



# GOBERNANZA, DEMOCRACIA Y DESARROLLO en América Latina y el Caribe

Mayo 2022



## Documento de diagnóstico y recomendaciones de política pública\*

\* Este documento ha sido elaborado conjuntamente por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y por El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bureau Regional de América Latina y el Caribe. El documento se realizó bajo la dirección de Kevin Casas-Zamora y Daniel Zovatto por parte de IDEA Internacional y de Luis Felipe López-Calva y Diego Zavaleta por parte del PNUD y por un equipo compuesto por Tomás Quesada (IDEA Internacional) y Santiago Rodríguez, Kimberly Bolch y María Pinedo (PNUD). Ambas organizaciones agradecen a Denise Dresser, Sergio Bitar, Cristóbal Rovira, José Ugaz, Fernando Carrillo, Silvia Hernández, Claudia Heiss, Benigno Alarcón, Andrés Malamud y Daniel Chasqueti por sus contribuciones a este documento.  
Diseño: Sandra Pérez

# CONTENIDO

|    |   |    |
|----|---|----|
| 1. | Contexto  | 8  |
| 2. | El desempeño económico como motor del descontento social    | 12 |
| 3. | Desafección representativa y democrática                    | 19 |
| 4. | Rezago y deterioro en la construcción del Estado de derecho | 29 |
| 5. | Dimensión internacional y regional de la gobernanza         | 34 |
| 6. | Conclusión  | 37 |
| 7. | Recomendaciones de política pública                         | 40 |
| 8. | Bibliografía  | 48 |

# PRÓLOGO

Este documento, elaborado conjuntamente entre el Bureau para América Latina y el Caribe del PNUD e IDEA Internacional, surge de una preocupación compartida sobre la calidad de la gobernanza en los países de América Latina y el Caribe (ALC) y el estado de su gobernabilidad. Es cada vez menos claro que los sistemas políticos de la región tengan la capacidad para responder efectivamente a las necesidades y expectativas socioeconómicas de la población, así como para canalizar la creciente conflictividad social y polarización política que exhibe la región. Como resultado de ello, es cada vez mayor la presión existente sobre la institucionalidad democrática construida en ALC a lo largo de más de cuatro décadas.

Estudios previos realizados por ambas organizaciones evidencian una interrelación profunda entre dos caras de la misma moneda del desarrollo humano: el desempeño económico y la distribución de la riqueza, por una parte, y la legitimidad y funcionalidad de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho, por otra parte. Resulta más necesario que nunca analizar en la región las complejas interacciones entre ambas dimensiones que, en algunos casos, generan procesos virtuosos entre ellas, y en otros casos generan procesos de mutuo debilitamiento. Ese análisis no debe ser, sin embargo, un mero ejercicio intelectual. Es preciso que, además de ayudar a comprender la abigarrada realidad de los procesos de construcción del desarrollo humano y la democracia en la región, el ejercicio conduzca a recomendaciones de política pública que ofrezcan respuestas a los desafíos identificados.

Con dichos objetivos en mente, ambas organizaciones consideran pertinente avanzar en la discusión de la noción de gobernanza, sus componentes e interrelaciones en ALC. La gobernanza se refiere a una serie de (inter)acciones entre actores estatales y no estatales para formular e implementar políticas y reformas sociales, económicas e institucionales relacionadas con el acceso y/o el ejercicio del poder, con el objetivo de mejorar la gobernabilidad de los sistemas políticos. La gobernabilidad, por su parte, es una cualidad: las sociedades son más o menos gobernables según la presencia, capacidad y calidad de varios factores como condiciones óptimas y equitativas de desarrollo humano, social y económico; Estados bien financiados y con la capacidad de ejercer un control efectivo sobre sus territorios; y Estados de derecho que garanticen el principio de legalidad y la impartición de justicia, entre otros.

Utilizando la noción de gobernanza en su acepción democrática y efectiva como punto de partida, el presente documento desarrolla cuatro temas medulares para la región de ALC: primero, el desempeño económico como motor del descontento social; segundo, la desafección representativa y democrática; tercero, el rezago y deterioro en la construcción del Estado de Derecho; y cuarto, la dimensión internacional y regional de la gobernanza. El documento también ofrece 12 líneas de acción y 30 recomendaciones de política pública sobre aspectos concretos de la gobernanza en la región.

En el desarrollo de esos temas medulares y recomendaciones, el documento pone especial énfasis en la vulnerabilidad económica de la clase media, en la persistente desigualdad del ingreso y en la creciente percepción de una cultura del privilegio arraigada en las élites políticas y en quienes lucran con el Estado. También se profundiza en la desafección con las instituciones democráticas representativas, en especial los partidos políticos y parlamentos, y en la manera en que se ha respondido a este enojo ciudadano con reformas institucionales que han incrementado la fragmentación política y, en algunos casos, los peores rasgos de los sistemas presidenciales. Se advierte, también, sobre los riesgos que dicha desafección presenta para la vigorización de liderazgos populistas y autoritarios y, a su vez, sobre el peligro que dichos liderazgos suponen para el Estado de Derecho y la democracia.

También se analiza cómo la corrupción, la violencia y la impunidad —lastres de larga data en la región— son al mismo tiempo causa y consecuencia del rezago que tiene la región en la tarea de fortalecer al Estado de Derecho, quizá el aspecto más deficitario de la tarea de construcción democrática de la última generación en ALC. Asimismo, se reflexiona sobre cómo los gobiernos subnacionales y las estructuras de integración regional en ALC pueden colaborar con la mejora de gobernanza en los países de la región.

No obstante la multitud de retos que asedian a la democracia en la región, el documento también es claro en reconocer fortalezas en los sistemas políticos latinoamericanos. En particular, la notable capacidad para celebrar elecciones democráticas con transparencia y niveles comparativamente altos de participación ciudadana, así como el activismo cívico y social que ha emergido, precisamente, como resultado del descontento ciudadano y, también, de los avances logrados por la región en materia de protección de los derechos civiles y políticos. Varios de los movimientos sociales visibles en los últimos años no solo buscan manifestar su enojo y frustración con el statu quo, sino también reivindicar derechos, combatir las distintas formas de exclusión y defender el carácter democrático e incluyente de los procesos políticos. Hoy la población joven de la región, así como los colectivos feministas y otros grupos tradicionalmente excluidos de las esferas de poder, cuentan con herramientas digitales nuevas y agendas muy distintas a las de los actores que fueron protagónicos durante las transiciones hacia la democracia. Eso representa una oportunidad para que las instituciones y procesos políticos de la región sean más participativos e incluyentes.

Este documento hace un llamado urgente para dimensionar los riesgos que implica para la estabilidad social, económica y política de ALC el deterioro en la calidad de su gobernanza y gobernabilidad, en un contexto en el que los efectos institucionales y socioeconómicos de la pandemia de la COVID-19 aún están por manifestarse a plenitud. Nunca ha sido tan necesario repensar los pactos sociales vigentes y diseñar instituciones públicas y sistemas de gobierno con las capacidades suficientes para dar respuesta a las demandas de la población de la región. PNUD e IDEA Internacional invitan a gobiernos, partidos políticos, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y población en general a unirse a esta discusión impostergable.



**Luis Felipe López Calva**

Subsecretario General de la ONU  
Director Regional para América Latina y el Caribe  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



**Kevin Casas Zamora**

Secretario General de IDEA Internacional



# RESUMEN EJECUTIVO

La pandemia de la COVID-19 ha evidenciado y exacerbado los problemas crónicos de gobernanza y la baja calidad de la gobernabilidad que sufren los países de América Latina y el Caribe (ALC).

Este documento resalta seis problemas principales:



(1) bajas y erráticas tasas de crecimiento económico



(2) alta desigualdad del ingreso y concentración de la riqueza



(3) estados fiscalmente constreñidos



(4) desafección representativa y democrática



(5) fragmentación y polarización del sistema político



(6) rezago y deterioro del Estado de Derecho

La manera en que estos seis problemas interactúan tiene consecuencias profundas para el manejo ordinario de los asuntos públicos, los derechos y libertades de los ciudadanos y la legitimidad del sistema democrático. El diagnóstico advierte sobre la vulnerabilidad económica de la clase media baja, debido a la fragmentación del mercado laboral (formalidad-informalidad, baja-alta productividad) y la segmentación de la seguridad social. También advierte sobre la fragilidad de los hogares más pobres que dependen extensamente de los programas de asistencia social para satisfacer sus necesidades más básicas. Paralelamente, los percentiles más altos continúan aumentando sus ingresos, lo que se suma a una histórica concentración de la riqueza en estos segmentos de la población. Central a este desbalance están los débiles y regresivos sistemas tributarios de los Estados. La precariedad y vulnerabilidad económica ha profundizado un sentimiento de exclusión económica que, junto con un endurecimiento de las opiniones ciudadanas sobre la corrupción y la percepción de una cultura del privilegio arraigada en las élites políticas, y en quienes lucran de manera excesiva con el Estado, se ha traducido en un sentimiento de enojo ciudadano. Una de las caras de ese enojo es la desafección representativa con las instituciones democráticas representativas, en especial los partidos políticos y parlamentos. La manera en que se ha respondido a esta desafección, tanto en la práctica como con reformas institucionales, ha resultado en sistemas políticos fragmentados y polarizados y en la concentración de facultades en los poderes ejecutivos. Como

consecuencia, las capacidades de negociación y acuerdo político y social se han deteriorado, en algunos casos el hiperpresidencialismo se ha robustecido y las condiciones de exclusión socioeconómica –agravadas por la pandemia– persisten. Esto es terreno fértil para la vigorización de liderazgos populistas, autoritarios y antisistema. Dichos liderazgos representan una amenaza directa a la democracia no por la forma en que acceden al poder (por la vía de elecciones) sino por el debilitamiento del Estado de Derecho, especialmente de los pesos y contrapesos constitucionales. Este deterioro (por negligencia) o debilitamiento (deliberado) erosionan las reglas y procesos que proveen estabilidad, eficacia y legitimidad a la gobernabilidad democrática. A su vez, la corrupción, la violencia y la impunidad –lastres de larga data en la región– son al mismo tiempo causa y consecuencia del rezago histórico que tiene la región en el fortalecimiento del Estado de Derecho desde las transiciones democráticas. La violencia y la impunidad tienen también efectos perniciosos sobre la vida e integridad de las personas, lo que corroe la convivencia democrática y limita la participación ciudadana. A pesar de todo lo anterior, una ciudadanía más empoderada políticamente y consciente de sus derechos es también visible en las numerosas muestras de protesta social, en la regularidad con que se celebran elecciones y en los niveles de participación electoral. Esto último denota una historia más compleja en materia de exclusión/participación política en la región. Si bien los avances en materia electoral y desarrollo humano de las últimas décadas han permitido que intereses sociales que antes no estaban representados políticamente ahora lo estén, estos no se han traducido inmediatamente en políticas públicas a su favor. Esto es resultado tanto de un rezago temporal y natural de las democracias electorales como las deficiencias en la gobernanza y problemas en la gobernabilidad previamente señalados. Importa también resaltar que los retos presentes para mejorar esa gobernanza y gobernabilidad en la región solo se agravarán durante la próxima década (de no atenderse adecuada y prontamente), dado que los efectos completos tanto institucionales como socioeconómicos de la pandemia tardarán aún tiempo en decantarse.

1

Contexto



La pandemia de la COVID-19 (en adelante “la pandemia”) ha puesto una presión adicional sobre las estructuras de gobernanza en América Latina y el Caribe (ALC), las que ya mostraban signos de deterioro y debilitamiento. Estas nuevas presiones van desde los predicamentos de las autoridades electorales para organizar elecciones en ausencia de mecanismos especiales para votar de manera remota, la preocupación por el uso de poderes ejecutivos extraordinarios para hacer frente a la emergencia, las limitaciones de los Estados para contener los contagios y proveer servicios de salud de calidad, y la dificultad para articular acuerdos socioeconómicos integrales que protejan a la población vulnerable y hagan viable la recuperación pospandemia. A un año antes del arribo de la pandemia, varios países de la región lidiaban con multitudinarias protestas y movilizaciones sociales en contra de la pobreza, la desigualdad y la corrupción. Durante la pandemia, los 23 países de la región han experimentado protestas (IDEA, 2021b), alimentadas por la frustración de los ciudadanos ante lo que consideran respuestas inadecuadas a esta o dirigidas en contra de propuestas de reformas consideradas injustas o sin el apoyo popular suficiente. De la misma manera, investigaciones en curso sobre la actuación de algunos jefes de Estado para contener la pandemia podrían precipitar nuevas crisis constitucionales.

Subyacente a este contexto se encuentran dos preocupaciones específicas para el futuro democrático de la región: primero, sin mejoras sustanciales en la calidad y capacidad de la gobernanza, puede emerger una *mayor polarización política, inestabilidad social e incluso enfrentamientos violentos entre ciudadanos y Estados* debido a las devastadoras consecuencias socioeconómicas de la pandemia, que además tardarán un largo tiempo en decantarse completamente. Estos efectos representan un riesgo severo para la gobernabilidad, los derechos humanos, el Estado de derecho y para la democracia misma. Segundo, y en relación cercana con la primera preocupación, los *pactos sociales en la región muestran grietas profundas*, con ciudadanos cada vez menos dispuestos a contribuir económicamente con el Estado bajo el argumento de que sus necesidades básicas y expectativas de desarrollo son insuficientemente cumplidas o del todo ignoradas.

Entre las razones principales para estar preocupados por la calidad de la gobernanza en la región de ALC, está la urgente necesidad de proteger las transformaciones significativas en materia de democracia y desarrollo humano de las últimas cuatro décadas. De acuerdo con el Informe sobre el Estado de la Democracia en las Américas 2021 de IDEA Internacional (2021d), ALC sigue siendo la tercera región más democrática del mundo. De un total de 23 países de ALC, 18 se consideran democracias (78%). Por lo tanto, la región se sitúa por detrás de América del Norte (que tiene un 100% de democracias) y Europa (donde el 89% de los países son democracias) en cuanto a regiones con más democracias del mundo, pero está por delante de Asia y el Pacífico (56%) y África (36%). Además, el número de democracias en ALC no ha variado en los últimos dos años, a pesar de los efectos disruptivos de la pandemia, lo que demuestra un alto nivel de resiliencia. De la misma manera, de acuerdo con el Informe sobre desarrollo humano 2020 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2020), la región de ALC también ha experimentado importantes mejoras en sus niveles de desarrollo humano desde 1990, transitando de un nivel de desarrollo humano medio a uno alto en el 2010 y manteniendo ese estatus durante la última década (PNUD, 2020).

Sin embargo, a pesar de estos y otros logros importantes, es fundamental poner la lupa en los componentes de la democracia y desarrollo humano que han mostrado signos de retrocesos y letargo, particularmente en las últimas dos décadas, y que han dado pie a que se empiece a hablar de una crisis de la gobernabilidad (PNUD, 2021c) o una crisis de la democracia (Zovatto, 2018). Según también el *Informe sobre el Estado de la Democracia en las Américas 2021* (IDEA Internacional 2021d), a pesar de la resiliencia mostrada durante la pandemia, la mitad de las democracias de la región han sufrido de erosión y la mayoría de las democracias de la región se han estancado en un nivel de desempeño medio. Especialmente preocupantes son las acciones intencionadas en algunos países para restringir las libertades de expresión y de prensa, para atacar a las autoridades electorales y a los jueces, y para debilitar el control constitucional sobre la autoridad del poder ejecutivo. Estos comportamientos, junto con la persistencia de la delincuencia, la corrupción y la impunidad, amenazan los fundamentos mismos del Estado

de Derecho en la región, con el consiguiente impacto sobre las libertades civiles y políticas, la capacidad de garantizar elecciones libres y justas, y el ejercicio de la plena participación ciudadana.

Asimismo, el sentimiento de expectativas rotas que se produce en gran parte de la población, principalmente durante la última década, ha tenido consecuencias fundamentales para la convivencia democrática, generando ciclos nocivos que se retroalimentan entre la esfera económica y la política. Uno de los principales indicadores es la caída del apoyo a la democracia en la región (Latinobarómetro, 2018; Zechmeister y Lupu, 2019). Meses antes de declarar oficialmente la pandemia, varios países de ALC ya estaban lidiando con protestas masivas y demostraciones de descontento social. Las consecuencias políticas de tener economías con alta desigualdad de ingreso y momentos prolongados de mediocre crecimiento económico ha sido un motivo central de las tensiones sociales en el proceso de desarrollo de ALC. La región experimentó un crecimiento del PIB muy dinámico y superior al promedio mundial en el periodo 2003-2013; sin embargo, a partir del 2013 el desempeño económico mostró una importante caída en comparación con la economía global. Previo al inicio de la pandemia, durante el 2019, la economía estaba prácticamente estancada, creciendo por debajo del 1 por ciento. Finalmente, la pandemia provocó una caída del PIB del 7,4 por ciento en ALC en el 2020, mientras que en el resto del mundo esa caída fue del 3,5 por ciento.

Durante las últimas dos décadas, ALC ha logrado consolidarse como una economía de ingresos medios, pero no ha logrado dar el salto hacia una *sociedad de clase media*. La población que logró superar la línea de la pobreza en los últimos 20 años se ha mantenido estancada en un estado de vulnerabilidad económica, muy sensible a los choques externos. Esto es justamente lo que está sucediendo durante la pandemia, donde los estratos medios están siendo arrastrados a la pobreza. Al mismo tiempo, ALC se mantiene como la segunda región más desigual del mundo, con una alta concentración de la riqueza en el tope de la distribución en la mayoría de los países (PNUD, 2021b). Esto es visible en el hecho de que el número de billonarios en América Latina ha aumentado de 27 en el 2000 a 74 en el 2020 (Forbes, 2020). Finalmente, ALC es una sociedad donde se evidencian patrones de exclusión asociados a desigualdades por género, etnia y geografía que van mucho más allá de la desigualdad del ingreso. Específicamente sobre la desigualdad por género, los pronósticos laborales de CEPAL (2020) estiman que la pandemia podría hacer retroceder la participación laboral femenina en diez años, ya que casi el 60 por ciento de los empleos femeninos se encuentra en sectores de riesgo.

Las tendencias documentadas en el reporte *El estado de la democracia en el mundo 2019* (IDEA, 2019) y los eventos documentados en el *Monitor global del impacto de la COVID-19 sobre la democracia y los derechos humanos* de IDEA Internacional (2020a) sugieren que el proceso de deterioro democrático no apareció con la pandemia ni desaparecerá automáticamente una vez controlada o superada esta. Al contrario, el choque sistémico podría terminar por romper los frágiles equilibrios políticos que existen en la región, incrementando el riesgo de retrocesos democráticos. El panorama completo sobre los riesgos para la democracia en la región como resultado de la pandemia tardará algún tiempo en decantarse. Por ahora, urge atender las deficiencias de la gobernanza en ALC visibles desde hace ya varios años. Además del diagnóstico y las propuestas de política pública aquí presentadas, este documento propone las siguientes definiciones provisionales para ser discutidas y enriquecidas en las diversas etapas de la iniciativa conjunta PNUD-IDEA:



La **gobernanza** se refiere a una serie de (inter)acciones entre actores estatales y no estatales para formular e implementar políticas y reformas sociales, económicas e institucionales relacionadas con el acceso y/o el ejercicio del poder, con el objetivo de mejorar la gobernabilidad de los sistemas políticos. La **gobernabilidad**, por su parte, es una cualidad: las sociedades son más o menos gobernables según la presencia, capacidad y calidad de varios factores como condiciones óptimas y equitativas de desarrollo humano, social y económico; Estados bien financiados y con la capacidad de ejercer un control efectivo sobre sus territorios; y Estados de derecho que garanticen el principio de legalidad y la impartición de justicia, entre otros. Finalmente, **gobernar** es la acción efectuada por quienes ejercen el poder político, independientemente de los procesos utilizados para acceder al poder.

Existen tantos tipos de gobernanza como énfasis temáticos, territoriales o temporales haya. Así, por ejemplo, la agenda de gobernanza efectiva se enfoca en temas de desarrollo humano, desarrollo socioeconómico y fortalecimiento institucional con el fin de mejorar los estándares de gobernabilidad tanto en el acceso como en el ejercicio del poder en un sentido amplio. Por su parte, la agenda de gobernanza *democrática* se enfoca en temas sustanciales y procedimentales con el fin de mejorar los estándares de gobernabilidad democrática tanto en el acceso como en el ejercicio del poder democrático.

Tanto la *gobernanza democrática* como la gobernanza efectiva pueden enfocarse en la formulación y aplicación de políticas en el acceso al poder político y en su ejercicio. Asimismo, en algunos temas existe una sobreposición entre ambas agendas, por lo que no solo es posible avanzarlas de manera conjuntamente, sino que también en algunos contextos esa es una tarea necesaria.

La gobernabilidad depende tanto de la gobernanza como de la acción de gobernar. Si bien la gobernanza puede impactar la acción de gobernar, esta última también tiene influencia directa e independiente sobre la gobernabilidad, sin que la gobernanza necesariamente medie en ello.

Refiérase al Anexo 1, que contiene una breve revisión de literatura sobre los conceptos de “gobernabilidad democrática”, “gobernabilidad” y “gobernanza”, para más insumos sobre la discusión de dichos términos.

# 2

El desempeño  
económico  
como motor del  
descontento  
social

La puerta de entrada para comenzar a entender los signos de una posible crisis de gobernanza y gobernabilidad está en la distribución de recursos en las sociedades. Si bien esta no es la única puerta, sí es, al menos, la primera. En las últimas décadas existen cuatro principales tendencias económicas, íntimamente relacionadas entre sí, que dan pie a distintas manifestaciones sociopolíticas: a) bajo crecimiento económico y su impacto en la calidad de vida; b) incremento en la desigualdad del ingreso y de la riqueza; y de manera muy relacionada a estos dos: c) segmentación del mercado laboral; y d) sistemas fiscales constreñidos y poco redistributivos. En conjunto, estos cuatro fenómenos configuran una “trampa de desarrollo” (PNUD, 2021b).<sup>1</sup> El vínculo entre estas tendencias y el descontento social está en las diferentes formas de exclusión que generan. A su vez, su vínculo con la gobernanza está en las actitudes y preferencias políticas que nacen tanto de la exclusión como del privilegio.

## 2.1 BAJO CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SU IMPACTO EN LA CALIDAD DE VIDA

El desempeño económico reciente de ALC tiene dos etapas muy claras. En la primera etapa, con un crecimiento del PIB muy dinámico y superior al promedio mundial en el periodo 2003-2013. Por ejemplo, sólo del 2003 al 2004 la economía creció a un ritmo inusitado del 6,3 por ciento. En la segunda etapa, a partir del 2013, la expansión económica previa tuvo una importante caída en relación con la economía del resto del mundo. Mientras que entre el 2013 y el 2016 el crecimiento promedio anual del PIB en América Latina entró en caída libre pasando de 2,8 a -0,4 por ciento, en el resto del mundo en esos años se mantuvo un crecimiento que oscila entre 2,7 y 2,8 por ciento anual (Banco Mundial, 2020). El final del “boom de las materias primas” representó el inicio de una fuerte caída en la tasa de crecimiento de la renta per cápita en la región que, en el caso de algunos países, se transformó en una franca recesión. Previo al inicio de la pandemia, durante el 2019, la economía de la región estaba prácticamente estancada, creciendo por debajo del 1 por ciento. El contraste entre ambas etapas genera un profundo sentimiento de expectativas frustradas.

Durante la primera etapa de auge económico, ALC logró avances significativos en términos de progreso social, con casi la totalidad de sus países alcanzando la categoría de países de ingreso medio. Sin embargo, los países no lograron transformarse en sociedades de clase media. El dinamismo económico y cambios importantes en la política social lograron sacar a una parte importante de la población que se encontraba en la parte más baja de la distribución del ingreso, es decir, por debajo de la línea de pobreza monetaria de \$5,50 dólares al día (paridad del poder adquisitivo, PPA). La tasa de pobreza pasó del 49,7 por ciento en el 2000 al 24,2 por ciento en el 2018. Es decir, la pobreza monetaria se redujo a la mitad durante las últimas dos décadas.

Al mismo tiempo, un gran número de latinoamericanos ingresaron a la clase media. Según la metodología de López-Calva y Ortiz-Juárez (2014), considerando una definición de la clase media medida por ingresos entre \$13-\$70 dólares al día (en PPA), casi 72 millones de personas ingresaron a la clase media durante las últimas dos décadas, pasando de una tasa de 22,4 por ciento en el 2000 a 37,3 por ciento en el 2018. Sin embargo, no todos los que salieron de la pobreza lograron alcanzar seguridad económica. La población vulnerable, medida por ingresos entre \$5,50-\$13 (en PPA), se ha mantenido relativamente estable a través del tiempo, con una tasa de alrededor del 35 por ciento de la población. Es decir, la vulnerabilidad en la región se mantiene estancada y persistentemente alta desde hace más de 20 años.

---

<sup>1</sup> PNUD (2021b) define “trampa de desarrollo” como la situación en la que, a pesar de décadas de mostrar ciertos niveles de desarrollo, dos características de la región se han mantenido en gran medida inalteradas: la alta desigualdad y el bajo crecimiento. Estos dos factores interactúan entre sí para crear una trampa de la que la región no ha podido escapar y que, además, ejercen una gran influencia en otras esferas como la violencia, la corrupción y la impunidad, y en general avivan el descontento popular.

La persistente y elevada tasa de vulnerabilidad significa, además, que la mayoría de la población en América Latina está en riesgo de volver a caer en la pobreza en caso de que ocurra un choque económico. Al momento de hablar de descontento social y político es necesario mirar con detenimiento a esta franja poblacional que ha visto pasar a un gran número de gobiernos de diferentes banderas políticas y que no ha logrado modificar sustancialmente dicho estado de vulnerabilidad y las avenidas de oportunidad para acceder a mejores condiciones de vida.

Finalmente, la pandemia provocó un profundo choque económico, cuya recuperación avanza con gran incertidumbre. Las últimas estimaciones del Banco Mundial (2021) indican que la cantidad de nuevas personas en condiciones de pobreza debido a la pandemia, según sus diferentes líneas de pobreza, sería la siguiente: por debajo de la línea de pobreza de \$1,90 dólares al día, el número de personas aumentaría de 3 a 4 millones; por debajo de la línea de \$3,20, el número de personas aumentaría entre 9 y 10 millones de personas y con la línea de \$5,50 el número de personas en condición de pobreza aumentaría al menos en 20 millones (Banco Mundial 2021). Al mismo tiempo, la pandemia golpeó a la región en un momento en el que la mayoría de los sistemas fiscales de los países disponían de una limitada capacidad para proteger a las personas con menor seguridad económica; es decir, quienes se encuentran en una posición de vulnerabilidad y pertenecen a la clase media.

Las poblaciones vulnerables generalmente no son receptoras de los beneficios de asistencia social, tales como las transferencias monetarias, por lo que ante la ausencia de mecanismos universales de protección social quedan expuestas a un mayor riesgo de caer en pobreza ante eventuales choques económicos. Estimaciones como la de Lustig y Tommasi (2020) permiten entender que los principales perdedores del choque económico no se encuentran entre la población más pobre, sino en los deciles medios de la distribución antes del choque (decil 3 al 8 aproximadamente). Estos deciles medios, que incluyen a los pobres “moderados” y a los hogares vulnerables, están más expuestos a caer bajo la línea de pobreza si son sometidos a algún choque económico. Por el contrario, los hogares más pobres han podido reducir el impacto del choque debido a la existencia previa de políticas de asistencia social que la gran mayoría de los países de América Latina puso en marcha durante los últimos 20 años.


## 2.2 INCREMENTO EN LA DESIGUALDAD DE INGRESO Y DE RIQUEZA


La desigualdad de ingreso y riqueza es uno de los principales puntos nodales que estructuran las dinámicas sociales de la región. Si bien la región ha logrado reducciones en cuanto a la desigualdad de ingresos, América Latina continúa siendo la segunda región más desigual del mundo.<sup>2</sup> Si consideramos las medidas tradicionales de desigualdad de ingresos, como el coeficiente de Gini, vemos que las estimaciones del LAC Equity LAB para el año 2000 fueron, en promedio, de 0,56, mientras que en el año 2018 el mismo coeficiente solo bajó a 0,52 (López-Calva y Ortiz-Juárez, 2014).

---

<sup>2</sup> Según la publicación de noviembre de 2020 del *World Inequality Database*, ALC no solo es la región más desigual del mundo, sino que la calidad de los datos en los países presenta una alta heterogeneidad, lo que hace presumir que las cifras de la región estén considerablemente subestimadas.

Sin embargo, esta medida no alcanza a contar toda la historia sobre la desigualdad en la región, principalmente por dos razones:

1.  La riqueza no sólo está compuesta por ingresos. Buena parte de ella, sobre todo entre las personas más ricas, está compuesta por otro tipo de activos o bienes. Estos activos incluyen residencia personal, otros bienes raíces, bienes duraderos, ahorros y fondos para el retiro y bonos y acciones financieras. La desigualdad en la posesión de activos es mayor que la desigualdad de ingresos, por ello, cuando se toman en cuenta ambas informaciones, la desigualdad económica en ALC se dispara considerablemente. Desafortunadamente, en la región es escasa la información oficial pública de estos activos. Para mediciones absolutas de la riqueza de países se pueden consultar estimaciones del Banco Mundial (2018) o *Credit Suisse* (2016). Sobre la cantidad de “billionarios” y su riqueza se puede consultar la información de Forbes. La información de *Credit Suisse* también es útil para estimar la distribución por percentiles de algunos países con los que se cuenta información. Usando estos datos, en América Latina, en promedio, para los países que se tiene información, el 1 por ciento más rico concentra el 42 por ciento de la riqueza y el 10 por ciento superior concentra el 71,2 por ciento de la riqueza total.

2.  Aún si revisamos sólo los ingresos y dejamos de lado la riqueza, es particularmente difícil obtener datos precisos para describir los ingresos de los percentiles superiores de la distribución. Es poco probable que estas personas acepten responder un cuestionario hablando de sus ingresos o, incluso si lo hacen, es probable que subestimen sus ingresos reales, especialmente los derivados de rendimientos de inversiones. Existen esfuerzos recientes para estimar estadísticamente el valor del ingreso que se tendría que atribuir a los percentiles más altos para “corregir” el sesgo de las encuestas de ingreso y gasto. Por ejemplo, en Brasil, Chile y Uruguay (Lustig, 2020), con los datos corregidos, podemos ver que la historia que se suele contar sobre la caída de la desigualdad en la región a partir del año 2000 tiene una narrativa diferente. El peso de la redistribución hacia los sectores de bajos ingresos recayó sobre la población del octavo y noveno decil (es decir, sobre las clases medias; en particular, la clase media-alta), mientras que el grupo más rico siguió experimentando un aumento de su ingreso.

Existen dos vías principales a través de las cuales la desigualdad afecta la gobernabilidad: la primera, el contraste que la mayoría de la gente experimenta en su día a día respecto a sus oportunidades de vida, frente a la exuberancia del extremo más acaudalado, genera un importante sentimiento de frustración y de rechazo al *statu quo*. Aún sin tener métricas precisas de la desigualdad de la riqueza, la experiencia es muy visual y, además, empírica al momento de acceder a servicios públicos básicos de baja calidad. El discurso que se ha elaborado para defender ciertos grados de desigualdad económica con base en un interés general, por ejemplo, la meritocracia, la vocación empresarial o la economía de derrame (*trickle down economics*), se ha derrumbado ante lo extremo de la concentración de la riqueza. La protesta social que ha sacudido a la región en los últimos años ha tenido como denominador común el sentimiento multidimensional de exclusión (exclusión económica, exclusión del Estado de derecho, exclusión política) o, inversamente, la percepción de privilegio de unos pocos. Es decir, la existencia de un grupo social para el que funcionan a su favor las reglas escritas y no escritas y que incluye no sólo a los ricos, sino también a aquellos con conexiones con el poder político y económico.

La segunda vía es cuando la desigualdad de ingreso y riqueza es tan acentuada como en ALC, su otra cara es la concentración del poder político. Los mercados de ALC se caracterizan por un pequeño número de grandes empresas y altos niveles de poder de mercado. El fenómeno de la captura política de los instrumentos del

Estado por grupos político-económicos genera un oligopolio de la deliberación pública y distorsiona las políticas públicas, lo que a su vez aumenta el poder de mercado, creando un círculo vicioso. Por ejemplo, el poder político de las grandes empresas ha sido en parte responsable de mantener una baja tributación efectiva y de alejar los sistemas fiscales de impuestos más progresivos (PNUD, 2021b). Otro ejemplo importante de captura política está en la debilidad manifiesta de las políticas de competencia, sus instrumentos y aplicación. En otras palabras, esto quiere decir que los intereses de grandes grupos sociales tienen una representación limitada o desigual en los mecanismos de toma de decisiones. Como menciona Michael Lind (2020), el populismo emerge como estilo político cuando políticos convencionales y las élites de los partidos políticos ignoran a grandes grupos poblacionales de un país.

## 2.3 SEGMENTACIÓN DEL MERCADO LABORAL

Las historias de las aspiraciones y frustraciones directamente vinculadas a la posición o experiencia laboral son quizá el lugar más adecuado para profundizar sobre el descontento con el *statu quo*, especialmente de estas franjas poblacionales que se han quedado varadas frente al éxito relativo de otros grupos sociales. Como resalta la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su definición sobre el trabajo, este no es solo un medio para atender necesidades materiales sino también para la realización personal (OIT, 2018).

Previo a la pandemia, más de 158 millones de trabajadores en la región se encontraban en condiciones laborales de informalidad, lo que corresponde al 54 por ciento de la población de ocupados (OIT, 2020). Si bien durante las últimas décadas la informalidad laboral ha disminuido levemente, la tasa de informalidad se ha mantenido como la principal característica del mercado laboral de muchos de los países de la región. Sin embargo, la heterogeneidad es muy alta. Mientras países como Uruguay y Chile tienen relativamente bajas tasas de informalidad (menores al 30 por ciento), países como México y Bolivia tienen tasas de informalidad que alcanzan casi el 60 por ciento y el 80 por ciento, respectivamente.

Por otro lado, el fenómeno de la informalidad laboral es un factor determinante para explicar el bajo aumento de la productividad en América Latina, dado que los trabajos informales tienden a ser relativamente menos productivos que los trabajos formales. En promedio, los trabajos informales producen el 38% del producto interno bruto en América Latina y el Caribe (Medina y Schneider, 2019).

La otra gran división se da al analizar la situación laboral por género. De acuerdo con el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2021* (PNUD, 2021b), las mujeres participan menos que los hombres en la fuerza laboral y, cuando lo hacen, trabajan menos horas remuneradas que los hombres. También tienen mayores tasas de desempleo que los hombres. Del mismo modo, las mujeres dedican en promedio 16 por ciento menos horas semanales que los hombres al trabajo remunerado; las que se encuentran en el 20 por ciento más bajo de la distribución del ingreso, dedican un 24 por ciento menos. Las mujeres más pobres se enfrentan a las peores desigualdades, pues mientras mayor es el nivel de ingreso de los hogares menores son las brechas de género.

La relación de los mercados de trabajo con la gobernabilidad tiene que ver, también, con dinámicas de exclusión. Esta se manifiesta de dos maneras principales:



Primero, existe una distancia cada vez más grande entre las habilidades y capacidades del grueso de la población y las habilidades que demandan los pequeños circuitos de alta productividad. Es lo que Rodrik y Sabel (2019) han llamado “dualismo productivo/tecnológico”, en el que un segmento de producción avanzada en áreas metropolitanas que prospera en la



economía del conocimiento coexiste con una masa de actividades menos productivas y con comunidades que no contribuyen ni se benefician de la innovación.



Segundo, la segmentación entre el sector formal e informal de la fuerza de trabajo es una de las principales características del mercado laboral en ALC. Es resultado de una combinación de exclusiones legales y de incumplimiento por parte de las empresas y los trabajadores. Esta división genera protección social completa para algunos trabajadores como servicios de salud, pensiones, créditos, protección legal laboral, seguros contra riesgos, vacaciones pagadas y regulaciones de salario mínimo, mientras que el resto cuenta sólo con algunas prestaciones del sistema de asistencia social y todos los riesgos laborales los asumen por sí mismos. Esta situación abre una importante brecha de oportunidades. Ambas situaciones se manifiestan de forma más pronunciada para las mujeres que para los hombres.

De manera más trascendente, la exclusión radica en que para un segmento importante de la población el trabajo no es un lugar de realización personal en el que mediante esfuerzo y dedicación se puede generar una trayectoria de ascenso social y seguridad, sino que rápida y permanentemente encuentran un techo a sus aspiraciones que es difícil de traspasar.

## 2.4 SISTEMAS FISCALES CONSTREÑIDOS Y POCO REDISTRIBUTIVOS

La región ha mostrado históricamente un desempeño fiscal limitado, impulsado en parte por bajos ingresos fiscales y altas tasas de evasión. Si bien la recaudación fiscal ha aumentado en los últimos años, los países de ALC muestran bajas tasas en comparación con los países desarrollados. En el 2018, los ingresos tributarios totales en la región alcanzaron el 23,1 por ciento del PIB, muy por debajo de los ingresos tributarios totales de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que fueron de 34,3 por ciento del PIB. Existe una gran heterogeneidad entre los países de la región en cuanto a la recaudación tributaria, que va desde un 12,1 por ciento del PIB en Guatemala hasta un 33 por ciento del PIB en Brasil. Algunos de los principales determinantes de la baja recaudación tributaria son la composición de los impuestos: muchos países de la región son altamente dependientes del impuesto sobre el valor agregado y el consumo y de la exportación de recursos no renovables. Adicionalmente, la región presenta altas tasas de evasión, que alcanzan alrededor de un 50 por ciento (FMI, 2020; FMI, 2021).

De la mano de esta situación, los países de la región también se han caracterizado por tener bajos niveles de gasto social y escasa redistribución en comparación con los países desarrollados. Si bien el gasto social en los países de la región ha ido aumentando en los últimos años, alcanzando en el 2019 en promedio un 11,5 por ciento como porcentaje del PIB, aún no alcanza los niveles de los países de la OCDE, que llegan en promedio al 20,0 por ciento (CEPAL, s/f). La arquitectura y efectividad de los sistemas fiscales y de protección social son determinantes tanto de la desigualdad como del crecimiento económico. Es decir, lo que debería ser la herramienta para corregir el rumbo, se vuelve un causante más del estancamiento.

Aunado a esta debilidad estructural, la pandemia y los confinamientos generaron un profundo choque de oferta que, de acuerdo con las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (2021), se tradujo para ALC en la mayor contracción económica regional del 2020. La recesión mundial fue de 3,5 por ciento del PIB, mientras que la economía de ALC se contrajo un 7,4 por ciento. Bajo este escenario, el principal reto que los sistemas fiscales del mundo y de ALC están enfrentando es la doble condición de caída en los ingresos tributarios, dado el agudo

declive económico y la necesidad inmediata de aumentar el gasto público para proteger la salud y el ingreso de las familias. Para subsanar esta situación muchos países han optado por adquirir nueva deuda. Sin embargo, esta vertiente de recursos también enfrenta importantes riesgos, ya que los niveles de deuda como porcentaje del PIB están muy por arriba del resto de los países emergentes del mundo, lo que a su vez está afectando sus calificaciones crediticias. La posibilidad de adquirir mayor deuda en el futuro cercano, en condiciones favorables, es incierta.

La salida a mediano plazo de esta disyuntiva pasa necesariamente por una reforma fiscal que aumente los recursos disponibles del Estado. Sin embargo, el dilema que presenta esta situación es aún mayor. Los niveles de polarización política y la baja credibilidad en los gobiernos de la región hacen que una reforma fiscal inmediata implique apostar un capital político que casi ningún gobierno de la región tiene en este momento. Es necesario, por lo tanto, un diálogo mucho más amplio, que trascienda los límites nacionales y se plantee como una necesidad de la región en su conjunto. Para ello se requiere apuntalar los liderazgos democráticos en la región, abrir espacios al diálogo y la participación ciudadana en torno a los beneficios de una reforma de este tipo. Es decir, una comunicación política clara y estratégica sobre el destino transparente que tendrían dichos recursos.

El hecho de que distintos gobiernos con diversas plataformas ideológicas han sido incapaces de romper esta trampa de bajo crecimiento y alta desigualdad ha abierto el espacio a nuevas plataformas políticas disruptivas que ofrecen un rompimiento con el pacto social vigente, mediante la concentración del poder en la figura del poder ejecutivo. El dilema que enfrentan estas propuestas es que ofrecen representar a los grupos excluidos mediante una mayor concentración del poder político en aún menos manos. En la siguiente sección se discuten a profundidad estos y otros dilemas sobre la representación política en la región.

# 3

## Desafección representativa y democrática

La desafección representativa, entendida como “el sentimiento o actitud de rechazo, desapego o extrañamiento que suscitan en los ciudadanos las instituciones o los agentes de representación de un régimen político” (Monsiváis, 2017), conlleva tres grandes *riesgos* para la gobernabilidad en la región:

- (1) Sin instituciones legítimas y eficaces que representen y agreguen intereses colectivos no es posible alcanzar acuerdos sociales y políticos amplios (i.e. transformar y financiar el “contrato social”);
- (2) Sin acuerdos sociales y políticos amplios sufren tanto la cohesión social de la comunidad o polis como la viabilidad financiera del Estado, ambas condiciones esenciales para una democracia (Casas-Zamora, 2021a); y
- (3) Comunidades fracturadas por altos niveles de desigualdad, pobreza, corrupción y violencia, más Estados débiles, son terreno fértil para la vigorización de alternativas populistas y autoritarias.

La desafección representativa es impulsada, principalmente, por tres sentimientos ciudadanos: el *enojo*, el *descontento* y la *desconfianza* hacia las élites políticas y las instituciones que estas representan. Estos sentimientos están estrechamente relacionados y se ven alimentados por expectativas rotas de bienestar económico y movilidad social, la insuficiente o mala calidad en la prestación de los servicios públicos, la corrupción real y percibida, la sensación de que quienes ostentan puestos de representación disfrutan de privilegios, la falta de transparencia en la función política, irregularidades —ciertas o alegadas— en los procesos electorales, la pobre calidad del debate público, e incluso el uso expansivo y faccioso de las redes sociales que han socavado la función mediadora de los partidos políticos (Monsiváis 2017; IDEA, 2019).

La relación entre enojo, descontento y desconfianza ciudadanas, desafección representativa y gobernabilidad no es lineal y varía según el sistema de gobierno y político de cada país, sus niveles de consolidación democrática, sus respectivos contextos históricos y socioeconómicos, y la calidad de su gobernanza. A pesar de que cada país tiene su propia trayectoria en materia de desafección representativa, es posible discernir tres desafíos y tres oportunidades presentes para una agenda sobre gobernanza democrática en la región.

Del lado de los *desafíos* están:

- (1) El debilitamiento de los partidos políticos tradicionales como vehículos de representación y agregación de intereses colectivos y la reconfiguración del sistema de partidos políticos;
- (2) Una mayor fragmentación política y una marcada polarización política (que sigue de cerca las tendencias en materia de distribución del ingreso); y
- (3) La vigorización de liderazgos políticos autoritarios, populistas y antisistema.

Del lado de las *oportunidades* están:

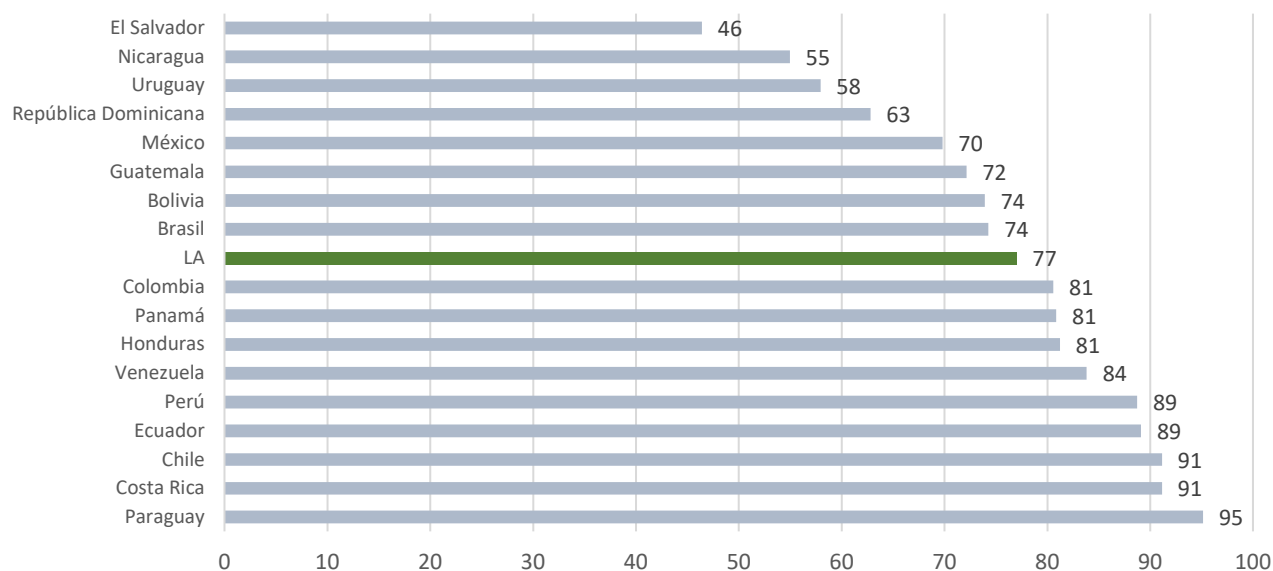
- (1) La resiliencia electoral, tanto la celebración regular de elecciones como la participación electoral;
- (2) Movimientos sociales que buscan hacer valer su representación e identidad política entre la ciudadanía; y

(3) Una ciudadanía activa, con consciencia de derechos humanos y las ventajas de vivir en democracia.

Con respecto a los desafíos, el debilitamiento de los partidos políticos como vehículos de representación y agregación de intereses colectivos es manifiesto en la poca confianza que los ciudadanos de la región tienen en estos (13 por ciento) y en los parlamentos (20 por ciento) (Latinobarómetro, 2021). Ambas instituciones también han experimentado una caída en la confianza ciudadana del 2010 al 2020 de 9 y 13 puntos porcentuales, respectivamente. Ante la pregunta de si las elecciones se celebraran el domingo por qué partido votaría, en el 2020 un 63 por ciento de los ciudadanos no mencionó un partido, una de las cifras más altas desde el 2005 (Latinobarómetro, 2021). Asimismo, un 53 por ciento de los ciudadanos de la región piensa que la mayoría o todas las personas en la oficina del primer ministro(a)/presidente(a) están envueltos en corrupción y un 52 por ciento de los senadores o parlamentarios a nivel nacional (*Transparency International*, 2019). De acuerdo con las cifras más recientes, en el 2020 el 77 por ciento de los ciudadanos consideraba que sus países eran gobernados en interés de unos pocos grupos poderosos y no por el bien de todos. En tres países de la región esos porcentajes son de más del 90 por ciento (figura 3.1).

FIGURA 3.1.

Proporción que cree que su país está gobernado en beneficio de los intereses de unos pocos



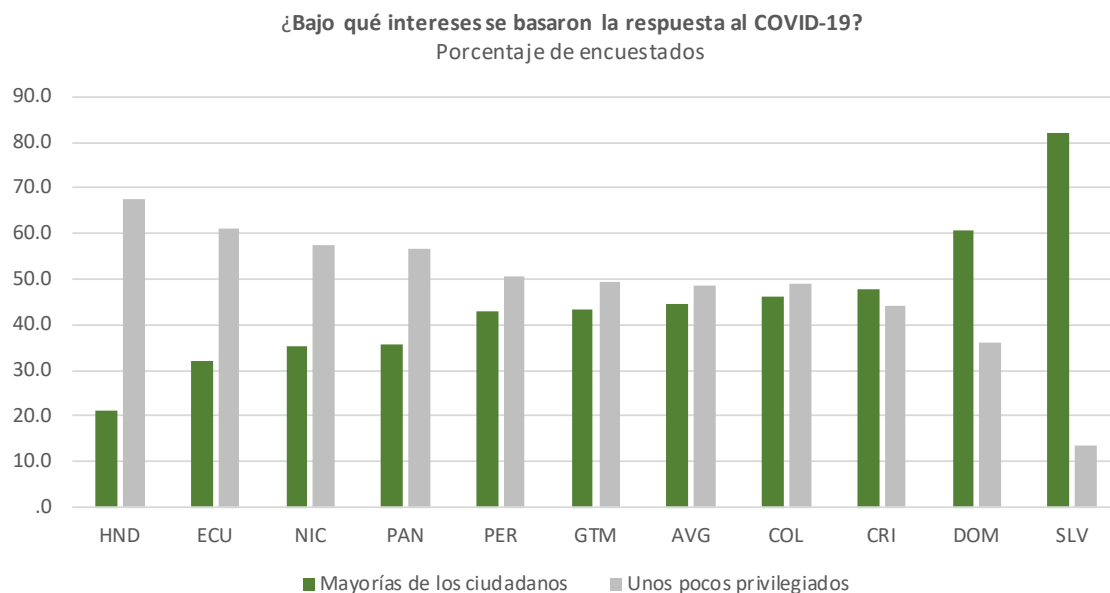
Fuente: PNUD (2021b).

De manera similar, y específicamente en el contexto de la pandemia, un 48,6 por ciento de los ciudadanos encuestados de diez países<sup>3</sup> de la región considera que las decisiones tomadas por los gobiernos frente a la pandemia las impulsaron principalmente los intereses de unos pocos privilegiados (figura 3.2).

3 Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana.

## FIGURA 3.2.

### Evaluaciones de la equidad en la respuesta a la pandemia



Fuente: Acuña-Alfaro y Sapienza (2021).

Paradójicamente, y sin trayectorias lineales y homogéneas, la desafección representativa ha caminado al lado de una mayor fragmentación partidaria. El número efectivo de partidos en América Latina se ha incrementado en 11 de 17 países<sup>4</sup> en las últimas tres décadas (1988-2016), al tiempo que su institucionalización<sup>5</sup> se ha reducido en 12 países en el mismo periodo. Mientras que en el 2004 podían contabilizarse 52 partidos políticos relevantes en 17 países de la región (Alcántara (2004) en Alcántara 2019), en el 2019 había 11 presidentes que no pertenecían a ninguno de dichos partidos. Asimismo, la concentración electoral<sup>6</sup> se redujo en 11 de los 17 países, mientras que la competitividad electoral<sup>7</sup> ha aumentado en 9 y la polarización ideológica<sup>8</sup> en 10 de los 17 países. Más de la mitad (17) de 33 elecciones en 12 países de la región<sup>9</sup> entre 1999 y 2019 donde hubo una segunda vuelta electoral estuvieron marcadas por una “muy alta” o “alta” competitividad<sup>10</sup>. Asimismo, 26 de dichas elecciones (79 por ciento) produjeron gobiernos divididos (poderes ejecutivos sin mayoría parlamentaria) (Hurtado, 2020). La volatilidad electoral<sup>11</sup> también ha aumentado en 11 de los 17 países estudiados (Alcántara, 2019; Martínez, 2017).

4 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

5 Entendida como la estabilidad de las dinámicas de competencia del sistema (Alcántara, 2019). Para una visión más crítica de la noción de “institucionalización” de los partidos políticos ver Alenda y Varetto (2020).

6 El grado en el que las elecciones se encuentran monopolizadas por las dos fuerzas partidistas principales (Alcántara, 2019).

7 Mide el margen de victoria entre el partido ganador y el segundo lugar (Alcántara, 2019).

8 La distancia o proximidad de los partidos en un sistema determinado en términos ideológicos (Alcántara, 2019).

9 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay.

10 Medido por el porcentaje de diferencia de votos obtenidos entre presidente electo y el segundo candidato más votado (Hurtado, 2020).

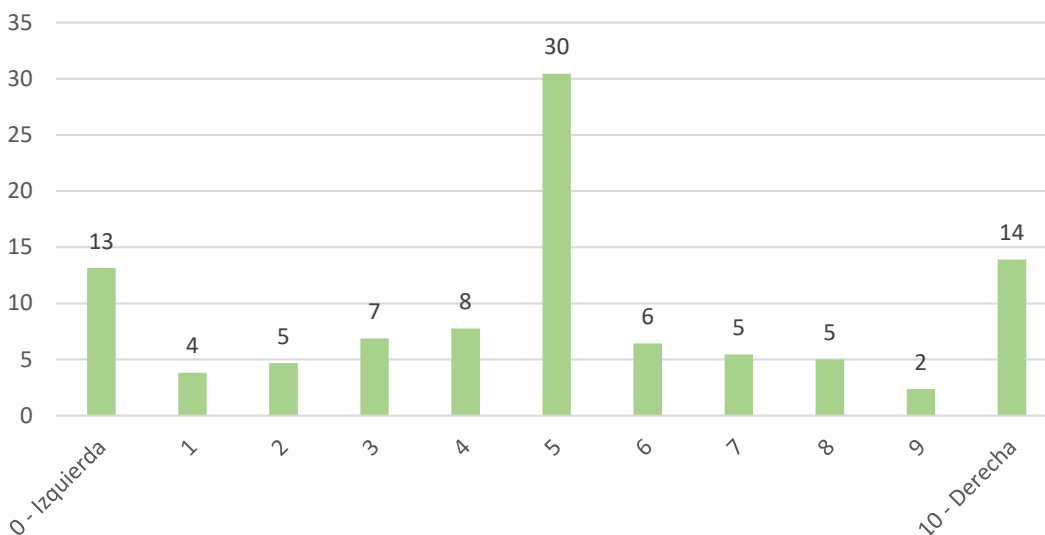
11 Mide la estabilidad de las preferencias electorales de una elección a otra (Alcántara, 2019).

En el caso de la polarización política, las cifras más recientes muestran que las posiciones políticas más extremas se concentran en poco más de un cuarto (27 por ciento) de la población, mientras que la mayoría de los ciudadanos se ubican en un punto intermedio (42 por ciento) y el 30 por ciento se ubica directamente en el centro. Sin embargo, hay una posición marcada entre las posiciones políticas extremas y la percepción del ingreso que es sumamente relevante en el contexto presente de persistente desigualdad del ingreso (sección 2). Mientras que las personas que creen estar ubicadas en el 20 por ciento más alto de la distribución del ingreso se identifican con mayor frecuencia en la extrema derecha (39 por ciento), las que se perciben a sí mismas entre el 20 por ciento más bajo se identifican con mayor frecuencia en la extrema izquierda (24 por ciento) (PNUD, 2021b) (figura 3.3). La implicación de esto es que en los países donde la polarización del ingreso se sobrepone con la polarización de la ideología política (y de paso con una alta fragmentación política) la tarea de alcanzar acuerdos sociales y políticos amplios se dificulta, más notablemente aquellos para transformar y financiar el “contrato social”.

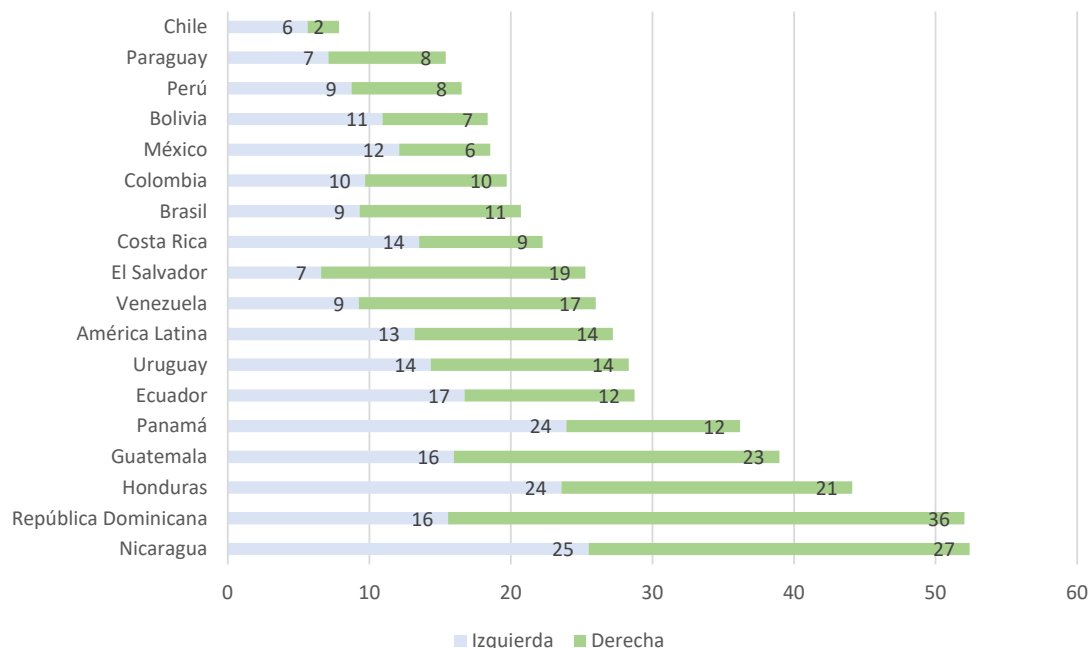
### FIGURA 3.3.

Las posiciones políticas extremas varían entre países y según la ubicación percibida sobre la distribución del ingreso

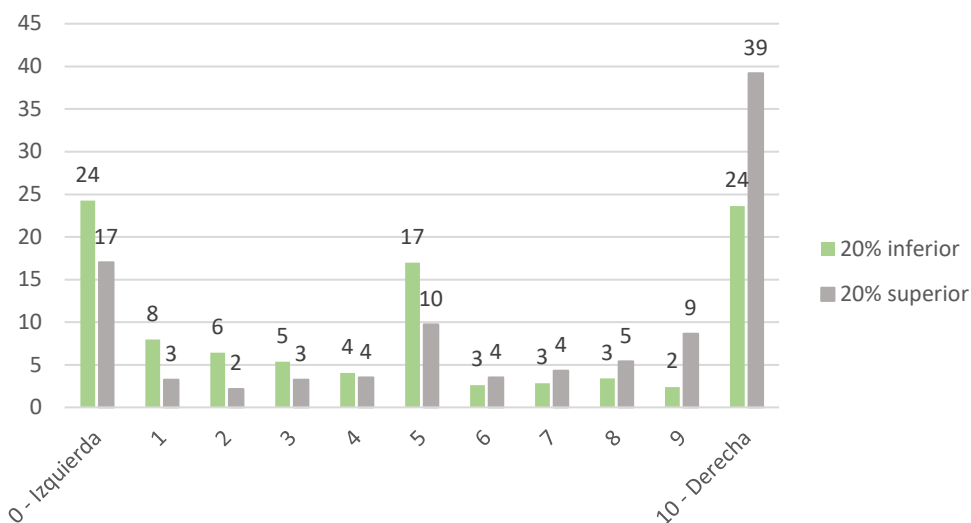
#### a. Los encuestados se sitúan en el espectro político



**b. Los encuestados que se sitúan en la extrema izquierda o en la extrema derecha, por país**



**c. Los encuestados en el espectro político, por quintil percibido**



Fuente: Cálculos de PNUD (2021b); datos de Latinobarómetro (tablero de indicadores) de 2020, Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile

Los niveles de fragmentación y polarización políticas son el resultado de una combinación de factores institucionales, socioeconómicos, contextuales y demográficos (Rodríguez, 2021; IDEA, 2019). Desde el punto de vista institucional, no han faltado reformas políticas y electorales en la región. Entre 1978 y 2015, se registraron 250 cambios a las diferentes dimensiones del sistema electoral y de las reglas que regulan la competencia partidista y la organización interna de los partidos en 18 países (Freidenberg y Došek, 2016). El ímpetu reformista varía entre países, sin embargo, en términos generales las reformas políticas y electorales en la región han sido *contradictorias* y han tenido consecuencias opuestas en materia de representación y gobernabilidad: al mismo tiempo que se ha



promovido una mayor inclusión, pluralismo y proporcionalidad en los sistemas políticos y electorales, se han hecho reformas orientadas a profundizar el presidencialismo, la concentración del poder en el poder ejecutivo y la permanencia de los presidentes en sus cargos (Freidenberg y Došek, 2016).

Específicamente para incrementar la representatividad, 13 de los 18 países de la región han introducido alguna modalidad de lista abierta, voto preferencial o candidaturas independientes, lo que ha dificultado la cohesión política (Freidenberg y Došek, 2016; Casas-Zamora, 2019). El cortoplacismo es también una de las características de dichas reformas, producto tanto de intereses particulares de las élites partidarias como de diagnósticos inadecuados, alimentando el frenesí reformador, impidiendo la consolidación de las reformas y aumentando la frustración ciudadana con la gobernabilidad. De acuerdo con Kevin Casas-Zamora, Secretario de IDEA Internacional (2016), “la combinación de presidencialismo y multipartidismo es problemática y requiere de un esfuerzo de diseño institucional muy especial para administrar sus riesgos” (Casas-Zamora, 2016).

Uno de esos riesgos es, precisamente, la vigorización de liderazgos políticos autoritarios, populistas y antisistema (Zovatto, 2021a). Dichos liderazgos representan la amenaza más directa –y generalmente intencional– al Estado de derecho y las instituciones democráticas, afectando no solo la *funcionalidad* de la gobernabilidad sino también su cualidad democrática. Estos liderazgos surgen capitalizando precisamente la desafección representativa y los factores que la alimentan. Por una parte, llenando el espacio que en algunos países ha dejado el descalabro de partidos tradicionales<sup>12</sup> que tradicionalmente se alternaban el poder; por otra parte, apelando directamente al enojo, descontento y desconfianza de los ciudadanos con las condiciones socioeconómicas y con un discurso antisistema y anti-élites (IDEA, 2019). Usualmente estos liderazgos entran a la arena política mediante la creación de nuevas plataformas políticas poco institucionalizadas y articuladas alrededor de un líder carismático que reniega de estructuras partidarias. Estas plataformas políticas poco institucionalizadas conllevan el riesgo de una transmisión caótica de las demandas sociales, de una corporativización de la política y de la remoción de filtros reales (aunque imperfectos) a la llegada al poder de líderes autoritarios (Casas-Zamora, 2019).

El riesgo del empoderamiento de liderazgos autoritarios en la región es creciente. El apoyo a la democracia en la región ha caído 12 puntos porcentuales en la última década (del 70 por ciento en 2008 al 58 por ciento en 2017), con una caída más pronunciada (8 puntos porcentuales) del 2015 al 2018. De acuerdo con los datos más recientes sobre la región, el 46 por ciento de los ciudadanos comparte la percepción de que la democracia no funciona bien, una opinión más predominante entre quienes perciben que la distribución del ingreso en sus países es muy desigual (PNUD, 2021b). Preocupa enormemente, también, que a más de la mitad (55 por ciento) de la población no le importaría tener un gobierno no democrático siempre y cuando fuera eficaz. En 12 de los 17 países de la región entrevistados, más del 50 por ciento de la población tiene esa opinión. Esta opinión es también más prevalente entre quienes se perciben a sí mismos en los extremos de la distribución del ingreso. Por su parte, quienes se sitúan a sí mismos cerca de la mitad de la distribución, no están de acuerdo con dicha afirmación (PNUD, 2021b).

A pesar de los graves riesgos que este tipo de liderazgos representan para la democracia, la respuesta por parte de los partidos políticos de oposición, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional a la llegada al poder de estos liderazgos ha sido difícil de articular. Entre otras cosas, porque a diferencia de la época anterior a la “tercera ola de democratización” (Huntington, 1991), dichas plataformas y liderazgos políticos no acceden al poder mediante flagrantes golpes de Estado sino mediante elecciones. Asimismo, porque una vez en el poder no proceden a eliminar súbitamente los pesos y contrapesos constitucionales al ejercicio del poder (desde el poder ejecutivo), sino que la concentración y expansión del poder ocurre de manera gradual mediante el debilitamiento

---

<sup>12</sup> Este, sin embargo, no es el caso en todos los países. Para un análisis más detallado sobre la transformación de los partidos políticos, incluidos partidos tradicionales, refiérase a Alenda y Varetto (2020). Sobre el tema también refiérase a Lupu (2014).

y la manipulación del Estado de derecho (restringiendo libertades civiles y políticas mediante leyes formales aprobadas por los parlamentos). Al mismo tiempo, se apela al nacionalismo y a la mano dura para restaurar la ley y el orden (IDEA, 2019). El eventual colapso democrático en Nicaragua y Venezuela, por ejemplo, se dio luego de un proceso gradual de erosión democrática durante dos décadas (IDEA, 2019).

El desafío para la gobernabilidad que representa la desafección representativa ha sido –hasta cierto punto– atenuado por la celebración periódica de elecciones competitivas y libres en la región, uno de sus logros democráticos más importantes. ALC registra los niveles de participación electoral más altos del mundo: el 67 por ciento (frente al 63 por ciento en Europa y el 55 por ciento en América del Norte). No obstante, esto se explica parcialmente por el hecho de que el voto es obligatorio en 14 países de la región, especialmente en América del Sur (Zovatto, 2021; IDEA, 2019). Asimismo, la región también registra normas y prácticas electorales “de un alto calibre democrático” y al 2019 la mitad de los países (11) presentaban un desempeño alto en Elecciones Limpias (IDEA, 2019).

Durante la pandemia, las autoridades electorales también mostraron una enorme resiliencia en el presente superciclo electoral (IDEA, 2020c; Zovatto, s/f). A pesar de que algunos procesos electorales de la región se aplazaron, la gran mayoría se celebró conciliando la salud pública y la integridad electoral (Zovatto, 2020; IDEA, 2021b). Por su parte, la participación electoral disminuyó en todos los países excepto en uno, aunque no de manera considerable, en comparación con el promedio de participación de las elecciones durante el periodo 2008-2019 (IDEA, 2021b)<sup>13</sup>. Esta disminución, sin embargo, es entendible en el contexto de la pandemia. La existencia del voto obligatorio, en algunos países de la región donde este se hace cumplir, también pudo haber evitado una mayor abstención electoral. Asimismo, persisten deficiencias en el uso de mecanismos especiales de votación, materia en la que la región aún se encuentra sumamente rezagada en comparación con otras regiones (IDEA, s/f). En materia de participación electoral de las mujeres, la región ha experimentado avances positivos en las últimas décadas. ALC se mantiene a la cabeza en los parlamentos nacionales (cámara baja o única) en materia de paridad, aunque en 10 países de la región aún no se alcanza el 20 por ciento de representación de mujeres en el parlamento. En el 2019, las mujeres ocupaban únicamente un 24,5 por ciento de los puestos de gobierno a nivel local (Inter-Parliamentary Union, 2021).

La participación y resiliencia electoral representan, por lo tanto, una oportunidad para la agenda de gobernanza. Sin embargo, la fragmentación y polarización políticas y la conflictividad social están también afectando la calidad de los procesos electorales y su capacidad para atenuar la enorme presión social y desencadenar nuevos acuerdos sociales y políticos. Si bien los partidos políticos pueden reflejar –y hasta cierto punto absorber– la conflictividad social, su empate es imperfecto, pues la conflictividad social puede sobrepasar las diferencias ideológicas e identificaciones partidarias. La alta competitividad en las elecciones también está poniendo presiones en los sistemas electorales, principalmente sobre las autoridades electorales. Con pocas excepciones, los procesos electorales en la región han demostrado altos niveles de integridad (IDEA, 2019); sin embargo, denuncias infundadas de fraude y parcialidad política de las autoridades electorales ponen en riesgo la estabilidad de las elecciones y debilitan la legitimidad de los gobiernos electos y la institucionalidad democrática. Como consecuencia, algunos países de la región han estado experimentado tempranas y recurrentes crisis constitucionales y de gobernabilidad entre periodos electorales. A esto se suma el debilitamiento deliberado del Estado de derecho por parte de líderes autoritarios y populistas, especialmente mediante la vulneración de la independencia judicial (incluidas las autoridades electorales) y de la integridad de los medios de comunicación (refiérase a la sección 3).

---

13 Actualizado al 22 de junio de 2021.

Las protestas y movilizaciones sociales visibles en la región también representan una oportunidad para su agenda de gobernanza. El 2019 será recordado como el año del “estallido social” en América Latina (Murillo, 2021). Durante su último trimestre, emergieron protestas en Ecuador, Chile, Bolivia y Colombia. Si bien el riesgo al contagio de la COVID-19 y las medidas de confinamiento y cuarentena parecieron apaciguar las masivas protestas sociales cuando la pandemia llegó a la región en el 2020, en esos países el descontento pudo más y la gente salió a las calles aún en medio de la pandemia. En Perú y Paraguay, que habían experimentado crisis institucionales en 2019, las protestas estallaron a fines de 2020 y principios de 2021, respectivamente.

Además del descontento que alimenta estas y otras protestas en la región, en algunos países hay también un ánimo visible de representación, inclusión y participación. Asimismo, algunos movimientos identitarios en la región han dado el paso a la formalización como partidos políticos ecologistas o indígenas. Más recientemente, el movimiento feminista también ha irrumpido con fuerza y de manera organizada en el panorama político de la región para protestar contra la desigualdad y violencia de género y defender los derechos de las mujeres (Agencia EFE, 2020; Gil y Paúl, 2020). Asimismo, los jóvenes han jugado un rol protagónico en las formas actuales de expresión del conflicto social y las principales movilizaciones de la región. Dichas movilizaciones tienen, por lo tanto, jugadores inéditos con diferentes agendas, distintos a los actores principales en las protestas durante las transiciones hacia la democracia y con nuevas herramientas tecnológicas y digitales, más notablemente el uso de las redes sociales.

Este es un valioso capital para las democracias de la región. Ciudadanías silenciosas y sin capacidad de movilización, por el contrario, son terreno fértil para el avance de proyectos autoritarios. En otras palabras, a pesar de la desafección representativa y del decreciente apoyo a la democracia, hay también un deseo de que las condiciones socioeconómicas y de gobernabilidad mejoren *en democracia*, es decir, con la participación de múltiples voces. Sin embargo, al mismo tiempo, la existencia de diversas agendas sociales hace más compleja la tarea de agregar intereses colectivos y arribar a amplios acuerdos sociales y políticos.

El gran reto que tiene la región por delante es cómo aprovechar el ímpetu de participación ciudadana en el marco de la desafección representativa y con problemas de diseño institucional que dificultan la gobernabilidad. Dado que todas las expresiones de acción colectiva (partidos políticos, elecciones, referendos, protestas) son por naturaleza imperfectos, un primer objetivo en la región debe ser mejorar su complementariedad (Banco Mundial, 2017) y evitar abrazar propuestas que promuevan la sustitución de uno de estos mecanismos por otros. Una democracia sana no funciona solo con partidos políticos, pero tampoco sin estos. Al mismo tiempo que se hacen reformas a los mecanismos tradicionales de representación, especialmente en los sistemas político-electorales, para reducir la fragmentación política, se va a requerir activar mecanismos complementarios de participación y deliberación ciudadana que ayuden a canalizar la convulsión social visible en las calles.

En el corto plazo, establecer o reactivar consejos económicos, sociales y ambientales a nivel nacional y subnacional conviene para iniciar o continuar con procesos de deliberación sobre políticas públicas y reformas legales nuevas o en curso. El uso de las tecnologías digitales puede jugar un papel central en facilitar nuevos mecanismos de deliberación y participación ciudadana. También se va a requerir activar mecanismos complementarios de diálogo y concertación política que faciliten la toma de decisiones en los parlamentos, especialmente en aquellos con una alta fragmentación política o donde el gobierno no tenga una mayoría oficialista en el parlamento. Ciertamente, la región tiene dos retos mayores por delante para mejorar la calidad de su gobernabilidad: revitalizar a los partidos políticos y conciliar su diversidad identitaria con la necesidad de llegar a acuerdos amplios (Bitar y Zovatto, 2021).

También en materia de gobierno representativo, conviene explorar más a fondo y de manera permanente cómo los gobiernos subnacionales y las iniciativas de participación e inclusión ciudadana a nivel local pueden ayudar a mejorar la gobernabilidad en los países de la región. Esto es esencial, considerando que los gobiernos locales son la cara más visible del poder político en la mayoría de los territorios, especialmente en las zonas rurales. Tanto la deficiente prestación de servicios públicos a nivel local como frecuentes confrontaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales pueden alimentar los sentimientos de desafección representativa y descontento con la democracia entre la ciudadanía.

De acuerdo con un estudio reciente del PNUD, se identificaron 16.529 gobiernos locales<sup>14</sup> en una muestra de 19 países latinoamericanos, lo que muestra la magnitud del ejercicio democrático a nivel subnacional. Enfocarse en los gobiernos subnacionales ofrece, por lo tanto, una oportunidad para mejorar la gobernanza y la gobernabilidad en la región (PNUD, 2021c). De acuerdo con *El estado de la democracia 2019* de IDEA Internacional (2019), en promedio, la región de América Latina y el Caribe presenta puntuaciones medias en Democracia Local, pero incluye más países con puntuaciones altas (10) que medias (7). En total, ocho de estos países<sup>15</sup> se sitúan entre el 25 por ciento de países del mundo con un alto desempeño (IDEA, 2019). Cabe resaltar una serie de herramientas e iniciativas que están siendo impulsadas actualmente por el PNUD a nivel subnacional en materia de creación de oportunidades de desarrollo socioeconómico, transformación institucional y convivencia pacífica y seguridad ciudadana, que pueden tener un impacto directo en la región (PNUD, 2021c).

Finalmente, avanzar reformas e iniciativas tanto a nivel nacional como subnacional requerirá de un compromiso absoluto con el respeto a las libertades civiles y políticas, tanto en el ejercicio del derecho a la protesta como en el día a día. En ese sentido, es preocupante que en los últimos años se haya registrado una contracción del espacio cívico y mediático en la región. La proporción de países con una elevada puntuación en Participación de la Sociedad Civil e Integridad de los Medios de Comunicación se ha reducido a la mitad desde 2015 y la proporción de países con un alto desempeño en Libertades Civiles también ha registrado una disminución significativa, mientras que la de países con un desempeño bajo ha aumentado (IDEA, 2019 y 2020b). Dichas limitaciones ocurren ordinariamente en países no democráticos de la región, pero también en países democráticos a través de regulaciones que afectan al derecho de las organizaciones de la sociedad civil a protestar y desarrollar sus actividades, así como a la libertad de prensa. Las organizaciones del crimen organizado y otras redes ilícitas también coartan seriamente el espacio cívico y mediático en varios países de la región. Es condenable –y al mismo tiempo un serio obstáculo para la gobernabilidad– que la región sea la más peligrosa del mundo para activistas ambientales (Colorado, 2019) y periodistas (Noticias ONU, 2020). Como se verá más adelante, la corrupción e impunidad minan seriamente al Estado de derecho, que constituye el marco que provee sustento a la gobernanza y estabilidad a la gobernabilidad.

---

<sup>14</sup> Entre municipalidades o municipios, delegaciones, distritos, cantones o prefecturas.

<sup>15</sup> Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, Perú y Uruguay.

# 4

Rezago y  
deterioro en la  
construcción  
del Estado de  
derecho

El fortalecimiento del Estado de derecho en la región no ha caminado paralelamente al fortalecimiento de los procesos electorales desde las transiciones democráticas (Casas-Zamora, 2021a). Este desfase es visible no sólo en un rezago histórico en materia judicial, de seguridad y combate a la corrupción, especialmente en países con Estados débiles, sino también, y más recientemente, en la erosión de aspectos clave de la democracia como la independencia judicial, la integridad de los medios de comunicación y la apoliticidad y subordinación de las fuerzas armadas al poder civil (IDEA 2019 y 2020a), todos esenciales para mantener los frenos y contrapesos al poder. Ambos, los rezagos históricos y las tendencias actuales de deterioro del Estado de derecho representan un desafío mayúsculo para la agenda de gobernanza por tres razones principales:

- (1) Ante la ausencia de reformas urgentes para proteger y fortalecer el Estado de derecho, las ganancias en la fortaleza de los procesos electorales de la región de las últimas décadas pueden deteriorarse rápidamente;
- (2) Sin instituciones del Estado de derecho fuertes e independientes, aumenta el riesgo de la vigorización de liderazgos populistas, autoritarios y antisistema en la región;
- (3) Sin un fortalecimiento real y efectivo del Estado de derecho, la corrupción, el crimen organizado y la violencia se perpetúan y configuran un círculo vicioso de impunidad.

Con respecto al primero de esos desafíos, el rezago en el fortalecimiento del Estado de derecho, o su deterioro, han empezado a pasarle la factura a la calidad de los procesos electorales de la región, uno de sus principales atributos democráticos. Los procesos electorales recientes no solo han estado cargados de una mayor polarización política, sino también de ataques a las autoridades y funcionarios electorales y judiciales, vulneraciones a la libertad de prensa, violencia política y acusaciones y contraacusaciones de corrupción. También se han caracterizado por una degradación de la calidad de los debates políticos, esta última reforzada por el uso faccioso y divisivo de las redes sociales en la región y la irrupción de partidos políticos de corte religioso-fundamentalista (IDEA, 2019 y 2020a). La intrusión del crimen organizado y la influencia indebida del poder económico (PNUD, 2021b), sobre todo a través del financiamiento político, también amenazan con alterar la integridad y equidad en los procesos electorales (Casas-Zamora y Zovatto, 2015). Todo esto tiene efectos directos en la institucionalidad democrática, en la calidad de los procesos electorales y en los sucesivos gobiernos que se forman. Procesos electorales convulsos, divisivos y cargados de ataques mutuos se traducen generalmente en periodos de gobierno con las mismas propiedades. Pasadas las elecciones, la fragmentación partidaria y la utilización del clientelismo político para sostener coaliciones presidenciales también afectan seriamente la actividad legislativa (IDEA, 2019). Por lo tanto, es urgente diseñar y reforzar mecanismos para que las autoridades electorales no se conviertan en víctimas de la polarización política y para que los parlamentos moderen sus posiciones una vez pasadas las elecciones.

La ausencia de instituciones fuertes e independientes del Estado de derecho también aumenta el riesgo de la vigorización de liderazgos populistas, autoritarios y antisistema en la región, al mismo tiempo que una característica de este tipo de liderazgos es su debilitamiento o manipulación. Esto último, mediante vulneraciones a la independencia judicial o la libertad de prensa, o mediante la promulgación de reformas constitucionales para perpetuarse en el poder, todo con el objetivo último de debilitar o suprimir los pesos y contrapesos a su poder (IDEA, 2019; IDEA, 2020a). Esto, a su vez, está sucediendo mediante reformas legales o constitucionales que revisten de legitimidad dichos ataques al Estado de derecho. Otra amenaza visible a este último en algunos de los países de la región es el empoderamiento de las fuerzas armadas para ejercer funciones de seguridad pública de manera preponderante a la policía civil y como figura institucional cercana de los proyectos políticos de los presidentes (Bitar y Zovatto, 2020; IDEA, 2020a). Dicho empoderamiento representa un gravísimo riesgo para la institucionalidad democrática, las libertades civiles y políticas y la gobernabilidad. En efecto, en países donde

se han militarizado las tareas de seguridad pública se han intensificado las agresiones contra ciudadanos y la violencia ha escalado (PNUD, 2021b).

Finalmente, sin un fortalecimiento real y efectivo del Estado de derecho, la corrupción, el crimen organizado y la violencia se perpetúan y configuran un círculo vicioso de impunidad. La corrupción afecta seriamente la gobernanza y la gobernabilidad, pues mina la confianza ciudadana en la democracia y sus instituciones, favorece el uso y la apropiación indebidos de recursos públicos, ya de por sí escasos, engendra impunidad y afecta la cohesión social (IDEA, 2014a; OCDE, 2018). La evidencia desde los países de la OCDE sobre los motores de la confianza muestra que la integridad pública y la percepción de la corrupción son los determinantes más cruciales de la confianza en el gobierno (2020). De todos los aspectos de la democracia en América Latina y el Caribe, la reducción de la corrupción es el aspecto en el que se ha avanzado de manera menos sustancial y rápida en las últimas décadas. Casi la mitad (el 41 por ciento) de los países de la región –incluido casi un tercio de sus democracias– experimentan un alto grado de corrupción (IDEA, 2019). Ahora bien, entre los países de la región, y en cada país, existen trayectorias considerablemente divergentes entre las dimensiones real y percibida de la corrupción (Casas-Zamora y Carter, 2017). Asimismo, si bien los niveles de victimización y percepción de la corrupción no parecen haber cambiado de manera dramática o uniforme desde el inicio del milenio hasta mediados de la pasada década, las opiniones sobre la corrupción entre los habitantes de la región sí parecen haberse endurecido notablemente (Casas-Zamora y Carter, 2017).

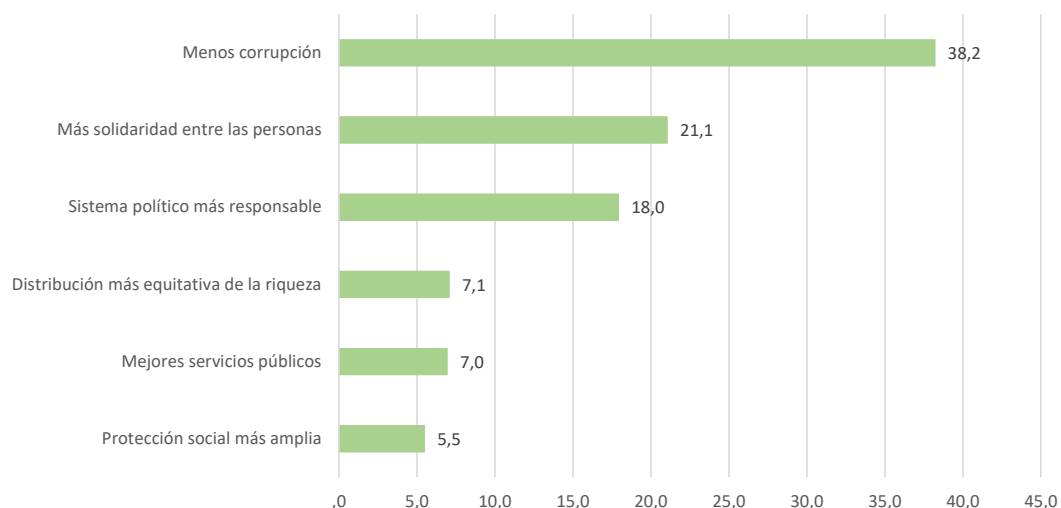
Entre otros factores plausibles que pueden explicar la ola actual de activismo anticorrupción en América Latina, Casas-Zamora y Carter (2017) mencionan los altos niveles de desigualdad –que producen un círculo vicioso que genera corrupción y exclusión–, la expansión de la clase media y un contexto de una recesión económica grave desde el inicio de la pasada década<sup>16</sup>. Todos estos son factores que se agravarán debido a la pandemia, lo que tendrá implicaciones para mejorar la gobernanza y la gobernabilidad en la región, en la medida en que nuevos casos de corrupción salgan a la luz y refuercen “la noción de que las instituciones políticas existen para favorecer los intereses de los pocos ricos y políticamente conectados” (Casas-Zamora y Carter, 2017, p.51). De acuerdo con una encuesta reciente del PNUD en la región, de entre seis prioridades para una recuperación efectiva y sostenible luego de la pandemia, los ciudadanos entrevistados mencionaron ampliamente (38,8 por ciento) reducir la corrupción como prioridad, superando en más de 32 puntos porcentuales la prioridad de tener una mayor protección social (figura 4.1).

---

<sup>16</sup> Los otros posibles factores explicativos son cambios en patrones de acceso a la información y el aumento de la transparencia en el sector público.

FIGURA 4.1.

Lecciones aprendidas de la pandemia: prioridades para el futuro (promedio en todos los países)



Fuente: Acuña-Alfaro y Sapienza (2021).

Los elevados niveles de violencia en la región también son testimonio de la debilidad del Estado de derecho y un “factor subyacente a la alta desigualdad y el bajo crecimiento” (PNUD, 2021b). Entre 2000 y 2018, las tasas de homicidio intencional en cada una de las subregiones de América Latina y el Caribe superaron significativamente los promedios mundiales (PNUD, 2021b). Si bien ALC es el hogar del 8 por ciento de la población mundial, el 33 por ciento de todos los homicidios se cometen en dicha región. Además, 17 de los 20 países con las tasas de homicidio más altas del mundo se encuentran en ALC. La OMS clasifica más de 10 homicidios por 100.000 personas como una epidemia (Muggah y Aguirre, 2018). Sin embargo, entre el 2019 y 2020 la tasa de homicidios mostró descensos significativos en algunos de los países más violentos de la región, especialmente en Centroamérica<sup>17</sup>. La extendida presencia del crimen organizado en la región, alimentado especialmente por el narcotráfico, hace que varias manifestaciones de violencia criminal sean comunes en la región como la trata de personas, la explotación ilícita de recursos naturales y los desplazamientos forzados, entre otras; todas perjudiciales para la convivencia democrática. Sin embargo, cinco formas de violencia son particularmente perniciosas para la gobernabilidad: la violencia contra las mujeres, la violencia contra periodistas, la violencia contra defensores de derechos humanos, la violencia contra personas políticas y la violencia ejercida por agentes del Estado.

Con respecto al primer tipo de violencia, la tasa de prevalencia de la violencia de pareja a lo largo de la vida entre las mujeres de 15 a 49 años es de 25 por ciento, 8 puntos porcentuales más alta que la subregión con una menor prevalencia en el mundo (Europa Meridional). Con respecto al segundo tipo de violencia, América Latina es considerada la región del mundo más mortal para los periodistas (Noticias ONU, 2020). En lo que respecta a defensores de derechos humanos, según cifras de Naciones Unidas, el 75 por ciento de los asesinatos en su contra a nivel mundial entre 2015 y 2019 tuvieron lugar en ALC (PNUD, 2021b). En el caso de la violencia contra personas

<sup>17</sup> El Salvador experimentó una caída de -16,2 homicidios por cada 100,000 habitantes y Guatemala y Honduras de -6,3 y -6,1 homicidios, respectivamente. Sin embargo, Honduras continúa siendo uno de los países más violentos de la región, con una tasa de homicidios de 37,6, la tercera más alta después de Jamaica (46,5) y Venezuela (45,6) (InfoSegura, 2021; Asmann y Jones, 2021).



políticas, si bien no es común en todos los países de la región, donde ocurre se da de manera extendida<sup>18</sup>. Por último, con respecto a la violencia ejercida por agentes del Estado, la brutalidad y los abusos policiales siguen siendo un problema importante en la región, siendo los hombres jóvenes y residentes de grandes ciudades los más afectados (PNUD, 2021b). La impunidad en la persecución de estos y otros crímenes violentos alimentan la desconfianza y el enojo ciudadanos hacia las instituciones del Estado, especialmente por las violaciones flagrantes al derecho a la vida y la seguridad e integridad personales. No es coincidencia que algunos de los países de la región con niveles más altos de violencia también sufran de mayores niveles de impunidad en el mundo<sup>19</sup>.

Por su parte, el crimen organizado está presente extensamente en la región y, en algunos territorios, organizaciones criminales han sustituido por completo la presencia y acción del Estado. Estas organizaciones proveen algunas formas de asistencia social a la población y una supuesta protección contra otras bandas delictivas, a cambio de diversas rentas similares al cobro de impuestos, lo que representa una ausencia completa de la gobernabilidad en esos lugares. El crimen organizado también representa una amenaza a las instituciones del Estado de derecho por su tendencia a infiltrar partidos políticos, burocracias, instituciones democráticas de toma de decisión y agencias de cumplimiento de la ley (IDEA *et al.*, 2014b), lo que a su vez contribuye a perpetuar la impunidad. Además del costo en vidas humanas, la impunidad también acarrea altos costos económicos para los países de ALC que, como se expuso en la sección 2, están urgentemente necesitados de mejorar sus crónicas bajas tasas de crecimiento económico. Reducir las desigualdades sociales y económicas también requiere de poderes judiciales y agencias de cumplimiento de la ley fuertes e independientes. En última instancia, la gobernanza y la gobernabilidad requieren de un Estado de derecho que brinde seguridad, certeza y estabilidad jurídicas a la convivencia ciudadana y a las dinámicas del poder político entre Estados, instituciones de representación y ciudadanos.

---

<sup>18</sup> Solo en México, en el más reciente proceso electoral, se contabilizaron un total de 252 muertes de personas vinculadas con la política y el servicio público, de las cuales 91 fueron contra personas políticas (aspirantes o candidatos, militantes de partidos y representantes o autoridades electas), entre ellas 14 mujeres (Etellect Consultores, 2021).

<sup>19</sup> Para los países con datos disponibles. Entre los países de la región con mayor impunidad en el mundo se encuentran Ecuador, Honduras, Guatemala, México, Paraguay y Perú. Honduras muestra los niveles más altos de impunidad en la región y los segundos más altos en el mundo (Índice Global de Impunidad, 2020).

# 5

## Dimensión internacional y regional de la gobernanza

Conviene también reflexionar, aunque brevemente, sobre las dimensiones internacional y regional de la gobernanza para una agenda futura de investigación. Las estructuras de integración regional en ALC se encuentran en un estado de parálisis y letargo (Merke, Stuenkel y Feldman, 2021; IDEA, 2021c), algo que la pandemia ha evidenciado con gran crudeza, dado el impacto considerable que esta ha tenido sobre la región en materia de salud pública y socioeconómica en comparación con otras regiones del mundo. Si bien hay diversas rutas a través de las cuales la integración regional puede afectar las agendas de gobernanza a nivel nacional y viceversa, cinco de esas avenidas son particularmente evidentes en la región: la primera, la vigorización de discursos nacionalistas y populistas, que conllevan intrínsecamente un desprecio por las instituciones e iniciativas de integración regional; la segunda, la naturaleza internacional y regional de una buena parte de los riesgos y desafíos para la gobernabilidad, entre ellos el crimen organizado, la migración, el narcotráfico, la corrupción y, más recientemente, el cambio climático<sup>20</sup>; la tercera, una menor cooperación internacional que se puede traducir en políticas públicas de menor calidad y la pérdida de transferencia de conocimientos y buenas prácticas; la cuarta, bajos niveles de integración económica e intercambio comercial que podrían conllevar mayores costos de producción y pérdida de competitividad, lo que a su vez perpetúa bajas tasas de crecimiento económico; y la quinta, la concentración de iniciativas de integración regional a nivel de los gobiernos y sus representantes, lo que reduce las oportunidades de participación de la sociedad civil con sus pares en la región.

La primera de dichas rutas, la relación cercana entre el uso de discursos nacionalistas y populistas y un desprecio por instituciones e iniciativas de integración regional, no es casualidad. Por una parte, porque “los compromisos regionales aumentan los costos de la conducta antidemocrática, sirviendo así como un disuasivo para posibles golpistas” (Merke, Stuenkel y Feldman, 2021, p.27<sup>21</sup>). Por otra parte, porque compromisos regionales con la democracia “también se han convertido en espacios para socializar a las élites gobernantes en normas democráticas” (Ibid). A su vez, los liderazgos autoritarios y populistas tienden a utilizar la polarización ideológica, tanto a nivel nacional como internacional, para obtener réditos políticos. Los cambios geopolíticos a nivel global de los últimos años, dominados por la confrontación entre los Estados Unidos y China, han alimentado dicha polarización, la que se convierte en un obstáculo para la cooperación internacional y el fortalecimiento de iniciativas multilaterales, así como para el funcionamiento óptimo de instituciones regionales de defensa de los derechos humanos. Al mismo tiempo, los mecanismos regionales para responder frente a las amenazas a la democracia en los países de la región se han venido aplicando selectivamente, y se encuentran desactualizados para responder a amenazas menos flagrantes, pero no por ellos menos peligrosas, para la democracia (i.e. erosión democrática y ataques al Estado de derecho).

Sobre la segunda ruta, la naturaleza internacional y regional de una buena parte de los riesgos y desafíos para la gobernabilidad, es claro que, sin iniciativas e instituciones fuertes de integración regional, los esfuerzos aislados de cada país para combatir flagelos como el crimen organizado, la migración, el narcotráfico, la corrupción y el cambio climático serán siempre insuficientes. Así lo demuestran su persistencia o agravamiento en la región. Esto se debe, en parte, a la poca capacidad estatal y financiera de algunos de los países, pero principalmente al rezago y deterioro en la construcción del Estado de derecho, que perpetúan dichos desafíos. Sin Estados de derecho robustos en la región se hace sumamente difícil activar una agenda de gobernanza a nivel regional que contemple mecanismos regionales de cooperación y coordinación basados en reglas multilaterales, así como la ejecución con integridad de recursos provenientes de fuentes internacionales de cooperación y financiamiento.

---

20 Refiérase a Casas-Zamora (2021b).

21 Traducción libre al español.

Con respecto a la tercera y cuarta rutas, una menor cooperación internacional y bajos niveles de integración económica e intercambio comercial, estos seguirán limitando la buena gobernanza en la administración pública y prestación de servicios públicos de calidad y evitando un mayor crecimiento económico, ambos esenciales para combatir la desafección y el descontento ciudadanos. Acuerdos internacionales o regionales amplios, por ejemplo, la Agenda 2030, o incluso para algunos países la membresía a organizaciones como la OCDE, pueden acelerar la toma de decisiones y aprobación de reformas a nivel nacional y reducir la polarización política interna. Asimismo, los países de la región pueden también decidir unilateralmente perseguir estrategias de desarrollo mediante ofensivas diplomáticas y de integración comercial con potencias mundiales, con efectos positivos sobre su desempeño económico y eventualmente sobre la valoración de la ciudadanía de la democracia, resaltando también de esta manera la dimensión internacional –e incluso geopolítica– de la gobernanza. Esta última ruta, sin embargo, si bien podría beneficiar a algunas de las economías más grandes de la región, para las más pequeñas la integración regional sigue siendo un paso fundamental para su integración comercial inteligente con los grandes mercados y cadenas globales de valor.

Finalmente, con respecto a la quinta ruta, iniciativas de integración regional que vayan más allá de los gobiernos de la región, estas ofrecerían más oportunidades de participación ciudadana (sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, instituciones académicas) que fortalezcan la gobernabilidad y la gobernanza. Los ciudadanos y las organizaciones civiles “suelen desempeñar un papel mucho más importante en impulsar la integración regional de lo que generalmente se reconoce” (Merke, Stuenkel y Feldman, 2021, p.38<sup>22</sup>).

Tanto en estos temas, como en los previamente mencionados, los expertos coinciden en que, sin abandonar los esfuerzos de reforma regional, es necesario adoptar un enfoque pragmático tanto en la selección de temas como en los mecanismos de acción para revitalizar la integración regional (IDEA, 2021c; Merke, Stuenkel y Feldman, 2021). Se requiere, por lo tanto, un análisis más profundo sobre cómo empatar dicho pragmatismo en el plano de la integración regional con la tarea de mejorar la calidad de la gobernanza.

# 6

## Conclusión

La gobernanza y gobernabilidad en la región de ALC muestran signos preocupantes de atrofia y erosión. En este documento se han identificado tres factores principales detrás de la incapacidad y el deterioro crecientes en la calidad democrática de los sistemas políticos de la región para atender las demandas ciudadanas: primero, un mal desempeño de las economías y una alta desigualdad en la distribución del ingreso, que generan un profundo descontento social; segundo, una acentuada desafección representativa con los partidos políticos y los parlamentos; y tercero, un rezago histórico y deterioros recientes en la construcción del Estado de derecho. La manera en que estos tres factores interactúan –y la manera en que han sido abordados desde un punto de vista de reforma institucional– está poniendo una fuerte presión sobre la legitimidad de las formas democráticas tradicionales para ejercer el poder otorgado en las urnas y para llegar a acuerdos sociales y políticos amplios.

Las demandas o expectativas sociales insatisfechas se originan en gran parte en la trampa de desarrollo en que se encuentra ALC. Dicha trampa es el resultado de múltiples interacciones entre fenómenos íntimamente relacionados, principalmente la alta desigualdad en el ingreso y el bajo crecimiento económico, así como la segmentación del mercado laboral, la concentración histórica de la riqueza y la existencia de sistemas fiscales débiles y poco redistributivos. La clave para relacionar estas tendencias económicas y el descontento social está en identificar las diferentes formas de exclusión que se experimentan y perciben, tanto desde la carencia como desde el privilegio. A su vez, estas exclusiones generan sentimientos ciudadanos de enojo y desconfianza hacia las élites políticas, generando una profunda desafección representativa con los partidos políticos e instituciones democráticas de toma de decisión. De esta forma, la trampa del desarrollo de ALC adquiere una dimensión política, marcada por la necesidad de llegar a acuerdos políticos viables que atiendan con urgencia las grietas visibles en los pactos sociales de la región.

Sin embargo, las instituciones políticas diseñadas con ese propósito durante las transiciones democráticas carecen actualmente del capital político necesario para llevar a cabo las transformaciones económicas y sociales requeridas. Además de la desafección representativa, que ha tenido como consecuencia el debilitamiento de los partidos políticos como vehículos de representación y agregación de intereses colectivos, una mayor fragmentación del sistema de partidos y una marcada polarización política que sigue de cerca las tendencias en materia de distribución del ingreso, han incrementado el número de actores políticos con capacidad de veto. La incapacidad de acuerdo político, sumado al descontento con las élites políticas por su desempeño, están abriendo espacios para el fortalecimiento de liderazgos antisistema, populistas o autoritarios en la región.

Dichos liderazgos representan la amenaza más directa al Estado de derecho y las instituciones democráticas, afectando no solo la calidad de la gobernabilidad sino también su *calidad* democrática. Este tipo de liderazgos políticos, que acceden al poder mediante elecciones, se caracterizan por la concentración y expansión gradual del poder mediante el debilitamiento y la manipulación del Estado de derecho; entre otras vías, mediante la restricción de las libertades civiles y políticas a través de leyes formales; el ataque a la independencia judicial, a las autoridades electorales y a los medios de comunicación; y el empoderando de las fuerzas armadas.

Este deterioro presente del Estado de derecho se suma a un rezago histórico en materia de independencia judicial y combate a la corrupción, inseguridad, violencia y crimen organizado. Junto con la falta de oportunidades para el desarrollo, estos rezagos históricos alimentan el hartazgo ciudadano con las élites políticas, lo que también es terreno fértil para liderazgos autoritarios que prometen una acción punitiva radical contra la corrupción y la delincuencia, muchas veces sin miramientos a los derechos y las garantías civiles.

Existen, sin embargo, importantes reservas democráticas en la región que ofrecen una oportunidad para mejorar el estado de su gobernabilidad y hacer más efectiva su gobernanza. La primera, es la resiliencia electoral, tanto la celebración regular de elecciones como la participación electoral, dos de los mejores atributos democráticos de

la región. Aunque con algunos aplazamientos, el calendario del superciclo electoral mantuvo su curso, en parte gracias a una gran capacidad técnica y de adaptación de los organismos electorales. Sin embargo, la erosión del Estado de derecho y la fragmentación y polarización políticas empiezan a pasarle la factura a la calidad de los procesos electorales. Especialmente preocupante es el renovado ataque por parte de figuras políticas a las autoridades electorales en varios países de la región. La celebración de elecciones debe protegerse, pero su calidad también debe mejorarse. Los procesos electorales íntegros, en el marco de la institucionalidad democrática y menos polarizados políticamente, generalmente se traducen en periodos de gobierno con las mismas características y viceversa.

La otra reserva democrática valiosa que tiene la región es una ciudadanía activa con consciencia de derechos humanos y las ventajas de vivir en democracia. Si bien los movimientos sociales y de protesta son muestras inequívocas de descontento, también ofrecen una oportunidad para que los gobiernos corrijan su rumbo político con los instrumentos de la democracia. Ante la dificultad presente que tienen los mecanismos tradicionales de representación para canalizar el descontento visible en las calles, se hace necesario diseñar y activar mecanismos *complementarios* de diálogo social y político. Sin embargo, el rol de los partidos políticos seguirá siendo central y su fortalecimiento e institucionalización deben ser prioritarios. El gran reto del sistema de partidos políticos de la región es demostrar a la ciudadanía sus capacidades de inclusión y acuerdo por sobre los liderazgos unipersonales y autoritarios emergentes. Aunque la política no se hace exclusivamente a través de los partidos políticos, sin ellos la gobernabilidad no es posible.

Para finalizar, los elementos desarrollados en este documento son tan solo algunas piezas centrales del complejo rompecabezas que configura la gobernabilidad y que constituye el escenario de acción de la gobernanza. Ante la abrumadora tarea que representa mejorar la calidad de ambas, se requiere de un enfoque estratégico para priorizar la atención de ciertos nudos que, al deshacerlos, generen círculos virtuosos que faciliten el abordaje del resto de los desafíos. Es decir, la priorización y secuencia elegidas, así como las herramientas para la toma de decisión, tienen un papel determinante, especialmente ante el actual escaso capital político y económico de las democracias de la región.

# 7

## Recomendaciones de política pública



De manera didáctica el documento se ha dividido en problemas específicos para la gobernabilidad en la región, sin embargo, desde la óptica de la gobernanza existe una gran riqueza en encontrar los puntos de interdependencia entre estos problemas, es decir, es más adecuado imaginarlo como un sistema interconectado, en el que si alguno de ellos se modifica tiene repercusiones sobre los otros. Esta perspectiva impacta en las propuestas para atender a dichas problemáticas, donde el esfuerzo debería de apuntar más que ofrecer una lista exhaustiva de posibles soluciones, a encontrar y atender los puntos nodales de la gobernabilidad y gobernanza. Hacer este esfuerzo amplio de sistematización es una de las recomendaciones transversales que se derivan del presente informe.

## EL DESEMPEÑO ECONÓMICO COMO MOTOR DEL DESCONTENTO SOCIAL



Crecimiento económico mediocre, baja productividad, desigualdad de ingreso y segmentación laboral son elementos distintos de un mismo problema sistémico y que genera un gran malestar social

**1. Sistemas de protección social universales:** específicamente, sistemas de protección social universales que sean más inclusivos y redistributivos, fiscalmente sostenibles y más favorables al crecimiento. Los hogares pobres necesitan transferencias de ingresos y seguridad social, no uno u otro. Además, para los hogares que no son pobres, la seguridad social es clave, especialmente cuando se encuentran en una posición vulnerable. En lugar de actuar ex ante para prevenir la pobreza, las políticas reaccionan ex post para mitigarla una vez que está presente. En ALC, las tasas de pobreza han disminuido en gran parte porque los hogares reciben transferencias de ingresos y no tanto porque los ingresos de los hogares pobres hayan aumentado. La región no debe esperar que las transferencias focalizadas por sí solas eliminen la pobreza. Estas transferencias deben integrarse mejor con las políticas de seguridad social, cubriendo a todas las personas en condiciones de pobreza y a aquellas que no están en dicha condición y con la misma calidad (PNUD, 2021b).

**2. Financiar al Estado:** es necesario construir alianzas y esquemas de comunicación social que vayan preparando el terreno para una reforma fiscal en el mediano plazo, incrementar la recaudación como porcentaje del PIB es una condición ineludible para atender las problemáticas definidas. Simplificar las estructuras fiscales para remover las distorsiones que limitan el crecimiento de la productividad y generar una tributación más progresiva son elementos fundamentales. Se ha argumentado en distintos foros (refiérase a Ahmad *et al.*, 2019) que los impuestos a la propiedad tienen un potencial no explotado en América Latina como impuesto progresivo que ayude a combatir la desigualdad económica y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por otro lado, se requieren de formas creativas que logren vincular el uso de la deuda pública a objetivos para el desarrollo como es el caso del Bono Soberano de los ODS, emitido por México y que es único en el mundo.

**3. Digitalización incluyente:** hay tres condiciones necesarias para aprovechar el impulso que la pandemia ha dado a la digitalización para hacerla incluyente y fomentar la productividad: inversiones importantes en infraestructura y acceso a dispositivos; desarrollo de habilidades digitales, especialmente para la población rezagada; y regulación que permita potenciar la cooperación público-privada. En una región con diferencias marcadas en materia de productividad según el tamaño de la empresa, la transformación digital brinda oportunidades, pero también podría acentuar las disparidades. Si se adoptaran las políticas oportunas, las tecnologías digitales ayudarían a cerrar la brecha de productividad existente con respecto a las empresas más grandes.

**4. Protección al trabajo de cuidados en los hogares:** es clave desplegar políticas públicas que instituyan el derecho a cuidar y a ser cuidado. Diseñar soluciones para la prestación de cuidados es esencial para que las mujeres gocen de igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo. Lo anterior supone al menos los siguientes desafíos:

- » Desfeminizar, es decir, deconstruir los roles de género haciendo del cuidado una opción, e incluir en la protección social a quienes presten cuidados no remunerados.
- » Redistribuir la oferta de los cuidados entre el Estado, el mercado, la comunidad y las familias, y promover el balance entre hombres y mujeres en los hogares.
- » Desmercantilizar la experiencia del cuidado (cambiar el concepto de “quien puede pagar, puede acceder”), ya que acceder a servicios de cuidado de calidad es una forma de reducir las desigualdades sociales al garantizar los derechos de quienes requieren cuidados y de quienes cuidan (CEPAL, 2020).

## DESAFECCIÓN REPRESENTATIVA Y DEMOCRÁTICA



### Partidos políticos débiles y desprestigiados

**5. Programas de liderazgo democrático:** potenciar la capacidad de escuelas y centros de administración y políticas públicas existentes en la región con programas de formación en liderazgo democrático para miembros de partidos políticos, candidatos y funcionarios públicos. Además de inculcar el apego a la democracia y sus principios, estos programas deben tener como prioridad la modernización de los partidos políticos, la reducción de la polarización política, la mejora de la calidad del debate público y el diseño de espacios formales e informales de interacción entre partidos políticos y la sociedad civil. Las autoridades electorales deben jugar un papel central en liderar estos esfuerzos. Se recomienda explorar su operación y financiamiento lo más pronto posible con la cooperación de organismos regionales e internacionales.

**6. Institucionalización de partidos políticos:** revisar y enmendar regulaciones existentes para incentivar y facilitar la institucionalización y sostenibilidad de los partidos políticos y sus estructuras. Se debe guardar un balance entre rigurosidad y flexibilidad para prevenir la volatilidad de los partidos políticos y el abuso de plataformas políticas para proyectos personalistas, al mismo tiempo que se incentiva la participación política formal de movimientos y plataformas de la sociedad civil.

**7. Formalización de procedimientos de tamizaje y veto de candidaturas legislativas:** que permitan a los partidos políticos realizar la debida diligencia, pero también el debido proceso, a la hora de revisar los antecedentes éticos de los candidatos a puestos legislativos. Establecer también la obligación legal de los partidos de exigir la presentación de documentos de antecedentes a sus aspirantes y las sanciones en caso de suministro de información falsa, así como de introducir la obligación de los partidos políticos de hacer públicamente accesible información sobre sus candidatos<sup>23</sup>.



### Gobiernos divididos y parlamentos fragmentados

**8. Revisar los sistemas políticos-electorales:** especialmente en los países donde, después de un número considerable de elecciones, el resultado común son gobiernos divididos, segundas vueltas altamente competitivas y una alta fragmentación en el parlamento. Dicha revisión debe buscar un balance entre la representatividad y la gobernabilidad. Se recomienda de antemano hacer una revisión de las facultades del presidente, para evitar un desbalance que beneficie la concentración del poder.

---

<sup>23</sup> Sobre mecanismos de tamizaje y veto de candidaturas legislativas en partidos políticos de América Latina refiérase a Casas-Zamora y Quesada (2019).



## Elecciones polarizadas y divisivas

**9. Adoptar controles para evitar que los gastos de campaña se disparen:** imponiendo límites la duración de las campañas electorales, en particular el periodo de propaganda política y topes a la emisión de publicidad en los medios de comunicación por parte de partidos políticos y candidatos (Casas-Zamora y Zovatto, 2015).

**10. Negociar códigos de conducta durante procesos electorales:** entre partidos políticos, medios de comunicación y plataformas de redes sociales para reducir la polarización y la divulgación de noticias falsas o información desleal durante las elecciones y para proteger a los órganos electorales y a sus funcionarios de ataques y amenazas a su integridad. Se recomienda negociar dichos códigos para cada proceso electoral bajo la guía y vigilancia de las autoridades electorales y con el apoyo de la sociedad civil y la academia. El primer código de conducta de este tipo negociado en Holanda bajo el liderazgo de IDEA Internacional ofrece una guía valiosa para los órganos electorales de la región.

**11. Implementar mecanismos especiales de votación:** se recomienda que los órganos electorales de la región inicien pronto con una discusión sobre la conveniencia de implementar mecanismos especiales de votación tales como el voto postal, voto por Internet, voto temprano y la extensión de la jornada electoral. Donde aún no existan proyectos piloto, se recomienda iniciar lo más pronto posible con el diseño de una hoja de ruta y el intercambio de buenas prácticas con autoridades electorales de países dentro y fuera de la región que ya utilicen estos mecanismos. Dichas iniciativas deben ser socializadas con los partidos políticos, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil con el fin de fortalecer la confianza en las autoridades electorales y blindar en materia de integridad el uso de dichos mecanismos. Además de incrementar la participación electoral, extender la jornada electoral por más de un día y activar mecanismos especiales de votación (especialmente el voto postal) tienen el potencial de disipar la tensión electoral y polarización política tradicionalmente concentrada en un solo día de elecciones.



## Persistentes limitaciones a la participación política de las mujeres

**12. Aprobar marcos legislativos que garanticen la paridad plena de género:** para todos los poderes del Estado y niveles de gobierno y en los encabezamientos de las listas electorales, así como mecanismos efectivos para hacer cumplir dicha legislación.



## Cultura arraigada del privilegio

**13. Diseñar agendas antiprivilegios en la función pública:** se recomienda hacer una revisión exhaustiva sobre el número y tipo de privilegios o beneficios económicos y en especie que tienen quienes ostentan cargos de elección popular o son funcionarios públicos nombrados a discreción. Asimismo, se recomienda realizar una agenda para la reducción o eliminación progresiva de dichos privilegios y beneficios, mediante un análisis de proporcionalidad y razonabilidad respecto a su necesidad.



## Ausencia de mecanismos alternos para el diálogo y la negociación política y social

**14. Establecer foros permanentes de concertación de partidos políticos:** con el fin de discutir propuestas de política pública y reforma institucional (incluida la materia electoral). Estos foros deben tener como objetivo complementar a los espacios formales de toma de decisiones para articular y avanzar propuestas de interés común entre diversas fuerzas políticas, establecer vías comunes de diálogo con otros órganos del Estado y reducir la polarización política.

**15. Establecer y reactivar consejos económicos y sociales:** tanto a nivel nacional como subnacional, como mecanismo de diálogo y negociación entre diversos sectores de la sociedad. Se recomienda que dichos consejos sean institucionalizados por vía de ley o enmienda constitucional, con el fin de que su conformación y funcionamiento sea periódico e ininterrumpido. Conviene explorar mecanismos de cooperación con países donde estos consejos son de larga data y exitosos.

## REZAGO Y DETERIORO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO



Persistencia de la corrupción

**16. Digitalizar sistemas de compras y contratación pública y la prestación de servicios públicos:** con el fin de prevenir instancias de soborno y sobrepagos mediante sistemas digitales que hagan las transacciones transparentes y permitan controlar las diferentes etapas del proceso de compra, contratación y prestación de servicios. Se recomienda implementar esta acción lo más pronto posible.

**17. Controlar rigurosamente el financiamiento político:** entre otras acciones, mediante un mayor control del financiamiento privado (especialmente aportaciones anónimas, provenientes de fuentes extranjeras y de las aportaciones de personas jurídicas); distribuyendo subsidios escalonados a lo largo del ciclo electoral y que se dirijan parcialmente a la investigación y la capacitación de los miembros de los partidos; estableciendo mecanismos de rendición de cuentas del manejo financiero de partidos y candidatos; y aplicando un sistema gradual de sanciones para los directores financieros de los partidos políticos en el caso de cualquier violación de la legislación vigente (Casas-Zamora y Zovatto, 2015). Se recomienda regular/implementar estas acciones antes del próximo proceso electoral.

**18. Regular el lobby legislativo:** con el fin de evitar influencia indebida en los procesos de elaboración de las leyes tanto por parte de grupos criminales como de grupos económicos poderosos.



Ataques a la integridad de las autoridades electorales y sus funcionarios

**19. Crear mecanismos especiales de monitoreo ante instancias de ataques a las autoridades electorales o sus funcionarios:** que incluyan mecanismos de registro, reacción y medidas correctivas. Se recomienda que dicha iniciativa sea diseñada y ejecutada por una red o redes de organismos electorales de la región. Dichos mecanismos deberán además presentar informes regulares y emitir recomendaciones de política pública dirigidas a proteger a los organismos electorales de la región.



Vulneración a la independencia judicial

**20. Establecer mecanismos de observación y correctivos frente a los ataques a autoridades y funcionarios judiciales:** establecer y fortalecer una entidad independiente de monitoreo que identifique y cuantifique la extensión y el alcance de vulneraciones a la independencia judicial y recomiende y aplique mecanismos correctivos expeditos.

**21. Transparentar los nombramientos de autoridades judiciales:** actualizar y emitir legislación para hacer públicos y transparentes los nombres, requisitos y procedimientos para postulación, elección y renovación de nombramientos de autoridades judiciales, electorales y de control, así como de sus suplentes.

**22. Garantizar la estabilidad de los nombramientos de autoridades judiciales:** mediante el uso de mecanismos para la no renovación o remoción de nombramientos que requieran mayorías calificadas, que exijan votaciones transparentes y razonadas y que garanticen la estabilidad de la carrera judicial.

**23. Guías para avanzar reformas judiciales:** elaborar guías por parte de órganos técnicos y expertos internacionales y de la región sobre cómo diseñar y avanzar reformas judiciales en el marco del Estado de derecho y acompañarlas de programas de cooperación.



Vulneración a la libertad de expresión y de prensa

**24. Mecanismos de observación y corrección para proteger las libertades de expresión y prensa:** mediante el establecimiento y fortalecimiento de sistemas de monitoreo, corrección y protección que permitan identificar y cuantificar la extensión y el alcance de vulneraciones a las libertades de expresión y prensa. Se recomienda contar con la colaboración de asociaciones profesionales y la academia.



Empoderamiento indebido de las fuerzas armadas

**25. Mantener las fuerzas de seguridad pública bajo mando civil:** revisar y modificar, lo más pronto posible, regulaciones para garantizar que los cuerpos especializados de seguridad pública estén bajo mando civil y no militar.

**26. Hacer cumplir regulaciones que prohíban la actividad política y electoral de militares activos:** establecer y fortalecer, lo más pronto posible, mecanismos expeditos de monitoreo y corrección sobre incidentes de activismo político y electoral de militares en función.



Violencia contra los periodistas, defensores de derechos humanos y las mujeres

**27. Violencia contra los periodistas:** refiérase a las recomendaciones de Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>24</sup>.

**28. Violencia contra defensores de derechos humanos:** refiérase a las recomendaciones de Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>25</sup>.

**29. Violencia contra las mujeres:** refiérase a las recomendaciones de ONU Mujeres<sup>26</sup>.

**30. Violencia contra las mujeres en política:** refiérase a las recomendaciones de ONU Mujeres y OEA<sup>27</sup>.

---

24 [www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/brochures/violencia-periodistas-largo.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/brochures/violencia-periodistas-largo.pdf)

25 [www.oas.org/es/cidh/r/dddh/guias/GuiaPractica\\_DefensoresDDHH-v3\\_SPA.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/r/dddh/guias/GuiaPractica_DefensoresDDHH-v3_SPA.pdf)

26 [www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2017/11/delcompromisoalaaccionescompressed.pdf?la=es&vs=1627](http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2017/11/delcompromisoalaaccionescompressed.pdf?la=es&vs=1627)

27 [www.oas.org/es/mesecvi/docs/ViolenciaPoliticaMapeoLegislativo-ES.pdf](http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/ViolenciaPoliticaMapeoLegislativo-ES.pdf)

# ANEXO 1:

Breve revisión de literatura sobre los conceptos de “governabilidad democrática”, “governabilidad” y “governanza”

|  |   |
|--|---|
| <p>“Puede entenderse por gobernabilidad la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno (de carácter medioambiental) o que son intrínsecas a éste”.</p> <p>“La gobernabilidad quedará aquí asegurada en la medida en que un Gobierno pueda simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo socioeconómico”.</p>  | <p>Alcántara (1994), p.11</p>                               |
| <p>“Al plantearse las dimensiones subyacentes a la problemática de la gobernabilidad en América Latina, se ha señalado que éstas no son otras que ‘el fortalecimiento de la legitimidad del sistema político y de las instituciones estatales; y el desarrollo de la eficacia de las políticas públicas diseñadas e instrumentadas por el Estado’”.</p>  | <p>Mayorga (1992), citado por Alcántara (1994), p.12</p>    |
| <p>Governabilidad: “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”.</p> <p>Governanza: “examen sobre la manera específica en que los gobiernos establecen sus agendas, diseñan sus políticas, toman sus decisiones y evalúan sus impactos”.</p>   | <p>Camou (2001), citado por Mayorga y Córdova (2007)</p>    |
| <p>“Hay que profundizar tanto la gobernabilidad democrática, entendida como el fortalecimiento institucional del régimen, como, sobre todo, la cultura política, que supone construir espacios de participación equitativa principalmente de aquellos más desfavorecidos en las sociedades latinoamericanas. Para ello se necesita voluntad política, dirigentes comprometidos con sus países y con la región y ciudadanas y ciudadanos decididos a confrontar los problemas y desafíos para vivir cada vez con más y mejor democracia”.</p> | <p>PNUD (2004), p.32</p>                                    |
| <p>“La gobernabilidad es el proceso mediante el cual se generan las oportunidades (su aplicación está vinculada a la práctica de la democracia, así como a los derechos políticos y civiles que conducen al desarrollo sostenible)”.</p>   | <p>PNUD América Latina y el Caribe (s/f)</p>                |
| <p>“[L]a gobernanza es el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar políticas en el marco de un conjunto determinado de reglas formales e informales que moldean el poder y son moldeadas por este [...] el poder se define como la habilidad de ciertos grupos y personas para lograr que otros actúen en beneficio de los intereses de dichos grupos y personas y para conseguir resultados específicos”.</p>  | <p>La gobernanza y las leyes, Banco Mundial (2017), p.3</p> |

Gobernabilidad efectiva: “Significa pensar y apoyar procesos de gobernabilidad democrática que permitan la (i) generación de oportunidades de desarrollo socioeconómico y de participación significativa; (ii) oportunidad de transformaciones institucionales y mayor eficiencia en la respuesta a las demandas ciudadanas; y (iii) mejores oportunidades de convivencia pacífica y seguridad ciudadana”.

Gobernabilidad efectiva en tiempos de incertidumbre: Innovaciones en gobernabilidad local en América Latina y el Caribe (PNUD, 2021c), p.11

“La gobernabilidad democrática es la cualidad de un sistema político de generar consistentemente gobiernos legítimos, elegidos en votaciones justas y transparentes, capaces de promover eficazmente un progreso económico y social incluyente, sostenible y equitativo. Implica una conducción idónea para liderar un proceso de fortalecimiento continuo de la democracia, resiliente, sin rupturas ni interrupciones graves, que transcurre por caminos institucionales y pacíficos, en el marco de un Estado de derecho, respaldado por una mayoría electoral y parlamentaria. Su solidez se acrecienta con un relato estratégico, que apunta a un futuro compartido, y con un gobierno capaz de satisfacer demandas y aspiraciones básicas de los sectores más vulnerables”.

Bitar, Sergio; Mattar, Jorge; Medina, Javier. (2021). “El gran giro de América Latina. Hacia una región democrática, sostenible, próspera e incluyente”, p.86.

# 8

## Bibliografía



**Acuña-Alfaro, J., y Sapienza, E.**, “COVID-19 y el contrato social en América Latina: Visiones de la ciudadanía sobre las respuestas nacionales un año después” (2021), PNUD América Latina y el Caribe (18 de mayo de 2021), [www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/blog/2021/covid-19-y-el-contrato-social-en-america-latina--visiones-de-la.html](http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/blog/2021/covid-19-y-el-contrato-social-en-america-latina--visiones-de-la.html)

**Agencia EFE**, “ONG debaten en Chile sobre la irrupción del movimiento feminista en Latinoamérica” (8 de setiembre de 2018), [www.efe.com/efe/america/sociedad/ong-debaten-en-chile-sobre-la-irrupcion-del-movimiento-feminista-latinoamerica/20000013-3743462](http://www.efe.com/efe/america/sociedad/ong-debaten-en-chile-sobre-la-irrupcion-del-movimiento-feminista-latinoamerica/20000013-3743462), fecha de consulta: 2 de julio de 2020.

**Ahmad, G. Brosio and J. P. Jiménez** (2019) “Options for retooling property taxation in Latin America”, Macroeconomics of Development series, N°. 202 (LC/TS.2019/91), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

**Alcántara, M.**, “De la gobernabilidad”, Vol. 8 (1994): Gobernabilidad y Democracia, <https://doi.org/10.14201/alh.2288>, fecha de consulta: 19 de octubre de 2021.

\_\_\_\_, “¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos”, Instituto de Ciències Politiques i Socials (Barcelona: 2004).

\_\_\_\_, “Los partidos y la fatiga de la democracia: especial referencia al caso de América Latina”, Revista Latinoamericana de Política Comparada, 15 (2019), págs. 11-30, [politica.comparada.com/wp-content/uploads/2019/07/01.%20Alc%C3%A1ntara.%20Revista%20Latinoamericana%20de%20Pol%C3%ADtica,%20Vol.%2015-11-30%20\(VF\).pdf](http://politica.comparada.com/wp-content/uploads/2019/07/01.%20Alc%C3%A1ntara.%20Revista%20Latinoamericana%20de%20Pol%C3%ADtica,%20Vol.%2015-11-30%20(VF).pdf), fecha de consulta: 1 de julio de 2021.

**Alenda S. y Varetto C.**, “Ni crisis ni panaceas. Dinámicas y transformaciones de los sistemas partidarios en América Latina”, Colombia Internacional, 103 (2020), págs. 3-28, [doi.org/10.7440/colombiaint103.2020.0](https://doi.org/10.7440/colombiaint103.2020.0), fecha de consulta: 1 de julio de 2021.

**Asmann, P. y Jones, K.**, “Balance de InSight Crime de los homicidios en 2020”, InSight Crime, (29 de enero de 2021), [es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-insight-crime-homicidios-2020](https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-insight-crime-homicidios-2020), fecha de consulta: 2 de julio de 2021.

**Banco Mundial**, World Development Report 2017: Governance and the Law [Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y la ley] (Washington D. C.: Banco Mundial, 2017), [www.worldbank.org/en/publication/wdr2017](http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017), fecha de consulta: 2 de julio de 2020.

\_\_\_\_, (2018) The Changing Wealth of Nations 2018. (Washington, D.C.: The World Bank).

\_\_\_\_, (2020) Datos de crecimiento, <[datos.bancomundial.org](http://datos.bancomundial.org)>, fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020.

\_\_\_\_, (2021) “Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Looking back at 2020 and the outlook for 2021” [blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-looking-back-2020-and-outlook-2021](https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-looking-back-2020-and-outlook-2021) Fecha de consulta: 25 de enero de 2021.

**Bitar, S. y Zovatto, D.**, “América Latina: los cambios postpandemia”, IDEA Internacional (2 de setiembre de 2021), [www.idea.int/es/news-media/news/es/am%C3%A9rica-latina-los-cambios-postpandemia](http://www.idea.int/es/news-media/news/es/am%C3%A9rica-latina-los-cambios-postpandemia), fecha de consulta: 2 de julio de 2021.

**Bitar, S., Mattar, J., Medina, J.**, “El gran giro de América Latina: Hacia una región democrática, sostenible, próspera e incluyente”, (Cali: Editorial Univalle, 2021), [bibliotecadigital.univalle.edu.co/xmlui/bitstream/handle/10893/20249/el\\_gran\\_giro\\_de\\_america\\_latina\\_ebook.pdf?sequence=3](http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/xmlui/bitstream/handle/10893/20249/el_gran_giro_de_america_latina_ebook.pdf?sequence=3), fecha de consulta: 10 de agosto de 2021.

**Camou, A.**, Los desafíos de la Gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación, (México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés: 2001).

**Casas-Zamora, K.**, “Cinco reflexiones sobre las reformas políticas en América Latina”, en Reformas Políticas en América Latina: tendencias y casos (Washington D. C.: OEA, 2016), [www.oas.org/es/sap/pubs/reformas\\_politicas.pdf](http://www.oas.org/es/sap/pubs/reformas_politicas.pdf), fecha de consulta: 1 de julio de 2021.

\_\_\_\_, “El espejismo antipartidario”, The New York Times (1 de febrero de 2019), [www.nytimes.com/es/2019/02/01/espanol/opinion/crisis-partidos-politicos.html](http://www.nytimes.com/es/2019/02/01/espanol/opinion/crisis-partidos-politicos.html), fecha de consulta: 1 de julio 2021.

\_\_\_\_, “What’s happening to democracy in Latin America?” [¿Qué le está ocurriendo a la democracia en América Latina?], evento virtual IDEA Internacional (23 de junio de 2021a), [www.idea.int/news-media/news/whats-happening-democracy-latin-america](http://www.idea.int/news-media/news/whats-happening-democracy-latin-america), fecha de consulta: 1 de julio de 2021.

\_\_\_\_, “Why democracy is the key ingredient to battling climate change” [El motivo por el cual la democracia es el ingrediente clave para la lucha contra el cambio climático], International IDEA (30 de junio de 2021b), [www.idea.int/es/node/314522](http://www.idea.int/es/node/314522), fecha de consulta: 7 de julio de 2021.

\_\_\_\_, **y Zovatto, D.**, “El costo de la democracia: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”, Latin America Initiative Foreign Policy at BROOKINGS, Informe Política (julio de 2015), [www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/The-Cost-of-Democracy-CasasZamora-Zovatto-Spanish.pdf](http://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/The-Cost-of-Democracy-CasasZamora-Zovatto-Spanish.pdf), fecha de consulta: 2 de julio de 2021.

\_\_\_\_, **y Carter, M.**, Beyond the Scandals. The Changing Context of Corruption in Latin America [Más allá de los escándalos. El contexto cambiante de la corrupción en América Latina], (Washington D. C.: Inter-American Dialogue, 2017), [www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Corruption-in-Latin-America\\_ROL\\_Report\\_FINAL\\_web-PDF.pdf](http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Corruption-in-Latin-America_ROL_Report_FINAL_web-PDF.pdf), fecha de consulta: 1 de julio de 2021.

\_\_\_\_, **y Quesada, T.**, Mecanismos de tamizaje y veto de candidaturas legislativas en los partidos políticos, (Washington D.C.: National Democratic Institute, 2019), [www.ndi.org/sites/default/files/compaginacion%20espan%CC%83ol.pdf](http://www.ndi.org/sites/default/files/compaginacion%20espan%CC%83ol.pdf), fecha de consulta: 1 de julio de 2021.

**CEPAL** (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Panorama Social de América Latina 2020 (Marzo 2021) [www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020](http://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020).

\_\_\_\_, Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe (s/f). [observatoriosocial.cepal.org/inversion/es](http://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es).

**Colorado, M.**, “América Latina es el lugar más peligroso para los defensores del medio ambiente”, France 24 (8 de agosto de 2019), [www.france24.com/es/20190808-medio-ambiente-defensores-asesinados-latinoamerica](http://www.france24.com/es/20190808-medio-ambiente-defensores-asesinados-latinoamerica), fecha de consulta: 2 de julio de 2021.

**Credit Suisse** (2016) Global Wealth Databook 2010, Zurich, Switzerland.

**Etellekt Consultores**, Sexto Informe de Violencia Política en México 2021, (Ciudad de México: Etellekt, 2021), [www.ellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J5-ellekt.html](http://www.ellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J5-ellekt.html), fecha de consulta: 2 de julio de 2021.

**FMI** (Fondo Monetario Internacional) World Economic Outlook (2020). “A Long and Difficult Ascent.” Octubre 2020.

\_\_\_\_, World Economic Outlook (2021). “Policy Support and Vaccines Expected to Lift Activity.” Enero 2021.

**Forbes**, “The Real Time Billionaire List” in [www.forbes.com/billionaires](http://www.forbes.com/billionaires) (2020), fecha de consulta: 5 de noviembre de 2020.

**Freidenberg, F. y Došek, T.**, “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”, en Reformas Políticas en América Latina: tendencias y casos (Washington D. C.: OEA, 2016), [www.oas.org/es/sap/pubs/reformas\\_politicas.pdf](http://www.oas.org/es/sap/pubs/reformas_politicas.pdf), fecha de consulta: 1 de julio de 2021.

**Gil I. y Paúl F.**, “El debate sobre el rol que deben jugar los hombres en el movimiento feminista”, BBC News Mundo (8 de marzo de 2020), [www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51729512](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51729512), fecha de consulta: 2 de julio de 2020.

**Huntington, S. P.**, “Democracy’s Third Wave” [La tercera ola democrática], Journal of Democracy, 2/2 (primavera de 1991), págs. 12–34, [doi.org/10.1353/jod.1991.0016](https://doi.org/10.1353/jod.1991.0016), fecha de consulta: 10 de setiembre de 2020.

**Hurtado, J.**, “La segunda vuelta electoral en Latinoamérica y su posible introducción en México”, Intersticios Sociales, 19, (marzo-agosto de 2020), págs. 261-290, [www.scielo.org.mx/pdf/ins/n19/2007-4964-ins-19-261.pdf](http://www.scielo.org.mx/pdf/ins/n19/2007-4964-ins-19-261.pdf), fecha de consulta: 1 de julio de 2021.

**IDEA Internacional** (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral), La calidad de las democracias en América Latina (Estocolmo: IDEA Internacional, 2014a), [www.idea.int/sites/default/files/publications/la-calidad-de-las-democracias-en-america-latina.pdf](http://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-calidad-de-las-democracias-en-america-latina.pdf), fecha de consulta: 2 de julio de 2020.

\_\_\_\_, Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) y Netherlands Institute of International Relations (Instituto Clingendael), Redes ilícitas y política en América Latina (Estocolmo: IDEA Internacional, 2014b), [ideadev.insomniation.com/sites/default/files/publications/redes-ilicitas-y-pol%C3%ADtica-en-am%C3%A9rica-latina.pdf](http://ideadev.insomniation.com/sites/default/files/publications/redes-ilicitas-y-pol%C3%ADtica-en-am%C3%A9rica-latina.pdf), fecha de consulta: 2 de julio de 2020.

\_\_\_\_, El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019: Confrontar los desafíos, revivir la promesa (Estocolmo: IDEA Internacional, 2019), [doi.org/10.31752/idea.2019.32](https://doi.org/10.31752/idea.2019.32).

\_\_\_\_, Global Monitor of COVID-19's Impact on Democracy and Human Rights [Monitor global del impacto de la COVID-19 sobre la democracia y los derechos humanos] (2020a), [www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map](http://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map), fecha de consulta: 1 de julio de 2020.

\_\_\_\_, El estado de la democracia en el mundo. In Focus: Informe especial (Estocolmo: IDEA Internacional, 2020b), [www.idea.int/sites/default/files/publications/balance-tendencias-democraticas-america-latina-y-caribe-antes-y-durante-la-pandemia.pdf](http://www.idea.int/sites/default/files/publications/balance-tendencias-democraticas-america-latina-y-caribe-antes-y-durante-la-pandemia.pdf), fecha de consulta: 2 de julio de 2020.

\_\_\_\_, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México y Red Mundial de Justicia Electoral, “Grupo de Expertas y Expertos Electorales, Elecciones y COVID-19. Sistematización de buenas prácticas y experiencias en América Latina y el Caribe” (2020c), [www.idea.int/sites/default/files/news/news-pdfs/documento-de-sistematizacion-vf-27052021.pdf](http://www.idea.int/sites/default/files/news/news-pdfs/documento-de-sistematizacion-vf-27052021.pdf), fecha de consulta: 1 de julio de 2020.

\_\_\_\_, The Global State of Democracy Indices, 1975–2021 [Índices de El estado de la democracia en el mundo, 1975-2021] (2021a), [www.idea.int/gsod-indices/#/indices/countries-regions-profile](http://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/countries-regions-profile), fecha de consulta: 1 de julio de 2020.

\_\_\_\_, Global Overview of COVID-19 Impact on elections [Panorama global del impacto de la COVID-19] (2021b), [www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections](http://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections), fecha de consulta: 2 de julio de 2020.

\_\_\_\_, “La gobernabilidad democrática como respuesta efectiva y perdurable a los desafíos de América Latina” (Estocolmo: IDEA Internacional, 2021c), [www.idea.int/sites/default/files/publications/la-gobernabilidad-democratica-como-respuesta-efectiva.pdf](http://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-gobernabilidad-democratica-como-respuesta-efectiva.pdf), fecha de consulta: 10 de agosto de 2020.

\_\_\_\_, Special Voting Arrangements [Arreglos de votación especiales] (s/f), [www.idea.int/data-tools/data/special-voting-arrangements](http://www.idea.int/data-tools/data/special-voting-arrangements), fecha de consulta: 2 de julio de 2020.

**infoSegura**, “Homicidios en el año del COVID-19: Centroamérica y República Dominicana” (20 de enero de 2021), [infosegura.org/2021/01/20/homicidios-en-el-ano-del-covid-19-centroamerica-y-republica-dominicana](http://infosegura.org/2021/01/20/homicidios-en-el-ano-del-covid-19-centroamerica-y-republica-dominicana), fecha de consulta: 2 de julio de 2021.

**Inter-Parliamentary Union**, Global Data on National Parliaments (2021), [data.ipu.org/women-averages?month=4&year=2021](http://data.ipu.org/women-averages?month=4&year=2021), fecha de consulta: 2 de julio de 2020.

**Latinobarómetro**, Informe Latinobarómetro (2018) (Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2018), [www.latinobarometro.org/latContents.jsp](http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp), fecha de consulta: 2 de julio de 2021.

**Le Clerq, J. y Rodríguez, G.**, “Escalas de impunidad en el mundo. Índice global de impunidad 2020”, (Puebla: Editorial Universidad de las Américas Puebla, 2020), [www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf](http://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf), fecha de consulta: 2 de julio de 2021.

**Lind, Michael**, The New Class War: Saving Democracy From the Managerial Elite (2020), 203 pp. Portfolio/Penguin.

**López-Calva, L.F. and Ortiz-Juárez, E.** (2014) “A vulnerability approach to the definition of the middle class”. The Journal of Economic Inequality, 12(1), pp.23-47.

**Lupu, N.**, “Brand Dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America” [Dilución de marca y colapso de partidos políticos en América Latina], World Politics 66(4), (2014), págs. 561–602, [www.noamlupu.com/breakdown.pdf](http://www.noamlupu.com/breakdown.pdf), fecha de consulta: 1 de julio de 2021.

**Lustig, N.**, “Desigualdad y descontento social en América Latina” (2020). NUSO N° 286 / MARZO - ABRIL 2020.

**Lustig, N., y Tommasi, M.**, (2020) “COVID-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual”. PNUD LAC C19 PDS N° 8.

**Martínez, A.**, “El éxito electoral de los partidos políticos en América Latina durante las décadas de cambio político (1988-2016). Organización, programa y niveles de competencia”, Universidad de Salamanca (2017), citado en Manuel Alcántara, “Los partidos y la fatiga de la democracia: especial referencia al caso de América Latina”, Revista Latinoamericana de Política Comparada 15, (2019) págs. 11-30.

**Mayorga, R.A.**, Democracia y gobernabilidad en América Latina, (Caracas: Nueva Sociedad, 1992).

**Mayorga, R.A., y Córdova, E.** “Gobernabilidad y gobernanza en América Latina” (2007), Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, sin publicar, [www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilidad.pdf](http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilidad.pdf), fecha de consulta 1 de julio de 2021.

**Medina, L., y Shneider, F.**, “Shedding Light on the Shadow Economy: A Global Database and the Interaction with the Official One” (2019), CESifo Working Papers No. 7981. Munich Society for the Promotion of Economic Research – CESifo.

**Merke, F., Stuenkel, O. y Feldman, A.**, “Reimagining Regional Governance in Latin America” [Reimaginando la gobernanza regional en América Latina], Carnegie Endowment for International Peace (24 de junio de 2021), [carnegieendowment.org/files/Merke\\_Stuenkel\\_and\\_Feldman\\_Latin\\_America.pdf](http://carnegieendowment.org/files/Merke_Stuenkel_and_Feldman_Latin_America.pdf), fecha de consulta: 10 de agosto de 2021.

**Monsiváis, A.**, “La desafección representativa en América Latina”, Andamios, 14(35), (2017), págs. 17-41, [www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632017000300017&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632017000300017&lng=es&tlng=es), fecha de consulta: 1 de julio de 2021.

**Muggah, R. y Aguirre, K.**, Citizen security in Latin America: Facts and Figures [Seguridad ciudadana en América Latina: hechos y cifras], Igarapé Institute (2018), [igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf](http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf), fecha de consulta: 21 de setiembre de 2021.

**Murillo, M.V.**, “Protestas, descontento y democracia en América Latina”, NUSO, 294, (julio-agosto de 2021), [nuso.org/articulo/protestas-descontento-y-democracia-en-america-latina](http://nuso.org/articulo/protestas-descontento-y-democracia-en-america-latina).

**Noticias ONU**, “América Latina, la región más mortal del mundo para los periodistas” (2020), [news.un.org/es/story/2020/11/1483372](http://news.un.org/es/story/2020/11/1483372), fecha de consulta: 2 de julio de 2021.

**OCDE** (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe: de los compromisos a la acción (París: OCDE, 2018), [read.oecd-ilibrary.org/governance/integridad-para-el-buen-gobierno-en-america-latina-y-el-caribe\\_9789264307339-es#page4](http://read.oecd-ilibrary.org/governance/integridad-para-el-buen-gobierno-en-america-latina-y-el-caribe_9789264307339-es#page4), fecha de consulta: 2 de julio de 2021.

\_\_\_\_, Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020 [El gobierno a simple vista: América Latina y el Caribe] (París: OCDE, 2020), [doi.org/10.1787/13130fbb-en](https://doi.org/10.1787/13130fbb-en).

**OIT** (Organización Internacional del Trabajo), “Los individuos, el trabajo y la sociedad” (2018), [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--cabinet/documents/publication/wcms\\_618366.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--cabinet/documents/publication/wcms_618366.pdf).

\_\_\_\_ 2020 “ILO Monitor: COVID-19 and the world of work”. Seventh edition.

**PNUD** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos (New York: PNUD, 2004), [www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf](http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf), fecha de consulta: 1 de julio de 2021.

\_\_\_\_, Informe sobre desarrollo humano 2020. La próxima frontera: el desarrollo humano y el Antropoceno (New York: PNUD, 2020), [hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf).

\_\_\_\_, América Latina y el Caribe: Gobernanza Efectiva, Más Allá de la Recuperación (Nueva York: PNUD, 2021a), [www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic\\_governance/america-latina-y-el-caribe--gobernanza-efectiva--mas-alla-de-la-.html](http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/america-latina-y-el-caribe--gobernanza-efectiva--mas-alla-de-la-.html), fecha de consulta: 2 de julio de 2021.

\_\_\_\_, Informe Regional de Desarrollo Humano | Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe (Nueva York: PNUD, 2021b), [www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human\\_development/regional-human-development-report-2021.html](http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/regional-human-development-report-2021.html), fecha de consulta: 2 de julio de 2021.

\_\_\_\_, Gobernabilidad efectiva en tiempos de incertidumbre: innovaciones en gobernabilidad local en América Latina y el Caribe, pág. 11, (New York: PNUD, 2021c).

\_\_\_\_, “Gobernabilidad Democrática” (s/f), [www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/democratic-governance-and-peacebuilding.html](http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/democratic-governance-and-peacebuilding.html), fecha de consulta: 2 de julio de 2021.

**Rodríguez, L.**, “Los sistemas de partidos de América Latina frente al espejo: elementos de contexto para las próximas citas electorales en la región”, Documentos de Trabajo, 43, (2021), [www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/02/DT\\_FC\\_43.pdf](http://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/02/DT_FC_43.pdf), fecha de consulta: 1 de julio de 2021.

**Rodrik, D. y Sabel, C. F.**, “Building a Good Jobs Economy” (November 2019). HKS Working Paper No. RWP20-001, Available at SSRN: [ssrn.com/abstract=3533430](https://ssrn.com/abstract=3533430).

**Transparency International**, Global Corruption Barometer Latin America & The Caribbean 2019, Citizens’ Views and Experiences of Corruption (Berlín: Transparency International, 2019), [images.transparencycdn.org/images/2019\\_GCB\\_LatinAmerica\\_Caribbean\\_Full\\_Report\\_200409\\_091428.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LatinAmerica_Caribbean_Full_Report_200409_091428.pdf), fecha de consulta: 1 de julio de 2021.

**Zechmeister, E. y Lupu, N.** (eds.), Pulse of Democracy [Pulso de la democracia] (Nashville, TN: Latin American Public Opinion Project, 2019), [www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19\\_AmericasBarometer\\_Regional\\_Report\\_10.13.19.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19_AmericasBarometer_Regional_Report_10.13.19.pdf), fecha de consulta: 8 de setiembre de 2020.

**Zovatto, D.**, “La democracia latinoamericana enfrenta su crisis de la mediana edad”, IDEA Internacional (2018), [www.idea.int/es/news-media/news/es/la-democracia-latinoamericana-enfrenta-su-crisis-de-la-mediana-edad](http://www.idea.int/es/news-media/news/es/la-democracia-latinoamericana-enfrenta-su-crisis-de-la-mediana-edad), fecha de consulta: 1 de julio de 2021.

\_\_\_\_\_, “En pandemia, la democracia latinoamericana se deteriora, pero mantiene su resiliencia”, La Nación (2020), [www.nacion.com/opinion/columnistas/pagina-quince-en-pandemia-la-democracia/S7VAEKZX2BGHFP4UPPUCVFIM5A/story](http://www.nacion.com/opinion/columnistas/pagina-quince-en-pandemia-la-democracia/S7VAEKZX2BGHFP4UPPUCVFIM5A/story), fecha de consulta: 2 de julio de 2021.

\_\_\_\_\_, “Voto castigo, ciclos políticos cortos y amenaza de populismo”, La Nación (2021a), [www.nacion.com/opinion/columnistas/pagina-quince-voto-castigo-ciclos-politicos-cortos/APBLXYTQXRGETM2BZ5PS3WE5GI/story](http://www.nacion.com/opinion/columnistas/pagina-quince-voto-castigo-ciclos-politicos-cortos/APBLXYTQXRGETM2BZ5PS3WE5GI/story), fecha de consulta: 1 de julio de 2021.

\_\_\_\_\_, “Los países con voto obligatorio, en promedio, tienen un 7 por ciento más de participación”, La Tercera (2021b), [www.latercera.com/la-tercera-sabado/noticia/daniel-zovatto-los-paises-con-voto-obligatorio-en-promedio-tienen-un-7-mas-de-participacion/EJXVPMR7YZH37LZGUQDH5TZKBI](http://www.latercera.com/la-tercera-sabado/noticia/daniel-zovatto-los-paises-con-voto-obligatorio-en-promedio-tienen-un-7-mas-de-participacion/EJXVPMR7YZH37LZGUQDH5TZKBI), fecha de consulta: 1 de julio de 2021.

\_\_\_\_\_, “Súper Ciclo electoral en América Latina 2021-2024: pandemia, incertidumbre socioeconómica y riesgos de gobernabilidad democrática” (s/f).



## PNUD RBLAC

La Oficina para América Latina y el Caribe (RBLAC) sirve como sede para los programas regionales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y nuestras oficinas en 26 países, que cubren 42 países y territorios. En América Latina y el Caribe el PNUD trabaja principalmente con gobiernos, pero también con organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, desarrollando capacidades nacionales y locales y construyendo instituciones más sólidas que ofrecen servicios de calidad a los ciudadanos. Nuestro objetivo general en América Latina y el Caribe es impulsar el desarrollo humano: mejorar vidas, empoderar a los ciudadanos y construir naciones más resilientes.

Para consultas sobre esta propuesta, comuníquese con Diego Zavaleta, Asesor Senior de Estrategia y Alianzas, en: [diego.zavaleta@undp.org](mailto:diego.zavaleta@undp.org)

---



## IDEA INTERNACIONAL

Fundado en 1995, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que apoya la sostenibilidad de la democracia en todo el mundo. El Instituto es la única organización intergubernamental con un mandato global centrado exclusivamente en la democracia y procesos electorales, y está comprometido a ser un líder global en materia de construcción y consolidación democrática. Con 32 Estados Miembros de todos los continentes, IDEA Internacional apoya el desarrollo de instituciones y procesos democráticos más fuertes; y fomenta la democracia sostenible, eficaz y legítima mediante la provisión estudios temáticos y comparados y el establecimiento de diálogos y alianzas a nivel mundial, regional y nacional.

Para consultas sobre esta propuesta, por favor comuníquese con Daniel Zovatto, Director para América Latina y el Caribe, en [D.Zovatto@idea.int](mailto:D.Zovatto@idea.int)

