

**INFORME****LA CALIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA.  
DEFICIENCIAS Y NUEVOS DESAFÍOS**por **Vanesa Monge Antolín**

Investigadora en Derechos Fundamentales y Libertades Informativas

**RESUMEN**

Este trabajo examina el concepto de calidad de la democracia, a través de las contribuciones realizadas por el PNUD sobre el debate de democracia (2004) donde se concluye que, existe un concepto de democracia más amplio que incluye los derechos sociales y económicos a los ya incluidos derechos políticos y sociales. Situando el concepto de democracia en una dimensión más justa y unida al desarrollo humano. Seguidamente examinaremos los índices de calidad democrática internacionales (2011) donde se manifiesta la necesidad de crear un índice propio para América Latina debido a las peculiaridades históricas y económicas de la zona. Para ello revisaremos los índices del Freedom House, IDD (Fundación Konrad Adenauer), The Economist Intelligence Unit (EIU) y el elaborado por IDEA Internacional, que incluye la definición de democracia del PNUD (2004).

**PALABRAS CLAVE**

democracia política, democracia ciudadana, calidad democrática, índices de calidad democrática, derechos políticos, económicos, civiles y sociales, pobreza, desigualdad.

**ABSTRACT**

This paper examines the concept of quality of democracy, through the contributions made by UNDP on the debate of democracy (2004) which concludes that there is a broader concept of democracy that includes social and economic rights to those already including political and social rights. Placing the concept of democracy in a more just and united dimension to human development. We examine the international democratic quality indices (2011) which expresses the need to create our own index for Latin America due to historical and economic characteristics of the area. For this review the Freedom House indices, IDD (Konrad Adenauer Foundation), The Economist Intelligence Unit (EIU) and developed by International IDEA, including the definition of democracy UNDP (2004) more complete (including social and economic rights).

**KEY WORDS**

political democracy, civic democracy, democratic quality, quality index, democratic index, political, economic, civil and social, poverty, inequality.

**INTRODUCCIÓN**

La historia del desarrollo de las democracias en América latina está ampliamente ligada al Consenso de Washington y a la crisis de la deuda, la cuál fue la precursora de los durísimos ajustes económicos y reformas estructurales propuestas por el FMI con el objetivo de lograr el equilibrio financiero<sup>1</sup>.

1. RosemeyTroop. "Progreso, Pobreza y Exclusión. Una Historia Económica de América Latina en el Siglo XX". 1998. Banco Interamericano de Desarrollo. Unión Europea. La obra se basa en la importante escuela latinoamericana de historiadores económicos y de economistas políticos y la repercusión de la crisis económica de la deuda en el desarrollo humano.

Debido a estas políticas económicas, las economías latinoamericanas son las más desiguales del mundo y, esta situación se ha agravado con la crisis financiera mundial acaecida en 2008.

Hay que hacer notar, que la similitud de esta crisis de deuda sufrida en 1980 en el continente Latinoamericano guarda grandes similitudes con la actual crisis que sufre actualmente el continente Europeo. Destacamos que, entre las políticas que se llevaron a cabo, fueron la de una amplia intervención de la economía del mercado y de los actores sociales con el objetivo de adelgazar el Estado, es decir políticas económicas neoliberales.

Las consecuencias de estas reformas estructurales en los países de América Latina estaban marcadas con un tardío desarrollo del sistema capitalista y su principal carencia: la dependencia de la financiación externa, esto hizo que los niveles de pobreza y desigualdad social se dispararan. Simultáneamente a estos cambios económicos se produjo un gran avance de regímenes autoritarios.

Han pasado ya más de tres décadas de estas circunstancias y del proceso democratizador en América Latina sigue teniendo vigentes los problemas de pobreza y desigualdad.

La comunidad internacional ha manifestado en diversas ocasiones su preocupación ante estas situaciones y entre los objetivos del Milenio está la lucha por la pobreza y la reducción del hambre en el mundo.

A este respecto, el Programa de las Naciones Unidas (PNUD) expone de manera muy seria los riesgos de estas democracias en América Latina, que pese al proceso democratizador en el continente sigue persistiendo la pobreza y la desigualdad.

De hecho, evaluaremos los índices “tradicionales” de calidad democrática y haremos una reflexión sobre la misma. ¿Puede hablarse de democracia en una sociedad donde persiste la pobreza y la desigualdad social? Y si es así, ¿De qué tipo de democracias estaríamos hablando?

Como he adelantado en el resumen, he observado los tres principales trabajos de reputados politólogos españoles y hemos revisado sus carencias al respecto a la definición de la democracia con respecto a los derechos civiles y políticos.

Observaremos no solo los índices de calidad democrática con una visión analítica del panorama actual, sino que observaremos la calidad de la democracia en un escenario social de pobreza y desigualdad.

### **CONCEPTO DE CALIDAD DEMOCRÁTICA CONCEPTUALIZANDO LA DEMOCRACIA**

*“La democracia implica una forma de concebir al ser humano y garantizar los derechos individuales. Consecuentemente contiene una serie de principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir los gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio. También es el modo como la sociedad concibe y pretende hacer funcionar a su Estado. Pero eso no es todo; la democracia es también una forma de concebir y resguardar la memoria colectiva y de acoger, celebrándolas, diversas identidades de comunidades locales y regionales”<sup>2</sup>.*

2. Informe PNUD 2004: Guillermo O'Donnell, Bruce Ackerman, Fernando Calderón, Catherine Conaghan, Julio Cotler David Held, Juan E. Méndez, dalberto Moreira Cardoso y José Eisenberg, José Nun, Céli Regina Jardim Pinto, Pierre Rosanvallon, Andrew Arato, Renato Boschi, Larry Diamond, Laurence Whitehead, Manuel Antonio Garretón, Alain Touraine y Jennifer McCoy, en El debate conceptual sobre la democracia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004 1 UN Plaza, New York, New York, 10017, Estados Unidos de América.

La democracia es algo más que la suma de factores o condiciones para elegir y ser elegido en un proceso electoral, conocida como la “Democracia Política”<sup>3</sup>, es también, una manera de organizar la sociedad para garantizar y asegurar los derechos de los ciudadanos, es cuando hablamos entonces de “Democracia de la Ciudadanía”<sup>4</sup>.

Estas son por antonomasia las dos definiciones más utilizadas para definir la democracia y, están íntimamente ligadas, su denominador común es el ser humano como portador de derechos. Estas definiciones además están basadas en una relación con las instituciones y el poder, basado en reglas y procedimientos que garanticen la competencia electoral en libertad y competitividad para obtener el derecho a la igualdad del gobierno, es lo que el PNUD llama “democracia electoral”<sup>5</sup>.

Pero todas estas definiciones de democracia exceptúan el déficit social y presentan grandes carencias. Los factores de la desigualdad y la pobreza no se encuentran relacionados con la democracia, sobre la literatura estudiada los presenta como deficiencias del sistema, como debilidades en última instancia, por lo que podemos concluir que no se encuentra una relación social y económica en las definiciones de democracia.

Las famosa definición de poliarquía de Dahl<sup>6</sup>, relaciona el régimen democrático con un conjunto de instituciones, reglas, normas y procedimientos que regulan las relaciones entre el Estado, los ciudadanos, la toma de decisiones públicas y en último extremo el ejercicio del poder, es decir, el sistema político.

Por tanto, se limita su definición a los procedimientos, principalmente al de la realización de “elecciones limpias”; entendiendo por elecciones limpias la igualdad de competición, realizada en libertad y en las cuales se respeten los derechos de los ciudadanos tales como: los derechos de libertad de expresión, asociación y acceso a la información; es la clásica definición de democracia, los derechos ciudadanos se encuentran bajo la tutela del régimen democrático.

Efectivamente, durante los últimos años, se ha observado a Latinoamérica desde el prisma del cumplimiento de los “Derechos Políticos”, esto es la instauración de los regímenes democráticos basados en la observación en su dimensión electoral, y la democracia política analizando los factores: tipo de régimen electoral, corrupción, o existencia de partidos políticos.

3. Democracia política. Sobre la definición de la “Democracia Política” se pueden consultar los documentos “La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas. Contribuciones para el debate” (PNUD, 2004). Manuel “La indispensable y problemática relación entre política y democracia en América Latina” Antonio Garretón (PNUD, 2004). “El debate conceptual sobre la democracia” Guillermo O’Donell (PNUD, 2004).

4. Democracia ciudadana: La definición de “Democracia de ciudadanía” se conceptualiza “Hacia la democracia de ciudadanía en el Informe sobre la democracia en América Latina” se expone en el informe del PNUD, 2004, la Tercera Sección.

5. PNUD. Definición de “Democracia Electoral”. “Otras de las características de la democracia de cuyo grado de realización depende la evaluación del grado de desarrollo de la democracia son: el acceso sustantivo al poder del Estado, es decir, que no haya en el territorio otra organización con poder igual o superior al mismo Estado; la vigencia del estado de derecho, que supone la independencia de los poderes y un sistema legal que es democrático en tres sentidos: protege las libertades políticas y las garantías de la democracia política, protege los derechos del conjunto de la población y establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas por las cuales los funcionarios públicos estén sujetos a controles apropiados sobre la legalidad de sus actos; supone una cierta forma de organizar el poder en la sociedad; que las opciones ciudadanas aborden las cuestiones sustantivas”.(PNUD,2004)

6. DAHL. Según la célebre noción de poliarquía de Dahl (2002), ésta debe satisfacer ocho garantías institucionales: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

El IDE<sup>7</sup> (Índice de Democracia Electoral) que valora el PNUD, establece esta clasificación atendiendo a las definiciones anteriores, es decir, ¿se celebran elecciones limpias, institucionalizadas e inclusivas y se sancionan los derechos participativos a tales elecciones? ¿Se disfrutan de libertades políticas, de opinión, expresión, asociación, reunión, y acceso a los medios de comunicación libres y plurales?

Este índice se basa principalmente a los derechos de ciudadanía básicos, pero deja de lado la inexistencia de los órganos de control o la politización de los cargos, el clientelismo o la corrupción en la gestión de los asuntos públicos.

Si analizamos óptica de la “Democracia Ciudadana” tenemos que hablar de los “derechos civiles”, en él encontramos los siguientes apartados que mide el IDE: el derecho a la vida, la libertad de prensa, el derecho a la información, la integridad física y seguridad, la administración de justicia, la igualdad legal y la no discriminación.

La inclusión de los derechos civiles en el índice supone un avance en el término de democracia, pero siguen existiendo lagunas. En ambas definiciones, se refieren a los derechos civiles en general, pero excluyen los de los colectivos más desfavorecidos o débiles como los derechos de las mujeres o los indígenas. Se observa también una carencia dispar entre la protección de los derechos de los empresarios y de los trabajadores, en muchos países como Colombia, el derecho a la vida no es garantizado por la existencia de conflictos armados, la deficiencias de los sistemas de administración de justicia o derechos carcelarios y de reinserción, las altas tasas de inseguridad ciudadana en Venezuela son otro ejemplo, etc. Por tanto es una definición incompleta.

Si bien es cierto, que a través de ambas clasificaciones, se ha estandarizado el grado de democracia de un país, donde se alternan los derechos políticos con la celebración de elecciones imparciales y libres junto con la protección de las libertades civiles, se obtiene la definición de “Democracia completa o liberal<sup>8</sup>” (Smith, 2005). Para Smith, los regímenes autoritarios no tienen elecciones competitivas, por lo que las libertades civiles son mínimas y es lo que se conoce como “dicta blanda” ya que se permite disfrutar parcialmente de los derechos civiles. Finalmente para él, las semi-democracias pueden coexistir con una gama amplia de libertades civiles.

### **LA EXCLUSIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DE LOS ÍNDICES DE DEMOCRACIA: POBREZA, DESIGUALDAD Y EMPLEO**

Como hemos visto, los derechos sociales y económicos son eliminados de las definiciones de democracia y por tanto, de sus índices de calidad democrática, ya que su carencia es considerada como un fallo del subsistema democrático. Si es cierto que existen diversos estudios, como el del PNUD, que habla de la importancia del desarrollo de estos derechos para el fortalecimiento de las democracias, cierto es que no podemos definir plenamente la democracia sin la inclusión de estos derechos en su definición, no basta con el ejercicio como ciudadano de los derechos políticos, sino es que necesario alcanzar otros objetivos para lograr la plena democracia como los derechos sociales y económicos.

7. IDE. El IDE. Índice de Democracia Electoral va de 0, (igual a falta de democracia electoral) a 1 (indica que los requisitos de democracia electoral se cumplen. (PNUD, 2004)

8. Democracia Completa o liberal. Peter Smith es catedrático de Ciencia Política de la Universidad de California en San Diego y Profesor de Mercado y Democracia en América Latina en el Instituto universitario de Investigación Ortega y Gasset en Madrid, España.

Al existir una estrecha división entre la democracia política y la democracia ciudadana, nos estamos refiriendo a los derechos civiles y políticos, por tanto, si las democracias son pobres y desiguales podemos concluir que existe una dicotomía entre democracia y economía, que se han transformado en dos fenómenos separados y bajo dos procesos democráticos diferenciados.

El PNUD, sostiene que solo con más y mejor democracia y con la inclusión y garantías de los derechos económicos y sociales se podrán obtener sociedades más igualitarias y desarrolladas. Por este motivo, en materia de derechos sociales y económicos falta mucho que hacer, y el índice de desigualdad sigue siendo muy alto en América Latina, por lo que podemos hablar de déficit de democracia.

### CONCEPTUALIZANDO LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

Una vez visto el concepto de democracia debemos acercarnos al concepto de calidad democrática. Desde los últimos años, el estudio de la calidad democrática en América latina y la gran cantidad de estudios surgidos han aumentado exponencialmente, principalmente debido a los procesos de democratización se ha llevado a cabo en casi todo el continente con excepción de Cuba y Haití. Los estudios que he encontrado se basan en las características, estándares, actores y resultados sobre calidad democrática.

El concepto de calidad democrática se ha ido desarrollando, se puede decir que es complejo y que no goza de un consenso mayoritario en lo que se refiere a su definición (Munck, 2004, Barreda 2011)<sup>9</sup>. Además cada autor cuenta con interpretaciones diferentes, sobre todo en lo referente a los parámetros para el análisis y su evaluación.

Además, tal y como hemos indicado, no podemos confundir el nivel de democratización de un régimen político con el análisis de la calidad democrática del mismo, ya que no se puede evaluar una democracia sino existe una implantación de la democracia tal y como apunta Morlino<sup>10</sup>.

Tal y como dice Barreda en su estudio<sup>11</sup> *“Si bien las aproximaciones conceptuales a la calidad de la democracia son muy diversas, se pueden identificar dos grandes grupos. El primero incluye las aproximaciones basadas en definiciones procedimentales de democracia, inspiradas especialmente en la noción de poliarquía de Dahl (2002), donde la democracia es concebida como un conjunto específico de procedimientos que regulan el acceso al poder político, esto es, como un tipo de régimen político”* y siguiendo a Barreda *“otros autores resaltan la importancia de incorporar otro aspecto clave de la idea de democracia no suficientemente desarrollado en el concepto de poliarquía: el control del poder político”*.

Nos encontramos de nuevo con las definiciones clásicas de democracia política y democracia ciudadana, bajo el concepto básico de poliarquía, pero tal y como apunta Barreda, *“deja de lado el control de las instituciones así como la referencia a un marco legal*

9. Definiciones de calidad democrática. Para Muck: un concepto “cargado” conceptualmente dificulta la justificación de las características incluidas en la definición de calidad de la democracia, hace difuso los criterios de exclusión e inclusión de un criterio u otro y entorpece una separación más cuidadosa del concepto de otros relacionados.

10. Sobre la problemática de la democratización a la hora de medir la calidad democrática: Diamond, Larry y Leonardo Morlino( “TheQuality of Democracy. AnOverview”, Journal of Democracy. 2004

11. Ensayo de Mikel Barreda 2009. Política y gobierno La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina.

*que trate a los ciudadanos como iguales y ponga límites a la acción del gobierno y los políticos (el estado de derecho)”.*

En palabras de O’Donnell<sup>12</sup>, *“la democracia no es tan sólo un régimen democrático, sino también un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de estado de derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas”.*

El segundo grupo de definiciones que he encontrado, amplían el contenido de la calidad democracia con aspectos sustantivos y finalistas. La calidad democracia no sólo implica ciertos procedimientos para seleccionar y controlar el poder político, sino también objetivos y resultados que se pretenden alcanzar, tales como el desarrollo económico, la justicia social o la igualdad.

Como es sabido, las definiciones procedimentales son mucho más fáciles de operacionalizar y de aplicar posteriormente al análisis empírico de los datos. De hecho, la gran mayoría de los estudios que he examinado y que han medido la calidad de las democracias lo han hecho a partir de este tipo de definiciones.

Sin embargo, tal y como hemos apuntado al principio, no podemos limitar la calidad de las democracias a las meras cuestiones políticas como: elecciones libre, corrupción o la impunidad en la toma de decisiones de los agentes públicos. Una de las características más destacadas en América latina es ese, la debilidad de los mecanismos de control del poder político existente tal y como recalca Mainwaring<sup>13</sup>. A lo que llegamos al origen de la conceptualización, no existe un consenso general sobre el análisis de la calidad democrática.

Para tener una visión más amplia de los conceptos, veamos cuáles son los estándares más utilizados en los estudios de calidad democrática encontrados, así como las definiciones más habituales de calidad democrática que como hemos visto, partiendo de la concepción de democracia de Dahl (Poliarquía). Ver tabla 1: Dimensiones de la calidad democrática en estudios recientes.<sup>14</sup>

Tal y como muy bien expone Barreda en el cuadro comparativo de conceptos de calidad democrática, vemos que no se encuentran estandarizados, por lo tanto se pone de manifiesto el desacuerdo a la hora de la estandarización de factores, ya que para algunos autores los criterios de control político y los índices de desarrollo humano entre los que se encuentran los derechos económicos y sociales son excluidos.

Como muy bien aporta Barreda, todos ellos recogen los estándares basados en el concepto de poliarquía de Dahl, en lo que se refiere a la definición de democracia política y democracia ciudadana. Esto es el reconocimiento de derechos y libertades civiles y políticos, básicas para el concepto de ciudadano, en segundo lugar Barreda, introduce el estándar común “responsiveness”, es decir la capacidad de respuesta del gobierno a las necesidades ciudadanas. Orden de preferencias y por último el estándar de participación ciudadana.

12. O’Donnell, Guillermo (2001), “La irrenunciabilidad del estado de derecho”.

13. Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán (2008), “Regime Legacies and Democratization: Explaining Variance in the Level of Democracy in Latin America, 1978-2004”. Documento de Trabajo -Kellogg Institute for International Studies.

14. Tabla 1 Noción de democracia como Poliarquía. Ensayo de Mikel Barreda 2009. Política y gobierno La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina. El autor ha incluido para facilitar la comparación bajo un mismo término expresiones equivalentes. Hablan del artículo reciente de Morlino (2009) se simplifica esta clasificación en cinco dimensiones de calidad democrática: rule of law, accountability, responsiveness, libertad e igualdad.



Asimismo, en estas definiciones de democracia como algo más que poliarquía, aparecen dos estándares más, la rendición de cuentas o “accountability”, en sus tres dimensiones, horizontal (instituciones), vertical (elecciones) y social (sociedad civil) y la existencia del *estado de derecho* y el imperio de la Ley basado en un sistema legal que garantice los derechos políticos, las libertades civiles y los mecanismos de rendición de cuentas. Sin un vigoroso estado de derecho, defendido por un poder judicial independiente, la igualdad y la dignidad de los ciudadanos están en riesgo (O’Donnell)<sup>15</sup>.

**TABLA 1: Noción de democracia como poliarquía**

Corbetta y Pérez-Liñán	Altman y Pérez-Liñán	Mainwaring y Pérez-Liñán
-2001	-2002	-2008
1. Derechos políticos y libertades civiles	1. Derechos civiles efectivos	1. Derechos políticos y libertades civiles
2. Gobernabilidad	2. Participación efectiva	
3. Representación	3. Competencia efectiva	
4. Participación ciudadana		
Noción de democracia como “algo más” que poliarquía		
Diamond y Morlino	Hagopian	Levine y Molina
-2004	-2005	-2007
I) Procedimentales:	I) Derechos:	1. Decisión electoral
1. Estado de derecho	1. Derechos políticos y libertades y civiles	2. Participación
2. Participación	2. Justicia y estado de derecho	3. Accountability (horizontal, vertical y social)
3. Competencia	3. Igualdad socioeconómica	4. Responsiveness
4. Accountability vertical		5. Soberanía
5. Accountability horizontal	II) Representación:	
	4. Accountability (horizontal y vertical)	
II) Sustantivas:	5. Responsiveness	
6. Libertad (derechos políticos y libertades civiles)	6. Satisfacción ciudadana y participación	
7. Igualdad (política y legal)		
III) Resultados:		
8. Responsiveness		

Pero, el cuadro comparativo de Barreda es escaso y no menciona al índice internacionalmente estandarizado por IDEA INTERNACIONAL<sup>16</sup>. En el cual si se produce un avance significativo en este campo, incluyendo en el apartado de legislación y derechos el reconocimiento de los derechos económicos y sociales. Ver tabla 2. Esta clasificación supone un avance tanto en el concepto de democracia como de calidad democrática con la inclusión dentro del índice de los derechos sociales y económicos y sociales.

15. Guillermo O’Donnell. “La irrenunciabilidad del estado de derecho”. 2001.

16. Guía práctica para Evaluar la Calidad de la Democracia de Idea Internacional. 2009

Algunos politólogos excluyen estos derechos, ya que para ellos van unidos al derecho de ciudadanía, y por tanto, no se deben introducir estos criterios, ya que el resultado de los mismos debe ser garantizados por los gobiernos elegidos y de sus políticas económicas, desligando de esta manera el desarrollo humano del concepto de democracia y siendo valorado como subsistema en muchos índices, como ahora veremos. Tabla 2: El Marco de trabajo para la evolución: visión de conjunto.

1. Legislación y Derechos	2. Gobierno representativo y responsable	3. Participación de la sociedad civil y el pueblo	4. Democracia más allá del Estado
1.1. Nacionalidad y ciudadanía	2.1. Elecciones libres y justas	3.1. Los medios de comunicación en una sociedad democrática	4.1. Influencias externas en la democracia del país
1.2. Estado de derecho y acceso a la justicia	2.2. El rol democrático de los partidos políticos	3.2. Participación política	4.2. Impacto democrático del país en el exterior
1.3. Derecho civiles y políticos	2.3. Gobierno eficaz y con capacidad de respuesta	3.3. Descentralización de la toma de decisiones	
1.4. Derechos económicos y sociales	2.4. Eficacia democrática del parlamento		
	2.5. Control civil de las fuerzas militares y policiales		
	2.6. Integridad en la vida pública		

Fuente: Guía práctica para evaluar la democracia de IDEA INTERNACIONAL.

La intención de incluir estos derechos en el marco de operación de IDEA INTERNACIONAL, como la mención del PNUD es noble, ya que los derechos económicos y sociales son imprescindibles para la existencia de una vida humana digna y en último extremo, estas condiciones deben ser garantizadas por los gobiernos.

La democracia no se puede producir ni se debe concebir si no se apoyan estos derechos, ya que la carencia de los mismos enarbola los radicalismos y las tensiones entre países y ciudadanos.

## **ANÁLISIS COMPARADO DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA**

Hasta aquí hemos precisado los conceptos de calidad democrática, se han expuesto sus definiciones, también hemos manifestado sus carencias en las mismas, así como sus carencias. En este apartado nos centraremos en la operacionalización de los índices existentes según los conceptos expuestos y los más utilizados.

En este apartado realizaremos un repaso por los índices estandarizados y que actualmente miden las democracias en el mundo. Posteriormente, realizaremos una comparación de los índices de calidad a través de los diecinueve países latinoamericanos, he incluido Cuba en el mismo para comparar la perspectiva de democracia en estos índices así como de calidad democrática.



En este apartado hemos seguido algunos de los índices utilizados por Manuel Alcántara Sáez<sup>17</sup>. Los índices comparados por Alcántara son el de Freedom House, el más antiguo de ellos, el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina o IDD (Fundación Konrad Adenauer) y el índice elaborado por “TheEconomistIntelligenceUnit” (EIU) un índice a escala global. En este trabajo he querido introducir en esta metodología el índice de IDEA INTERNACIONAL ya que introduce en su medición los derechos económicos y sociales y la defensa de mi hipótesis sobre la necesidad de incluir este tipo de derechos para la creación de un índice propio para América Latina.

### **LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA. ÍNDICES ESTANDARIZADOS. ÍNDICE DEL FREEDOM HOUSE**

El índice del Freedom House<sup>18</sup>, es el más antiguo de los existentes, se establecen sobre la base de las opiniones subjetivas de los expertos que evalúan el estado de la libertad global según la experimentan los individuos, se trata, en última instancia de una evaluación de los derechos y libertades que gozan las personas.

La escala<sup>19</sup> del índice es de 1 a 7, considerándose 1 libertad democrática total basada en dos aspectos: los derechos políticos y las libertades civiles y 7 no es un estado democrático.

La escala que utiliza es la siguiente: Freedom House, establece como libres a los países aquellos cuyos índices se sitúan entre el 1-2.5% de manera que bajo este análisis nos encontramos a 9 países de los 19 analizados son considerados libres. Considera “semi libres” aquellos que se encuentran entre el 3 y el 5, y en la categoría de no libres 5.5-7, solo se encuentra Cuba. Veamos la tabla actualizada para el año 2011<sup>20</sup>.

El Freedom House utiliza la clásica definición de democracia basada en los derechos políticos o democracia política (participación libre elección, derecho de voto, procesos legítimos de elecciones, competición de cargos públicos, existencia de partidos políticos y organizaciones y la opción de elegir representantes que tengan un impacto decisivo sobre políticas públicas) y en los derechos de participación o democracia ciudadana (libertades civiles: libertad de expresión, derechos de asociación, estado de derecho y autonomía personal sin interferencia del estado en la esfera privada de los ciudadanos). Bajo esta óptica tan sólo Cuba no sería considerada una democracia, lo cual me parece un análisis reducido si ponemos especial atención a los casos de Venezuela o Nicaragua, que aparecen revestidos bajo la apariencia democrática.

17. Manuel Alcántara, en su ensayo “Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina”, 2008, basa su estudio en 18 países Latinoamericano, excluye Cuba y Haití por no considerarlos democracias propiamente dichas. Para este estudio he actualizado los datos y completado las series temporales al año 2011. Los índices que repasa en su estudio son: Freedom House, IDD (Fundación Konrad Adenauer), TheEconomistIntelligenceUnit (EIU) y el elaborado por Levina y Molina (2007), que no he utilizado en este estudio por su falta de actualización de datos.

18. Índice Freedom House. Informe anual obtenido de la Web. <http://www.freedomhouse.org/>

19. Freedom House. En el caso de FH se ha utilizado el indicador de democracia electoral, que mide la garantía de los procedimientos políticos básicos de una democracia, sin abordar las cuestiones referidas a las libertades civiles. Los valores del indicador son cualitativos: “sí” es una democracia electoral o “no”.

20. Tabla 3. Índice de Democracia del Freedom House (FH). Elaboración Propia. Datos Informe Anual 2011 de F.H.

TABLA 3. INDICE DE DEMOCRACIA DEL FREEDOM HOUSE 2011

PAIS	INDICE DEMOCRACIA 2011	LIBERTAD PRENSA 2011
CHILE	1	PARCIALMENTE LIBRE
COSTA RICA	1	LIBRE
URUGUAY	1	LIBRE
PANAMA	1,5	PARCIALMENTE LIBRE
ARGENTINA	2	PARCIALMENTE LIBRE
BRASIL	2	LIBRE
REPUBLICA DOMINICANA	2	PARCIALMENTE LIBRE
MEXICO	3	PARCIALMENTE LIBRE
EL SALVADOR	2,5	PARCIALMENTE LIBRE
PERU	2,5	PARCIALMENTE LIBRE
BOLIVIA	3	PARCIALMENTE LIBRE
COLOMBIA	3,5	PARCIALMENTE LIBRE
ECUADOR	3	PARCIALMENTE LIBRE
HONDURAS	4	NO LIBRE
NICARAGUA	4,5	PARCIALMENTE LIBRE
PARAGUAY	3	PARCIALMENTE LIBRE
GUATEMALA	3,5	LIBRE
VENEZUELA	5	NO LIBRE
CUBA	6,5	NO LIBRE

Fuente: Elaboración propia. Datos Freedom House 2011.

### ÍNDICE DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO DE AMÉRICA

A continuación analizaremos el IDD, el índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD<sup>21</sup>) encontramos un índice mucho más completo, los objetivos con los cuales se creó este índice fueron “*La posibilidad de articular un conjunto de indicadores institucionales, sociales y económicos en la elaboración de un “Índice de Desarrollo Democrático Latinoamericano: IDD-Lat”, para encarar un trabajo de investigación que permitiera determinar el potencial de información existente en la región, y una propuesta metodológica que se concretan en el cálculo anual del índice desde el año 2002 a la actualidad*”.

Basa su análisis en cuatro dimensiones:

1. Dimensión I: condiciones básicas para la democracia.
2. Dimensión II: Respeto por los derechos políticos y libertades civiles.
3. Dimensión III: Calidad Institucional y Eficiencia Política.
4. Dimensión IV: ejercicio de poder efectivo para Gobernar que cuenta con dos sub-dimensiones:
  - a. Capacidad de Generar Políticas que garanticen el bienestar.
  - b. Capacidad de Generar Políticas que generen la eficiencia económica.

Bajo el análisis de estas dimensiones, establece cuatro grupos de países plenamente diferenciados de mayor, medio-alto, medio-bajo y menor desarrollo democrático según el siguiente baremo y excluye a Cuba como país democrático.

- El primer grupo “Desarrollo Alto Democrático” lo integran: Chile, Costa Rica y Uruguay. (8,00-10,00).
- El segundo grupo “desarrollo medio” lo forman: Perú, Panamá, Argentina, México y Brasil.(4,6 – 7,99).
- El tercer grupo o “de desarrollo democrático medio-bajo”, está compuesto por Honduras, Colombia, El Salvador, Bolivia, Honduras, República Dominicana y Paraguay con una puntuación que oscila entre los 4,5 y los 3,0 puntos.
- Y, el último grupo el de desarrollo mínimo democrático está integrado por Guatemala, Ecuador, Venezuela y Nicaragua países con una puntuación de 0 a 2,99.

Veamos la tabla nº4. Índice de Democracias 2011 según el IDD.<sup>22</sup>.

Por tanto, es un índice mucho más completo que el de Freedom House e incluye entre las sub-dimensión IV, los derechos sociales y económicos de bienestar entre los ciudadanos; pero sigue considerando los derechos económicos y sociales como sub-dimensiones, no como dimensiones de primer orden a la hora de tipificar la calidad democrática.

**TABLA 4. INDICE DE DEMOCRACIAS SEGÚN EL IDD 2011**

PAIS	INDICE DEMOCRACIA 2011
CHILE	10,00,
COSTA RICA	8,5
URUGUAY	8,907
PANAMA	5,142
ARGENTINA	4,986
BRASIL	4,835
REPUBLICA DOMINICANA	3,118
MEXICO	4,925
EL SALVADOR	3,464
PERU	6,067
BOLIVIA	3,326
COLOMBIA	3,692
ECUADOR	2,068
HONDURAS	3,23
NICARAGUA	2,927
PARAGUAY	3,636
GUATEMALA	1,898
VENEZUELA	2,469

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio anual de IDD.

EL INDICE THE *ECONOMISTINTELLIGENTEUNIT*

El tercer índice para analizar la calidad democrática va a ser el EIU, TheEconomistIntelligenteUnit<sup>23</sup>. La característica principal de este índice es que presenta un análisis global, y agrupa en cuatro categorías a 167 países, por tanto introduce las democracias latinoamericanas en el contexto mundial. Este índice basa su resultado utilizando 60 indicadores que se agrupan en cinco categorías: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política. Atendiendo a los resultados obtenidos clasifica a las democracias en relación a la puntuación de la siguiente manera:

- Democracias plenas—Entre 8 y 10 puntos.
- Democracias defectuosas—Entre 6 y 7,9 puntos.
- Regímenes híbridos—Entre 4 y 5,9 puntos.
- Regímenes autoritarios—Menos de 4 puntos.

Es decir, a grosso modo, la mitad de los países del mundo considerados no tienen el carácter de democráticos según esta clasificación y un tercio son directamente autoritarios. Veamos los datos globales reflejados en la tabla nº5. Clasificación de Democracias según el EIU 2011<sup>24</sup>.

TABLA 5. CLASIFICACIÓN DEMOCRACIAS SEGÚN EIU 2011

Tipo de régimen	Países	% de países	% de la población mundial
Democracias plenas	25	15	11,3
Regímenes híbridos	37	22,2	14
Democracias imperfectas	53	31,7	37,1
Regímenes autoritarios	52	31,1	37,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio de EIU 2011.

Para los diecinueve países de América Latina abordados en dicho estudio (incluyendo Cuba), solamente dos países de los comparados serían “Democracias Plenas”, Costa Rica y Uruguay. Diez países se encontrarían en las llamadas “Democracias Defectuosas” y las seis siguientes estarían en las llamadas “Democracias Híbridos”. Cuba se encontraría calificada como “Régimen Autoritario”, ocupando la posición 126 mundial y con una nota de 3,52 puntos sobre el ranquin. Ver tabla nº6 Índice global de EconomistIntelligenteUnit 2011<sup>25</sup>.

Bajo esta perspectiva y metodología se pone un gran énfasis en la opinión pública, lo que como es obvio se desprende de las encuestas, pero no se ha tenido en cuenta los niveles de desarrollo humano o de calidad de vida de los países para definir los criterios o parámetros o para evaluar el grado de democracia de los países.

La notable deficiencia de la calidad democrática bajo esta perspectiva y en mi opinión no es comparable, ya que la menor calidad se debe a la baja participación política y de la cultura política y la falta de tradición social. Los países analizados cuentan con un

23. Informe Anual del índice TheEconomistIntelligenteUnit. Disponible en la Web. EconomistIntelligenteUnit. <http://www.eiu.com/Default.aspx> Datos utilizados para el estudio 2011.

24. Tabla 5. Clasificación de Democracias según el EIU. Elaboración propia a través de los datos del estudio anual de EIU que proporciona la página web.

25. Tabla 6. Índice “TheEconomistIntelligenteUnit 2011” Fuente Elaboración Propia a través del informe anual. Año 2011. <http://www.eiu.com/Default.aspx>

bajo nivel de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas por tanto no son niveles comparables con otras democracias más arraigadas.

### **SOBRE EL ÍNDICE DE IDEA INTERNACIONAL**

Y no podíamos acabar esta comparativa sin mencionar el índice IDEA INTERNACIONAL<sup>26</sup>. IDEA es el Instituto Intergubernamental para la Democracia y la Asistencia Electoral, fue creada en 1995 y tiene sede en Suecia. Entre sus objetivos está la ayuda a los países para desarrollar instituciones democráticas, proporcionar foros y espacios de debate, investigaciones de campo y herramientas para la mejora de los procesos democráticos, promueve la rendición de cuentas y la transparencia en la mejora de los procesos democráticos y de administración pública.

Como hemos visto en la Tabla 2, elabora uno de los índices de calidad democrática más completos que existen, pero cuenta con un problema, no está internacionalmente aceptado el método por todos los países y en Latinoamérica tan solo constan los datos de Perú, lo cual dificulta su comparación. Por tanto, debemos esperar a que este índice se vaya desarrollando para poder obtener una perspectiva más completa y global de la calidad democrática.

**TABLA 6. INDICE GLOBAL THE ECONOMIST INTELLIGENTE UNIT 2011<sup>27</sup>**

INDICE THE ECONOMIST 2011			
PAIS	Índice Democracia 2011	Categoría	Ranking global
CHILE	7,54	Democracia defectuosa	35
COSTA RICA	8,1	Democracia plena	20
URUGUAY	8,17	Democracia plena	17
PANAMA	7,08	Democracia defectuosa	47
ARGENTINA	6,84	Democracia defectuosa	51
BRASIL	7,12	Democracia defectuosa	45
R. DOMINICANA	6,2	Democracia defectuosa	70
MEXICO	6,93	Democracia defectuosa	50
EL SALVADOR	6,47	Democracia defectuosa	61
PERU	6,59	Democracia defectuosa	56
BOLIVIA	5,84	Régimen híbrido	84
COLOMBIA	6,63	Democracia defectuosa	55
ECUADOR	5,72	Régimen híbrido	89
HONDURAS	5,84	Régimen híbrido	84
NICARAGUA	5,56	Régimen híbrido	91
PARAGUAY	6,4	Democracia defectuosa	62
GUATEMALA	5,88	Régimen híbrido	82
VENEZUELA	5,08	Régimen híbrido	97

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio anual de EIU.

26. IDEA INTERNACIONAL. <http://www.idea.int/>

27. TABLA 6. INDICE THE ECONOMIST INTELLIGENTE UNIT 2011. Elaboración propia a partir de los datos del estudio anual de EIU.

**REFLEXIONES Y DESAFÍOS**

Ahora debemos reflexionar sobre los índices presentados. Como podemos ver no existe una definición consensuada sobre calidad democrática, además se deja de lado la introducción de los estándares de desarrollo humano, íntimamente ligados a los derechos económicos y sociales. La historia del continente latinoamericano es especialmente singular, y desde nuestro punto de vista no es comparable con otras democracias más “industrializadas” como la de los países desarrollados ya que el prisma o el marco de comparación no puede ser el mismo.

Como hemos visto, tras los planes económicos fracasados para este continente, han aumentado las desigualdades económicas, políticas y sociales, por tanto, el concepto de desarrollo humano no debe, ni puede, ser excluido del concepto de democracia.

Es evidente que los conceptos de calidad democrática deben ir avanzando en esta dirección, ya que no puede medirse su calidad en conceptos limitados de la democracia, se debe exigir también un desarrollo de las instituciones, de sus órganos de control y se debe avanzar en la garantía de los derechos económicos y sociales.

Se considera el desarrollo humano como un proceso en sí mismo en el cual debe ser garantizado por las democracias, por tanto, entendemos la democracia como algo más que la suma de derechos de participación o civiles, es concebida como la movilización efectiva de los recursos económicos, sociales y culturales a favor de un proceso más equitativo de distribución de la riqueza y el poder completa los derechos humanos.

Por este motivo, y a modo de desafío, vemos en el caso de la singularidad latinoamericana por sus peculiaridades sociales, económicas e históricas hacen que sea imposible compararlas con democracias más avanzadas como hace el UIE. Por tanto encontramos que los índices de calidad democracia existentes son escasos, por ello se hace necesaria la construcción de un índice de calidad democrática propio para el continente por las siguientes razones.

1. Las desigualdades socioeconómicas históricas de la región afectan a sus estándares en dos vías: existen serias dificultades de expandir la democracia y la ciudadanía más allá de lo establecido por el régimen.
2. La deficiente difusión de los valores democráticos entre la ciudadanía en todos sus planos, sobre todo en la esfera civil con las consecuentes deficiencias en la educación sostiene esta hipótesis.
3. Las democracias industrializadas o europeas con las cuales son comparados los países latinoamericanos son diametralmente opuestos, ya que en Europa la vigencia del Estado de Derecho, los derechos civiles e incluso los sociales precedieron a la consolidación de los derechos políticos y posterior instauración democrática.
4. La mayor parte de las democracias latinoamericanas se encuentran en fase de implantación muy débil incluso de retroceso en comparación con los datos del 2010.
5. Hasta la década de los 90 los problemas eran resueltos con la intervención armada eso ha generado mucha desestabilidad en las zonas.
6. Latinoamérica se está transformando muy rápidamente, los últimos informes del FMI sostienen que el continente latino será el que más se desarrolló los próximos 30 años, en lo que se está llamando “reformas de segunda generación”.
7. Y por último, América latina sigue conformada por un gran número de países en vías de desarrollo, con altos niveles de desigualdad y pobreza y a su vez por zonas que concentran altos niveles de ingresos. Además las democracias pobres también lo son en términos de derechos y libertades, por tanto, no pueden compararse con países del norte. ■