

PROLOGO

Con satisfacción presentamos nuestro primer informe sobre el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina, IDD-Lat, porque -a pesar de las dificultades reales de la región en el proceso de avance hacia una mayor evolución democrática de sus instituciones y sociedades- estamos convencidos que hemos iniciado un camino importante en la tarea de destacar logros y virtudes de ese proceso, y exponer sus vicios y falencias, para ayudar a imitar los primeros y eliminar y evitar estos últimos, para el desarrollo regional.

Han sido múltiples los reclamos en la región para establecer mediciones de los avances y retrocesos de la democracia. En función de ello asumimos el desafío de formular una metodología transparente, técnicamente sólida, dispuestos a enfrentar y vencer el principal obstáculo: lograr un conjunto de datos homogéneos y confiables.

Como la tarea es perfectible, estamos seguros que en las próximas ediciones, en base al trabajo de los múltiples organismos que intentan describir el acontecer económico, social, institucional y político de América Latina y a nuestro propio esfuerzo, iremos perfeccionando y completando los aspectos que pretendemos mensurar y comparar en la evolución de la democracia regional.

Mientras los protagonistas, los analistas y observadores de la realidad latinoamericana entienden que el déficit político (de partidos, dirigentes e instituciones) es la causa fundamental del escaso avance democrático, no existen datos nacionales confiables en prácticamente ningún país, que hablen de la vida democrática de los partidos, del nivel de formación de los dirigentes, ni de la calidad de las instituciones de la democracia. La mayor parte de los escasos datos existentes se miden por encuestas y, por lo tanto son cualitativos y de apreciación subjetiva. Son percepciones parciales de la realidad por lo que no es razonable aceptar su extensión al conjunto sin temor de generalizar expresiones, o a veces intereses, sectoriales de acotada visión espacial.

Como siempre sucede, sólo la institucionalización de esfuerzos como el aquí presentado, torna posible denotar los vacíos o señalar las falencias.

Por todas estas consideraciones, pretendemos que los resultados totales y parciales que arrojan tanto el IDD-Lat 2002, como el IDD-Lat 2003, no sean utilizados con otra finalidad que la de detectar “caminos virtuosos” en el proceso de desarrollo de la democracia latinoamericana. En ningún modo se trata de establecer una competencia regional con ganadores y perdedores, sino una visualización de los problemas propios de cada sociedad y cada democracia para detectar las dificultades y superarlas, conociendo además, cómo hacen sus vecinos que sí lo han logrado.

El IDD-Lat pretende estimular y destacar las virtudes propias de cada país, sin confrontarlas con espejos lejanos a su realidad, para optimizar las potencialidades e instrumentos que el presente histórico, cultural, social y político ofrece en la región. La mejor manera de lograr este objetivo es, precisamente, poniendo en evidencia a quienes lo logran parcial o totalmente, porque ese ejemplo no sólo es vecino, sino también está al alcance de la mano.

El riesgo de una “globalización del pensamiento único” se ha extendido a la democracia y, aunque es usual reconocer que las regiones desarrolladas han seguido su propio modelo de desarrollo democrático, en el caso de América Latina, los patrones de comparación habitualmente utilizados han llevado a mirarla siempre desde el prisma del “primer mundo”,

como si no fuera necesario también aquí establecer un “camino propio” para atender a las circunstancias singulares de estos pueblos, signados por historias y necesidades diferentes.

En la presentación de este trabajo, hemos tenido particular cuidado – a pesar de las limitaciones de espacio propias de una publicación- en exponer y transparentar todas las cuestiones metodológicas que permiten analizar la composición de los indicadores, conocer las fuentes utilizadas y los métodos de ponderación y cálculo de las distintas dimensiones que integran el IDD-Lat.

Como toda tarea intelectual de esta naturaleza, el IDD-Lat es una aproximación a la realidad, y por ende es opinable. La Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com, realizan a través de éste y otros trabajos, aportes convergentes con el desarrollo democrático de América Latina, para el análisis comparativo de la evolución de las instituciones y de las sociedades de la región, y del comportamiento de las dirigencias nacionales en la dura tarea de encauzar a cada país en una senda de democracia, bajo los principios de libertad, equidad y transparencia.

Hemos recibido múltiples adhesiones de instituciones y líderes a esta iniciativa. Esperamos que este primer resultado alcanzado contribuya al logro de más y mejor democracia en Latinoamérica.

Hans Blomeier

Jorge Arias

AGRADECEMOS el esfuerzo y colaboración puesto en la tarea por los integrantes del equipo de trabajo de Polilat.com, coordinado por la Lic. Fabiana Cianfanelli; a la responsable del Area de Metodología, Lic. Elfreedes Sales Navas; al responsable del Area de Información y Procesamiento Lic. Juan Turi; al responsable del Area Estadística y Matemática Lic. Agustín Méndez; a la responsable de Diseño, Compaginación y Edición, Sra. Claudia Guzzo y a todos los integrantes del equipo de trabajo, como así también el permanente apoyo del personal de la Representación Argentina de la Fundación Konrad Adenauer, en particular el esfuerzo permanente de la Sra. Mónica Bing.

Agradecemos también la colaboración de organismos e instituciones que nos brindaron desinteresadamente su apoyo, haciendo posible esta publicación.

INTRODUCCIÓN

Latinoamérica es hoy un territorio geopolítico democrático, sin embargo, no hay satisfacción en las sociedades que la componen respecto del comportamiento de las instituciones, de las dirigencias nacionales y de buena parte de los actores sociales y económicos que las integran.

Es necesario medir el desempeño de las democracias latinoamericanas, en base a parámetros propios y con referencias específicas a sus particularidades históricas, culturales, sociales y económicas, para ayudar a clarificar la situación tanto hacia el interior de cada sociedad democrática, como hacia quienes interactúan desde el plano internacional con cada uno de los países.

Existen hoy bancos de información sobre diversos aspectos de la vida de los países latinoamericanos. Se observa una creciente divulgación de mediciones confiables en el campo social, político e institucional que, si bien no llegan a responder todas las necesidades de información, dan cuenta de la complejidad de cada sociedad, y permiten elaborar tendencias generales del comportamiento tanto de las instituciones, como de los ciudadanos y su dirigencia. Son muchos los datos socioeconómicos existentes merced a la acción de los organismos internacionales (BM, FMI, BID, CEPAL, PNUD, entre otros), los que son homogéneos, comparables y de fácil acceso, aunque debe hacerse la salvedad que presentan un cierto retraso entre su obtención y posterior publicación.

La democracia se ha instalado durante las últimas dos décadas en todo el territorio de América Latina, con la sola excepción de Cuba. Al mismo tiempo, los países de la Región han iniciado, con diferentes matices e intensidades, un proceso de reformas políticas y económicas tendientes a instaurar la economía social de mercado en el marco de una democracia pluralista y participativa.

No existen, sin embargo, parámetros de comparación de esos procesos ni del nivel de eficiencia en su desarrollo, que permitan destacar los avances y señalar los retrocesos. La Declaración del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas en octubre de 2000 lo reconocía al sostener: *“Proponemos el establecimiento de una tarjeta de evaluación de responsabilidad para medir el progreso en las dimensiones democráticas, y que sirva de base para implementar mejoras en la calidad de la democracia en cada uno de nuestros países. Reconocemos que la democracia es una blanco móvil; tiene múltiples dimensiones y los países pueden avanzar o retroceder en cualquiera de estas dimensiones de manera simultánea. También reconocemos que la democracia exige que los líderes se responsabilicen de cara a los electores. Pedimos a los gobiernos del hemisferio que asuman sus responsabilidades entre sí y ante sus propios ciudadanos mediante la evaluación franca de sus prácticas democráticas.*

Una tarjeta de evaluación de responsabilidad puede servir como fuente de información para que los gobiernos y las sociedades establezcan prioridades en sus programas de ayuda.

Esta tarjeta de evaluación de responsabilidad puede ser usada también como una señal inicial que indique a un país y a la comunidad internacional el posible deterioro de una o más de una de las dimensiones de la democracia. Tal indicador inicial puede ayudar a prevenir una grave erosión de la calidad democrática, proporcionándoles el tiempo necesario a los ciudadanos, a las burocracias nacionales, y a los organismos de ayuda internacional para que actúen e implementen nuevos programas o reformas para contraatacar dicha erosión”. Sin embargo, hasta el presente no ha habido más que intentos académicos y parciales para resolver la cuestión

La posibilidad de articular un conjunto de indicadores institucionales, sociales y económicos en la elaboración de un **“Índice de Desarrollo Democrático Latinoamericano: IDD-Lat”**,

ha impulsado a la Fundación Konrad Adenauer con la participación del Portal *Polilat.com*, a encarar un trabajo de investigación que permitiera determinar el potencial de información existente en la región, y encarar una propuesta metodológica para el cálculo anual del índice.

De esta forma se propone realizar un aporte concreto para el análisis comparativo, tanto a nivel global como en aspectos parciales del comportamiento democrático de gobiernos y sociedades en Latinoamérica.

1.1. EL IDD-LAT

A efectos de la medición del IDD-Lat tomaremos inicialmente en consideración a los 17 países de la América Latina continental que cuentan con una frecuencia y calidad de información más confiable, aunque esperamos que en las sucesivas mediciones del índice podremos ir incorporando a más países hasta cubrir toda la Región.

Junto a las dificultades propias de todo proceso de transformación o reconversión sistémica de la relación entre los integrantes de una sociedad, entre los pueblos y sus gobiernos, y aún entre diferentes países, han aparecido dos frentes conflictivos que limitan la voluntad y la acción de los gobiernos de la Región :

- a) **No existe un índice que permita comparar las naciones latinoamericanas estableciendo las diferencias entre los niveles de reforma alcanzados; ni la eficacia y eficiencia de las ya realizadas; ni tampoco la eventual ausencia de ellas en aspectos que se consideran sustanciales para el funcionamiento de la democracia moderna. Los intentos realizados, en general, toman como referencia otras realidades que muy posiblemente no resultan extrapolables a las características, las realidades y los objetivos políticos y sociales de los países latinoamericanos.** En consecuencia, los actores internacionales (Organismos Multilaterales, Gobiernos, Bancos e Inversores Institucionales y privados) no cuentan con información confiable que les permita clasificar y comparar la performance de transformación democrática llevada a cabo en cada país.
- b) **Los agentes económicos y sociales de cada país se ven enfrentados a procesos y cambios que, aunque imprescindibles, a menudo no resultan populares. Estas transformaciones deben ser afrontadas sin que existan parámetros concretos y mensurables que den cuenta de los avances o retrocesos comparativos entre las sociedades latinoamericanas que transitan un camino parecido, y sin que resulte posible establecer el nivel de efectividad en la tarea realizada por los Estados y las Comunidades Nacionales.** Esa ausencia de información posibilita que algunos grupos de intereses -minoritarios en muchos casos, pero con gran capacidad de despliegue mediático- logren instalar en las sociedades nacionales una visión pesimista y de desaliento para encarar estos procesos, generando convulsiones políticas, sociales y/o económicas que terminan paralizando o abortando en algunos casos la voluntad de transformación y, en otros, logrando una redefinición de objetivos y metas que limitan o deforman sus alcances.

1.2. LA VALORACIÓN DE LA DEMOCRACIA

En los decenios de 1980 y 1990 el mundo progresó extraordinariamente hacia la apertura de sistemas políticos y la ampliación de las libertades políticas. 81 países tomaron medidas importantes orientadas hacia la democracia, y actualmente 140 de los casi 200 países del mundo convocan elecciones multipartidistas, más que en cualquier otro momento de la historia. Pero la euforia del final de la guerra fría ha cedido a una realidad de la política del siglo XXI plena de claroscuros que nos muestran que:

- ❖ Desde 1980, 81 países han adoptado medidas importantes orientadas a la democracia, y 33 regímenes militares han quedado reemplazados por gobiernos civiles
- ❖ De los casi 200 países del mundo, 140 celebran actualmente elecciones multipartidistas, más que en ningún momento de la historia
- ❖ En el año 2000 había 37.000 organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales registradas, un 20% más que en 1990. Más de 2.150 ONG han sido reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, y 1.550 están asociadas con el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas
- ❖ 125 países, con el 62% de la población mundial, tienen medios informativos libres o parcialmente libres
- ❖ Entre 1970 y 1996 el número de diarios de los países en desarrollo se ha duplicado holgadamente, pasando de 29 a 60 ejemplares por cada 1.000 personas, y el número de televisiones se ha multiplicado por 16
- ❖ El número de países que ratifican los seis pactos y convenios de derechos humanos ha aumentado considerablemente desde 1990. Las ratificaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aumentaron de 90 a unas 150
- ❖ En 10 países, más del 30% de los parlamentarios son mujeres
- ❖ La proporción de la población mundial que vive en la pobreza extrema descendió del 29% en 1990 al 23% en 1999
- ❖ De las 81 democracias nuevas, solamente 47 son totalmente democráticas. Otras muchas no parecen estar en transición hacia la democracia o han vuelto a caer en un régimen autoritario o están en conflicto
- ❖ Solamente 82 países, con un 57% de la población mundial, son enteramente democráticos
- ❖ 51 países no han ratificado el Convenio Internacional sobre la Libertad de Asociación de la Organización Internacional de Trabajo, y 39 países no han ratificado su Convenio sobre la negociación colectiva
- ❖ 61 países, con el 38% de la población mundial, carecen todavía de medios informativos libres
- ❖ 106 países siguen restringiendo importantes libertades civiles y políticas
- ❖ En todo el mundo solamente el 14% de los parlamentarios son mujeres –y en 10 países no hay ninguna parlamentaria
- ❖ Los directores ejecutivos que representan a Alemania, Arabia Saudita, Estados Unidos, Federación de Rusia, Francia, Japón y el Reino Unido tienen el 46% de los derechos de voto en el Banco Mundial, y el 48% en el Fondo Monetario Internacional
- ❖ El hambre y la pobreza continúan con una fuerte presencia en la geografía democrática de los países en desarrollo y son una fuente de alimentación de regímenes autoritarios en los países más pobres.

América Latina ha sido desde siempre un territorio de esperanzas, aparentemente preparado para su incorporación plena a las regiones más desarrolladas del planeta. Sin embargo las carencias institucionales, las dificultades propias y la incapacidad de asociación, entre otras múltiples causas han venido frustrando esa posibilidad.

Durante la década pasada la "invasión" de la democracia que se extendió por toda la geografía regional, un conjunto de reformas económicas e institucionales y el logro de buenos índices de crecimiento en casi toda la región, hicieron pensar que se iniciaba un camino de desarrollo que coronaría las expectativas postergadas. Sin embargo, los primeros años de esta década la explosión de conflictos se sucede, las instituciones crujen y los instrumentos de la democracia, en particular la política y los políticos, son puestos bajo severo cuestionamiento por buena parte de las comunidades nacionales.

De allí que para no perder el esfuerzo realizado es imprescindible rescatar y comparar los esfuerzos y los resultados que en cada una de las complejas dimensiones que caracterizan a la democracia, permitan su evaluación y la propuesta de nuevas acciones para su perfeccionamiento.