierno del partido Colorado de la mano del presidente Horacio Cartes.

En cambio, en México y América Central la tendencia predominante durante el periodo 2009-2012 ha ido en sentido contrario. En cinco elecciones (El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y México) se produjo alternancia, mientras en las tres restantes hubo continuidad (Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana).

Uno de los elementos que influyó de manera significativa en los resultados electorales es, ciertamente, la economía. La tendencia continuista de América del Sur se vio favorecida por el buen momento económico que atravesó la región: sólidas políticas macroeconómicas, elevadas tasas de crecimiento y

altos precios de los productos básicos (hoy parcialmente a la baja). América Central, en cambio, se vio mucho más afectada por la crisis global a causa de su estrecha relación con Estados Unidos, cuya economía (durante gran parte de este ciclo electoral 2009-2012) no había logrado recuperarse por completo. Resumiendo: el legado de las 17 elecciones presidenciales celebradas entre 2009 y 2012 es el de una región heterogénea en términos políticos, con una marcada tendencia hacia el centro (sea desde la derecha o desde la izquierda) que, en la mayoría de los casos, ha privilegiado la moderación, el pragmatismo y la estabilidad.

Los resultados de las elecciones llevadas a cabo en América del Sur durante 2013 y el primer semestre de 2014 evidencian (como ya analizamos) que hubo alternancia en Paraguay y Chile, mientras en Venezuela, Ecuador y Colombia (en estos últimos dos países bajo la modalidad de reelección consecutiva) se mantuvo la continuidad. En cuanto a la orientación ideológica sigue habiendo una mayoría de gobiernos de centro-izquierda y de izquierda (socialismo del siglo XXI), mientras el centro-derecha sigue siendo minoría.

En el caso de América Central, las elecciones de 2013 y 2014 trajeron como resultado la alternancia en Costa Rica y Panamá, y la continuidad en El Salvador y Honduras, con una diversidad ideológica de centro-derecha (Honduras y Panamá), centro-izquierda (Costa Rica) e izquierda (El Salvador).

D. La calidad de las democracias latinoamericanas

En IDEA Internacional, en 2012, comisionamos a un grupo de expertos, encabezado por el cientista político italiano Leonardo Morlino (2014), la elaboración de un estudio comparado sobre la calidad de la democracia en América Latina, obra que se encuentra en prensa.

El proyecto de investigación consta de dos componentes fundamentales. El primero es un marco teórico que permite definir lo que, en una democracia, debemos entender por “calidad”. El segundo, a partir de las dimensiones extraídas del marco teórico, y con base en numerosos estudios y encuestas existentes en la región, permite medir la calidad de la democracia en los países de América Latina.

¿Qué debe entenderse por calidad de la democracia? En palabras de Morlino, una democracia de calidad es “una estructura institucional estable que permite que los ciudadanos alcancen la libertad e igualdad mediante el legítimo y correcto funcionamiento de sus instituciones y mecanismos”.

Es decir, una democracia de calidad contiene tres dimensiones de calidad. En primer lugar, es un régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a sus ciudadanos (calidad en términos de resultados). En segundo lugar, es un régimen en que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que lo componen gozan de libertad e igualdad (calidad en términos de contenidos). Y, en tercer lugar, es un régimen en que los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si su gobierno persigue los objetivos de libertad e igualdad dentro de las reglas del Estado de derecho (calidad en términos de procedimientos).

En el proyecto se planteó una cuestión central: ¿existen distintos patrones de democracia en América Latina? En concreto, los autores se preguntaron si es posible diferenciar entre regímenes que siguen la democracia liberal tradicional y aquellos que son democracias neopopulistas, que se caracterizan por altos niveles de participación pero, al mismo tiempo, por bajos niveles de responsabilidad institucional y de competencia política.

Y, a la luz de los resultados cualitativos y cuantitativos que arroja la investigación comparada, los autores concluyen que:

los datos [como lo muestra el Cuadro 2] sugieren la existencia de un patrón dominante de democracia que se caracteriza en forma sostenida por valores altos o bajos en casi todas las dimensiones. Esto quiere decir –señala Morlino– que tenemos democracias de alta o de baja calidad, pero no distintos patrones de democracia que invaliden la coherencia a través de las diversas dimensiones. En esta imagen medianamente homogénea, las únicas excepciones son Venezuela, Nicaragua y, parcialmente, Ecuador.

Cuadro 2
Calidad de la democracia en América Latina

País	ED	RCE	RCI	PP	CP	L	IS	R	Total
Chile	3,82	4,42	2,69	4,54	3,71	4,78	3,00	3,84	3,85
Costa Rica	3,63	4,04	2,82	4,07	4,39	4,33	3,37	3,50	3,77
Uruguay	3,44	3,74	2,74	4,75	4,07	4,78	2,65	3,84	3,75
Brasil	2,50	4,86	3,40	4,23	4,28	4,17	2,85	3,16	3,68
Argentina	2,27	3,75	4,34	4,17	3,93	4,17	3,09	3,26	3,62
Perú	2,46	3,07	3,57	4,12	3,89	3,50	2,55	3,03	3,27
El Salvador	2,19	3,77	3,45	3,53	3,67	3,98	2,44	2,98	3,25
Paraguay	1,81	3,70	3,39	3,58	3,54	3,58	2,31	3,23	3,14
México	2,37	3,47	3,25	3,44	3,68	3,11	2,99	2,78	3,14
Bolivia	2,16	3,50	3,38	4,08	2,70	3,48	2,33	2,97	3,07
Guatemala	2,37	3,86	2,27	3,30	3,92	3,37	2,13	2,94	3,02
Colombia	1,77	3,10	4,33	2,66	3,54	3,22	2,31	3,07	3,00
Ecuador	1,74	2,38	1,96	3,74	3,42	3,22	2,50	3,49	2,80
Venezuela	0,92	1,85	3,67	2,91	2,74	2,00	3,10	3,19	2,55
Nicaragua	1,70	1,15	3,49	3,07	2,92	2,21	2,41	2,86	2,47

Fuente: IDEA Internacional-LUISS (2014), *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*, IDEA Internacional, 2014.

Ello ciertamente no significa, como bien advierten los investigadores, que los países latinoamericanos tengan sistemas democráticos tradicionales afianzados. La “democracia delegativa”, tan bien descrita por Guillermo O’Donnell (1994), está muy presente en la región. Se trata de una democracia con una calidad pobre, donde el acto político de los ciudadanos se reduce a votar, mientras que sus demandas son ignoradas hasta la siguiente contienda electoral. Asimismo, los ciudadanos cuentan con pocos medios para controlar la corrupción y el mal gobierno.

Otra de las conclusiones principales que surge de este proyecto comparado es la existencia de, por lo menos, tres grandes áreas en las que resulta urgente poner en marcha reformas de fondo si se desea avanzar hacia una democracia de mayor calidad: 1) políticas que fortalezcan la capacidad administrativa, institucional y fiscal de los estados; 2) políticas que mejoren la seguridad ciudadana, y 3) políticas anticorrupción.

Ahora bien, ¿cómo se corresponden los hallazgos de esta investigación con otros índices que analizan la calidad de las democracias en nuestra región?

En particular, nos preguntamos:

- ¿Cuál es el grado de apoyo y satisfacción con la democracia en la región?, y
- ¿Qué tipos de democracias ha construido América Latina en estos 35 años?

Para responder a la primera pregunta utilizamos los datos del Latinobarómetro 2013.

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

El estado de las democracias: a 35 años del inicio de la Tercera Ola Democrática

Cuadro 3
Aumento de apoyo a la democracia en 2013 respecto del promedio 1995-2013

País	Aumento de apoyo a la democracia (en puntos porcentuales)
Venezuela	16
Ecuador	13
Chile	8
Argentina	5
Bolivia	5
Brasil	5
Paraguay	5
República Dominicana	5
Colombia	4
Guatemala	3
Perú	2

Fuente: Latinobarómetro, 2013

Cuadro 4
Disminución de apoyo a la democracia en 2013 respecto del promedio 1995-2013

País	Disminución de apoyo a la democracia
Costa Rica	16
México	12
Uruguay	7
Panamá	6
Honduras	3
Nicaragua	3
El Salvador	1

Fuente: Latinobarómetro, 2013

Con respecto a la satisfacción con la democracia, si bien se mantiene estable en 39% (medición de 2013 frente a la medición de 2011), es 17 puntos inferior al nivel de apoyo a la democracia. Uruguay (82%), Ecuador (59%) y Nicaragua (52%) lideran el cuadro. Por su parte, Perú (25%), México (21%) y Honduras (18%) tienen los niveles de satisfacción más bajos.

En mi opinión, el origen de estos bajos niveles de satisfacción con la democracia radica en dos problemas centrales. El primero guarda relación con el hecho de que únicamente el 25% de la población latinoamericana (promedio regional) considera que la distribución de la riqueza es justa. Tres países del ALBA, Ecuador (58%), Venezuela (43%) y Nicaragua (41%) ocupan los primeros lugares (en sentido positivo, es decir de una mejor distribución de la riqueza), seguidos por Panamá y Uruguay (35%). Por su parte, Costa Rica (15%), Colombia (4%), seguidos de Honduras (12%) y de Chile y Paraguay (10%), se ubican en las últimas cinco posiciones.

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

Para responder a la segunda interrogante (¿Qué tipos de democracias ha construido América Latina en estos 35 años?) me propongo utilizar tres índices que, con metodologías diferentes, abordan aspectos relativos al desempeño de la política, intentando medir los distintos grados de calidad de la democracia: el *Índice de Freedom House*; el *Índice de Desarrollo Democrático* (IDD) de la Fundación Konrad Adenauer y Polilat, y el *Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia de The Economist*.

El *Índice de Freedom House* (2013) no consiste en una evaluación del rendimiento de los gobiernos *per se*, sino de los derechos y de las libertades que gozan las personas. Se elabora anualmente sobre la base de opiniones subjetivas de expertos que evalúan el estado de la libertad global según la experimentan los individuos. El propósito del citado índice es evaluar el grado de libertad (libertades civiles y derechos políticos), entendida esta como la oportunidad para actuar espontáneamente en una variedad de terrenos fuera del control del gobierno y de otros centros de dominio potencial.

El índice se traduce en una escala de 1 a 7 ("1" indica el mayor grado de libertad y "7" la ausencia de las libertades y de los derechos considerados), con dos apartados bien diferenciados: uno para los derechos políticos y otro para las libertades civiles.

Según la medición de 2013, nueve de los 18 países de América Latina son catalogados como países libres y, dentro de este primer grupo; Chile, Costa Rica y Uruguay son los que obtienen las mejores calificaciones. Los otros nueve países son considerados parcialmente libres, siendo Venezuela y Honduras los países con las puntuaciones más bajas.

Como surge del Cuadro 5, al comparar la situación de los distintos países a lo largo del periodo considerado (2006-2013) se observa, por un lado, una alta estabilidad en la mayoría de los países y, por el otro, que siete países (Colombia, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela) han sufrido modificaciones negativas de importancia en su calificación.

Cuadro 5
Índice de Freedom House

País	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolución 2006-2012
Argentina	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	=
Bolivia	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	=
Brasil	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	=
Chile	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	=
Colombia	3,0	3,0	3,0	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	0,5
Costa Rica	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	=
Ecuador	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	=
El Salvador	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	=
Guatemala	3,5	3,5	3,5	3,5	4,0	4,0	3,5	3,5	=
Honduras	3,0	3,0	3,0	3,0	4,0	4,0	4,0	4,0	1,0
México	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	3,0	3,0	3,0	0,5
Nicaragua	3,0	3,0	3,0	3,5	4,0	4,0	4,5	3,5	1,5
Panamá	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	2,0	0,5
Paraguay	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	=
Perú	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	=
República Dominicana	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,5	0,5
Uruguay	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	=
Venezuela	4,0	4,0	4,0	4,0	4,5	5,0	5,0	5,0	1,0

Valores medios de los índices de derechos políticos y de libertades civiles.
Fuente: <http://www.freedomhouse.org/> y Manuel Alcántara (2014).

Por su parte, el *Índice de Desarrollo Democrático* (IDD) de la Fundación Konrad Adenauer y Polilat (2013), mide los atributos de la democracia (exclusivamente de los países de América Latina) sobre la base de cuatro dimensiones principales: 1) elecciones libres, sufragio universal y participación plena; 2) respeto a los derechos políticos y libertades civiles; 3) calidad institucional y eficiencia política, y 4) ejercicio de poder efectivo para gobernar.

Cuadro 6
Índice de desarrollo democrático en América Latina

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

Fuente: <http://www.idd-lat.org/> y Manuel Alcántara (2014).

De los 18 países analizados (ver Cuadro 6), siete países —Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay— han experimentado (desde 2006 al 2012) una mejora en el desarrollo democrático. Por su parte, uno (Bolivia tiene un valor igual al de 2006) y diez muestran un descenso. La lista de los países con mejor puntaje la encabezan Costa Rica, Chile y Uruguay (en ese orden y los únicos con valores superiores a 9 puntos), mientras seis países presentan los niveles mas bajos (por debajo de 3 puntos): Guatemala, República Dominicana, Nicaragua, Ecuador, Bolivia y Venezuela.

Respecto al tercer índice, el de la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist* (2012), se compone de cinco variables y clasifica a 167 países en cuatro tipos de regímenes de acuerdo con el nivel de desarrollo democrático: 1) democracias plenas; 2) democracias imperfectas; 3) regímenes híbridos, y 4) regímenes autoritarios.

Al observar la distribución de países en el *Índice de Democracia* de 2012 puede advertirse que solo dos países latinoamericanos cuentan con democracias plenas: Costa Rica y Uruguay (los únicos con valores por encima de 8 puntos). La gran mayoría de los países de la región (un total de 10) son considerados como democracias imperfectas: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Por su parte, seis países son catalogados como regímenes híbridos: Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela. Solo un país de la región, Cuba, es considerado como un régimen autoritario.

De acuerdo con este índice, la balanza entre los países latinoamericanos que han mejorado o empeorado en términos de calidad de la democracia durante los últimos años está bastante equilibrada (Cuadro 7). Hay 10 países que han mejorado sus índices de democracia: Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Mientras que otros ocho han obtenido peores calificaciones comparando 2006 con 2012: Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Venezuela.

El Índice evidencia asimismo que, a pesar del importante progreso registrado durante las últimas décadas en América Latina, muchos países de la región constituyen aún democracias frágiles, caracterizadas por niveles de participación electoral generalmente medios o bajos, una cultura democrática débil y la existencia del fenómeno del caudillismo político.

Por su parte, al analizar la distribución de los tipos de regímenes por región que efectúa *The Economist*, observamos que en Europa del Este y, en menor medida, en Asia y América Latina, se concentra la mayor cantidad de democracias imperfectas. Al comparar el promedio de países, por región, en todo el mundo,

se observa que América Latina ocupa el tercer puesto del *Índice de Democracia*, por debajo de América del Norte y de Europa Occidental, pero notablemente arriba del Caribe, Europa del Este, Asia, África y Medio Oriente.

Cuadro 7
Calidad de la democracia en América Latina

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

Fuente: *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy*. Londres. www.eiu.com y Manuel Alcántara (2014).

Resumiendo: Los resultados combinados del Informe para *IDEA Internacional* (dirigido por Morlino) y los tres índices arriba analizados ponen en evidencia el alto grado de heterogeneidad de las democracias latinoamericanas, que pueden ser estructuradas en tres grandes grupos, además de la situación especial de Cuba:

1. Un primer grupo formado por Uruguay, Costa Rica y Chile, caracterizado por contar con los índices de democracia más elevados de América Latina;
2. Un segundo grupo de países con índices de democracia entre alto y medio pero con diferencias importantes entre sí: Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Paraguay;
3. Un tercer grupo formado por los países que cuentan con los índices de democracia más bajos, constituido por Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela, y
4. La situación particular de Cuba.

E. Las prioridades y los retos de la democracia latinoamericana durante la próxima década

De cara a la próxima década, nuestra región enfrenta una ventana de oportunidad única en su historia, pero también una agenda cargada de desafíos y amenazas.

A continuación me permitiré enumerar y analizar, de manera breve, los déficits y retos que, en mi opinión, destacan por su importancia.

1. Debilidad de las instituciones democráticas y crisis de representación

Los partidos políticos y los Congresos son las dos instituciones con los niveles más bajos de confianza entre la ciudadanía latinoamericana. En promedio, en las encuestas realizadas por el Latinobarómetro entre 1996 y 2013, los partidos solo generan confianza al 20% de la población encuestada, mientras que el Congreso solo es visto con confianza por un 28% (en los datos del Latinobarómetro de 2013 el apoyo al Congreso es de 29% y a los partidos políticos de 24%). Esta debilidad de dos instituciones centrales para cualquier democracia representativa es un síntoma preocupante, tanto por sus bajos niveles de confianza como por su persistencia en el tiempo.

Como bien apunta Manuel Alcántara (2014):

La debilidad de los partidos políticos y de los sistemas de partidos en algunos países ha llevado a su casi eliminación del espacio público y su sustitución por una práctica basada en candidatos que, fuera de todo cauce disciplinario y programático partidista, ejercen una carrera política autónoma. [...] En otro orden de cosas, también se dan partidos-movimientos articulados bajo liderazgos personalistas en los que no hay transparencia en el manejo de sus finanzas, ni mecanismos internos de selección de sus líderes y candidatos, a la vez que tampoco hay un conocimiento preciso acerca de la elaboración de sus programas.

2. Excesivo presidencialismo

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

El filósofo jurídico alemán Karl Loewenstein (1979) sostenía que los regímenes hiperpresidencialistas eran, en el fondo, una suerte de absolutismo contemporáneo disfrazado con elementos propios de la democracia, como son las elecciones. Aunque esta visión pueda parecer algo extrema, es cierto que uno de los grandes desafíos de las democracias de nuestra región, como bien lo prescribe el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, no es solo que un Presidente sea electo democráticamente, sino que, también, gobierne de manera democrática. Para ello, resulta imperativo mejorar la calidad institucional, fortalecer los sistemas de frenos y contrapesos y fomentar liderazgos democráticos y responsables, tanto desde el gobierno como desde la oposición.

Otro de los peligros del hiperpresidencialismo es que aumenta la tentación de establecer regímenes populistas y, en los últimos años, haber impulsado el fenómeno de la reelección consecutiva y de la indefinida.

3. Fiebre reeleccionista

A inicios de 2014, la Asamblea Nacional de Nicaragua aprobó una reforma en favor de la reelección inmediata indefinida del Presidente de la República. Estableció, asimismo, la posibilidad de elegir al jefe de Estado en primera vuelta y con mayoría simple de votos. Esta reforma abre el camino al presidente Daniel Ortega, para que (si así lo decide) presente nuevamente su candidatura para las elecciones presidenciales en 2016.

Actualmente, Ortega ocupa la Presidencia en un tercer mandato (segundo consecutivo), como consecuencia de una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua (2010) que le permitió, en 2011, presentarse como candidato en abierta violación a lo que estipulaba el artículo 147 de la Constitución Política.

Así, después de Venezuela (2009), Nicaragua se convirtió en el segundo país en permitir la reelección presidencial indefinida.

A ello debe agregarse que en Ecuador, a principios de 2013, el presidente Rafael Correa asumió su tercer periodo consecutivo (el segundo dentro de la Constitución vigente), así como la intención de los presidentes Juan Manuel Santos (recientemente reelecto en Colombia), Dilma Rousseff (Brasil) y Evo Morales (Bolivia) de buscar sus respectivas reelecciones en 2014.

El año pasado, los deseos reeleccionistas del presidente Morales recibieron un fuerte espaldarazo de parte del Tribunal Constitucional y del Congreso. Por su parte, el Ejecutivo boliviano promulgó, en mayo de 2013, la ley que permite al presidente Morales presentarse a las elecciones para buscar un tercer mandato en los comicios del 12 de octubre de 2014. Cabe señalar que la aprobación de la ley y la sentencia del Tribunal Constitucional fueron rechazadas por la oposición (calificándolas como “golpe a la democracia”), al considerar que se vulnera la Constitución.

Es importante mencionar, asimismo, los intentos de volver al poder, vía reelección alternativa, de los ex presidentes Michelle Bachelet en Chile (reelecta el pasado mes de diciembre de 2013); Tabaré Vázquez en Uruguay (buscará su segundo periodo en las elecciones del 26 de octubre de 2014), y Antonio Saca en El Salvador (no pasó a la segunda vuelta en las recientes elecciones del pasado 2 de febrero de 2014).

La sumatoria de todos estos casos evidencia que la fiebre reeleccionista en la región goza, lamentablemente, de muy buena salud.

De concretarse, todos estos intentos reeleccionistas se acumularían a una larga lista de presidentes que han hecho lo mismo en América Latina, muchos de los cuales (más no todos) forman parte del ALBA y del “socialismo del siglo XXI”. Las pasadas reelecciones de Hugo Chávez, en octubre de 2012, de Rafael Correa, en febrero de 2013, y de Juan Manuel Santos en junio de 2014, precedidas por las reelecciones de Cristina Fernández de Kirchner y de Daniel Ortega, en octubre y noviembre de 2011, respectivamente, no han hecho sino reforzar una tendencia general en la región: los mandatarios en ejercicio aspiran a seguir en el poder durante uno o varios periodos más (o de manera indefinida), y en la gran mayoría de los casos resultan reelectos, y lo logran con victorias contundentes, muchas veces en la primera vuelta y con mayoría absoluta en el Parlamento.

En un artículo reciente, Javier Corrales (2014) señala:

La tendencia a ganar por parte del incumbente es un récord estadístico muy fuerte en América Latina, que despierta dudas sobre la capacidad de las elecciones (o del electorado) de generar accountability de parte de los gobernantes. Sólo se rompe dicha tendencia cuando la economía está por el

piso. —Y agrega—: En América Latina, el ser incumbente aumenta en un 62 por ciento la probabilidad de ganar una elección. No sólo eso, sino que también los incumbentes suelen ganar con una ventaja en puntos porcentuales mucho mayor que la que obtienen los ganadores promedios cuando no hay incumbentes en la boleta electoral (y dicho sea de paso, mucho más que la de los incumbentes en los EE.UU.).

3.1. El auge del reeleccionismo en América Latina

En los años ochenta, con el retorno de la democracia a la región —salvo en Cuba, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana—, en ningún país latinoamericano el Presidente podía reelegirse de forma continua. No fue sino hasta mediados de los noventa cuando en la mayoría de los países de la región empezó a triunfar la tendencia reeleccionista que se prolonga hasta la actualidad. El Perú de Alberto Fujimori, en su Constitución de 1993, la Argentina de Carlos Menem, tras la reforma constitucional de 1994, y el Brasil de Fernando Henrique Cardoso, en 1997, introdujeron la reelección continua (dos mandatos seguidos). Durante esta misma década otros presidentes latinoamericanos intentaron una reforma a la reelección, pero fracasaron en sus intentos, como fue el caso de Ernesto Pérez Balladares en Panamá en 1998.

Estos tres países iniciaron una tendencia que fue extendiéndose a numerosos países latinoamericanos: pronto se uniría Venezuela en 1999, país que, luego, en la posterior enmienda de 2009, aprobada mediante referéndum del 15 de febrero, introdujo la reelección indefinida. Y más recientemente, en la década pasada, las reformas constitucionales en Colombia (2004), Ecuador (2008), Bolivia (2009) y Nicaragua (2010 y 2014) fortalecieron esta tendencia a favor de la reelección consecutiva o indefinida.

3.2. Modalidades de la reelección presidencial

La reelección puede estar permitida o prohibida en términos absolutos o relativos y, como tal, da lugar a cinco fórmulas principales y a una variada combinación entre ellas: 1) reelección sin límites o indefinida; 2) reelección inmediata por una sola vez y abierta (es decir, con posibilidad de volver a postularse después de cierto tiempo); 3) reelección inmediata por una sola vez y cerrada (no puede volver a ser candidato); 4) prohibición de la reelección inmediata y autorización de la reelección alterna bajo las modalidades abierta o cerrada, y 5) prohibición absoluta de la reelección (nunca más la misma persona puede ser candidato).

Catorce de los 18 países de la región permiten actualmente la reelección, si bien con modalidades diversas. Venezuela (desde 2009) y ahora Nicaragua (con su reciente reforma de enero de 2014) son los únicos dos países que permiten la reelección indefinida. En cinco países —Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador— la reelección consecutiva está permitida, pero no de manera

indefinida (solo se permite una reelección). En otros siete casos, esta solo es posible después de transcurrido al menos uno o dos mandatos presidenciales: Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Solo cuatro países prohíben de manera absoluta cualquier tipo de reelección: Guatemala, Honduras, México y Paraguay.

La reelección consecutiva o inmediata es una modalidad que suele favorecer —sobre todo en los últimos años— al partido oficialista y/o al Presidente en ejercicio. Hace ya 35 años, desde que se iniciaron las transiciones a la democracia en la región, todos los presidentes que buscaron reelegirse lo lograron, menos dos: Ortega en Nicaragua, en 1990, y Mejía en República Dominicana, en 2004.

3.3. Tema complejo y polémico

Antes de abordar este punto, corresponde precisar qué entendemos por reelección. Siguiendo a Dieter Nohlen (2010), por reelección se entiende “el derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica, de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo”.

La reelección presidencial es un tema muy controvertido. En términos de la conveniencia o el perjuicio de la reelección, existe un debate de nunca acabar, donde suele incurrirse en confusiones importantes (no se hace distinción entre sistemas presidenciales y parlamentarios), o en el que se desconocen las diferencias de cultura política (entre el presidencialismo estadounidense y los latinoamericanos, por ejemplo), que desempeñan un papel crucial en este tema.

Los críticos sostienen que la reelección presidencial expone al sistema político al riesgo de una “dictadura democrática” y refuerza la tendencia hacia el liderazgo personalista y hegemónico inherente al presidencialismo. Los defensores de la reelección, por el contrario, argumentan que esta permite aplicar un enfoque más “democrático”, en la medida en que posibilita a la ciudadanía elegir con mayor libertad a su Presidente y responsabilizarlo por su desempeño, ya sea premiándolo o castigándolo, según sea el caso.

Históricamente, en nuestra región, la reelección presidencial se discutió con respecto al concepto de la no reelección. El debate sobre la reelección en general se ha trasladado en los últimos años al tema de la reelección indefinida. Sus defensores argumentan que en la medida en que sus propios partidos confirmen sus liderazgos y la ciudadanía los vote elección tras elección, la reelección indefinida de una misma persona no es antidemocrática.

En mi opinión esto es cierto en un sistema parlamentario, pero no en un sistema presidencial, ya que en este la reelección indefinida refuerza la tendencia

hacia el liderazgo personalista y hegemónico inherente al presidencialismo, y expone al sistema político al riesgo de una “dictadura democrática”, o bien a un sistema autoritario a secas. Las nefastas experiencias reeleccionistas de Porfirio Díaz en México, que fue reelegido siete veces y gobernó durante 27 años, pasando por las reelecciones de Anastasio Somoza, en Nicaragua; Alfredo Stroessner, en Paraguay, y Joaquín Balaguer, en República Dominicana (entre otros), así lo demuestran.

Además, la reelección indefinida suele atentar contra los principios de igualdad, equidad e integridad en la contienda electoral, al dar lugar a un ventajismo indebido a favor del Presidente en funciones, en desmedro de los demás candidatos.

Por todo lo anterior, coincido con Mario Serrafero (2011) en que “La combinación de la reelección presidencial indefinida con un diseño institucional de presidencialismo fuerte no es la mejor de las opciones, sino el riesgo más cierto contra la vigencia auténtica de los derechos de los ciudadanos, el equilibrio de poderes y la estabilidad de las instituciones”.

Las conclusiones de un reciente seminario que organizamos sobre el tema señalan que, en numerosos casos, la figura de la reelección presidencial en América Latina se ha caracterizado por ser más desafortunada que afortunada, puesto que ha servido para que algunos gobernantes pretendan permanecer de modo indefinido e incluso perpetuarse en el poder, ya sea por sí o por otros.

En dicho seminario hubo consenso, asimismo, en que los riesgos asociados a la reelección presidencial suelen estar directamente relacionados con el grado de institucionalidad de cada país: en aquellos con institucionalidad fuerte, los riesgos de una desviación patológica son menores, y mayores en los países con institucionalidad débil. En este aspecto concuerda Carey (2009), para quien los mecanismos institucionales permiten que la decisión de la reforma a la reelección se lleve a cabo en un espacio de deliberación y consenso.

La institucionalidad fuerte se caracteriza por la existencia de poderes públicos independientes del Ejecutivo, sobre todo el Legislativo y el Judicial, así como por un sistema de partidos políticos competitivos e institucionalizados.

Por otro lado, como lo demuestra la experiencia comparada latinoamericana, en países con institucionalidad débil la reelección indefinida, e incluso la inmediata, del Presidente ha servido para concentrar el poder político en el Ejecutivo, con grave afectación al principio de división de poderes, y sobre todo a la independencia de los órganos del poder público, a los cuales les corresponden funciones de control tanto jurisdiccional como político. Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua son algunos ejemplos de esta tendencia.

3.4. Tendencias reeleccionistas en la región durante el próximo maratón electoral 2013-2016

Como ya señalamos, durante el periodo 2009-2012, 17 de los 18 países de América Latina celebraron elecciones presidenciales. En todos ellos, los presidentes que buscaron su reelección la obtuvieron. A partir de 2013, la región dio inicio a un nuevo maratón electoral (durante esta etapa, 17 de los 18 países de la región irán nuevamente a las urnas para elegir o reelegir a sus presidentes) que se prolongará hasta 2016 y, como es posible observar, América Latina vivirá una nueva ola reeleccionista.

En lo que se refiere al reeleccionismo en América Latina, la actual coyuntura política demuestra la existencia de cuatro tendencias principales, a saber:

- *Presidentes en el poder que buscaron o podrían buscar la reelección indefinida.* Ha sido el caso de Chávez en Venezuela (hasta su muerte a inicios de 2013) y muy probablemente será el caso de Ortega en Nicaragua (a la luz de la reciente reforma), quien, de presentarse y ganar las elecciones de 2016, acumularía cuatro periodos de gobierno (tres de ellos consecutivos). En Ecuador, Correa también está buscando cambiar la Constitución para que se autorice la reelección indefinida y le permita volver a presentarse en 2017. Actualmente, el Congreso está discutiendo un proyecto de reforma en este sentido.
- *Presidentes en el poder que buscarán la reelección consecutiva.* Ha sido el caso de Correa, quien fue electo en 2006 y reelecto bajo una nueva Constitución en 2009 y, nuevamente en febrero de 2013. Es el caso de Santos quien acaba de ser reelecto en junio de este año. También es el caso de Morales, electo en 2005, reelecto en 2009, con cambio constitucional incluido, y quien buscará su reelección en octubre de 2014. A esta lista debemos agregar asimismo a Dilma Rousseff quien también buscará su reelección en octubre de 2014.
- *Y volver, volver, volver...* Es el caso de Bachelet en Chile, quien ya había ocupado el cargo entre 2006 y 2010, y que asumió su segundo mandato (alterno) en marzo de 2014; de Vázquez en Uruguay, quien en 2005 llevó al izquierdista Frente Amplio al poder, y que ahora buscará obtener su segundo mandato (también alterno) en las elecciones presidenciales de octubre de este año. Saca, por su parte, en El Salvador, Presidente entre 2004 y 2009, buscó regresar en las elecciones de febrero de 2014 como líder del Movimiento Unidad, fuerza que compitió con los grandes partidos del país, ARENA (su antigua agrupación) y el FMLN, y que, si bien no logró pasar a la segunda vuelta, desempeñó durante la misma un papel muy importante.

- **Reeleccionismo conyugal.** Históricamente hubo casos en América Latina de esposas que sucedían a sus maridos presidentes debido a la muerte prematura del líder (María Estela Martínez de Perón, en la Argentina de 1974), o porque eran herederas directas de su liderazgo político (Mireya Moscoso en Panamá) o de su liderazgo social (Violeta B. de Chamorro en Nicaragua). Pero, desde hace algunos años, nos encontramos ante un nuevo fenómeno: la reelección conyugal. Néstor Kirchner puso de moda esta tendencia en 2007, al ser electa su esposa Cristina Fernández.

Por su parte, en América Central cabe citar el intento frustrado de Sandra Torres en Guatemala —quien trató infructuosamente de postularse a candidata a la Presidencia (incluso se divorció de su esposo, el ex presidente Colom, para eludir los impedimentos constitucionales)—, y el de Xiomara Castro, esposa de Zelaya, Presidente de Honduras entre 2006 y 2009, quien fue la candidata del izquierdista movimiento político LIBRE en las pasadas elecciones de noviembre de 2013 quedando en el segundo lugar.

Resumiendo: en estos 35 años de recorrido democrático, América Latina pasó de ser (al inicio de la Tercera Ola Democrática) una región de fuerte vocación antirreeleccionista a una clara vocación en pro de la reelección.

La actual fiebre reeleccionista (*muy pocos están dispuestos a dejar el poder y muchos de los que se fueron desean regresar*), en mi opinión, es una mala noticia para una región como la nuestra, caracterizada por la debilidad institucional, la creciente personalización de la política, la crisis de los partidos y el presidencialismo excesivo.

En estas tres décadas y media de vida democrática en la región hemos podido observar a presidentes que manipularon y reformaron las constituciones a su favor, y a otros que, en cambio, respetaron la institucionalidad vigente. Los del primer grupo —Cardoso, Chávez, Correa, Fujimori, Mejía, Menem, Morales, Ortega y Uribe— cambiaron las reglas del juego una vez en el poder para impulsar reformas constitucionales que les permitieran la reelección consecutiva o incluso indefinida (Chávez y Ortega). En cambio, los del segundo grupo —Bachelet, Lagos, Lula y Vásquez, entre otros—, no obstante los altos índices de popularidad con que concluyeron sus mandatos, no trataron de forzar la institucionalidad y respetaron la letra de la Constitución.

En mi opinión, el fortalecimiento y la consolidación de nuestras aún frágiles democracias no pasan por líderes carismáticos y providenciales. Ya lo dijo el ex presidente Lula: “Cuando un líder político empieza a pensar que es indispensable y que no puede ser sustituido, comienza a nacer una pequeña dictadura”.

Por ello, el camino a seguir es otro: mediante la participación madura y activa de los ciudadanos; con instituciones legítimas, transparentes y eficaces; con la existencia de un sistema de frenos y contrapesos entre los poderes, con liderazgos democráticos y una sólida cultura cívica.

4. Altos niveles de corrupción y opacidad

La corrupción ha sido una constante histórica en la mayoría de los países de la región, y todo indica que este flagelo es uno de los problemas más graves y persistentes de América Latina.

La corrupción y la percepción de corrupción ha sido uno de los factores más significativos a la hora de moldear la confianza que los ciudadanos latinoamericanos han puesto en las instituciones públicas. En otras palabras, es una de las razones que contribuye de manera importante a los altos niveles actuales de cinismo y desconfianza que existen en nuestra región.

En efecto, el último *Barómetro Global de Corrupción*, que Transparencia Internacional publicó en 2013 (que incluye a 11 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), muestra que los partidos políticos son la institución que en América Latina es percibida como la más corrupta: 78% en el sondeo afirma que estos son “corruptos” o “muy corruptos”. Esto es, muy por encima del promedio global del 64% de la encuesta, que incluye un total de 114 países de todo el mundo. Los parlamentos y/o congresos son los segundos que más sospechas de corrupción despiertan entre la gente. El 71% de los encuestados en los 11 países de la región considera que el poder Legislativo es “corrupto” o “muy corrupto”, nuevamente muy por encima del promedio global que es de 57%.

A esto se suma la alta desconfianza, en términos de permeabilidad a las prácticas de corrupción que muestran instituciones como el Poder Judicial y la policía.

Sin embargo, la corrupción no es un problema exclusivo de la política o las entidades del Estado. La ola privatizadora que, en mayor o menor medida, ha recorrido la región en las últimas dos décadas parece contribuir a la percepción de los ciudadanos acerca de la corrupción. Los bajos niveles de confianza que arrojan las grandes empresas privadas en varios sondeos de la región son un indicio de ello. Casi el 45% de los encuestados latinoamericanos afirma que el sector empresarial de sus países es “corrupto” o “muy corrupto”.

Como la corrupción se relaciona con el dinero, y con el poder de ese dinero, entre muchos ciudadanos se instala la sensación de que, detrás de las cortinas de nuestras democracias, se ejercen negociaciones ocultas entre poderes fácticos poderosos, cuyos resultados en primer término favorecen a los involucrados,

pero no necesariamente a la población en general. Y ello socava peligrosamente los fundamentos democráticos de la sociedad.

En efecto, el *Barómetro Global de Corrupción* arroja que el 54% de los encuestados en América Latina piensa que los gobiernos están “en gran medida” o “enteramente” manejados por un puñado de entidades grandes que actúan en beneficio propio. Ese mismo sondeo también mostró que en los 11 países latinoamericanos que participaron en él, la totalidad de los encuestados consideraba que la corrupción en sus países había aumentado con respecto al año anterior.

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

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

5. Elevados niveles de inseguridad ciudadana

Como bien señala el PNUD (2013): “En años recientes, América Latina ha sido el escenario de dos grandes expansiones: la económico-social y la delictiva. Pese a los avances en crecimiento y las mejoras en salud, educación y reducción de pobreza y desigualdad, la región se ha tornado en la más insegura del mundo”. En América Latina, cada año acontecen más de 100.000 muertes violentas. En 11 de 18 países de la región, las tasas de homicidios superan la clasificación de “nivel epidémico”, con más de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes.

El robo, por su parte, se ha triplicado en los últimos 25 años, así como el aumento en el uso de la violencia al cometerlo. No es de extrañar, entonces, que la falta de seguridad sea el principal problema de la región y la prioridad número uno para la mayoría de sus ciudadanos.

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

Por otra parte, la creciente percepción de inseguridad y el “adelgazamiento” del Estado han estimulado la contratación de vigilantes privados, que ha crecido en la región a una tasa anual estimada del 10%. Consecuentemente, América Latina tiene hoy casi un 50% más vigilantes privados (3.811.302) que agentes de policía (2.616.753). Como bien indica el PNUD (2013) “los agentes de seguridad privada de América Latina son los más armados del mundo, con una tasa de posesión de armas por empleado 10 veces mayor que la de Europa Occidental”.

6. Ataques a la independencia de la justicia y a la libertad de expresión

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

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

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

Según la Relatora saliente de la OEA para la Libertad de Expresión, Catalina Botero (2014), cinco son los principales desafíos en esta materia. El primero guarda relación con la violencia contra las personas que ejercen su libertad de expresión. El segundo es el uso del derecho penal como mecanismo de responsabilidad ulterior por el ejercicio de la libertad de expresión. También está el uso del desacato o de la injuria y calumnia para enjuiciar, condenar a las personas que hacen denuncias sobre los altos funcionarios. Eso afecta directamente la capacidad de tener una deliberación vigorosa, importante, sin temor a sufrir represalias. El tercer desafío es la censura indirecta, el uso del poder estatal para premiar a los medios amigos y castigar a los críticos. El cuarto es el acceso a la información —tema donde ha habido avances muy importantes en América Latina— Por su parte, el quinto, tiene que ver con garantizar una amplia diversidad y pluralismo (incluida la protección de las radios comunitarias indígenas y de sectores marginados) ya que la deliberación no es completa si no están representadas todas las voces, intereses y necesidades que existen en una sociedad.

F. A medio camino: existen razones para el optimismo pero no para la autocomplacencia

El análisis que acabamos de realizar de la realidad latinoamericana muestra que existen tanto razones para la esperanza como para la frustración. Existen razones para ver el vaso medio lleno, pero también para verlo medio vacío. Como bien dijeron Fernando Henrique Cardoso y Alejandro Foxley (2009), nos encontramos “a medio camino”.

Por primera vez en su historia moderna, América Latina no colapsó con la crisis financiera global 2008/2009. La región demostró un manejo macroeconómico acertado frente a la crisis, al aplicar políticas fiscales contracíclicas (ahorró en tiempos de vacas gordas; gastó en tiempos de vacas flacas). Empero, hay indicios de que el superciclo de los productos básicos, que ha sido el gran motor del crecimiento regional (sobre todo en América del Sur), podría estar llegando a su fin, sin que la región haya aprovechado estos “años dorados” para diversificar su base exportadora y productiva y mejorar su productividad.

El reciente informe del Fondo Monetario Internacional (julio de 2014) advierte sobre la desaceleración del crecimiento económico de América Latina. El FMI corrige nuevamente a la baja la proyección de crecimiento para el año 2014, de 2,5 a 2%. Esto obedece, en buena medida, al recorte que han sufrido las tasas de crecimiento de los dos principales motores económicos regionales: Brasil con un magro 1,3% y México con un modesto 2,4%.

Es importante, sin embargo, tener presentes las notables diferencias (heterogeneidad) que existen dentro de la región, tanto en sus fundamentos macroeconómicos como en relación con su crecimiento a corto plazo. En 2014, según la CEPAL, países como Bolivia o Panamá mantendrán un dinamismo económico notable, con crecimientos por encima del 5%, mientras que, en el otro extremo, Argentina y Venezuela podrían registrar crecimientos negativos. Como bien ha señalado Alicia Bárcena (2013): “vivimos un contexto de enorme dificultad”, con un “panorama muy complejo” y con una “lenta recuperación económica marcada por la incertidumbre”. El “ciclo económico de América Latina está llegando a su límite”. La región necesita ahora “Estados sólidos” para evitar que se evaporen los progresos de la última década. Según Bárcena,

este marco de crecimiento débil puede crear dificultades a las principales economías emergentes y, en especial, a todos los países de América Latina y el Caribe.

En este mismo sentido se pronuncia Moisés Naím (2013) para quien

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

Resumiendo: la gran interrogante es si este escenario de desaceleración económica es solo temporal o si, por el contrario, la región pronto recuperará su tasa de crecimiento potencial (estimada alrededor de 3-4% anual). En otras palabras, si América Latina de cara a los próximos años permanece en tasas de crecimiento más modestas, en línea con un crecimiento potencial inferior al que se creía, el cierre de la brecha de ingreso con economías de la OCDE, o el mantenimiento del ritmo de reducción de pobreza y desigualdad serán muy difíciles de conseguir.

Para la CEPAL y la OCDE, “América Latina se encuentra en una encrucijada: retomar el crecimiento indispensable para continuar disminuyendo la pobreza, requiere de manera inexorable reducir las desigualdades”. Para las citadas organizaciones, América Latina debe poner en marcha, con urgencia, un proceso de reformas ambiciosas y valientes, entre las que destacan, por su importancia, las siguientes: 1) instituciones capaces de implementar políticas públicas que construyan y consoliden sistemas sociales fundados en la igualdad de derechos para toda la población; 2) mejoras en la productividad y en innovación; 3) diversificación productiva; 4) políticas que ayuden a cerrar las brechas de infraestructura, y 5) medidas de creación de empleo formal.

Existe, asimismo, y pese a los significativos avances logrados en materia de democracia, un importante malestar con su funcionamiento. En efecto, como ya analizamos previamente, si bien el 56% de los ciudadanos apoya a la democracia, únicamente un 39% está satisfecho con su funcionamiento. “El descontento del progreso” (como lo llamó *The Economist*), resume muy bien el momento particular que atraviesa nuestra región. Los latinoamericanos, pese a los importantes avances logrados, sobre todo en materia de reducción de la pobreza, están insatisfechos con la situación actual y demandan más de sus democracias, de sus instituciones y de sus gobiernos.

Como bien señalan Alicia Bárcena, Benita Ferrero-Walder y Mario Pezzini (2014):

Hay una demanda creciente por políticas públicas que funcionen. En América Latina, los ciudadanos de ingreso medio son “clase media” de puertas para dentro, habiendo incrementado notablemente su nivel de consumo. Pero no son “clase media” de puertas para fuera, en vista de la inseguridad y la falta de servicios públicos básicos de calidad. Estas clases medias emergentes empiezan a demandar con fuerza una mayor y mejor prestación de servicios sociales y políticas públicas como educación, salud, transporte, así como trabajos formales. Las protestas sociales recientes en algunos países de la región han dado prueba de esta insatisfacción.

Queridas amigas y amigos:

Antes de concluir, me gustaría poner énfasis en los ámbitos donde, en mi opinión, queda pendiente una discusión hemisférica más detallada para avanzar con mayor firmeza hacia la meta de alcanzar democracias de mejor calidad para nuestros países. En concreto vislumbro seis necesidades prioritarias:

1. Necesidad de recuperar un consenso sobre el concepto de democracia y de su defensa colectiva en los términos de la Carta Democrática Interamericana

La democracia electoral es condición necesaria pero no suficiente. Ante el auge del fenómeno de la reelección, del surgimiento de hombres o mujeres fuertes, de los intentos del Poder Ejecutivo de arrebatar influencia a otros poderes del Estado, se vuelve imprescindible construir un nuevo consenso hemisférico en torno a la defensa de la democracia en los términos definidos por la Carta Democrática Interamericana.

Como bien señala Danni Rodrik (2014) una verdadera democracia es la que combina la decisión de la mayoría con el respeto por los derechos de las minorías. Una verdadera democracia —advierte— requiere de dos conjuntos de instituciones. En primer lugar, para suscitar las preferencias populares y convertirlas en acción política, son necesarias instituciones de representación, como partidos políticos, parlamentos y sistemas electorales. En segundo lugar, la democracia necesita instituciones de restricción, como un poder judicial y medios independientes, para defender derechos fundamentales como la libertad de expresión y evitar que los gobiernos abusen de su poder. La *representación sin restricción* —elecciones sin el imperio de la ley— es una receta para la tiranía de la mayoría.

Esta vez el dilema no consiste en defender la democracia en contra del autoritarismo clásico o las prácticas antidemocráticas del pasado (aunque ello siga existiendo en algunos países de la región), sino en defender una democracia de calidad frente a posibles desviaciones patológicas, como son “la democracia delegativa”, la “democracia iliberal” analizada por Zakaria (2004), o el autoritarismo de nuevo cuño, el “autoritarismo competitivo” que retratan Levitsky y Way (2002); es decir, la combinación de “autoritarismo con elecciones”: regímenes autoritarios que conviven con la celebración de elecciones que, si bien son técnicamente correctas (en la mayoría de los casos pero no en todos), carecen de las condiciones competitivas y de equidad, así como de un árbitro electoral imparcial e independiente. Estos regímenes se caracterizan por venir acompañados de violaciones más sofisticadas a los derechos humanos, especialmente a la libertad de expresión, y a buscar el sometimiento de los demás poderes del Estado al dictado del Ejecutivo.

2. Necesidad de pasar de una democracia de electores a una de ciudadanos y de ciudadanas

La democracia no consiste solo en celebrar elecciones. Esta es una condición necesaria pero no suficiente. Demanda —como expresó el historiador y sociólogo británico Thomas H. Marshall en su ensayo fundamental sobre este tema (Ciudadanía y Clase Social, 1965)— una ciudadanía plena e integral, basada en la vigencia real y efectiva de los tres tipos de derechos: civiles, políticos y económicos. Este objetivo propuesto hace ya una década por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sigue hoy vigente más que nunca.

Como bien señala Touraine en su obra *¿Qué es la Democracia?*, la cuestión de los derechos es fundamental, en especial los que guardan relación con la libertad, la igualdad y la dignidad. Y cuando hablamos de derechos —aclara el sociólogo francés— no nos referimos a aspiraciones abstractas sino a demandas concretas que, como podemos ver, están muy presentes en la sociedad civil, tanto a nivel global como regional.

Para Touraine, la idea de una política que toma decisiones en nombre del interés común ya no funciona. Hoy es necesario —expresa— partir de una exigencia ética que se transforme en acciones concretas y en instituciones que sean capaces de garantizar a los ciudadanos la vigencia real y efectiva de los derechos humanos. Y, naturalmente, cuando hablamos de ciudadanos hablamos de sujetos que son titulares de derechos no solo civiles y políticos sino también económicos, sociales y culturales. Hoy más que nunca debemos reivindicar —concluye—, como bien lo hizo Hanna Arendt en su momento, “*el derecho a tener derecho*”.

3. Necesidad de garantizar la celebración de elecciones con integridad

Elecciones con integridad son cruciales para la legitimidad y calidad del sistema democrático. Su integridad no solo promueve los valores democráticos y los derechos humanos, sino también contribuye a mejorar la gobernabilidad, a combatir la corrupción, a empoderar a grupos minoritarios y a asegurar la entrega de servicios públicos de calidad para toda la ciudadanía.

Como bien señala el *Informe de la Comisión Global* (2012): “Para que las elecciones sean democráticas, fomenten el desarrollo y promuevan la seguridad, deben celebrarse con integridad”; es decir, deben ser elecciones basadas en los principios democráticos del sufragio universal y la igualdad política, y que den respuesta a cinco cuestiones principales: i) vigencia de un Estado de derecho; ii) organismos electorales profesionales, competentes e independientes; iii) garantizar una competencia multipartidista en condiciones de libertad y equidad; iv) promover una participación política amplia e inclusiva, y v) regular adecuadamente el financiamiento político.

4. Necesidad de fortalecer las instituciones y la capacidad administrativa y fiscal del Estado

La mejor medicina en contra de los peligros del hiperpresidencialismo, del populismo o de la perpetuación en el poder, es generar democracia de mejor calidad. Y para ello resulta necesario fortalecer las instituciones democráticas, establecer mecanismos claros y transparentes de rendición de cuentas y asegurar un amplio acceso a la información pública.

En las Ciencias Sociales, las instituciones han importado, dejado de importar y vuelto a importar. Pero, desde la segunda mitad del siglo XX y, sobre todo, desde la década de 1990, la relevancia de las instituciones adquirió un protagonismo renovado gracias a los trabajos de Ronald Coase y académicos neoinstitucionalistas como Douglas North.

En efecto, cada vez son más numerosos los autores, entre ellos Daron Acemoglu y James A. Robinson, que sostienen que la calidad de las instituciones es un factor crucial para explicar por qué algunas sociedades se democratizan mientras otras no, por qué ciertas democracias se democratizan mientras otras no, por qué ciertas democracias se consolidan mientras otras no, así como para explicar, en parte, la calidad de las democracias.

En su reciente libro *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (2013), los citados autores resaltan la importancia de las instituciones políticas. A juicio de Acemoglu y Robinson, si bien las

instituciones económicas son las que determinan los incentivos y la resultante asignación de los recursos, las inversiones y la innovación, la política es la que determina cómo funcionan las instituciones económicas y cómo estas han evolucionado. Por todo ello —concluyen—, son las instituciones políticas “inclusivas” las más determinantes, pues de ellas depende la capacidad de los ciudadanos para controlar e influir sobre el gobierno.

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

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

Hay que evitar el error de reproducir instituciones que funcionan en otros contextos ya que estas “viajan mal”. Por ello, debe evitarse un enfoque meramente tecnocrático y recetas únicas. Por el contrario, las instituciones deben reformarse en función del contexto económico, político, social y cultural dentro del cual operan.

5. Necesidad de mejorar la calidad del liderazgo político

Un aspecto que no ha recibido el nivel de atención que por su importancia merece, como bien nos recuerda Manuel Alcántara, y que está estrechamente relacionado con la calidad de la democracia, es la profesionalización de la política.

Faltos de una experiencia suficiente, de una formación adecuada y de mecanismos de control exhaustivos sobre su labor, los políticos viven encapsulados en el sistema político. En el ejercicio de una política de calidad se echa en falta que sean sometidos a mecanismos de evaluación *ex ante*, durante el ejercicio de su tarea y al finalizar la misma. La posibilidad de la existencia de agencias independientes que informen de su trayectoria y que hagan seguimiento a su quehacer se alza como un imperativo que indudablemente sirve a la propia calidad del sistema.

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

6. Necesidad de fortalecer la participación y presencia de la mujer en la política

Los avances registrados en las últimas décadas arrojan cifras alentadoras, pero aún falta mucho por recorrer en el camino hacia la paridad de género.

En relación con la participación política de las mujeres (utilizando para este caso la base de datos de IDEA Internacional sobre el tema), el escenario latinoamericano se configura de la siguiente manera:

- A nivel presidencial, se consolida la tendencia de mujeres en cargos de elección popular. A julio de 2014 hay tres mujeres en el poder: Cristina Fernández de Kirchner (Argentina), Dilma Rousseff (Brasil) y Michelle Bachelet (Chile).
- El promedio de puestos ministeriales ocupados por mujeres ha disminuido de 28,1% en 2013 a 25% en 2014. Ocho países de la región se encuentran por debajo del promedio, y en uno el porcentaje es alarmantemente bajo (El Salvador con 7,7%).
- A nivel parlamentario, el promedio de mujeres legisladoras en América Latina ha aumentado. El porcentaje de mujeres que ocupan escaños en el Senado ha pasado de 24% en 2013 a 24,7% en 2014. En las cámaras bajas o en legislaturas unicamerales se pasó de 22,3 a 22,8% en el mismo periodo.
- Sin embargo, detrás de estos promedios existen diferencias importantes entre los países de la región. En algunos, como Argentina, Costa Rica, Ecuador, México y Nicaragua, las mujeres ocupan más de 30% de la Cámara, mientras que en Brasil, Panamá, Paraguay y Uruguay, la cifra es de 12% o menos, según datos de IDEA Internacional (2014).

G. Reflexión final

Como señalamos al inicio de esta exposición, América Latina presenta una situación inédita en el escenario mundial, pues combina por un lado países que cuentan en su casi totalidad con regímenes políticos democráticos, y por otro lado, con amplios sectores de su población que viven por debajo de la línea de pobreza (cerca de un tercio de la población), con la distribución del ingreso más desigual del mundo, con altos niveles de corrupción y debiendo hacer frente a una ola creciente de violencia e inseguridad.

En la actual coyuntura, prevalece un clima de moderado optimismo respecto del estado en que hoy se encuentra la región. Moderado porque, sin perjuicio de los notables avances que se han registrado y las perspectivas positivas que se vislumbran para los próximos años, siguen pendientes varios e importantes desafíos en lo político, lo económico y lo social.

En efecto, el avance logrado en estos 35 años en materia de elecciones libres y justas, vigencia y respeto a los derechos humanos y democratización, es significativo. Constituye un activo que debemos reconocer y valorar. En estas tres décadas y media, no solo hemos logrado recuperar la democracia y hacerla sostenible sino, al mismo tiempo, dotarla de un importante piso de apoyo ciudadano. Esta resiliencia de la democracia en nuestra región (insospechada al inicio de la transición) es, sin lugar a dudas, uno de los logros más importantes por destacar y valorar.

Sin embargo, nuestras democracias exhiben importantes déficits y síntomas de fragilidad, así como serios desafíos. Como tuvimos ocasión de analizar en detalle, las asignaturas pendientes abarcan los problemas institucionales que afectan la gobernabilidad y el Estado de derecho, la independencia y la relación entre los poderes del Estado, el fenómeno de los hiperpresidencialismos y de las reelecciones, la corrupción, las limitaciones a la libertad de expresión, el funcionamiento deficiente de los sistemas electorales y del sistema de partidos políticos, así como graves problemas de inseguridad ciudadana.

Por ello, el debate en nuestros días no es, como en el pasado, entre democracia o autoritarismo, o entre democracia formal y democracia real. El debate de nuestros días se concentra en la calidad de la democracia: en cómo construir más y mejor ciudadanía; en cómo pasar de una democracia electoral a una democracia de ciudadanos y de instituciones; en cómo conciliar democracia con desarrollo económico en el marco de sociedades con mayores niveles de cohesión social, menor desigualdad y pobreza y mayor equidad de género; en cómo buscar una relación más estratégica entre el mercado y el Estado y una más funcional entre el Estado y la sociedad; en cómo lograr que la democracia entregue respuestas a nuevos tipos de demandas provenientes de sociedades más complejas, más modernas, más jóvenes y más urbanas; en cómo hacer funcionar de manera eficaz la democracia en un contexto internacional globalizado.

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

Resumiendo: actualmente existe un consenso bastante generalizado acerca del buen momento que vive América Latina, opinión que comparto. La región cuenta hoy con democracias más consolidadas, mayores y mejores políticas públicas en materia de protección social y economías más fuertes e integradas. Durante la última década, más de 60 millones de personas escaparon de la pobreza, expandiendo la clase media en más del 50%. El gran desafío pasa ahora por cómo seguir avanzando y hacer sostenible este proceso en el mediano y largo plazo en un contexto global plagado de retos e incertidumbre.

Asimismo, en un contexto latinoamericano de moderado crecimiento económico y maratón electoral, los gobiernos tendrán que hacer frente a las expectativas y demandas ciudadanas en condiciones de mayor austeridad. Como consecuencia, los conflictos sociales seguirán presentes con reclamos que, si bien no pondrán en juego la continuidad democrática, seguramente harán la gobernabilidad más compleja.

De ahí la importancia de estar atentos frente a la irrupción de nuevos fenómenos y tendencias. Para decirlo con palabras de O'Donnell: la "realidad obliga" a actualizarnos de manera permanente para poder analizar y detectar la realidad e identificar los nuevos fenómenos, las nuevas realidades y tendencias que emergen en la región.

En efecto, más que las tradicionales regresiones autoritarias, la democracia en América Latina se ve amenazada actualmente por procesos de estancamiento, amesetamiento o erosión, así como por nuevos tipos de autoritarismos (más sofisticados y difíciles de controlar) que atentan contra su calidad.

Queridas amigas y amigos:

El siglo XX fue sin duda el siglo de la democracia como bien nos recuerda Amartya Senn. La democracia fue, pese a todos los desafíos, la gran ganadora de los choques ideológicos del siglo pasado.

Pero el camino democrático, como hemos visto durante estos 2.500 años (desde que Pericles y Clistenes la fundaron cinco siglos antes de Cristo en Atenas), y a lo largo de sus tres olas, no es recto ni está exento de desafíos y obstáculos. Por suerte, el pesimismo de John Adams, el segundo Presidente de los Estados Unidos, no se ha cumplido. Según Adams: “la democracia nunca dura mucho tiempo. Pronto se inutiliza, se agota y se mata”.

Pero tampoco creo, como Fukuyama, que al final de la historia encontraremos inexorablemente a la democracia liberal. Para que ello ocurra, debemos trabajar arduamente y con firme convicción democrática.

Los gobiernos de los países de las Américas, reunidos en esta hermosa ciudad de Lima, adoptaron por unanimidad, el 11 de septiembre de 2001, la Carta Democrática Interamericana, que en su artículo 1 establece expresamente que: *“Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”*.

La misma Carta establece, en su artículo 3, cuáles son los elementos esenciales de la democracia representativa, señalando de manera clara, entre otros: el régimen plural de partidos; la separación e independencia de los poderes públicos; el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, y (destaco yo) el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho, es decir, que, para tener verdadera legitimidad democrática, no basta con la legitimidad de origen, sino que también es necesaria la legitimidad de ejercicio.

Y es precisamente este *derecho a la democracia representativa*, en los términos conceptualizados por la Carta Democrática Interamericana, el que como ciudadanos y ciudadanas de América debemos reivindicar, promover, exigir y defender de cara a los nuevos desafíos y peligros que la democracia enfrenta en nuestra región.

La democracia, como dice Sartori, antes que nada y sobre todo es un “ideal”. Pero también, como acertadamente nos recuerda Touraine, es un “trabajo”. Es, en definitiva, como expresara Dahl, una “construcción permanente” que hay que reinventar, recrear, perfeccionar y defender todos los días.

Como bien ha señalado el historiador Enrique Krauze (2013):

El siglo XIX latinoamericano fue el del caudillismo militarista. El siglo XX sufrió el redentorismo iluminado. Ambos siglos padecieron a los hombres “necesarios”. Tal vez en el siglo XXI despunte un amanecer distinto, un amanecer plenamente democrático donde no haya hombres “necesarios”, donde los únicos necesarios seamos los ciudadanos actuando libremente en el marco de las leyes y las instituciones.

Este es mi deseo más profundo para nuestra querida América Latina. Los invito a que trabajemos conjuntamente para hacerlo realidad.

Muchas gracias.

Bibliografía

Acemoglu, Daron, y James A. Robinson, *“Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza”*, Editorial Ariel, México, 2013.

Alcántara, Manuel, “Política y calidad de la democracia en América Latina. Consideraciones complementarias al análisis de Leonardo Morlino”, en IDEA Internacional-LUISS, *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*, IDEA Internacional, San José, Costa Rica, 2014 (en prensa).

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

Bárcena, Alicia, Benita Ferrero-Walder y Mario Pezzini, “Latinoamérica: Desaceleración en el corto plazo, ¿reformas en el largo plazo?”, *El País*, Tribuna, 18 de julio de 2014.

Beetham, David, Sarah Bracking, Iain Kearton y Stuart Weir, *The IDEA Handbook on Democracy Assessment*, IDEA Internacional, Estocolmo; Kluwer Law International, La Haya, Londres y Nueva York, 2002.

Botero, Catalina, “Ecuador es, tras Cuba, el país más restrictivo en libertad de expresión”, *El País*, sábado 26 de julio de 2014.

Cardoso, Fernando Henrique, Alejandro Foxley (eds.), *A medio camino*, Uqbar Editores, Santiago de Chile, 2009.

Carey, John M., “¿Hybris institucional? Reelección presidencial en América Latina”, *EGOB: Revista de Asuntos Públicos*, núm. 2, pp. 24-28, Bogotá, 2009.

Carlin, Ryan E., “The Socioeconomic Roots of Support for Democracy and the Quality of Democracy in Latin America”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 1, pp. 48-66, 2006.

Carrillo-Flórez, Fernando, y Dennis P. Petri, *Quality of Democracy and Parliamentary Reform in Latin America: How Can Europe Help*, IDEA Internacional, Estocolmo, 2009.

Centellas, Miguel, "Revisiting Assessing the Quality of Democracy. Measuring Democratic Competition and Participation in Latin America since the 'Left-Turn'", documento presentado en el Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 31 de marzo-3 de abril de 2011.

Corrales, Javier, "Lo que sorprende y no sorprende de la re-elección de Santos", *Infolatam*, 19 de junio, 2014.

Chavez, Rebecca Bill, "Democracy Challenged: Latin America in the Twenty-First Century", *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, pp. 169-190, 2005.

Daga, Sergio, "The Quality of Democracy and Economic Freedom in Latin America and the Caribbean", *CIPE Development Blog*, 2013.

Della Porta, Donatella, y Leonardo Morlino, *Rights and the Quality of Democracy in Italy. A Research Report*, IDEA Internacional, Estocolmo, 2001.

EIU, *Democracy Index 2012: Democracy at a Standstill*, Niall Ferguson, The Economist Intelligence Unit, Londres, 2013.

Ferguson, Niall, *Civilization: The West and the Rest*, Penguin Books, Londres, 2012.

Fondo Económico Internacional, *Economic Outlook Update*, julio de 2014.

Foro Económico Mundial, *Perspectivas de la agenda mundial 2014*, Foro Económico Mundial, Ginebra, 2013.

Freedom House, *Freedom in the World 2012*, Freedom House, Washington, 2012.

Fukuyama, Francis, "At the 'End of History' Still Stands Democracy", *Wall Street Journal*, junio 6 de 2014.

Fundación Konrad Adenauer y Polilat, *Índice de desarrollo democrático de América Latina*, Fundación Konrad Adenauer y Polilat, Montevideo, 2012.

Gutiérrez, Pablo, y Zovatto Daniel (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, IDEA Internacional, OEA, UNAM, México, 2011.
Huntington, Samuel, *La tercera ola democrática*, Paidós, Madrid, 1994.

IDEA Internacional, *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica*, IDEA Internacional, Estocolmo, 2009.

IDEA Internacional, "Latin America: Statistics are encouraging, but parity is still out of reach", Lima, marzo de 2013.

IDEA Internacional-Comisión Interamericana de Mujeres, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, IDEA Internacional, OEA, CIM, Lima, 2013.

IDEA Internacional-Fundación Kofi Annan, *Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*, IDEA Internacional/Fundación Kofi Annan, Estocolmo, 2012.

IDEA Internacional-LUISS, *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*, IDEA Internacional, San José, Costa Rica, 2014 (en prensa).

Krauze, Enrique, “Un amanecer distinto para Venezuela”, *El País*, Edición Internacional, 7 de marzo de 2013.

Latinobarómetro, *Informe 2013*. Santiago de Chile, noviembre de 2013.

Levine, Daniel H., y José Enrique Molina, “The Quality of Democracy in Latin America: Another View”, documento de trabajo núm. 342, The Helen Kellogg Institute for International Studies, noviembre de 2007.

Levine, Daniel H., y José Enrique Molina (eds.), *The Quality of Democracy in Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, 2011.

Levitsky, Steven, y Lucan A. Way, “The Rise of Competitive Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, NED, Washington, vol. 13, núm. 2, abril de 2002.

Linz, Juan J., y Alfred C. Stepan, “Toward Consolidated Democracies”, *Journal of Democracy*, NED, Washington, vol. 7, núm. 2, abril de 1996.

Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Cambridge University Press, Londres, 1997.

Marshall, Thomas H., “Citizenship and Social Class”, en T. H. Marshall (comp.), *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, Garden City (NY), 1965.

Mazucca, Sebastián L., “Access to Power Versus Exercise of Power: Reconceptualizing the Quality of Democracy in Latin America”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 45, núm. 3, 2010, pp. 334-357.

Moreno, Luis Alberto, Vidar Helgesen, “Prólogo”, en J. Mark Payne, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo (coords.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID-IDEA, Washington, 2006.

Naím, Moisés, *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being In Charge Isn't What It Used to Be*, Basic Books, Nueva York, 2013.

Navia, Patricio, Ignacio Walker, "Political Institutions Populism and Democracy in Latin America", en Mainwaring Scott, y Timothy Scully (eds.), *Democratic Governance in Latin America*, Stanford University Press, 2008, pp. 245-265.

NED, "Political Clientelism, Social Policy and the Quality of Democracy: Evidence from Latin America, Lessons from Other Regions", Informe de la conferencia realizada en Quito, 5-6 de noviembre de 2010.

Norris, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994, pp. 55-69.

O'Donnell, Guillermo, "Hacia un Estado de y para la democracia", pp. 25-62 en PNUD, 2007.

OEA-PNUD, *Nuestra democracia*, OEA-PNUD, México, 2011.

PNUD, *Democracia/Estado/Ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, PNUD, Lima-Nueva York, 2007.

PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, PNUD, Nueva York, 2004.

PNUD, *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, PNUD, Nueva York, 2014.

Rodrik, Danni, "Repensar la Democracia", [www. Project-syndicate.org](http://www.Project-syndicate.org)., 11 de junio de 2014.

Sartori, Giovanni, *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*, Fondo de Cultura Económica-ITESM, México, 2005.

Serrafero, Mario, "La reelección presidencial indefinida en América Latina", *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, núm. 54, mayo de 2011.

Smith, Peter H., y Melissa Ziegler R., "Liberal and Illiberal Democracy in Latin America", *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 1, 2008, pp. 31-57.

Talvi, Ernesto, e Ignacio Munyo, "Latin America's Macroeconomic Outlook from a Global Perspective. Are the Golden Years for Latin America Over?" Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social. Presentación en Encuentro Latinoamericano de Think Tanks, Rio de Janeiro, junio de 2013.

Touraine, Alain, "El fin de las sociedades", Entrevista, *Revista de Cultura N*, Clarín, 8 de enero de 2014.

Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

The Economist, "What's gone wrong with democracy", 1 de marzo de 2014.

Transparency International, *Global Corruption Barometer*, Berlín, 2 de julio de 2013.

United Nations, *A Regional Perspective on the Post-2015 United Nations Development Agenda*, United Nations, Beirut, 2013.

United Nations Non-Governmental Liaison Service, *Advancing Regional Recommendations on the Post-2015 Development Agenda. A Consultation with Civil Society*, UN-NGLS, Nueva York, 2013.

Zakaria, Fareed, *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, W. W. Norton Books, Nueva York, 2004.

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

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

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



La Cátedra Democracia Perú “Domingo García Rada” abre el espacio de reflexión académica al pensamiento de los grandes estudiosos y teóricos de las democracias contemporáneas, quienes con la exposición magistral de sus más recientes investigaciones, nos ilustrarán a través de sus análisis, diagnósticos y críticas en perspectiva comparada sobre los avances en calidad de la democracia, su incidencia en la calidad de vida de los ciudadanos y sobre las nuevas tendencias de actuación democrática visibles que se muestran en la actualidad. Al mismo tiempo, la Cátedra proyecta sus efectos en la formación académica a través de la publicación física y en formato digital de cada exposición magistral en diversos volúmenes, material que estará a disposición de todos los ciudadanos peruanos, latinoamericanos y extranjeros para alentar la discusión de los grandes retos de la democracia, así como la construcción de una cultura política de reconocimiento y respeto hacia los valores democráticos.

Este libro se termino de imprimir en los talleres de
Gráfica Editora Don Bosco SA
Av. Brasil 218, Breña
Telf.: 423-5782 / 423-5225 Anexo 153
administracion@editoradonbosco.com
produccion@editoradonbosco.com

