

Informe del Observatorio de OEA sobre la Democracia en las Américas (Pandemia/2021)



OEA

Más derechos
para más gente



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN



ISBN: **978-0-8270-7551-1** Informe del Observatorio de OEA sobre la democracia en las Américas: Pandemia 2021.

OAS Cataloging-in-Publication Data

Organization of American States. General Secretariat.

Informe del Observatorio de OEA sobre la democracia en las Américas: Pandemia 2021 / [Preparado y publicado por la Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos.

p.; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.D)

ISBN 978-0-8270-7551-1

1. Democracy. 2. Elections--America. 3. Human rights. 4. COVID-19 (Disease). 5. Pandemic--Political aspect--America. I. Title. II. Series.

OEA/Ser.D/XV.27

Coordinadores

Francisco Guerrero
Luis Porto
Milagros Freyre
Iván Granda

Autores/Investigadores

Juan Pablo Pozo
Pablo Thaler
Adrián Contursi
Luis Rosadilla
Denise Goolsarran
Tania Pschepiurca

Edición de Estilo

Gonzalo Espáriz
Sandino Martínez
María Isabel Rivero

Catalogación

Rocío Suarez

Diseño y Diagramación

Magdalena Rodríguez

Agradecimientos

La elaboración de este documento y su publicación fue posible gracias a la contribución financiera efectuada por el Gobierno de España, por medio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España.

La coordinación, y edición del informe fue realizada por Francisco Guerrero, Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD); Luis Porto, Consejero Estratégico para el Desarrollo Organizacional y la Gestión por Resultados (CEDOGR) y Milagros Freyre, Jefa de Sección de Estrategia, Desarrollo Organizacional y Gestión del Conocimiento/CEDOGR.

El informe fue realizado por el personal de la Secretaría General de la OEA y consultores externos. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de su Secretario General ni de los países representados por éste. La OEA no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación.

En la elaboración y revisión de los capítulos del informe participaron: Juan Pablo Pozo, Especialista de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia; Pablo Thaler, Economista Internacional; Adrián Contursi, Profesor de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Politólogo y Data Scientist; Luis Rosadilla, Asesor del Secretario General en Asuntos Políticos y de Derechos Humanos en Países de la Región; Dennise Goolsarran, Especialista de la Sección de Estrategia, Desarrollo Organizacional y Gestión del Conocimiento/CEDOGR; Iván Granda Molina, Asesor de la Oficina del Secretario General y Tania Pschepiurca, Asesora de la Oficina del Secretario General. El proceso de edición editorial y de estilo estuvo a cargo de Gonzalo Espáriz, Director del Departamento de Prensa y Comunicaciones (DPC) y Sandino Martínez y María Isabel Rivero, especialistas del mismo. Rocío Suarez, realizó la catalogación del documento.

Diseño de la portada e interior y maquetación: Magdalena Rodríguez, Diseñadora del Departamento de Prensa y Comunicaciones. Visualización: "Democracias descontracturadas."

Contenidos

Agradecimientos.....	4
Contenidos.....	5
Abreviaciones y siglas.....	7
Introducción y objetivo.....	8
Resumen Ejecutivo.....	12
1. Procesos político-electorales en el contexto de la pandemia.....	13
2. Observatorio de la democracia: indicadores sobre el impacto político, económico y social de la pandemia en las Américas.....	16
3. Tendencias que pueden afectar el ejercicio efectivo de la democracia.....	26
4. Democracias resilientes: lecciones aprendidas, problemas y riesgos democráticos.....	31
Capítulo 1: Procesos Político – Electorales en el contexto de la pandemia.....	39
1.1. Pandemia, instituciones democráticas y estados de excepción.....	39
1.2. Democracia y elecciones en un contexto pandémico.....	47
1.2.1. El ciclo electoral 2020 –2022 en las Américas.....	50
1.2.2. Los organismos electorales: adaptación e innovación.....	60
Capítulo 2: Observatorio de la democracia: indicadores sobre el impacto político, económico y social de la pandemia.....	69
2.1 Índices del Observatorio y sus principales indicadores.....	71
2.1.1. Índice 1: Respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.....	73
2.1.2. Índice 2: Acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho.....	78
2.1.3. Índice 3: Celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal.....	82
2.1.4. Índice 4: Régimen plural de partidos y organizaciones políticas.....	86
2.1.5. Índice 5: Separación e independencia de los poderes públicos.....	91
2.1.6 Consideraciones basadas en la observación de los 5 índices del Observatorio.....	94
2.2. Heterogeneidad reflejada en los índices de la democracia.....	94
2.3. Pandemia y vulnerabilidades: impacto en las dimensiones socioeconómicas.....	101

Capítulo 3: Tendencias que pueden afectar el ejercicio efectivo de la democracia	110
3.1. Polarización política, fanatismo político, discursos de odio y sus efectos en la gobernanza	110
3.1.1. Grupos de pertenencia	111
3.1.2. Polarización, clasificación e ideología	113
3.1.3. Polarización política en las Américas.....	114
3.1.4. Polarización en redes y falsa polarización	118
3.1.5. Fanatismo político y discurso de odio	124
3.1.6. Efectos en la gobernanza	129
3.2. Democracia viral, redes sociales, desinformación y noticias falsas	130
3.2.1. Entendiendo las Redes Sociales.....	132
3.2.2. ¿Cómo se difunden las ideas en una Red Social?	135
3.2.3. La política y las redes sociales.....	136
3.2.4. Cámaras de eco y Noticias falsas	139
3.2.5. Diseminación de fake news	142
3.2.6. Las protestas sociales en las redes sociales	143
3.2.7. Internacionalización de los conflictos y el rol de los medios	145
3.2.8. Democracia viral e infodemia	150
Capítulo 4: Democracias resilientes: lecciones aprendidas, problemas y riesgos democráticos	155
4.1 Lecciones aprendidas	156
4.2 Riesgos sobre la democracia regional	159
4.3 Problemas y desafíos para la democracia en las Américas	167
Anexo I.....	175
Anexo II	179
Anexo III	187
Bibliografía	196

Abreviaciones y siglas

BM: Banco Mundial

BTI: Índice de Transformación del Bertelsmann Stiftung

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CAPEL: Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CNE: Consejo Nacional Electoral

CP: Consejo Permanente

DECO - Departamento para la Cooperación y Observación Electoral

DESCA: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

EIU: Economist Intelligence Unit

FAO: La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FSI: Fragile States Index

GSP: Global Peace Index

IDEA - Internacional: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

JRV: Juntas Receptoras de Voto

MOE: Misión de Observación Electoral

OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

OEA: Organización de los Estados Americanos.

OIM: Organización Internacional de las Migraciones.

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OMS: Organización Mundial de la Salud.

OPS: Organización Panamericana de la Salud.

TSE: Tribunal Superior Electoral

TSJE: Tribunal Superior de Justicia Electoral

TI: Transparencia Internacional

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

V-Dem: Varieties of Democracy Institute

WJP: World Justice Project

Introducción y objetivo

Para los Estados miembros de la OEA la democracia es un derecho de los pueblos y una obligación de sus gobiernos (artículo 1 Carta Democrática Interamericana, en adelante CDI).

En el mismo artículo 1 y en el artículo 7 de la CDI se establece también el “para qué” de la democracia. Se dice ahí que la democracia es “esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas” y que “es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

En el artículo 2 de la CDI se declara que el **ejercicio efectivo** de la democracia representativa es la base del Estado de Derecho; y en el artículo 3 se establecen los *elementos esenciales* de la democracia representativa, definiendo así las condiciones fundamentales del Estado de Derecho:

- el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho (es decir, a la propia democracia representativa, en una aproximación casi tautológica);
- la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto;
- el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y
- la separación e independencia de los poderes políticos.

En el artículo 4 se vuelve a hacer referencia al **ejercicio** de la democracia y se definen como *componentes fundamentales*:

- la transparencia de las actividades gubernamentales;
- la probidad;
- la responsabilidad de los Gobiernos en la gestión pública;

- el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa;
- la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida; y
- el respeto al Estado de Derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad.

En el artículo 6, a su vez, se declara a la participación de la ciudadanía como *condición necesaria* “para el pleno y efectivo **ejercicio** de la democracia”.

También se declara que la democracia es indispensable para el ejercicio de las libertades y los derechos humanos al tiempo que se define el ejercicio de estas libertades y derechos como elementos esenciales: democracia para el acceso a derechos y acceso a derechos para el ejercicio efectivo de la democracia. Un enfoque de retroalimentación entre democracia y derechos humanos que sirve de guía para el análisis de la posible existencia de círculos viciosos o virtuosos en las sociedades. En forma similar, se hacen afirmaciones sobre la interdependencia y refuerzo mutuo entre democracia y desarrollo (artículo 11 de la CDI).

Por otra parte, muchas veces las leyes en un país pueden ser un obstáculo para que se cumplan estos aspectos esenciales, fundamentales o necesarios para el ejercicio efectivo de la democracia. Por eso, es posible distinguir entre legalidad y legitimidad. Puede haber acciones colectivas en un país que, si bien son consideradas legales, pueden considerarse no legítimas desde el punto de vista del ejercicio de la democracia.

Esta distinción se refiere a otra, aquella que distingue la legitimidad de origen de la legitimidad de ejercicio de la democracia. Sin embargo, en la CDI se hace solo referencia al ejercicio y elementos de la llamada legitimidad de origen, como el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho. Se lo considera también como elemento esencial del ejercicio efectivo de la democracia.

En resumen, la CDI hace referencia a *elementos esenciales*, *componentes fundamentales* y una *condición necesaria* para el ejercicio efectivo de la democracia,

y al hacerlo considera la interdependencia de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en un enfoque de democracia exhaustiva.

Sobre esta base, se podría afirmar que la democracia es aquella en la que se cumplen cabalmente — *de jure* y *de facto* — los elementos esenciales, los componentes fundamentales y la condición necesaria para el ejercicio efectivo de la democracia establecidos en la CDI. Para simplificar, se propone denominar “características” a estos elementos esenciales, componentes fundamentales y condición necesaria.

En la realidad, sin embargo (democracia de facto), en todos los Estados miembros de la OEA existen oportunidades de mejoras en todas y cada una de las características de la democracia ya señaladas.

El objetivo del Observatorio de la Democracia (en adelante el Observatorio) es precisamente ***aportar elementos a los Estados miembros de la OEA para identificar oportunidades de mejora en el ejercicio efectivo de la democracia de acuerdo a lo que establece la CDI.***

El Observatorio es una herramienta al servicio de los Estados miembros.

Es tan importante definir **qué es el Observatorio** como definir **qué no es** el Observatorio. El Observatorio **no** se propone evaluar, catalogar ni juzgar a los países por las características de la democracia en el ejercicio efectivo de la misma.

La “observación”, que se realiza con el fin brindar elementos a los Estados miembros para identificar oportunidades de mejora, se basa en los siguientes análisis:

- **Análisis de los procesos político-electorales a través de los informes de las Misiones de Observación Electoral (Capítulo 1)**
- **Análisis de índices e indicadores del Observatorio que reflejan las características de la democracia (CDI) y de informes externos (Capítulo 2)**
- **Análisis de tendencias que pueden afectar el ejercicio efectivo de la democracia, como la polarización y las noticias falsas a través de redes sociales (Capítulo 3)**

También se toman en consideración los informes de la CIDH y resoluciones relevantes del Consejo Permanente y la Asamblea General.

Como resultado de la observación se ofrece una reflexión sobre **las lecciones aprendidas durante la pandemia, los problemas y riesgos democráticos y la necesidad de construir democracias resilientes en la región (Capítulo 4)**

Desde el punto de vista metodológico, el enfoque basado en datos permite al Observatorio elaborar informes sobre la democracia en las Américas, en los que se ofrece una visión multidimensional de la democracia regional, estableciendo la interdependencia entre el acceso a derechos y democracia, para una mejor representación social, económica y política de las realidades de nuestro continente. De esta manera, el Observatorio provee información para promover decisiones en los Estados miembros y en la Secretaría General a partir de los datos, las lecciones aprendidas y las mejores prácticas, articulando esfuerzos en la generación de insumos sobre la temática democrática. Para más información sobre la metodología consultar el Anexo I.

Resumen Ejecutivo

El presente informe realizado por el Observatorio de la OEA sobre la Democracia en las Américas, para el período Pandemia/2021, se ejecuta gracias al apoyo de la Agencia de Cooperación Española, y con el apoyo de los equipos de la Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia, la Oficina del Secretario General y la Consejería Estratégica para el Desarrollo Organizacional y la Gestión por Resultados.

La **pandemia de COVID19** tuvo / tiene las características definidas por Marcel Mauss (1988) como **“un hecho social total”**, es decir, un fenómeno que pone en juego a la totalidad de las dimensiones de la vida social, convulsionando en su conjunto las relaciones sociales, a sus actores e instituciones. Entre muchos otros esfuerzos por dimensionar el impacto de la pandemia en la región, ésta es una contribución desde la perspectiva de los elementos esenciales de la democracia representativa:

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos. (Carta Interamericana de la Democracia, artículo 3).

Siguiendo el hilo conductor “democracia y pandemia” este documento se organiza en 4 capítulos en los que: I) recopila dificultades y aprendizajes institucionales y político-electorales en la región, II) presenta los cinco índices contruidos por el Observatorio que reflejan los elementos esenciales y características de la democracia (CDI), III) evidencia tendencias, y IV) presenta lecciones aprendidas y riesgos que pueden afectar el ejercicio efectivo de la democracia en la región.

Más allá del diagnóstico, el informe pretende aportar elementos para la toma de decisiones, identificar oportunidades en tiempos de crisis y señalar una de las tantas rutas a seguir para preservar y fortalecer las democracias del continente.

1. Procesos político-electorales en el contexto de la pandemia

El primer capítulo, enfocado en los **procesos electorales en el contexto de la pandemia** empieza con una evaluación general del impacto de la pandemia en el marco institucional de los Estados miembros.

Las tensiones con respecto a las insuficiencias de leyes y marcos institucionales frente a un problema de salud pública, económica y social de enorme envergadura cuestionaron la capacidad de los Estados democráticos para afrontar esta emergencia a través de marcos regulatorios de carácter ordinario, dando paso al uso continuo o periódico de **estados de emergencia o excepción**; perdiendo su característica excepcional y abriendo la posibilidad de eventuales excesos. Por ello se hace indispensable que los parlamentos, tribunales y cortes constitucionales deban modular la razonabilidad, temporalidad, progresividad, justificación, pertinencia, equidad, competencia electoral y protección de grupos vulnerables en el marco normativo que permita atender la emergencia, actuar frente a ella y garantizar la plena vigencia de todos los derechos.

El pleno funcionamiento de los parlamentos constituye también un indicador de salud democrática y la gran mayoría de ellos tardaron en adaptarse a las restricciones y, por lo tanto, en retomar sus actividades de legislación y control en un sistema de pesos y contrapesos.

Los organismos legislativos debieron atender primero el hecho que los diseños institucionales no estaban preparados para situaciones de contingencia y menos aún para el funcionamiento remoto. Debido a esto, algunos países en la región debieron reformar sus Constituciones para permitir sesionar virtualmente. Así mismo, a lo largo de la región los países discutieron la posibilidad de votar a distancia durante las sesiones plenarias (Tchintian et al., 2020).

La administración de justicia vivió una situación similar, con un impacto para todos los usuarios del sistema y una consecuencia directa en el derecho a una tutela judicial efectiva. Casi sin excepción, los aparatos judiciales en la región se suspendieron por

completo en una primera etapa y se reactivaron paulatinamente con el paso del tiempo y con la adopción de firma electrónica, expedientes informatizados, y audiencias a través de medios telemáticos, entre otros.

En un escenario de gran complejidad con las consecuencias ya descritas en detrimento de las democracias de la región (en términos institucionales y procedimentales), hay que reconocer que la necesidad de uso de la tecnología de la información obligó a las instituciones democráticas a innovar y adaptarse a gran velocidad, lo que, si logra mantenerse y profundizarse de manera adecuada, puede repercutir en mayor acceso a los servicios, como el caso de la administración de justicia auxiliada por la virtualidad o mayor transparencia en la información en el caso de las sesiones en línea o el registro de las sesiones o votaciones de los parlamentos.

El caso específico de los derechos **político-electorales** se caracterizó por la **complejidad en la organización de las elecciones**, las tensiones surgidas entre los derechos a la salud y la vida y el ejercicio pleno de los derechos políticos.

El **primer semestre de 2020** se definió por el **aplazamiento** de los procesos electorales bajo el enfoque sanitario de ralentización de contagio del COVID 19 y la reducción de mortalidad a través de medidas de cuarentenas obligatorias y fuertes restricciones a los derechos de circulación, tránsito y reunión. A escala global, hasta el 11 de junio de 2020, en respuesta a la amenaza del COVID-19 y atendiendo medidas sanitarias preventivas, al menos 66 países decidieron posponer sus procesos electorales. No obstante, 33 países optaron por mantener el calendario electoral original (IDEA, 2020.a). En América Latina y el Caribe ocho países reprogramaron la fecha de sus comicios y apenas uno suspendió sin fecha fija sus comicios. (Freidenberg y Saavedra, 2021).

Desde **mediados de 2020** al bajar la tasa de transmisión y reducirse la mortalidad por el virus se restableció un paulatino avance hacia la recuperación de la democracia electoral, bajo el enfoque de convivencia con el virus.

El papel de los **organismos electorales** en la organización de los procesos electorales en un contexto pandémico **ha contribuido decisivamente a la resiliencia de la**

democracia regional, mostrando adaptación e innovación, con criterios de trabajo interinstitucional en búsqueda de consensos, garantizando independencia y autotomía:

Esta resiliencia democrática se debe en gran parte a la acción de los organismos electorales regionales, quienes han sido la columna vertebral para garantizar transiciones democráticas, a pesar de las enormes dificultades derivadas de la pandemia. Es importante resaltar, que dentro del *Democracy Index 2021* del semanario *The Economist*, el indicador mejor calificado de América Latina y el Caribe fue el referente a los procesos electorales y pluralismo político, obteniendo 7.35 puntos sobre 10. Fortaleciendo este indicador IDEA señala: Durante el período comprendido entre el 1 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2021, en América Latina y el Caribe se celebraron un total de 22 procesos electorales, que incluyeron elecciones nacionales, regionales y locales, y también referéndums. (Guerrero, 2021.a).

La actividad de promoción electoral de las organizaciones y los candidatos debió ajustarse a esta nueva realidad, se pusieron en marcha protocolos de bioseguridad para las elecciones; los organismos electorales mostraron en general una alta capacidad de reinención, adaptación, transformación e innovación frente a los retos planteados por la pandemia dando como resultado la resiliencia democrática.

En efecto, los organismos electorales mostraron capacidad de adaptación e innovación en la organización de las elecciones al incorporar un enfoque sanitario en todo el ciclo de organización y desarrollo del proceso electoral buscando siempre el equilibrio entre el ejercicio de los derechos políticos con los derechos a la vida y a la salud de los ciudadanos. En palabras de Francisco Guerrero (2022.a), Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia en la OEA: “A pesar de todos los obstáculos, la democracia ha sobrevivido a la pandemia demostrando su enorme resistencia. Contra viento y marea, el calendario electoral regional se ha cumplido, demostrando el arraigo de esta forma de gobierno entre los pueblos del continente.”

2. Observatorio de la democracia: indicadores sobre el impacto político, económico y social de la pandemia en las Américas

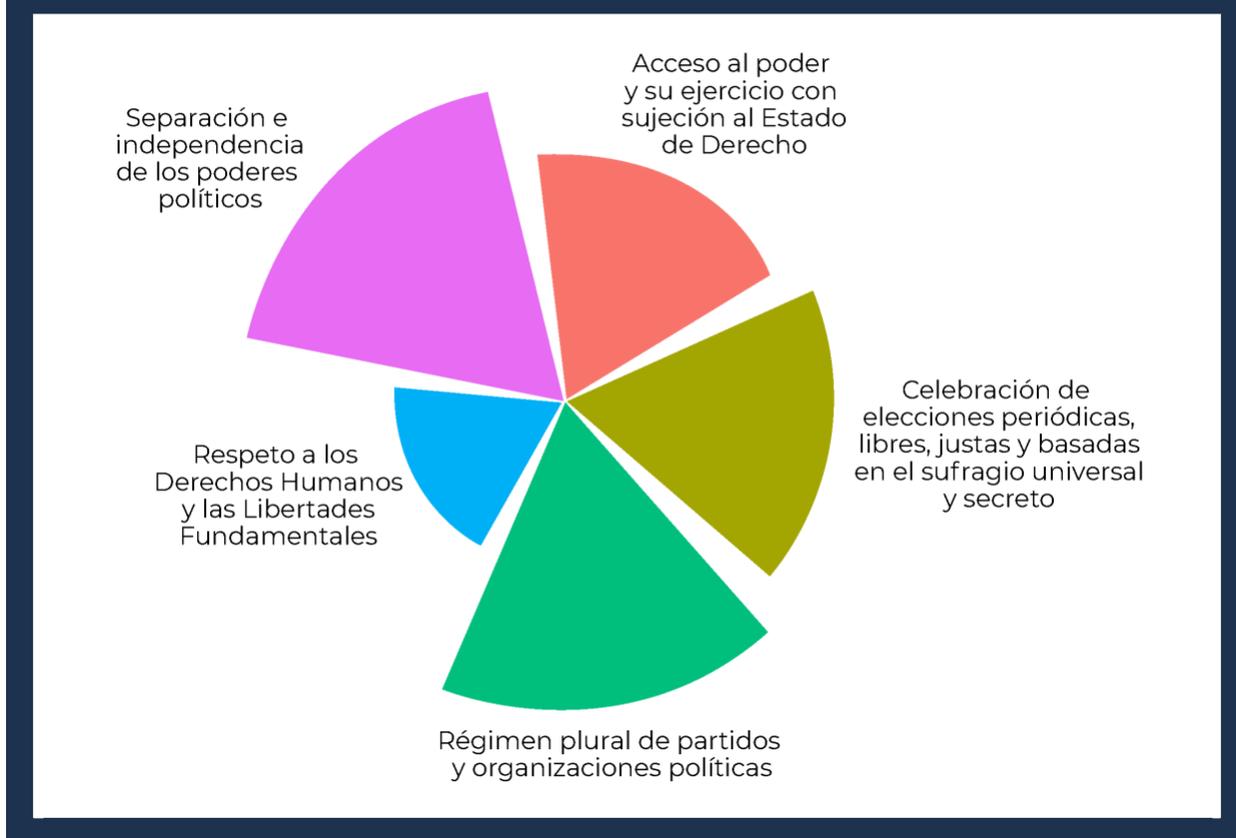
El **segundo capítulo** del informe recoge el trabajo del Observatorio de la Democracia que utiliza información e indicadores de diversas fuentes y las agrupa bajo cinco índices que representan los elementos esenciales de la democracia:

1. Índice de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.
2. Índice de acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho, que contempla también los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia.
3. Índice de celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.
4. Índice del régimen plural de partidos y organizaciones políticas.
5. Índice de separación e independencia de los poderes públicos.

Este proceso de observación integral se realizó desde la perspectiva de los elementos esenciales de la democracia (Art. 3, CDI), los componentes fundamentales del ejercicio del poder (Art. 4), la interdependencia entre democracia y derechos humanos (Arts. 7 y 8), así como con las dimensiones sociales (Arts. 11 a 13). Es importante señalar que el análisis de los índices se focaliza en fenómenos generales de la región y no en un país en particular.

El detalle sobre los indicadores que componen cada índice, su alcance y las fuentes (todas de gran reputación, confiables y abiertas), así como una descripción más detallada sobre qué miden los indicadores de alto y bajo desempeño de cada índice se presentan en el Anexo III del informe.

Gráfico 1: Índices del Observatorio: los Elementos Esenciales de la Democracia (2021)



Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

En esta representación de los índices agregados para el promedio de la región se puede observar que la principal fortaleza de las Américas reside en la resiliencia de la democracia electoral, el pluralismo de los regímenes de partidos y organizaciones políticas, y en los valores de separación e independencia de poderes. En contraste, las principales debilidades estarían en la forma en que se ejerce el poder político y en la agenda pendiente de acceso a derechos humanos y libertades fundamentales

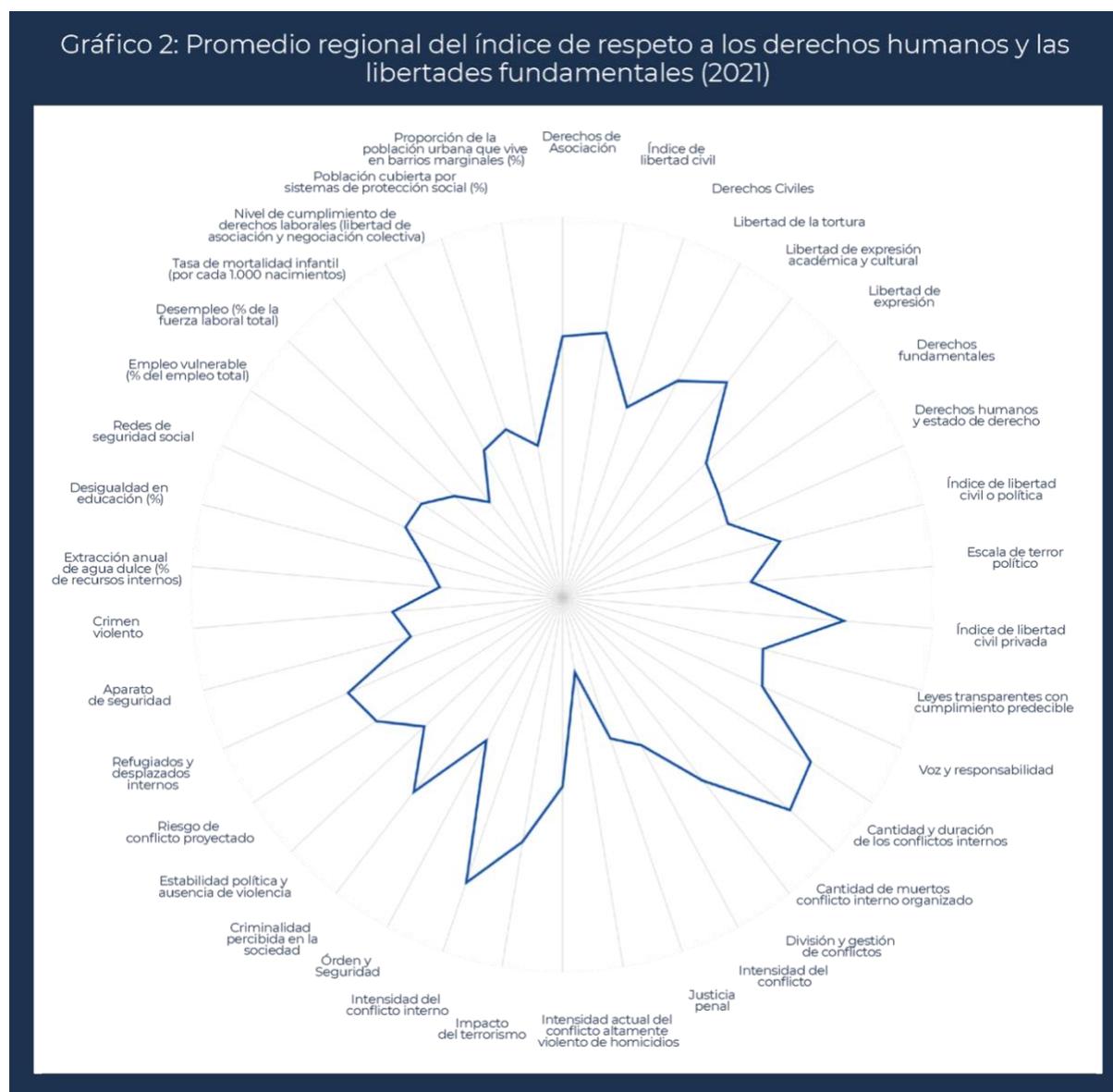
Índice 1. Respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales

Los indicadores de mejor desempeño en las Américas, dentro del índice de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, son: muertes por conflicto interno organizado, cantidad y duración de los conflictos internos e intensidad de conflictos internos. Entre otros indicadores de alto desempeño se encuentran: libertad civil privada, libertad de expresión académica y cultural, y libertades civiles.

En contraste, los indicadores de menor desempeño, siempre a nivel de media regional, se vinculan a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; así como también con el orden y la seguridad, la justicia penal y el aparato de seguridad.

En el siguiente gráfico, los rayos de araña permiten visualizar el promedio regional de los diferentes indicadores que componen el índice de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Un puntaje bajo se verá reflejado en las aristas más cercanas al centro y representa una debilidad en este elemento de la democracia.

Gráfico 2: Promedio regional del índice de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales (2021)



Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

Índice 2. Acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho

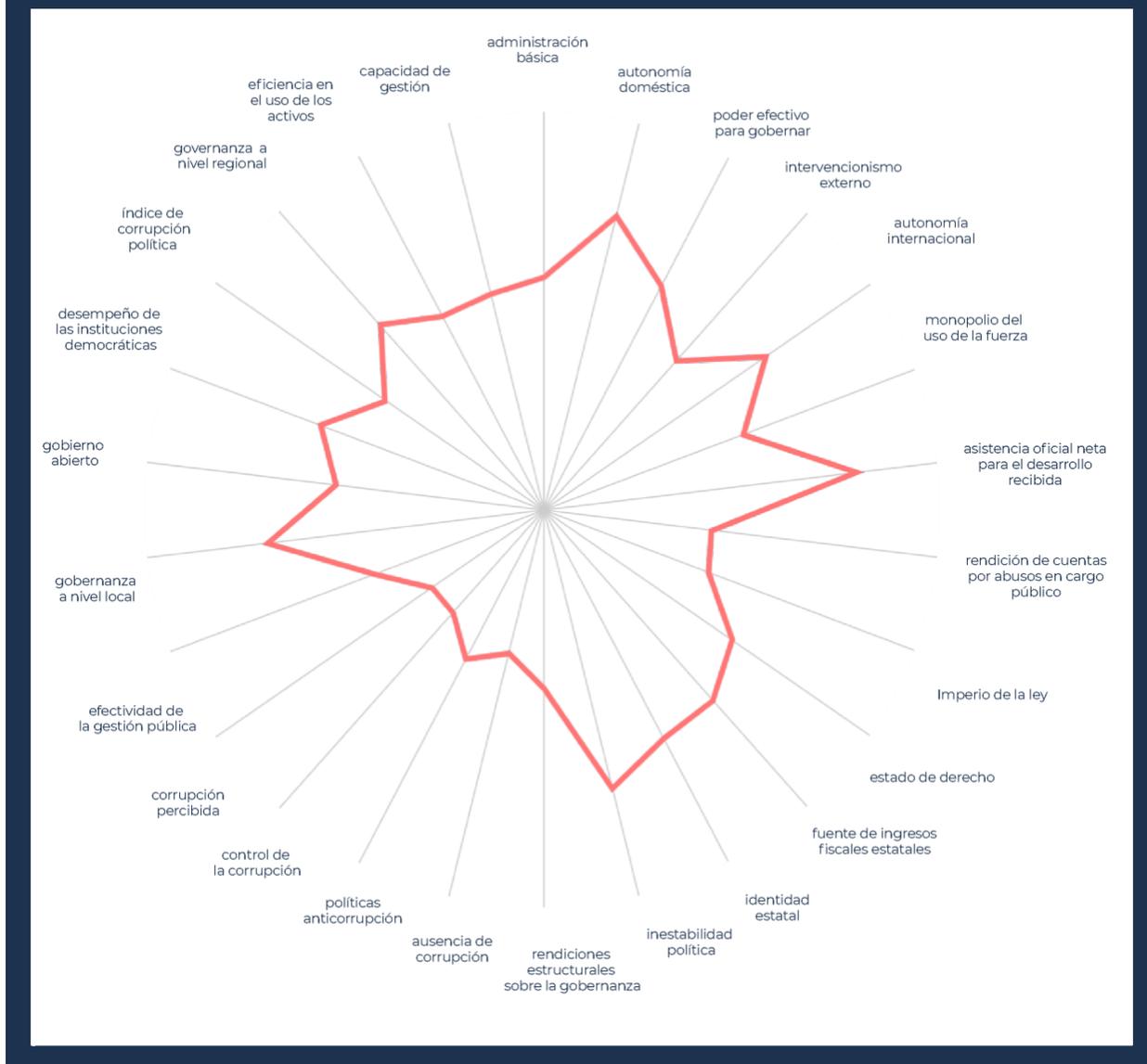
El índice de acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho ha mostrado un bajo desempeño a nivel regional. Si bien la estabilidad política y la autonomía se posicionaron dentro de los indicadores de alto desempeño, la tendencia a la baja pudo observarse como uno de los efectos de la pandemia. Por otro lado, se observa que la lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública sigue siendo un trabajo pendiente necesario para consolidar el ejercicio de la democracia con sujeción al Estado de Derecho.

A pesar de que los indicadores de mejor desempeño del índice son la estabilidad política y autonomía, la tendencia a la baja registrada en el índice durante la pandemia se explica por un deterioro en los indicadores de autonomía de los Estados respecto a actores externos, domésticos e internacionales, tanto a nivel nacional como de gobiernos locales.

Los indicadores de más bajo desempeño son los de la corrupción, y específicamente se observa este fenómeno en los siguientes indicadores del Observatorio: ausencia de corrupción, índice de corrupción política, control de la corrupción, corrupción percibida, políticas anticorrupción, rendición de cuentas por abusos en cargo público y capacidad de gestión pública.

El siguiente gráfico ilustra el promedio para la región de los indicadores que componen el índice de acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho. Un puntaje alto se verá reflejado en las aristas más lejanas al centro del gráfico y representa una fortaleza en este elemento de la democracia.

Gráfico 3: Promedio regional del índice de acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho (2021)



Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

El déficit en la lucha contra la corrupción se puede observar a nivel regional. Transparencia Internacional ha advertido que el sector de la salud ha sido un sector vulnerable a la corrupción, particularmente durante la respuesta a la pandemia y casos de irregularidades en compras públicas.

Índice 3. Celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal

Este tema se desarrolla ampliamente en el capítulo uno de este informe, en el que se identifican las medidas tomadas por los gobiernos, la respuesta de los organismos electorales y en general el comportamiento del sistema electoral en la región.

Los indicadores de este índice muestran que la región ha logrado organizar, en general, elecciones de calidad. América Latina y el Caribe mostraron su resiliencia democrática durante la pandemia, habiendo logrado superar los desafíos para organizar procesos electorales entre 2020 y 2022 y garantizar la transición de los gobiernos de la región.

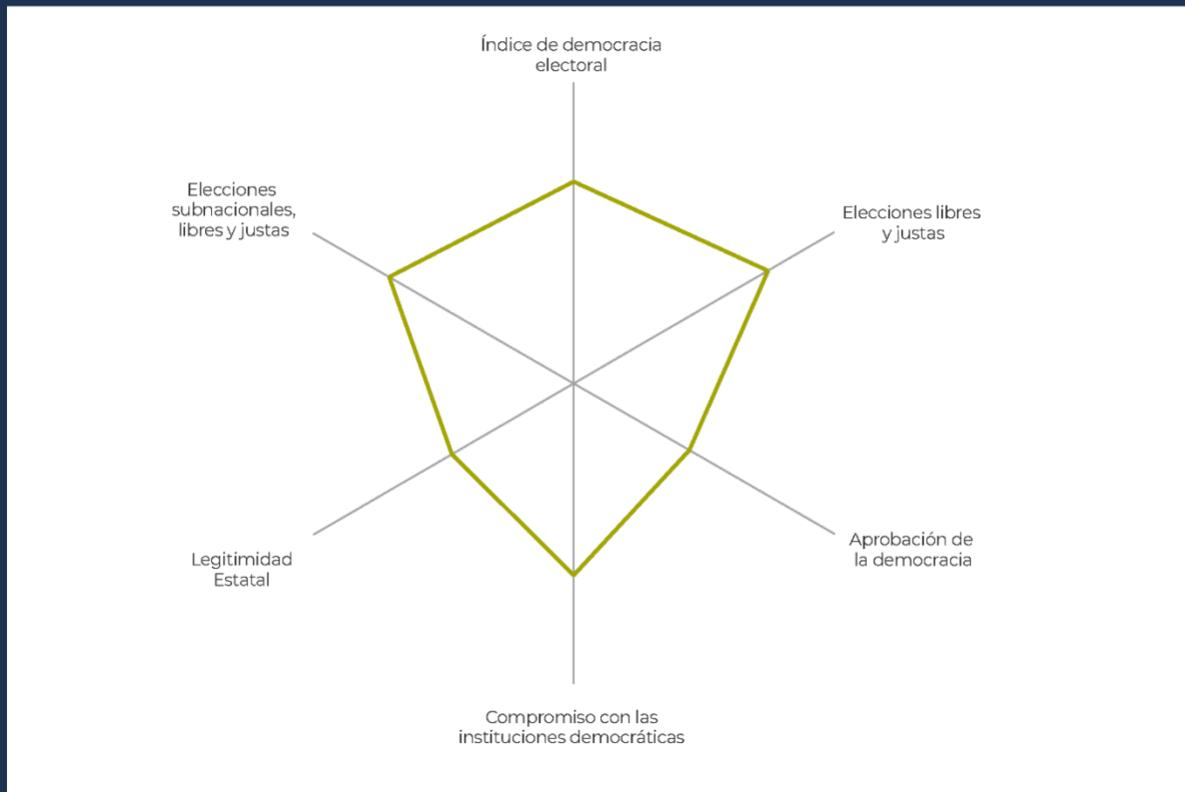
Sin embargo, la resiliencia de la democracia electoral no ha resultado en mayor aprobación de la democracia por parte de los ciudadanos, ni en mayor legitimidad de los gobiernos.

Los indicadores de mejor desempeño del índice a nivel regional son los de elecciones nacionales libres y justas, y elecciones subnacionales, libres y justas. Por su parte, el índice de democracia electoral es un agregado que consta de cinco subcomponentes: libertad de asociación, sufragio, elecciones limpias, ejecutivo electo y libertad de expresión.

Los indicadores que presentan niveles más bajos de desempeño en la región son los de aprobación de la democracia (mide la aprobación de las normas y procedimientos propios de este sistema) y los de legitimidad estatal (considera la representatividad y apertura del gobierno, así como su relación con la ciudadanía medida en términos de confianza en las instituciones y en los procesos electorales).

El siguiente gráfico de araña resume los resultados promedio para toda la región:

Gráfico 4: Promedio regional del índice de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal



Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

Índice 4. Régimen plural de partidos y organizaciones políticas

Siguiendo los lineamientos de la Carta Democrática Interamericana, la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional. Las condiciones necesarias para la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo están dadas cuando existe un régimen plural de partidos y organizaciones políticas, elemento esencial de las democracias.

La información recabada muestra que el pluralismo electoral se ha fortalecido en las Américas (los datos de este indicador muestran que opera un 27 por ciento por encima de la media global) siendo uno de los indicadores de mejor desempeño.

También se ve una mejora en la participación activa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, a través de su participación en organizaciones diversas. Por otro lado, se observa que la región, en su conjunto, tiene espacio de mejora para fortalecer los entramados que permiten incrementar el capital social: esa red plural e incluyente de relaciones, lazos y puentes que permite el mejor funcionamiento de los partidos y organizaciones políticas.

Los indicadores de menor desempeño son las tradiciones de la sociedad civil, las divisiones entre facciones de las élites y el capital social.

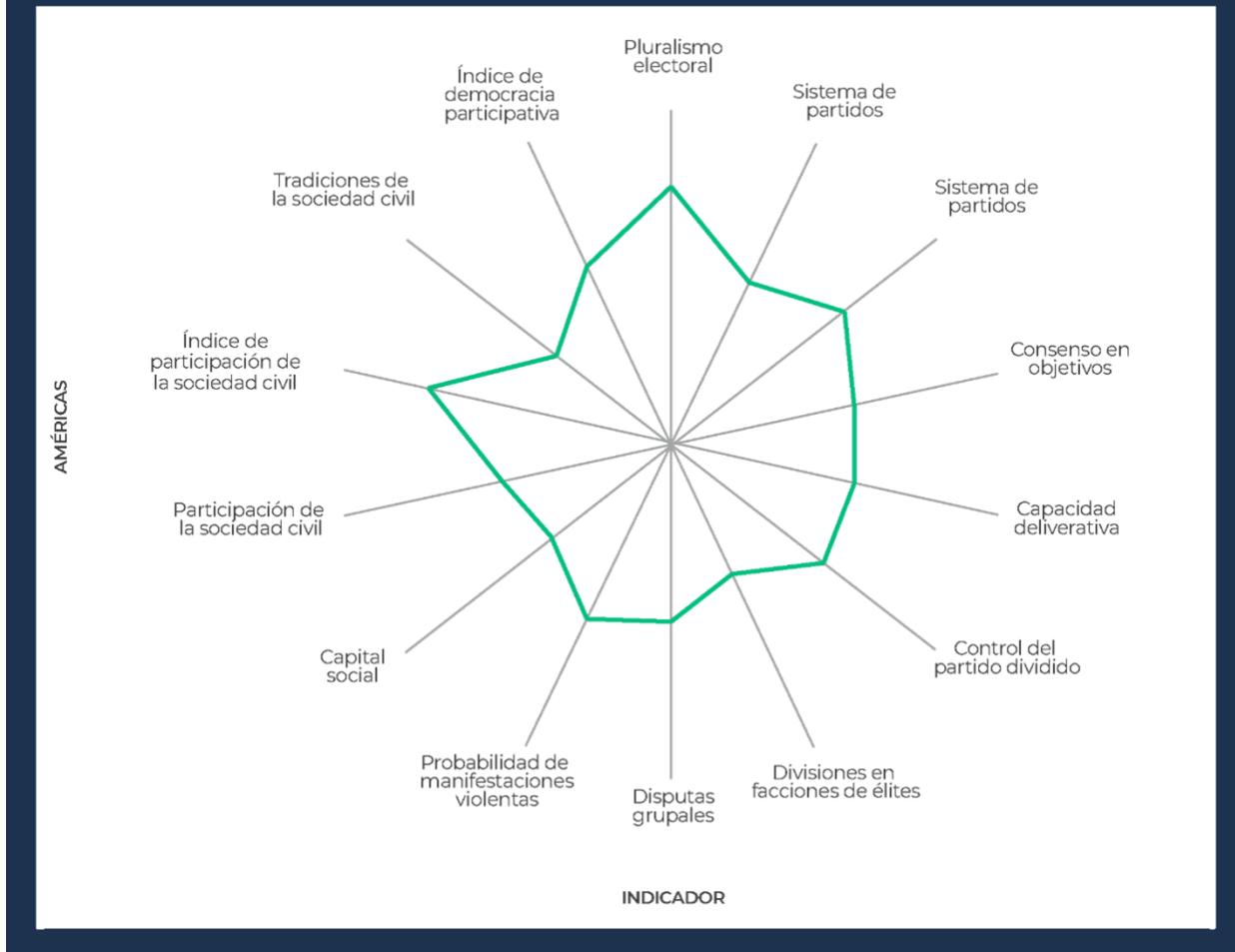
El indicador de tradiciones de la sociedad civil mide en qué medida existen tradiciones de la sociedad civil, tales como: existencia de compromisos públicos o cívicos a largo plazo, una cultura cívica de participación en la vida pública, asociaciones cívicas numerosas y activas, y abundante capital social.

El indicador de divisiones entre facciones de las élites mide las luchas por el poder, la fragmentación de las instituciones y las élites a lo largo de clivajes de diversa índole (étnicos, de clase, raza o religión) y la existencia de políticas que pudieran llevar al borde del abismo (teniendo en cuenta el uso de retórica nacionalista, xenófoba o de irredentismo/solidaridad comunitaria).

El indicador de capital social mide la colaboración entre diferentes grupos de identidad o de interés en la sociedad: el nivel de confianza interpersonal (normas y valores) y la cantidad de grupos, asociaciones y organizaciones autónomas y autoorganizadas en el ámbito político (redes). De esta manera, intenta aproximarse a una estimación de la densidad del entramado de relaciones entre actores y grupos de identidad.

Un bajo desempeño en estos tres indicadores señala altos grados de polarización, disputas entre facciones y amenazas a la legitimidad percibida de los gobernantes. La teoría, así como la observación empírica, indica que una sociedad activa e interconectada retroalimenta positivamente el fortalecimiento de las democracias y el desarrollo de las naciones. En contraste, los entramados débiles producen instituciones y normas débiles.

Gráfico 5: Promedio regional del índice de régimen plural de partidos y organizaciones políticas (2021)



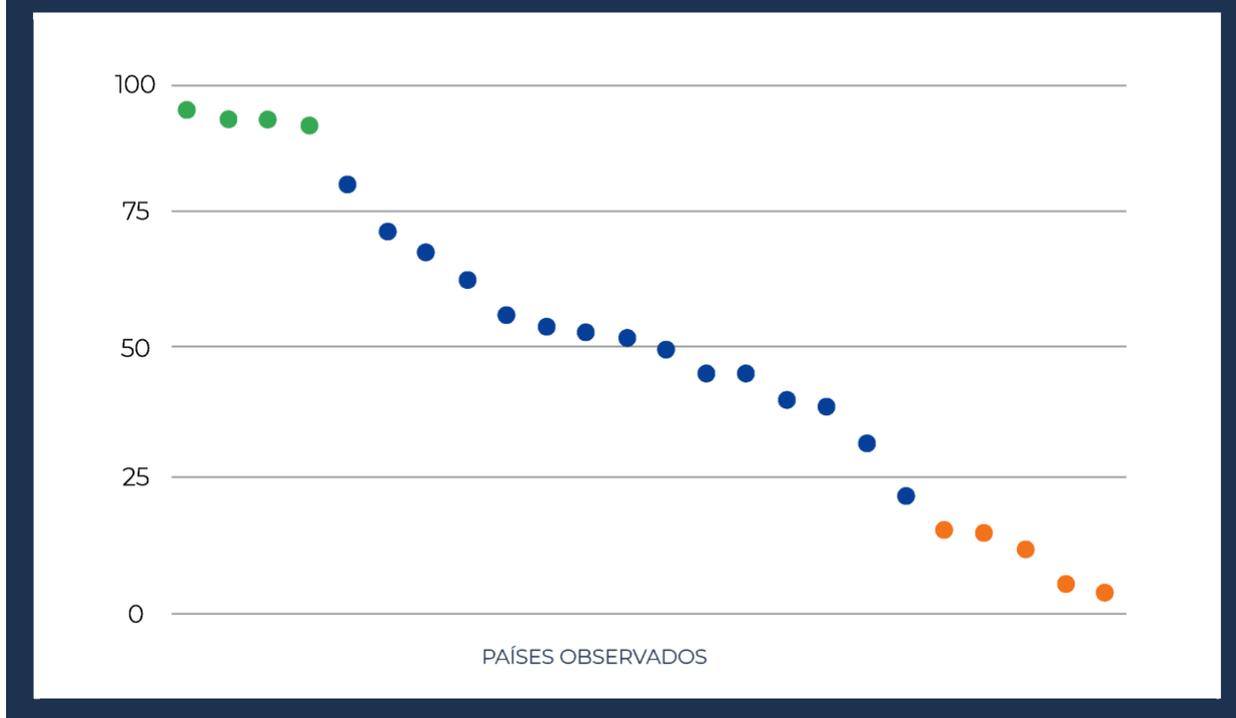
Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

Índice 5. Separación e independencia de los poderes públicos

A nivel regional se observa una importante variación en los indicadores de este índice. Algunos países tienen una separación de facto entre poderes y sistemas de pesos y contrapesos sanos mientras que, en el otro extremo, hay países en los cuales no existe separación, ni de jure ni de facto, de los poderes públicos.

El gráfico 6 representa la variación regional de este índice de separación e independencia de los poderes públicos.

Gráfico 6: Clústeres Índice de separación e independencia de los poderes públicos



Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

Cabe recordar que el análisis de los índices se centró en promedios a nivel regional, brindando una imagen de la región que parecería ser homogénea. Sin embargo, **si se desagregan los datos, se podría ver que existe una gran heterogeneidad dentro de la región** y se hace posible la clasificación de los países en tres clústeres o grupos de desempeño alto, medio y bajo. Es de notar, que los mismos países lideran en el desempeño en casi todos los índices, mientras que otros se posicionan consistentemente en el otro extremo, lo que también pone en evidencia un alto nivel de asociación o correlación entre los elementos esenciales de la democracia, por lo que el fortalecimiento de uno o algunos elementos contribuye al progreso en los otros.

Asimismo, se identifican países con oportunidades de ascenso a un clúster de mayor desempeño, mientras que otros podrían estar en riesgo de descender y posicionarse en el clúster de bajo desempeño, debido -particularmente- a variables socio-económicas y de acceso al poder.

Pandemia y vulnerabilidades: impacto en las dimensiones socioeconómicas

En la intención de ampliar el estándar democrático incorporando la dimensión socioeconómica (artículos 11, 12 y 13 CDI), el capítulo termina con un breve análisis del impacto de la pandemia en la condición vital de los habitantes de la región, en especial de los más vulnerables. La CEPAL (2022) estima un retroceso de 27 años en los indicadores de calidad de vida, entre otros: la esperanza de vida disminuyó en promedio de 3 años; la tasa de pobreza es similar a la de hace 12 años en la región y la de pobreza extrema bajó al mismo nivel de hace 20 años. La pandemia ha tenido un impacto secundario en la educación y el empleo precario alcanza ya al 58,7 por ciento del total de la población económicamente activa. (CEPAL, 2020).

A este escenario ya crítico en la región se agregan las consecuencias de la invasión rusa a Ucrania, principalmente en relación al precio de combustibles, fertilizantes e inflación en alimentos. Con estos y otros elementos concluye el tercer capítulo anunciando que las proyecciones para 2023 no son alentadoras y que los desafíos serán cada vez más exigentes.

3. Tendencias que pueden afectar el ejercicio efectivo de la democracia

El **tercer capítulo** del informe analiza la **polarización política, el fanatismo político y el discurso de odio y los efectos que estos tienen en la gobernanza en la región.**

El contexto pandémico ha sido un catalizador de la virulencia, la polarización política y la desinformación, debido al deterioro de la calidad de vida de la ciudadanía, el crecimiento de las brechas de desigualdad como también las limitaciones al ejercicio de los derechos políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, que ha traído insatisfacción y desconfianza en el sistema democrático y sus instituciones.

Los indicadores que reflejan la emergencia de las posturas autocráticas y extremas en América Latina se evidencian en los indicadores que aporta el Latinobarómetro 2021, en donde se observa que se detiene la caída en el apoyo a la democracia que venía

apreciándose en la última década, hasta alcanzarse en la edición anterior, en 2018, los registros más bajos en el último lustro. La democracia, en ese periodo, no parece pagar la factura de la pandemia. Asimismo, esta última no ha producido cambios abruptos en el posicionamiento de los países respecto al respaldo a la democracia, aunque se siguen apreciando niveles de apoyo más moderados que los alcanzados durante la década de los noventa, lo que no deja de interpretarse como una cierta desafección e indiferencia. El apoyo a la democracia en la región disminuyó entre el año 2010 y 2018, pasando de 63% a principio de la década a 48% en 2018. En 2020, año de la pandemia, el apoyo a la democracia fue del 49%.

El 13% apoya el autoritarismo y a un 27% les es indiferente el tipo de gobierno que se aplique.

Desde el 2010 al 2021, la democracia regional ha perdido en total 14 puntos porcentuales de apoyo.

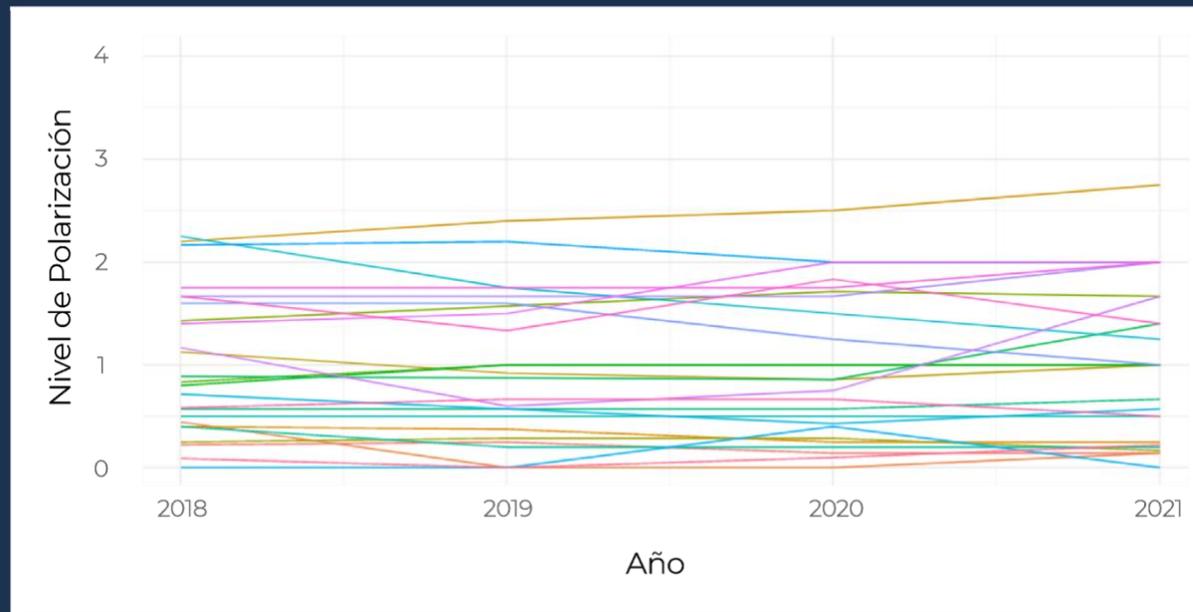
Por otro lado, el Democracy Index 2021 de The Economist muestra una bajísima nota de la región en cuanto a la cultura política de la ciudadanía y las organizaciones políticas llegando a obtener 4.53 puntos sobre 10, y 6.64 respecto al ejercicio de las libertades civiles. (p.49).

Para observar la polarización actual en las Américas se recurrió al Proyecto Sociedad Digital, en particular la Encuesta de Sociedad Digital, que se enfoca en estudiar las interacciones entre la política y las redes sociales. El proyecto utiliza la infraestructura de Varieties of Democracy Institute así como también sus modelos de medición y procesos de controles de calidad, convirtiéndolo en una de las fuentes con mayor cobertura y confiabilidad en sus datos publicados.

La Encuesta de Sociedad Digital contiene 35 preguntas, y una de ellas permite observar la polarización social. ¿Cómo caracterizarías las diferentes opiniones sobre los principales temas políticos de la sociedad?. La categorización de la respuesta considera el valor 0 (cero) como una alta polarización y el valor 4 (cuatro) como una

sociedad sin polarización alguna. La pregunta contribuye a medir la polarización social, ya que es una percepción de la posición de los partidos.

Gráfico 14: Polarización de la sociedad en países seleccionados del continente americano



Fuente: Proyecto Sociedad Digital, Variables de Democracia.

Mientras más alto el puntaje, refleja que las opiniones distintas o confrontadas se dan solo sobre algunos temas políticos, mientras que las cifras más cercanas a cero nos muestran una polarización en más asuntos en el debate público, dejando un espacio muy reducido para la argumentación y la construcción de acuerdos.

Polarización en redes y falsa polarización

La desinformación masiva, mensajes de odio y noticias falsas a través de redes sociales ha sido la tónica común de los procesos electorales en América Latina entre 2020 y 2022, lo que ha desembocado en campañas electorales virulentas y polarizadas. Al respecto Berganza (2021) señala, refiriéndose a las redes sociales y su incidencia en la democracia, "... han tenido efectos negativos cuando se les ha usado como armas para desinformar, atacar y desprestigiar a quienes se oponen a gobiernos o a iniciativas específicas dirigidas a profundizar prácticas democráticas." (p.179).

El capítulo, además de utilizar la data sobre el comportamiento del debate en redes sociales, analiza los estudios de varios autores al respecto. Por ejemplo, Jaime Settle (2017) examinó cómo la estructura de la red social da forma a la falsa polarización, la cantidad de polarización percibida crece a medida que aumenta la distancia social entre las personas. La percepción de polarización aumenta entre las personas que no poseen una conexión directa. Por su parte, Chris Bail (2021) concluye que "el consumo de noticias en línea era el predictor más fuerte de falsa polarización en casi todos los países. Las redes sociales también exacerban la contribución de los medios masivos a la falsa polarización. Los periodistas a menudo usan las redes sociales para monitorear la opinión pública, y esto distorsiona aún más su información sobre la polarización. Es un círculo vicioso." (p.102)

Fanatismo político y discurso de odio

Si un grupo se percibe como fuerte con referencia al otro grupo, es más común que la respuesta sea con ira. Mientras que si el grupo se considera débil, la ansiedad es el sentimiento preponderante por parte de éste grupo. Por lo tanto, vemos que las emociones nublan el accionar racional, impidiendo así el intercambio entre grupos que se radicalizan, extremando sus posiciones y acercándose al fanatismo político.

Es sobre el fanatismo político que se asienta el discurso de odio. El inconveniente con el discurso de odio, no solo en contextos de debate político, sino vinculados a temáticas de racismo, xenofobia, supremacía blanca y otros temas, es en primera instancia de definición, ya que no hay definición internacional aceptada, según el

reporte de UNESCO (2021). Conlleva solapamientos con temas de discriminación, incitación a la discriminación, hostilidad y/o violencia. El tema implica además, una constante tensión con el derecho a la libertad de opinión y expresión y el complejo debate sobre si estos intercambios deben o no ser “moderados” y por quién.

Efectos en la gobernanza

La polarización social llevada al extremo rompe los canales de comunicación, tanto entre partidos como entre ciudadanos. El impacto de la polarización se traduce a nivel político partidario en la paralización de la gestión de gobierno, debido a la falta de consensos para llevar adelante políticas públicas en beneficio de la población. Las posiciones irreconciliables dificultan la posibilidad de alcanzar acuerdos.

La polarización extrema en términos cívicos, atenta contra la paz social. Ya que la misma podría trasladarse desde el uso propio de personas identificadas con posturas extremas en las redes sociales, a un reconocimiento identitario que materializara su descontento, principalmente hacia conflictos sociales, no solo contra el arco político oponente, sino también hacia cualquier grupo identitario que se entendiera alineado con el grupo político de referencia. Uno de sus síntomas en la región puede identificarse en los levantamientos sociales con acciones violentas.

Democracia viral, redes sociales, desinformación, noticias falsas

El capítulo se complementa con un análisis de cómo funcionan las redes sociales, las interacciones y los refuerzos de una herramienta que tiene una creciente importancia en las democracias del mundo entero.

Uno de los problemas principales reside en que las personas buscan consumir información que refuerza sus propios puntos de vista. Las redes, por sus algoritmos de exposición y por la facilidad de organización de la información, han amplificado éste efecto de miopía, se ha perdido perspectiva por la baja exposición a ideas contrarias. Este tipo de accionar, también ha incrementado la polarización en las redes sociales y abre la posibilidad de usos que distorsionan el debate de los asuntos públicos. Se plantea una breve revisión a categorías desarrolladas para la mejor comprensión de

estos fenómenos: noticias falsas, información errada, desinformación (deliberadamente equivocada), información maliciosa (con el objetivo de dañar a una persona o institución).

En el capítulo se podrán encontrar ejemplos de comportamiento de las redes en torno a la política electoral, en lo que constituye un esbozo, una proyección de un escenario en el que las redes sociales juegan un rol cada vez más decisivo y en que se va volviendo irrelevante la distinción entre la verdad y la mentira, la narrativa y los hechos.

4. Democracias resilientes: lecciones aprendidas, problemas y riesgos democráticos

Si bien a cada capítulo le corresponden conclusiones, lecciones aprendidas en la dimensión que aborda, se pueden subrayar algunas como corolario de este informe:

- Del importante acervo democrático interamericano, se deriva la celebración continua de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, este sin duda es uno de los aspectos más trascendentales para nuestra región que logró organizar y celebrar comicios adaptando, transformando e innovando el accionar de los organismos electorales ante los desafíos que planteaba la pandemia del Covid-19.
- En este sentido, durante el ciclo electoral 2020-2022, la región superó una primera etapa de cancelación y aplazamiento de los procesos electorales (marzo-septiembre de 2020) y en una segunda etapa (último trimestre del 2020 hasta el 2022), pasó a una etapa de convivencia con el virus y la organización de los procesos electorales bajo esquemas de bioseguridad en todas y cada una de sus fases.

- La realización de elecciones durante la pandemia del Covid-19, no ha detenido la erosión de la democracia y la ampliación de las brechas preexistentes en materia de derechos humanos, civiles; y, políticos; como también de los derechos económicos, sociales, culturales; y ambientales; persistiendo las amenazas a los avances en la agenda social y de desarrollo incluyente.
- En lo que se refiere a los temas abordados por este periodo en la Organización de los Estados Americanos, su revisión recuerda el papel fundamental que cada uno de sus órganos y mecanismos cumple en la región: recordando la centralidad de los derechos, prendiendo alertas sobre riesgos y amenazas, articulando una visión y una acción compartida en defensa de los valores regionales que se expresan en la Carta Democrática Interamericana. Desde las reformas que amenazan la independencia judicial pasando por la crisis de migrantes y refugiados, hasta crisis de legalidad o legitimidad en los procesos electorales, la OEA se confirma como el foro político más relevante en las Américas que en momentos de crisis y deterioro democrática se hace más importante que nunca.
- En el contexto de la pandemia se destaca también el rol de la Organización de los Estados Americanos y sus órganos y mecanismos en el debate y las estrategias globales sobre el acceso equitativo a vacunas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió varias resoluciones recordando el necesario enfoque de derechos humanos tanto en la mitigación de contagio, en la respuesta a la pandemia y en el proceso de vacunación.
- Resulta indispensable profundizar en los mecanismos de un “nuevo multilateralismo” que responda a las urgencias y complejidad de esta era y que sea capaz de crear las sinergias necesarias para conducir la cooperación entre países a atender los problemas cotidianos de la población.

- Para más de la mitad de los latinoamericanos, no hay suficientes garantías de acceso a derechos económicos y sociales. Según el Latinobarómetro (2021), éste es el impacto más fuerte de la pandemia: la percepción de pérdida de garantías tiene la puntuación más baja en todo el espectro de derechos económicos y sociales. Como consecuencia de los efectos de la pandemia, la mayoría percibe desigualdad de oportunidades, inseguridad social, disparidad de género y desprotección ambiental.
- Estos y otros impactos son evaluados en el trabajo del Observatorio. En lo que se refiere a los índices e indicadores de este informe, la lección más importante es la correlación que existe entre esos elementos: derechos humanos y libertades; acceso y ejercicio del poder con sujeción al Estado de Derecho; celebración de elecciones periódicas, libres, justas, basadas en el sufragio universal y secreto; régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y, separación e independencia de poderes. Cuando uno de estos elementos se garantiza, se fortalece, se perfecciona, tiene un efecto directo sobre los demás. Por lo tanto, no hay avance pequeño ni retroceso que deba subestimarse en cada aspecto de la vida democrática de las Américas.
- La polarización, el fanatismo político y el discurso de odio, son todos fenómenos que afectan la cohesión social y la gobernanza y que se agravan con la creciente influencia de las redes sociales en todos los aspectos de la vida política de los países.

El riesgo de la polarización y la ruptura de puentes políticos

Tradicionalmente se piensa que la polarización es la que paraliza. Sin embargo, lo que realmente provoca la paralización es la falta o la ruptura de puentes entre polos políticos, eliminando los canales de comunicación entre ciudadanos y actores políticos, produciendo actos de movilización social, con alta probabilidad de producir acciones violentas. Es por eso que, para el análisis del que trata este capítulo, no sólo se enfatiza en los polos sino también en los puentes.

Una forma simplificada de presentar en qué medida la polarización se convierte en problema es entonces en dos ejes: número de polos y número de puentes. Y a partir de esa matriz de doble entrada se puede realizar una tipología.

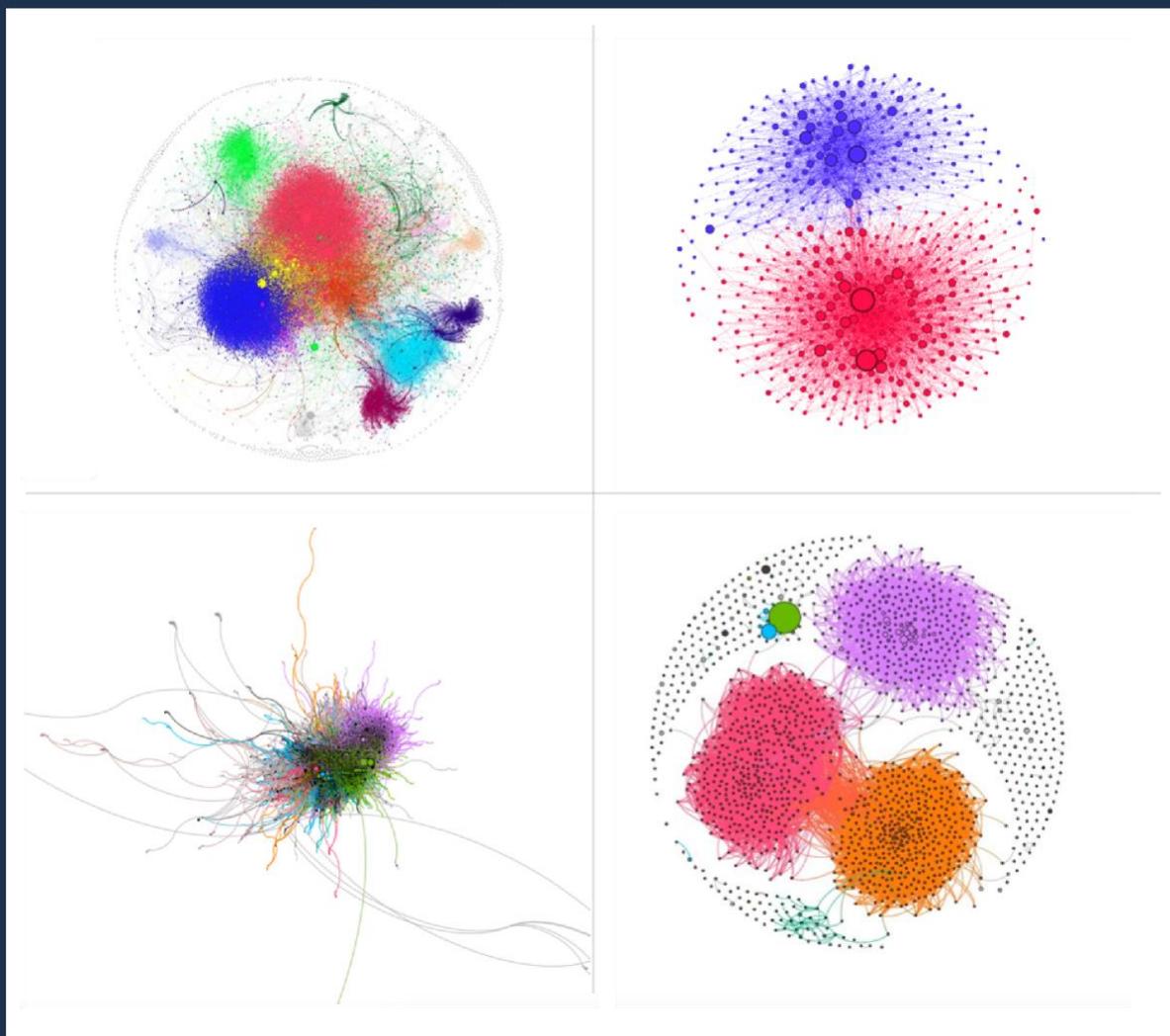
Tabla 6: Polarización: puentes y polos

	Muchos Polos	Dos Polos
Pocos Puentes	Faccionalismo	Polarización y Conflicto
Muchos Puentes	Pluralismo Perfecto	Polarización y Convivencia Democrática

Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia.

En los siguientes infoespacios de la red Twitter para diferentes países en circunstancias eleccionarias distribuidos en los cuatro cuadrantes, de acuerdo a la matriz anterior.

Gráfico 41: Puentes y polos representados en conversaciones de Twitter



Fuente: Twitter.. Elaboración propia

Los infoespacios de Twitter se corresponden con países que coinciden con la tipología propuesta. En el cuadrante superior derecho se presenta la red de un país polarizado y con conflictos y violencia recurrentes. En el cuadrante superior izquierdo se presenta la red en un país con muchas facciones y pocos puentes, esto se refleja en su parlamento y sufre de una falta de gobernabilidad, también recurrente. En el cuadrante inferior izquierdo se trata de un país con muchas facciones, pero también muchos puentes. Sin ser un pluralismo perfecto, se asemeja mucho.

Finalmente, en el cuadrante inferior derecho se muestran tres polos. No obstante, la comunidad lila no es una comunidad política sino de cuentas del exterior. Las comunidades rosa y naranja son las políticas y muestran gran número de puentes entre ellas. Se trata de un país siempre considerado en altas posiciones de los rankings de diferentes indicadores de Democracia. Además del gran número de puentes tiene otra característica común a los países con fuertes instituciones democráticas y es precisamente la poca capacidad de influencia de los actores del exterior sobre los actores internos.

Las ilustraciones muestran que se tienen que conjugar dos elementos para que aparezca el conflicto real o potencial: las posiciones extremas y los puentes entre ellas.

Problemas y desafíos para la democracia en las Américas

En virtud de lo expuesto la democracia regional debe afrontar los siguientes problemas fundamentales: 1) Superar el “*pandemic backsliding*”; 2) Reducir la brechas económicas y sociales ensanchadas por la pandemia; 3) Afrontar la emergencia de posturas autoritarias y regímenes autocráticos, como también la virulencia, la polarización política y la desinformación, a través del robustecimiento de las instituciones democráticas y la alfabetización digital; y 4) Superar la débil integración regional.

Respecto a superar el “*pandemic backsliding*”, los países de la región deben observar la proporcionalidad y temporalidad de los estados de excepción, emergencia y calamidad pública bajo los parámetros establecidos por la Corte Interamericana de Derechos humanos y la modulación de sus respectivas Cortes y Tribunales constitucionales, esto con la finalidad de que las atribuciones del Poder Ejecutivo no invadan las de otras instituciones estatales.

El escenario pandémico ha sido tierra fértil para el florecimiento de posiciones extremas que cuestionan a la democracia, emergiendo en algunos lugares, fortaleciéndose en otros, discursos autoritarios y populistas en los países de la región;

los cuales no solo cuestionan el funcionamiento de las instituciones básicas de una sociedad democrática, sino que amenazan con moldearlas hacia sus intereses, socavando y debilitando la institucionalidad a través de acciones continuas que colapsan al Estado de Derecho y la vigencia de las libertades fundamentales.

Según Latinobarómetro 2021, se observa que se detiene la caída en el apoyo a la democracia que venía apreciándose en la última década, hasta alcanzarse en la edición anterior, en 2018, los registros más bajos en el último lustro. La democracia, en ese periodo, no parece pagar la factura de la pandemia. Asimismo, esta última no ha producido cambios abruptos en el posicionamiento de los países respecto al respaldo a la democracia, aunque se siguen apreciando niveles de apoyo más moderados que los alcanzados durante la década de los noventa, lo que no deja de interpretarse como una cierta desafección e indiferencia. El apoyo a la democracia en la región disminuyó entre el año 2010 y 2018, pasando de 63% a principio de la década a 48% en 2018. En 2020, año de la pandemia, el apoyo a la democracia fue del 49%.

El 13% apoya el autoritarismo y a un 27% les es indiferente el tipo de gobierno que se aplique. Desde el 2010 al 2021, la democracia regional ha perdido en total 14 puntos porcentuales de apoyo.

En este círculo vicioso, el deterioro en la calidad de vida de la población y el incremento de las cifras sobre pobreza, pobreza extrema, hambre y empleo inadecuado se convierten en un riesgo para la democracia. Es indispensable que este sistema demuestre a los ciudadanos que es eficiente a la hora de garantizar derechos, ofrecer servicios públicos, asegurar el imperio de la ley, es decir, los motivos que explican su razón de ser.

En cuanto a las brechas económicas y sociales ensanchadas por la pandemia, es indudable que se acrecentaron desde 2020 todos los niveles de pobreza, inequidad en el acceso a la salud, desigualdad, desempleo, exclusión; retrocediendo todos los avances sostenidos que la región había alcanzado durante los últimos años. El afrontar esta problemática compleja requiere de la generación de acuerdos a largo plazo entre las diversas fuerzas políticas, grupos sociales y ciudadanos dentro de los diversos países de la región.

El reto para las democracias de la región es reducir las brechas económicas y sociales ensanchadas por la pandemia, bajo un enfoque multidimensional que amplíe la visión de la pobreza y desigualdad más allá de la carencia de bienes materiales y económicos, y que propicie el desarrollo humano integral bajo el cual “(...) las personas lleven una vida que valoren mediante el aumento de sus capacidades, algo que no se limita a los logros en materia de bienestar, sino que incluye la capacidad de actuar y las libertades.” (PNUD, 2022, p. 13). De este modo, se amplía el bienestar de las personas como también su capacidad de resiliencia, pudiendo reponerse en el menor tiempo posible de los shocks que enfrentamos en una época de incertidumbres como es la actual.

El impulso de la innovación se dirige a lograr una adaptación de las personas respecto a los nuevos retos y emergencias que se presenten en el futuro, lograr la eficiencia energética, la innovación social, abordar a la desinformación, mejorar la alfabetización mediática y digital, generando sistemas de datos e indicadores que permitan a las instituciones públicas y gobernantes tomar decisiones en base a información actualizada y certera.

La débil integración regional exige que se refuercen los foros e instituciones regionales bajo un principio democrático, el cual amplíe procesos reales de cooperación horizontal entre los países del hemisferio cuando existan debilidades dentro sus democracias, que permitan el intercambio de experiencias y la difusión de buenas prácticas en materia de democracia y derechos humanos.

Finalmente, la construcción de democracias resilientes no implica solo la celebración periódica y transparente de elecciones en las cuales se ejerzan los derechos políticos y electorales, sino también demanda que las agendas públicas y privadas a través de la inversión, la innovación y el establecimiento de medidas de protección social garanticen el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y el cierre de brechas, siendo fundamental para que las personas y los pueblos bajo un enfoque de desarrollo humano desarrollen sus capacidades y competencias para afrontar la incertidumbre y los shocks provenientes del contexto mundial y actual regional.

Capítulo 1: Procesos Político – Electorales en el contexto de la pandemia

La presencia de la pandemia del COVID-19 en América Latina y el Caribe ha planteado retos importantes a la democracia regional, las consecuencias del virus han generado conflictos o crisis multidimensionales e intersectoriales; sanitarias, sociales, económicas y políticas.

El Estado de Derecho, los regímenes constitucionales, junto con el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales se han visto afectados por el impacto de la pandemia y las medidas tomadas por los países para enfrentarla.

En este contexto se realiza un análisis sobre aspectos significativos en materia de ejercicio de derechos y democracia regional en el contexto de la pandemia.

1.1. Pandemia, instituciones democráticas y estados de excepción

El apareamiento y expansión en el mundo del virus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad del COVID-19 entre 2019 y 2020, generó la declaratoria de pandemia global por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020. (OPS – OMS, 2020.a). La presencia de la pandemia del COVID-19 produjo un impacto significativo sobre todas las actividades sociales, entre ellas la electoral, al imponerse medidas de restricción para contener la transmisión del virus, el número de decesos y la presión sobre los sistemas sanitarios.

Luego de dos años y seis meses de pandemia del COVID-19 (2020 – 2022) según datos de la Universidad Johns Hopkins de EE.UU., a inicio de octubre de 2022 se calculaban en el mundo un total de 619.043.519 de contagios y 6.550.019 de decesos. (JHU,2022).

En lo que se refiere a las Américas¹, según la Organización Panamericana de la Salud (OPS) el mes de octubre del año 2022 comenzó con un registro de 178.470.245 contagios, y un total de 2.839.149 decesos en toda la región. (OPS- OMS. 2022.b).

La pandemia del COVID-19 ha ocasionado en todo el mundo una crisis multidimensional sin parangón en la historia, en los ámbitos sanitario, económico, social, político, entre otros, de la cual no se ha eximido ningún Estado, país o región en el mundo y sus efectos han impactado negativamente en la institucionalidad de carácter nacional e internacional. Por tanto, puede ser definida como “un hecho social total²”, al ser un fenómeno que pone en juego a la totalidad de las dimensiones de la vida social, convulsionando en su conjunto las relaciones sociales, a sus actores e instituciones.

En consecuencia, los impactos de la pandemia ampliaron significativamente las brechas y vulnerabilidades existentes antes de la misma dentro de cada uno de los países de América Latina y el Caribe. Así, las diferentes dimensiones sociales y políticas se interrelacionan y retroalimentan mutuamente, incidiendo directamente en la erosión democrática, los procesos electorales y la agenda de gobernabilidad de los países de las Américas, como también respecto a las probabilidades de recuperación dentro del contexto post-pandémico. Al respecto, la Carta Democrática Interamericana (CDI) establece en su artículo 11 la interdependencia entre desarrollo y democracia, ante lo cual es necesario implementar medidas económicas que garanticen de forma integral los derechos fundamentales de los ciudadanos, con la finalidad de superar la pandemia y sus consecuencias dentro de los países de la región.

¹ En el presente informe será utilizado el término “Américas” cuando se haga referencia a las tres regiones que conforman el hemisferio occidental en los informes de organismos hemisféricos como la OPS, OEA, entre otros.

² Como lo definió el sociólogo y antropólogo francés Marcel Mauss (1872 – 1950) en su obra “Ensayo sobre la dádiva” los hechos sociales totales: “(...) movilizan en ciertos casos, a la totalidad de la sociedad y de sus instituciones... Todos estos fenómenos son simultáneamente, jurídicos, económicos, religiosos, e incluso estéticos (...)” (1988, p.191).

En el primer semestre de la pandemia (marzo-septiembre 2020), las afectaciones de la pandemia al Estado de Derecho y a los regímenes constitucionales tuvieron como fundamento un persistente discurso de los gobernantes de una “aparente insuficiencia de las leyes y los marcos institucionales” para afrontar la emergencia sanitaria. Discurso fundado en:

- a. la novedad y gravedad de la crisis;
- b. la imperiosa necesidad de adoptar medidas rápidas, urgentes y eficaces para afrontar la pandemia;
- c. la incertidumbre generada;
- d. las dificultades para el funcionamiento de los organismos básicos que actúan como contrapesos en una democracia representativa: Parlamento y Cortes Judiciales;
- e. la desactivación temporal de la fiscalización, participación y movilización ciudadana sobre las entidades públicas a causa de las cuarentenas y demás medidas restrictivas.

Al respecto Freidenberg y Saavedra (2021) establecen este escenario con algunos supuestos:

En América Latina y el Caribe, donde la mayoría de los sistemas políticos son considerados como “poliarquías”, una crisis sanitaria de esta magnitud ha puesto en tensión a los procesos y mecanismos de toma de decisión institucional (Pozas-Loyo, 2020) y ha focalizado la mirada en las debilidades estructurales de los Estados; el estilo de liderazgo de las personas que ejercen las presidencias y su capacidad de ser empáticas y sensibles con los problemas de la gente (Freidenberg, 2020); las dificultades para ejercer el control político de las decisiones ejecutivas (Fuchs, 2020) o las condiciones de pobreza y desigualdad estructural que enfrentaban los países de la región de manera previa a la pandemia (Saba, 2020). (p. 305 – 306).

Este escenario de incertidumbre fue el propicio para que en ciertos casos las declaraciones de estados de emergencia, excepción o calamidad pública hayan sido denunciadas por algunos de rebasar los causas constitucionales y legales, bajo el argumento de afrontar la crisis sanitaria, produciéndose fenómenos de arbitrariedad,

excesos de facultades, concentración de poderes en el Ejecutivo, falta de transparencia y claridad en la acción estatal. Si bien hay quienes en su momento y con posterioridad discutieron la posible desproporcionalidad de determinadas medidas, la magnitud y la escala de la crisis provocó una gran variedad de reacciones y decisiones por parte de los Estados.

Los estados de excepción, emergencia o calamidad pública, implementados en la región, buscaron reforzar las facultades del poder ejecutivo para gestionar la pandemia, careciendo en general de un enfoque de derechos humanos e inclinándose a una lógica de gestión similar a la existente dentro de un conflicto militar o interno al no establecer medidas proporcionales y equilibradas, hay autores como Ascarrunz (2021) que señalaron:

Uno de los principales hallazgos reconoce que el fortalecimiento de los poderes de los jefes de Estado habilitados en estados de emergencia responde a experiencias de conflictos internacionales y a determinantes locales... En el contexto específico de la pandemia del COVID-19, los gobiernos del mundo implementaron distintas respuestas con implicaciones diferentes respecto de violaciones de estándares democráticos. (p. 184).

En este complejo contexto se puso en cuestionamiento la capacidad de los Estados democráticos para afrontar las emergencias de cualquier tipo a través de marcos regulatorios de carácter ordinario, y a la vez el uso continuo y periódico de esta herramienta constitucional, perdiendo su carácter de excepcional, así por ejemplo Freidenberg y Saavedra (2021) señalaban:

La respuesta más común de los gobiernos latinoamericanos para gestionar el COVID-19 ha sido el invocar los poderes de emergencia o facultades de excepción que se encuentran previstos en las constituciones de sus respectivos países. Este hecho no es irrelevante. Uno de los aspectos que subyace a la idea de Estado democrático constitucional es que la restricción de derechos y libertades se realice solo de manera extraordinaria y esté sustentada jurídicamente en el uso de las disposiciones definidas en la propia Constitución. Muchas democracias debieron emplear este tipo de instrumentos

constitucionales para implementar legítimamente medidas de confinamiento frente a la crisis sanitaria. (p. 307).

En relación a lo anterior, estos supuestos excesos en el ejercicio de los regímenes de excepción para gestionar la pandemia se generalizaron especialmente al inicio de la misma, a causa de las dificultades para sesionar de los Parlamentos, y los obstáculos en el paso a la virtualidad y automatización en el funcionamiento de las Cortes y Tribunales ordinarios y constitucionales. Estas situaciones impidieron que ambos poderes públicos no hayan podido actuar como contrapesos efectivos en cuanto al control de la constitucionalidad de los estados de excepción, su modulación como también garantizar a los ciudadanos el acceso y la tutela judicial de sus derechos dentro de la pandemia, al respecto Olivera (2021) manifiesta: “En ese marco, resulta relevante, en situaciones como la crisis sanitaria que se vive, un control del Ejecutivo por parte del Legislativo y Judicial.”(p.325).

No es inútil remarcar en este punto que por otra parte se vivía una situación excepcional y sin precedentes y que problemas excepcionales requerían de soluciones de excepción. También se debe señalar que en ese mismo período de medidas excepcionales, las encuestas de Latinobarómetro (2020) arrojaban un quiebre en la tendencia decreciente de los años anteriores en materia de insatisfacción con la democracia y se constató un incremento en la aprobación de los gobiernos de la región.

Respecto al Poder Legislativo, su funcionamiento dentro de la pandemia se suspendió o limitó fuertemente en los diversos países de América Latina y el Caribe, lo cual dejó exclusivamente en manos del Poder Ejecutivo la gestión de la crisis sanitaria, careciendo de un acompañamiento legislativo efectivo, como lo señalan Freidenberg y Saavedra (2021): “Si bien la experiencia respecto al funcionamiento del Legislativo ha sido diversa (Tchintian et al., 2020) y aún sigue en discusión, la mayoría de los Congresos redujo su accionar, y muchas de las agendas cruciales que se estaban discutiendo quedaron paralizadas”. (p.310).

El factor crucial para esta paralización legislativa fueron las dificultades en legislar y reglamentar su funcionamiento remoto a través de medios electrónicos y

telemáticos, y que las decisiones adoptadas en este formato tengan validez constitucional y legal. Esta dificultad radicó en que los diseños institucionales de los órganos legislativos no estaban diseñados para funcionar en situaciones de contingencia o funcionamiento remoto y la rigidez de sus marcos normativos para pasar a la virtualidad. (Freidenberg y Saavedra, 2021, p. 310).

En una democracia el funcionamiento permanente del Parlamento es esencial para mantener la división de poderes, el control a las decisiones tomadas por el Ejecutivo, y dotar del ordenamiento jurídico necesario para la gestión de la pandemia, de modo que cuente con la legitimidad formal y material que únicamente los legisladores pueden asegurar, como lo indica Daverio: “Un Ejecutivo hiperactivo, con un Legislativo que reacciona tarde y funciona lento, no es una buena combinación democrática”. (2021, p. 153). Asimismo, “La transformación acelerada de las dinámicas legislativas dio cuenta de la necesidad de adaptación de las instituciones democráticas, mientras los Ejecutivos resolvían acumulando poderes de emergencia, sin tener en cuenta las restricciones legales, la supervisión parlamentaria o los plazos para la restauración del orden constitucional.” (Freidenberg y Saavedra, 2021, p. 310).

Paulatinamente, los parlamentos de América Latina y el Caribe adoptaron modalidades de sesión y votación de carácter virtual, y en la medida que los niveles de contagios se reducían fueron adoptadas modalidades mixtas: presencial y virtual, además de la adopción de herramientas tecnológicas como firmas electrónicas, repositorios, ventanillas únicas de atención al usuario, y generación de trámites en línea para los ciudadanos. De este modo, los Poderes Legislativos de los países de la región adaptaron su trabajo a los formatos virtuales o mixtos (presencial y virtual) dentro de los cuales trataron asuntos como la aprobación de leyes a través de herramientas tecnológicas.

El Poder Judicial también interrumpió sus servicios de administración de justicia como consecuencia de las medidas de confinamiento, en ausencia de legislación sobre uso de tecnología, y frente a las dificultades de los ciudadanos para acceder a sus servicios a través de herramientas informáticas y medios telemáticos. Esta situación afectó en términos generales la tutela y garantía de derechos ante cortes y

tribunales, en especial de los grupos vulnerables, como lo indica Daverio (2021): “...prácticamente se ha interrumpido el servicio de prestación de justicia, que funciona solo para la atención de casos urgentes. Se estableció una feria o suspensión del trabajo extraordinaria que se ha venido prorrogando, a la par que se dispusieron medidas para una mayor informatización de los expedientes, firma electrónica y trabajo remoto del personal.” (p.154).

En el contexto de la pandemia, el funcionamiento de las cortes y tribunales resulta indispensable para garantizar la tutela efectiva de los derechos de los ciudadanos, sancionar los posibles abusos generados dentro de los marcos de excepción, como también evaluar la constitucionalidad de las medidas adoptadas por la Función Ejecutiva.

Con la finalidad de garantizar el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, como también la tramitación y resolución de las causas judiciales, los diversos Poderes Judiciales de América Latina y el Caribe adoptaron paulatinamente diversas herramientas tecnológicas:

Dentro de las medidas adoptadas por los Poderes Judiciales, se advierte una gran prevalencia de la utilización de audiencias digitales y presentación de escritos —incluso habeas corpus y amparos— de manera virtual, para suplir esa imposibilidad de presencia física. Desde ya que estas medidas no suplen el funcionamiento que debería tener todo Poder Judicial para que esté garantizado el derecho de acceso a la justicia, pero, cuanto menos, han existido buenas prácticas que son la base sobre la cual trabajar los desafíos. (Olivera, 2021, p.331)

La lesión más grave a los derechos a la tutela judicial y al acceso a la justicia la sufrieron grupos vulnerables como la mujeres, niños, niñas y adolescentes, quienes fueron víctimas de violencia intrafamiliar y no pudieron acceder de forma oportuna a los organismos judiciales a causa de las medidas de restricción de la circulación y tránsito (Vela Ávalos 2020).

En consecuencia y en resumen:

- a. La implementación de las medidas de restricción establecidas en los estados de excepción en América Latina a causa de la pandemia, generaron impactos en el ejercicio de los derechos políticos-electorales y en los derechos económicos, sociales y culturales en la región, reflejando una relación mutua e interdependencia entre ambos grupos de derechos, para la construcción de democracias y sociedades resilientes. En este contexto como lo señalan Piovesan y Morales (2021):

Es incuestionable, por tanto, la reafirmación de los derechos humanos, que “son universales, indivisibles e interdependientes, están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente para la creación o reconstrucción de sociedades resilientes, inclusivas, justas y pacíficas.”
(...) (p.28).

- b. La afectación más grave y evidente que la pandemia provocó en estos dos grupos de derechos en América Latina y el Caribe, fue la suspensión y restricción prolongada de su ejercicio incidiendo en deterioro de la calidad de las democracias de la región, evidenciando claramente su interdependencia, interrelación e igual jerarquía, como lo refieren Piovesan y Morales (2021): “La negación de un derecho infaliblemente impide el disfrute de otros derechos. Si la privación de un derecho afecta negativamente los demás derechos, también la efectiva garantía de un derecho facilita el avance en la salvaguarda de los demás derechos.” (p.31). Reforzando esta idea se visualiza claramente la afectación a los sistemas democráticos cuando son afectados los derechos político – electorales y los derechos económicos, sociales y culturales. El acceso a todos los derechos, la desigualdad de acceso a derechos y la corrupción que está detrás de ese acceso y desigualdad de acceso es lo que (des)legitima las democracias.
- c. La excepcionalidad que se estaba viviendo creó condiciones para posibles excesos. No obstante, la población en general valoró positivamente a los gobiernos y hubo una menor insatisfacción con la democracia que los años anteriores (Latinobarómetro, 2020).

- d. Los poderes Legislativo y Judicial paulatinamente implementaron mecanismos para cumplir con sus funciones en el contexto de emergencia y restricciones, lo que permitió la gradual recuperación de mecanismos de contrapeso, control judicial de las decisiones y acceso efectivo a la justicia para la población.
- e. No obstante, la capacidad de adaptación, queda pendiente profundizar la innovación en las instituciones democráticas que les permita responder mejor en el futuro a las situaciones de excepción. La pandemia incidió negativamente en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, al profundizar y ampliar las brechas y vulnerabilidades existentes en la región en cuanto a pobreza y desigualdad; el ejercicio de derechos de salud, educación, empleo, seguridad social, entre otros. Este panorama puede incidir en la recuperación dentro de la postpandemia como en la agenda de gobernabilidad de las democracias en la región.

1.2. Democracia y elecciones en un contexto pandémico

En las Américas el ejercicio de los derechos políticos-electorales fue suspendido durante la primera etapa de la pandemia debido a la cancelación y reprogramación de elecciones, como consecuencia del establecimiento de cuarentenas y otras medidas de restricción a los derechos de circulación, tránsito y reunión, como lo ilustran Freidenberg y Saavedra en 2020: “En América Latina y el Caribe unos 15 países han tenido que revisar su calendario electoral, ya sea para mantener, reprogramar o suspender las elecciones.” (2021, p. 314) Por lo tanto, ocho países de la región reprogramaron las fechas de celebración de sus elecciones, y apenas uno las suspendió sin indicar cuando se realizarían”.

Este fenómeno de cancelación y reprogramación de los procesos electorales en América Latina y el Caribe generó problemas significativos al sistema democrático regional al producirse auto prórrogas en el ejercicio de los mandatos públicos, inobservancia de las normas constitucionales y legales que regulan las elecciones; en especial aquellas referentes a plazos, imposibilidad de la ciudadanía de elegir oportunamente a los funcionarios estatales a través de elecciones, pronunciarse por

medio de su voto en asunto de interés público, o la organización de elecciones bajo condiciones de incertidumbre e inequidad. Respecto a esto último Daverio señala:

(...) se vuelve indispensable garantizar en pie de igualdad a todas las agrupaciones políticas participantes en la contienda las condiciones de acceso a espacios de internet para la difusión de sus plataformas, así como la posibilidad de utilizar aplicaciones digitales y modalidades virtuales, que han proliferado durante la pandemia, para informar propuestas o generar debates entre candidatos y candidatas. (2021, p.161)

Posteriormente, con la paulatina celebración de comicios a partir de mediados de 2020, se impuso un enfoque sanitario para lograr el equilibrio entre los derechos a la salud y vida con el ejercicio de los derechos políticos y electorales. Al respecto Daverio (2021) expresa lo siguiente:

Respecto de la logística, habrá que pensar en condiciones de cuidado para los votantes y todas aquellas personas con responsabilidades a lo largo de la jornada electoral, como por ejemplo: prever mayor número de establecimientos y de mesas electorales; organizar filas de personas y control de temperatura en el ingreso a los mismos; distanciar aún más mesas y personas; evaluar la posibilidad de extender el horario de votación, de determinar turnos de votación según número de documento o establecer un horario especial destinado a personas de riesgo; instalar cabinas especiales para personas que se presenten con síntomas; usar obligatoriamente barbijos y demás elementos de higiene de manos y desinfección de materiales; limpiar permanentemente sanitarios e instalaciones; y manipular individualmente los alimentos, colaciones, utensilios y vasos, y el posterior descarte de los mismos en recipientes especiales. (p. 162)

La organización de comicios desde mediados de 2020, en contexto de pandemia, provocó importantes transformaciones en la organización de los mismos así como en el desarrollo de las campañas electorales. Se impuso el uso de herramientas digitales y redes sociales, la “reprogramación de las elecciones supuso cambios en diversas direcciones: en la manera de hacer campaña electoral y en los procesos de selección

de candidaturas, poniendo a prueba la capacidad de adaptación de los partidos y las oportunidades de innovación tecnológica para tomar las decisiones que las organizaciones podían adoptar.” (Freidenberg y Saavedra, 2021, p. 314.).

Estos impactos reflejan la centralidad de los procesos electorales y los derechos políticos-electorales, al ser la razón de los sistemas democráticos, al otorgar la representación a los gobernantes, renovar de manera pacífica y ordenada a los personeros públicos; y, permitir a la ciudadanía incidir en los aspectos de interés general para su colectividad.

El principal dilema que ha provocado la pandemia en materia electoral es celebrar o postergar las elecciones. Mantener una fecha preestablecida puede tener implicancias sanitarias y poner en peligro la salud de las personas. Posponer la celebración acarrea consideraciones constitucionales y legales. En cualquiera de los casos hay también efectos políticos. Cada país adoptará esta definición en el ejercicio de su soberanía. Sin perjuicio de ello, la suspensión de los comicios no debe caer en la indefinición, sino por el contrario, es fundamental explorar las opciones legales (establecidas en la Constitución del Estado y en la Ley) para definir una fecha a la luz de las evaluaciones que se hagan en materia de salud. La democracia no debe caer en la incertidumbre sino, al contrario, debe reafirmarse a través de señales y acciones concretas.

Respecto al papel de los organismos electorales en América Latina y el Caribe, la pandemia ha impulsado una redefinición institucional para la organización de los comicios. En este sentido, las autoridades tanto administrativas como los jueces en materia electoral, han afrontado importantes retos respecto a implementar el enfoque sanitario al ciclo electoral, coordinación con las autoridades sanitarias, recuperación de la confianza ciudadana y de los partidos políticos, integridad electoral, justicia electoral, financiamiento de las elecciones, marcos regulatorios, entre otros.

Las elecciones en época de pandemia han supuesto desafíos a las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, las que han debido atender los cambios organizativos que les impuso esta nueva realidad. Esos retos tienen

que ver con las acciones concretas para resolver la tensión existente entre diversos derechos políticos y sanitarios, pero, también, con la generación de confianza entre la ciudadanía y los actores políticos respecto a cómo las autoridades y las clases políticas resuelven esos desafíos.... Con todo, resulta claro que la pandemia no solo trajo consigo retos mayúsculos para partidos y autoridades electorales, sino que planteó un escenario fértil para la creatividad democrática. (Freidenberg y Saavedra, 2021, p. 317-319)

1.2.1. El ciclo electoral 2020 –2022 en las Américas

El ciclo electoral 2020 – 2022 en las Américas se caracterizó por la complejidad en la organización de las elecciones, planteándose importantes tensiones entre los derechos a la salud y vida con el ejercicio de los derechos políticos electorales.

En este sentido, el ciclo electoral tuvo dos etapas claramente definidas:

- **la primera**, durante el primer semestre de 2020, **marcada por la cancelación y aplazamiento de los procesos electorales** bajo el enfoque sanitario de ralentización de la transmisión y reducción de la mortalidad; y **la segunda**, que transcurre entre mediados de 2020 a 2022 en la cual **se desarrollan los procesos electorales bajo el enfoque de convivencia con el virus** a través de la implementación de protocolos de bioseguridad para las elecciones.

Esto ha permitido reflejar una resiliencia democrática en la región. En este sentido, el papel de organismos electorales en la organización de interinstitucional, des en un contexto pandémico, ha contribuido decisivamente a la resiliencia de la democracia regional, mostrando adaptación e innovación frente a los retos planeados y desarrollando estrategias y medidas en materia normativa, de coordinación interinstitucional, de defensa de la independencia y autotomía en su trabajo, generación de consensos, desarrollo de protocolos sanitarios, uso de tecnología y observación electoral, entre otras para desarrollar con éxito las elecciones en los diversos países de la región.

En este ciclo electoral se pueden identificar los siguientes problemas relevantes:

- las dificultades en la organización de elecciones por parte de los organismos electorales y la necesidad de generar nuevas formas de organización de las elecciones;
- la celebración de procesos electorales en contextos altamente disputados y polarizados (democracia virulenta); y
- la redefinición del papel que juegan los organismos electorales.

La aparición y la expansión de la pandemia del COVID-19 a lo largo de América Latina y el Caribe en 2020 generó en los organismos electorales serias dificultades en la organización de elecciones en la región. La presencia de la pandemia afectó significativamente la celebración de los procesos electorales planificados para el año 2020 a lo largo del mundo y la región, y posteriormente modificó la forma tradicional de celebrar los procesos electorales desde mediados de dicho año hasta la actualidad (2022).

Inicialmente durante 2020 se tenía programados comicios en 66 países en diversas regiones del mundo, que fueron postergados o reprogramados para fechas posteriores, como lo refería el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA: “A escala global, hasta el 11 de junio de 2020, en respuesta a la amenaza del COVID-19 y atendiendo medidas sanitarias preventivas, al menos 66 países han decidido posponer sus procesos electorales. No obstante, 33 países optaron por mantener el calendario electoral original.” (IDEA, 2020.a).

La cancelación o el aplazamiento de los procesos electorales en América Latina y el Caribe a causa de la pandemia, incorporó una nueva variable en la organización tradicional de los procesos electorales, que es la tensión entre los derechos a la vida y la salud de la población y el ejercicio de sus derechos políticos-electorales dentro de la pandemia, como lo refieren Querido y Delgado (2021):

En un principio, los tomadores de decisiones, ya sea en el Congreso o en los organismos electorales, se debatían entre la celebración de elecciones, con los grandes riesgos de contagio que ello conlleva, y la posposición de estas, enfrentando las limitaciones que prevén las constituciones y las leyes como, por

ejemplo, el vencimiento de los mandatos de las autoridades y las fechas de toma de posesión. (p.11).

Ahora bien, en un primer momento la tensión entre los derechos a la vida y salud frente a los derechos políticos-electorales dentro del ciclo electoral 2020-2022, se situó durante el primer semestre de 2020, momento de inicio de la primera ola de contagios en la región, en el cual el virus se propagó a lo largo de “50 países y territorios de la Región” (OPS, 2020.e), pasando entre marzo y junio de 3.561 decesos a 247.129 a finales de junio de 2020 (OPS, 2020.f). Esto da cuenta de la velocidad de contagio y la alta tasa de mortalidad, pues para ese momento América Latina y el Caribe pasó a ser la región del mundo más afectada por el avance de la pandemia del COVID-19, entre otras causas por la fragilidad de los sistemas sanitarios regionales, la precariedad económica de los países dominadas por la economía y los empleos informales, la demora y falta de coordinación entre países en el establecimiento de medidas de aislamientos social para evitar los contagios y reducir las muertes (Guerrero, 2020.b).

En ese primer semestre de 2020 estaban planificados al menos 10 procesos electorales, que fueron pospuestos o reprogramados para otras fechas posteriores, las cuales fueron celebradas en el segundo semestre de 2020 y en algunos casos durante el 2021. Al 25 junio de 2020, más de 60 elecciones en el mundo fueron pospuestas con motivo de la pandemia. En las Américas, algunos países agendaron nuevas fechas para sus procesos. Otros procedieron de acuerdo a lo programado. Otros Estados miembros se dedicaron a preparar las elecciones de 2021 tomando en cuenta el nuevo contexto. (OEA, 2020,b, p. 10).

Es innegable que en este primer momento de la pandemia se realizó una ponderación de derechos por parte de las autoridades de cada país de América Latina y el Caribe, privilegiando los derechos a la vida y la salud por sobre el ejercicio de los derechos políticos-electorales al primar el paradigma sanitario de “ralentización de la transmisión y reducción de la mortalidad” recomendado tanto por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como por la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Sobre esto, la “Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia” de la Organización de los Estados Americanos señala que “Los objetivos estratégicos están

dirigidos a aliviar el estrés de los servicios de salud, operar sin exceder su máxima capacidad de expansión y salvar vidas, así como ganar tiempo hasta cuando estén disponibles las medidas farmacéuticas específicas, actualmente en investigación y desarrollo”. (OEA, 2020, b, p. 10)

Como puede concluirse, en ese momento del 2020, la inexistencia de vacunas u otro mecanismo sanitario que detenga el avance del COVID-19, demandaba el establecimiento y rigurosidad de cuarentenas totales o parciales como también otras medidas restrictivas de la movilidad, tránsito y reunión de las personas. Al respecto Alfonso y Stein (2020) señalaban:

La cuarentena tiene el objetivo de aplanar la curva, es decir, reducir la tasa de crecimiento del contagio hasta que el número de casos se encuentre por debajo del límite de lo que el sistema de salud puede manejar sin colapsar. Sin embargo, hay consenso sobre la insuficiencia de esta medida para acabar con el virus. Solo resulta útil para contenerlo en niveles manejables. (p.35).

Considerando el contexto sanitario de esa época, caracterizado por un gran número de contagios y decesos en América Latina y el Caribe y la adopción de las medidas restrictivas antes señaladas sobre todas las actividades sociales, incluida la electoral, se impuso el criterio de cancelación y el diferimiento de los procesos electorales en la región. Así, gran parte de los organismos electorales de América Latina y el Caribe decidieron reprogramar sus comicios en nuevas fechas “...hasta que sus instituciones sanitarias tuvieran control sobre la situación, con la permanente vigilancia para la identificación de casos y el rastreo de contactos, y pudieran contar con todos los recursos necesarios para proporcionar los servicios de salud esenciales.” (Querido, 2021, p. 42).

Progresivamente, las decisiones de las autoridades electorales comenzaron a vincularse con las medidas fijadas por las autoridades sanitarias nacionales, configurándose un nexo inédito dentro de la planificación y el desarrollo del calendario electoral:

Considerar el enfoque de salud permitirá adaptar las actividades y procedimientos definidos en el calendario electoral a las condiciones que impone la evolución de la pandemia. En algunos casos podría ser necesaria la extensión o modificación de plazos. En otros se puede requerir la inclusión de nuevas actividades producto de las medidas sanitarias dispuestas. En cualquier caso, se debe actuar con estricto apego a la ley. (OEA, 2020, b. p.36.)

La cancelación y el aplazamiento de las elecciones en América Latina y el Caribe también propició una gran incertidumbre entre los ciudadanos, a causa de la imposibilidad de ejercer su derecho a elegir y ser elegido, como también incidir en los asuntos de interés público a causa de la pandemia, al plantearse cuestionamiento respecto a la legitimidad de las autoridades, su origen popular a través del voto, la alternancia de los gobiernos, y la duración de los mandatos, al perfilarse posibles prórrogas o ampliaciones de mandatos que podrían contravenir los marcos constitucionales y legales, las cuales tenían como fundamento la idea de evitar un eventual vacío de poder o acefalia de las instituciones públicas para la gestión de la pandemia:

De ahí que siga vigente, luego de más de un año de la aparición de este virus, el debate sobre cómo conciliar la obligación por parte de cada Estado de garantizar el derecho a la salud y a la vida con la obligatoriedad constitucional y legal de la renovación a tiempo de los titulares de los cargos electivos cuyos periodos han vencido o están por vencerse, como también realizar las consultas y los referendos programados o que pueden ser activados a solicitud de los ciudadanos, acordes con los respectivos ordenamientos jurídicos de cada país. (Querido, 2021, p.42).

En lo que hemos denominado un segundo momento, los diversos gobiernos de la región comenzaron a flexibilizar las medidas de restricción impuestas al principio de la pandemia, a través de la elaboración de planes piloto de reactivación laboral, económica y productiva, establecimiento de semáforos epidemiológicos en sus territorios, apertura progresiva de fronteras internacionales, coordinación de los

gobiernos nacionales y subnacionales para implementar medidas diferenciadas de restricción, entre otras. Como lo señalaban Pagués y otros en 2020:

La salida del confinamiento por el coronavirus será la decisión política más trascendente que deberán tomar los Gobiernos de los países de la región próximamente. Estas decisiones no solo involucrarán el momento de la flexibilización de las restricciones impuestas, sino también la modalidad que tomará esta flexibilización. Es mucho lo que está en juego. Se trata, por un lado, de preservar vidas. Salir de la cuarentena puede tener un elevado costo en contagios y muertes, particularmente, si al mismo tiempo no se expanden sustancialmente las herramientas con las que los países enfrentan la enfermedad. (p.12).

La progresiva eliminación de restricciones y levantamiento de la cuarentena en los diversos países de América Latina y el Caribe a partir del semestre de 2020 obedeció principalmente a las altas pérdidas y los elevados costos económicos de seguir manteniendo indefinidamente las medidas de restricción, su afectación a la preservación del empleo y medios de subsistencia de la población más vulnerable, y la progresiva pérdida de efectividad de las medidas restrictivas. Como lo indican Alfonso y Stein (2020):

Estaba en juego el difícil equilibrio entre preservar vidas o medios de vida. Pero dicha decisión no tuvo un carácter puramente técnico. Las características socioeconómicas de la región (el elevado nivel de informalidad, la altísima densidad poblacional y las pobres condiciones de habitabilidad en las zonas más vulnerables, así como la falta de capacidad fiscal para transferir recursos suficientes a la población afectada) hicieron que las medidas estrictas de confinamiento, más allá de su relativa efectividad, no fueran sostenibles en el tiempo. Aun en países con medidas de confinamiento generalizado, con gran parte de las actividades económicas no esenciales cerradas y fuertes multas para quienes violaban las ordenes de permanecer en casa, se observaba una flexibilización informal como consecuencia de la necesidad imperante de traer ingresos al hogar. (p.04.).

Al momento de iniciarse el levantamiento de las medidas de restricción en el segundo semestre de 2020, la situación sanitaria en las Américas era todavía compleja, al contar a inicios de julio de 2020, según la OPS, con 5.915.551 casos confirmados, y 266.736 muertes (OPS,2020.e). Esta situación sanitaria regional permitía establecer que “América Latina y el Caribe ha dejado de ser el epicentro del virus en las últimas semanas”. Pero esto no se debía a que la región había controlado la expansión del virus, sino al resurgimiento impresionante del número de infecciones diarias en otras regiones donde durante muchos meses parecía que el virus estaba prácticamente controlado.” (Alfonso y Stein,2020, p.06)

La mortalidad por el virus en América Latina y el Caribe comenzó a reducirse, esto debido a la ampliación de las pruebas de detección, el uso de las medidas de protección y bioseguridad (mascarillas, lavado de manos y distanciamiento social), y el trabajo del personal sanitario a nivel regional, como lo señala la CEPAL (2022.b): En términos relativos, la región tiene 2,5 defunciones por COVID-19 por cada 1.000 habitantes, América del Norte presenta valores un poco más altos (2,6) y le siguen Europa (2,3), Asia (0,29), Oceanía (0,19) y África (0,18). (p. 29).

Este nuevo enfoque sanitario en materia electoral implica entre otras cosas fortalecer la coordinación y la gestión entre autoridades electorales y sanitarias, a través de espacios de diálogo, debate y generación de acuerdos para establecer estrategias comunes de cuando deben celebrarse los comicios, bajo qué condiciones, realización del monitoreo epidemiológico y con base en datos certeros, confiables y públicos respecto al desarrollo de la pandemia.

Así, en esta segunda etapa, a lo largo de las Américas se realizaron comicios en 13 países y 3 territorios durante 2020 (IDEA, 2020.b). Los funcionarios electorales se enfocaron en la reducción de los factores de riesgo de contagio en el proceso: “...los órganos de gestión electoral están llamados y obligados a elaborar y desarrollar protocolos sanitarios, en el caso de que no lo hayan hecho, para aplicarlos en los próximos procesos electorales de sus respectivos países, con el concurso de todas las instituciones del Estado activadas para enfrentar la pandemia del COVID-19, entre ellas fundamentalmente la de salud pública.” (Querido, 2021, p.45)

La responsabilidad de los organismos electorales no se reducía al proceso en sí mismo, sino que tenía relación con la situación sanitaria nacional en cada uno de sus países pues la magnitud de un evento electoral sin las precauciones suficientes habría podido tener consecuencias gravísimas:

Más allá de las decisiones adoptadas, se debe reconocer que no existe el riesgo cero. Las autoridades deben ser conscientes de que el principal riesgo de una elección es que se convierta en una oportunidad de amplificación de la propagación del COVID-19 en el país. Por ello, los Estados y los órganos electorales tienen una enorme responsabilidad. La pandemia implica una redefinición de todos los procedimientos y protocolos del proceso electoral, ante el riesgo de propagación del coronavirus hacia funcionarios electorales y ciudadanos. (OEA, 2020.b, p.10).

Esta mayor organización se debe a que hay que considerar que las elecciones y las diferentes actividades que conlleva un proceso electoral generalmente involucran conglomeraciones masivas, las cuales pueden acelerar la propagación de enfermedades cuyos modos de transmisión involucran contacto directo o indirecto de persona a persona. Por ello es necesario contar con estrategias apropiadas de mitigación de riesgos, de lo contrario se puede provocar un aumento en el número de contagios y generar un colapso del sistema de salud. Muchas de estas medidas pasan por trasladar diferentes actividades de las elecciones al plano virtual, tales como las campañas, el registro de candidaturas, la capacitación de las personas que estén en las mesas de casilla o auxiliando en los centros de votación, entre otras. (p.29).

Con la participación de todos los actores involucrados, una gran capacidad de adaptación e innovación de los organismos electorales y la responsabilidad de cada ciudadano, la democracia sobrevivió a la pandemia. Una vez constatadas las medidas y comunicados los protocolos, se retomaron los procesos electorales con gran normalidad. Esto incidió en que los porcentajes de abstención no hayan rebasado los porcentajes históricos, manteniendo a la vez una alta participación de la ciudadanía en los comicios. Por otro lado, se dio paso a una importante cooperación entre las

autoridades electorales y sanitarias, junto con el desarrollo de un nuevo diseño y planificación de los procesos electorales que garanticen la transparencia, protejan la salud y reduzcan o eliminen la incertidumbre y el abstencionismo electoral. (Guerrero, 2021.c, p.90 – 91).

Paulatinamente, se retomaron los calendarios electorales y empezaron a celebrarse elecciones, entre los meses de mayo y noviembre de 2020, en cinco países de América Latina y el Caribe se incorporaron nuevos aspectos logísticos sanitarios a la organización de procesos electorales, se adaptaron los centros de votación a los requerimientos de distanciamiento social, el uso de elementos de bioseguridad a los electorales, funcionarios electorales y miembros de las organizaciones políticas, la adopción de protocolos sanitarios y de bioseguridad; y la implementación de modificaciones logísticas. La aplicación de un calendario electoral acordado con los partidos y organizaciones políticas, reformas legales para garantizar la reprogramación del calendario electoral, coordinación con los organismos sanitarios, despliegue de observadores nacionales e internacionales en los comicios, funcionamiento de la justicia electoral, enmiendas constitucionales para flexibilizar la ejecución del calendario electoral, elaboración de protocolos sanitarios para todo el ciclo electoral, entre otras. La adopción de estas medidas de bioseguridad permitió una gran participación de la ciudadanía y los funcionarios electorales, adoptando un enfoque de bioseguridad y coordinación entre las autoridades electorales y sanitarias.

Otro aspecto en la organización de los procesos electorales fue la implementación de herramientas informáticas y tecnológicas para asegurar el funcionamiento y acceso de los servicios electorales a favor de la ciudadanía y organizaciones políticas, funcionamiento de la justicia electoral. Todo esto ha ido acompañado de una serie de reformas constitucionales y legales para permitir una mayor flexibilidad en la ejecución del calendario electoral.

En el año 2021 se inició el proceso de vacunación en América Latina y el Caribe, lo que incidió en la reducción de las defunciones, como lo manifiesta la CEPAL:

En el segundo semestre de 2021 se pudo observar una notoria disminución de las defunciones por COVID-19 en algunos países de la región, a pesar de las

nuevas variantes detectadas.... Al analizar las tasas de vacunación, se observa que los países con mayor reducción de las defunciones informadas por COVID-19 en el segundo semestre también son los países con mayores porcentajes de población con esquema de vacunación completo. (CEPAL, 2022.b, p. 30.)

El avance de la vacunación incidió positivamente no solo en la organización de las elecciones, sino en la progresiva normalización de las diversas actividades económicas y sociales. Así, según datos de la Organización Panamericana de la Salud, en 51 países americanos el índice de vacunación de la población con el esquema completo de dosis se encuentra entre el 50 por ciento al 91 por ciento (a junio de 2022), lo cual ha permitido recuperar el ritmo de las actividades cotidianas anterior a la pandemia. (OPS 2022.c).

A lo largo de América Latina y el Caribe durante 2021 fueron celebradas 14 elecciones con la implementación de protocolos sanitarios y medidas de organización del proceso electoral para reducir las posibilidades de contagios de los electores. (OEA – DECO, 2021.g, p.5). Además, fueron ejecutados cambios respecto a la logística electoral para adoptar el enfoque de bioseguridad en todas las fases de los procesos electorales, junto con la necesidad de dotar de los recursos financieros necesarios para la implementación de los protocolos y medidas de bioseguridad en los comicios.

En lo que se refiere a la dimensión sanitaria, el año 2021 terminó con un total de 102.333.991 de contagios, 2.404.442 decesos y 1.456.115.602 dosis de vacunas administradas en 56 países y territorios en todo el hemisferio (OPS, 2021.b, p.1).

En el 2022, con el avance del proceso de vacunación en el mundo y en la región, la progresiva normalización de las actividades es una tendencia general. En el aspecto sanitario el año 2022 inició en las Américas con 118.072.047 de contagios, 2.442.862 de decesos y 1.511.238.284 de dosis administradas (OPS, 2022.a, p.1).

Dentro de esta tendencia de normalización de actividades, para 2022 se han programado 78 procesos electorales en todo el mundo, de los cuales 30 serán celebrados en Europa, 15 en Asia y África respectivamente, mientras que en Oceanía prevén efectuarse 7 comicios (Guerrero, 2022.d).

En el ámbito regional, durante 2022 a lo largo de las Américas se han programado “...11 procesos electorales divididos entre presidenciales y legislativos, elecciones subnacionales y procesos de democracia directa.” (Guerrero, 2022.d). Hasta octubre de 2022, se han celebrado procesos electorales en siete países de América Latina y el Caribe, en las cuales se han mantenido el enfoque sanitario en la planificación del ciclo electoral.

1.2.2. Los organismos electorales: adaptación e innovación

La resiliencia democrática de América Latina y el Caribe durante la pandemia tiene su expresión más significativa en la organización de los procesos electorales entre 2020 a 2022, que han garantizado la transición constitucional, ordenada y pacífica de los gobiernos de la región a través de elecciones en las cuales los ciudadanos han ejercido su derecho al sufragio como también el ejercicio de los mecanismos de democracia directa (plebiscito, referéndum, revocatoria de mandato, consulta popular) a través de los cuales se ha pronunciado la ciudadanía respecto a temas de interés público. Es importante resaltar que dentro del *Democracy Index 2021* del semanario *The Economist* el indicador mejor calificado de América Latina y el Caribe fue el referente a los procesos electorales y pluralismo político, obteniendo 7.35 puntos sobre 10, (IDEA 2021)

Resulta evidente que los organismos electorales han mostrado capacidad de adaptación e innovación en la organización de las elecciones al incorporar un enfoque sanitario de convivencia con el virus en todo su ciclo de organización y desarrollo, buscando siempre el equilibrio entre el ejercicio de los derechos políticos-electorales con los derechos a la vida y a la salud de los ciudadanos.

En este contexto de resiliencia democrática, los organismos electorales tanto administrativos como contencioso - electorales de América Latina y el Caribe han redefinido su rol dentro de un escenario altamente polarizado y complejo en materia política - electoral, orientando su acción a desarrollar los comicios bajo un enfoque sanitario que ofrezca certezas, confianza y credibilidad a los partidos políticos, candidatos y ciudadanos, como lo indica Guerrero: “Los organismos electorales son la

columna vertebral de la democracia. La organización de los comicios y la resolución de controversias son indispensables para garantizar que la voluntad ciudadana se vea representada fielmente en la distribución del poder político.” (Guerrero, 2021.e).

Ahora bien, los organismos electorales de América Latina y el Caribe a lo largo de la pandemia respecto a la organización de los comicios, también han tenido que defender su autonomía e independencia institucional frente a otros poderes del Estado y actores políticos, en aspectos como la designación de sus miembros, entrega oportuna de sus recursos económicos, reformas normativas regresivas, amenazas de cooptación institucional, como también la justificación y cumplimiento de sus decisiones administrativas y en materia electoral, al respecto IDEA expresa:

También se destacan dos aspectos preocupantes que afectan la integridad de las elecciones: los ataques a las instituciones electorales y a sus miembros, realizados por los Poderes Ejecutivos o los partidos de la oposición, y los altos niveles de polarización política, que en algunos países han estado acompañados de denuncias infundadas de fraude electoral. (2021, p.12).

Por tanto, el proteger la autonomía e independencia de los organismos electorales es fundamental para garantizar la salud de la democracia en la región como la legitimidad de las autoridades electorales: “Proteger a las instituciones de la democracia: órganos administrativos y jueces electorales [justicia electoral], es un imperativo estratégico para sostener la renovación pacífica de autoridades, en un contexto cada vez más adverso de polarización política y demonización ideológica.” (Guerrero, 2021.e).

De esta forma, la institucionalidad electoral de América Latina y el Caribe en el ciclo electoral 2020-2022 ha realizado grandes esfuerzos por proteger su rol de árbitro imparcial en la organización de los comicios, detener su cooptación frente a los poderes político y otras funciones del Estado, garantizar la transparencia de su acciones y decisiones, realizar la planificación técnica de los procesos electorales; afrontar las múltiples amenazas y ataques hacia sus autoridades y funcionarios y la erosión de su credibilidad institucional. En este sentido: “Las administraciones electorales dotadas de los principios de independencia, autonomía, permanencia y

especialización son indispensables para fortalecer la democracia representativa y sus elementos sustanciales señalados en el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana.” (Guerrero, 2021.e).

De todas estas experiencias resulta indispensable que la autoridad electoral trabaje conjuntamente con la autoridad sanitaria nacional, que posee la información científica sobre la pandemia y su avance en cada lugar, lo que ayudará a tomar decisiones sobre la jornada electoral, incluidos los procesos previos y posteriores a una jornada electoral. Son muy útiles los equipos multidisciplinarios y espacios de coordinación entre ambas entidades para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la pandemia en relación con el ciclo electoral, que se encargarán de establecer múltiples escenarios sobre el desarrollo de la pandemia, la efectividad de las medidas adoptadas y determinar las necesidades de recursos para las elecciones, como también la cooperación entre diversas entidades estatales:

Crear un espacio interinstitucional de trabajo entre el órgano electoral y las instituciones del Estado que cumplen un rol indispensable en la respuesta a la pandemia del COVID-19. Una instancia de esta naturaleza le permitirá a la autoridad electoral recibir información actualizada y asesoría técnica para la adopción de medidas que respondan a la evolución de la pandemia durante el transcurso del proceso. Asimismo, permitirá coordinar los esfuerzos de diversos organismos que estarán involucrados en la celebración de elecciones. En ningún caso se debe afectar la autonomía y atribuciones de la máxima autoridad en materia electoral. (OEA, 2020.b, p.32.)

En algunos países de la región se optó por realizar reformas legales o incluso constitucionales a fin de dotar de legalidad y legitimidad a los procesos electorales de este ciclo, haciendo posible la flexibilidad del calendario electoral, nuevos horarios ampliados o simplemente nuevas acciones compatibles con la realidad sanitaria y las medidas impuestas en cada país:

En la medida de lo posible, los cambios deben ser refrendados o aprobados por los poderes legislativos y, si afectan a la Constitución, deben ser especialmente excepcionales. Pero esto exige trámites de urgencia y la participación del

organismo electoral, independientemente de que goce de potestad de iniciativa de ley. (Thompson, 2020, p.13).

En la implementación de estas reformas se requirió diálogo, consenso y acuerdos entre las organizaciones políticas y las autoridades electorales, quienes conjuntamente acordaron su contenido y las nuevas fechas del calendario electoral, entre otros aspectos.

Ahora bien, los marcos normativos expedidos para hacer posible la celebración de elecciones en un contexto de pandemia, deben siempre preservar en su contenido los principios democráticos de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto; el régimen plural de partidos; y la separación e independencia de los poderes públicos.

En este trabajo, los Parlamentos, como también las Cortes y Tribunales Constitucionales, deben modular la razonabilidad, temporalidad, progresividad, justificación, pertinencia, equidad competencia electoral, protección de los grupos vulnerables y excepcionalidad de los marcos normativos, sin que estos se constituyan en un “(...) cheque en blanco para la suspensión indefinida de elecciones y prórroga en el ejercicio de los mandatos públicos.” (Guerrero, 2021.c, p.84). En este sentido, el proceso de actualización del calendario electoral es fundamental para brindar certeza y seguridad jurídica, y permitir que las diversas etapas o procedimientos electorales se cumplan conforme a derecho y garantizando el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía. (OEA, 2020.b, p.35).

El éxito en la aprobación y vigencia de este marco normativo de carácter excepcional requiere de la generación de procesos de diálogo, consenso y evaluación entre los partidos y organizaciones políticas con las autoridades electorales y legislativas, a fin de reducir la incertidumbre en torno a la organización de las elecciones como también generar acuerdos colectivos que garanticen el éxito de los comicios, al respecto es “(...) vital explorar la posibilidad de lograr un verdadero consenso o una mayoría muy sólida entre las fuerzas políticas, como tales y como componentes del aparato legislativo, que permita aprobar las modificaciones, interpretaciones, normas temporales o respaldar las determinaciones y recomendaciones del organismo

electoral. (...)” (Thompson, 2020, p. 12). Complementando este criterio Guerrero expresa: “(...) este ordenamiento jurídico debe ser producto de un amplio diálogo y acuerdo político y social, que incluya las propuestas de los diversos actores de la sociedad de un país y les otorgue legitimidad a las normativas, certeza y seguridad jurídica a las actuaciones de las instituciones y confianza en el proceso electoral.” (2021.c, p.87).

En relación a lo anterior, los protocolos sanitarios establecidos para todas las fases y actividades del ciclo electoral deben orientarse a garantizar la participación de la ciudadanía y las organizaciones políticas, absteniéndose de establecer medidas o requisitos que la dificulten, restrinjan o la impidan innecesariamente, como lo indica CAPEL (2020): “(...) es fundamental que los organismos electorales cumplan con normas de salubridad que aseguren las condiciones para que las y los ciudadanos puedan acudir a los centros de votación a ejercer el sufragio, de lo contrario se puede propiciar altos índices de abstencionismo y, por lo tanto, se estaría atentando contra los derechos políticos de las y los votantes. Es preciso hallar protocolos de acción que, sin sacrificar los derechos políticos, resguarden el derecho a la salud. Es un equilibrio difícil, pero necesario.” (p. 4).

En lo que se refiere a aspectos como la inscripción o cambio de domicilio en el registro electoral, inscripción de candidaturas, y acceso a la justicia electoral, los protocolos que se establezcan deben eliminar barreras que impidan o limiten a los ciudadanos y organizaciones políticas acceder a los servicios electorales, garantizando la continuidad de los mismos a través de mecanismos tecnológicos o jornadas de trabajo bajo medidas sanitarias, como lo señala la OEA (2020):

La pandemia ha generado dificultades para mantener el funcionamiento de los servicios electorales, entre los que se cuenta el registro electoral. Las instituciones deben garantizar que los servicios de registro electoral se continúen ofreciendo para asegurar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos. En caso de suspensión de su funcionamiento por la implementación de medidas sanitarias, se deben adoptar estrategias para

mitigar o reponer el tiempo de paralización, sobre todo en año electoral. (2020.b, p.66)

Los protocolos sanitarios en materia electoral deben incluir en su ámbito de protección a los funcionarios electorales, ciudadanía y miembros de las organizaciones políticas, priorizando a los grupos sociales vulnerables, debiendo contemplar en su diseño aspectos como: medidas de protección sanitaria en cada fase del proceso electoral, incorporar los elementos de bioseguridad al trabajo electoral, medidas de distanciamiento social, acondicionamiento de los locales de votación, establecimiento de horarios diferenciados o ampliación de los horarios de votación, realización de pruebas de detección, vacunación de las personas que intervengan en las actividades esenciales del proceso electoral, utilización de mecanismos tecnológicos para la capacitación electoral, desarrollo de la campaña electoral, etc., entre otras medidas y estrategias.

Para el éxito en la implementación de los protocolos sanitarios se requiere que haya publicidad, difusión y análisis entre los diversos sujetos políticos, ciudadanía y funcionarios electorales, en especial del protocolo que será utilizado en la jornada electoral, en los cuales se establezca los pasos a seguir "(...) durante la apertura, con el objetivo de regular el ingreso de votantes, representantes de organizaciones políticas, funcionarios del organismo electoral, y demás actores, en seguimiento a la normativa sanitaria. (CAPEL, 2020, p. 13).

Todas estas medidas tienen implicaciones presupuestarias, por lo que el financiamiento de estas nuevas exigencias requiere también coordinación y diálogo con los respectivos gobiernos, y posteriormente transparencia y rendición de cuentas, con especial énfasis en estos nuevos recursos a fin de evitar que su ejecución se preste a irregularidades:

La celebración de elecciones en el contexto pandémico actual requerirá mayores recursos financieros para llevar a cabo las diversas medidas que garanticen la salud de los funcionarios electorales, de los electores y prevenga la transmisión del coronavirus en el marco de las actividades electorales. Ello requiere un compromiso financiero de parte de los Estados para brindar a los

órganos electorales los recursos suficientes y una planificación presupuestaria por parte de estos últimos que permita el uso eficiente de los fondos públicos. (OEA, 2020.b, p.39).

Los efectos económicos de la pandemia son graves y los países requieren importantes recursos para mitigar el impacto social de la misma. Ante ese escenario, además del uso eficiente de los recursos que se dispongan para el proceso electoral, es importante que los órganos electorales propicien la transparencia y rendición de cuentas, sobre todo de los fondos excepcionales que se le asignen. Por lo anterior, además del apego a la ley, se sugiere generar o reforzar los mecanismos internos de control y auditoría, llevar un registro público sobre los gastos del proceso, con especial énfasis en aquellos incurridos para dar ejecución a las medidas sanitarias (compra de insumos de protección, prevención, entre otros), y rendir cuenta pública sobre la ejecución de los fondos. Estos mecanismos permiten una adecuada fiscalización y contribuyen a evitar que el uso de los fondos se destine para otros fines. (2020.b, p.41).

En cuanto al uso de la tecnología, los organismos electorales se han visto abocados a buscar su utilización tanto como sea posible en las distintas etapas del ciclo electoral, con “el objetivo de reducir la probabilidad de transmisión del coronavirus, al minimizar o eliminar la presencia física de personas para ciertos trámites o gestiones”. (OEA, 2020.b. p.89). Para lograrlo, los organismos electorales han debido evaluar sus capacidades institucionales, contratar personal técnico, identificar necesidades y fomentar la cooperación, entre otros aspectos. Entre las decisiones más comunes en este periodo se ha dado “el uso de herramientas tecnológicas, software libre, medios telemáticos y redes sociales para desarrollar tareas como la actualización del registro electoral, capacitación electoral, inscripción de candidaturas, registro de organizaciones políticas, ejercicio de la justicia electoral en las vías administrativa y judicial, ejercicio del sufragio, realización de escrutinios públicos y proclamación de resultados.” (Guerrero, 2021.c, p.92).

Al respecto Tullio (2020) señala: “el consenso de los expertos mayoritariamente recomienda que la incorporación de herramientas tecnológicas para auxiliar el

proceso electoral se haga dentro de los órganos electorales o para auxiliar tareas de la preparación electoral o el recuento de votos por los miembros de mesa, ya que los trabajadores electorales y los miembros de mesa son un universo material e intelectualmente más abarcable que la ciudadanía en general.” (p.34). Respecto a la realización de los escrutinios y la resolución de las causas dentro de la justicia electoral: “Los órganos electorales deben transformar la celebración de audiencias y la operación para la presentación, sustanciación y resolución de recursos relacionadas al proceso electoral para poder realizarlas en línea o con auxilio de plataformas a distancia.” (Tullio, 2020, p.34).

Las campañas electorales en este contexto pandémico deben tener en cuenta aspectos como: la coordinación permanente con las autoridades sanitarias locales, la realización de protocolos seguros para llevar a cabo las actividades, la limitación de la cantidad de asistentes a eventos y reuniones presenciales, evitando la participación de personas de alto riesgo y procurando la realización de eventos al aire libre o en espacios con buena ventilación. Con las restricciones vigentes, el eje fundamental de marketing y comunicación política se dio a través de las redes sociales. Los equipos de campaña cuentan con expertos en la utilización de software de nano segmentación, de escucha social, de inteligencia periodística y de ultra segmentación de los mensajes. Las formas tradicionales de hacer campaña política presencial se mezclan con estrategias mediáticas y digitales, en donde la pandemia se convirtió en un nuevo motivo para que prime el uso de la tecnología y redes sociales.

La observación electoral nacional e internacional debe ejecutarse bajo estrictos parámetros sanitarios, combinando trabajo presencial como remoto, asegurando así que el trabajo de las misiones permita a las autoridades electorales identificar los aspectos de mejora en la realización de sus procesos electorales, la difusión de buenas prácticas, el desarrollo de marcos de cooperación y la formulación de recomendaciones para la mejora continua de los sistemas electorales. Como siempre en este tipo de procesos, las autoridades electorales y los miembros de la observación deberán establecer espacios para evaluar las recomendaciones emitidas en los informes y su implementación posterior.

Finalmente, y tal como se ha señalado a lo largo de este capítulo, los gobiernos de las Américas, sus instituciones, organizaciones políticas y ciudadanos, asumieron como una de las prioridades de este periodo el garantizar los procesos democráticos y la participación de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes, elementos todos esenciales de la democracia. El papel de los organismos electorales ha contribuido decisivamente a esta resiliencia, mostrando adaptación e innovación, pero debe reconocerse que el éxito de estos procesos se debe también al compromiso democrático que existe en los ciudadanos de la región y que se expresó aun a pesar de la complejidad y las tensiones que la pandemia representó para los países de las Américas.

Capítulo 2: Observatorio de la democracia: indicadores sobre el impacto político, económico y social de la pandemia

Marco Conceptual y Metodología

En el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana (CDI) los Estados miembros de la OEA plasmaron las definiciones de los elementos esenciales de la democracia, estableciendo un estándar hemisférico democrático que sirve como norte para el trabajo metódico del Observatorio.

La Carta Democrática Interamericana provee, asimismo, una base para ampliar el contenido de este estándar democrático al establecer en su artículo 7 los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad del sistema democrático con el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos contemplados en el catálogo del corpus iuris interamericano y universal. También incluye elementos como:

- la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y responsabilidad de la administración, el respeto de los derechos sociales, de la libertad de expresión y de la prensa como componente esencial para el ejercicio de la democracia (art. 4CDI);
- la fortaleza de los partidos y organizaciones políticas (art. 5 CDI);
- el derecho y la responsabilidad de participar y de promover la participación en las decisiones que les atañen a los ciudadanos (art. 6 CDI);
- el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos (art. 8 CDI);
- la eliminación de toda forma de discriminación (art. 9 CDI);
- el ejercicio efectivo y pleno de los derechos laborales, así como desarrollo integral, el combate a la pobreza y el desarrollo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (artículos 11 a 16 CDI).

La Carta Democrática Interamericana ofrece pautas claras para la observación de la interrelación entre el acceso a derechos humanos y libertades fundamentales y el estado de la democracia. Como se verá en esta sección, los criterios definidos en la CDI permiten establecer una relación de interdependencia entre los elementos esenciales y componentes fundamentales de la democracia.

La interdependencia entre el acceso a derechos y democracia resulta en una secuencia de retroalimentación virtuosa conducente a la construcción de un nuevo enfoque de Democracias, para una mejor representación social, económica y política. En la Carta Democrática, los Estados miembros de la OEA reconocieron hace más de 20 años que el crecimiento económico y el desarrollo social basados en la justicia y la equidad y en el ejercicio efectivo de la democracia son interdependientes y se refuerzan mutuamente. El artículo primero de la CDI enuncia, precisamente, que “la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas”.

Con el fin de observar los impactos de la pandemia en el campo político, social y económico, la metodología de trabajo del Observatorio conlleva la revisión y actualización periódica de indicadores -que se compilan en una base de datos- así como su constante monitoreo, normalización, estandarización y análisis, de modo que las observaciones sean comparables entre sí. Estos indicadores cuantitativos y cualitativos provienen de diversas fuentes todas de buena reputación, confiables y abiertas. La metodología del Observatorio agrupa los indicadores bajo 5 índices que representan los elementos esenciales de la democracia (acorde al artículo 3 de la CDI), a saber:

1. Índice de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.
2. Índice de acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho, que contempla también los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia³.

³ Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa (CDI, Art. 4)

3. Índice de celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.
4. Índice del régimen plural de partidos y organizaciones políticas.
5. Índice de separación e independencia de los poderes públicos.

Respondiendo a los mandatos de la Organización, se aspira a lograr la cobertura de todo el continente americano. Esta tarea ha enfrentado desafíos, debido a la falta de datos e información de múltiples indicadores, situación que se acentúa en algunos grupos de países. Para afrontar esta barrera, el análisis estadístico se centró en los países cuyas lagunas de datos no superan el umbral del 35 por ciento. En muchos países de la región prevalece la dificultad de acceso a datos, por lo cual la calidad de indicadores no es suficiente para dar una clara visión completa de la realidad. Para los países de referencia, que aún en muchos casos mostraban faltantes en algún valor, se aplicó la técnica de imputación múltiple y métodos de la ciencia de la estadística. Ello ha permitido completar la base de datos de la manera más fiel posible, con objetividad y sin añadir parcialidad. Para más información consultar el Anexo II.

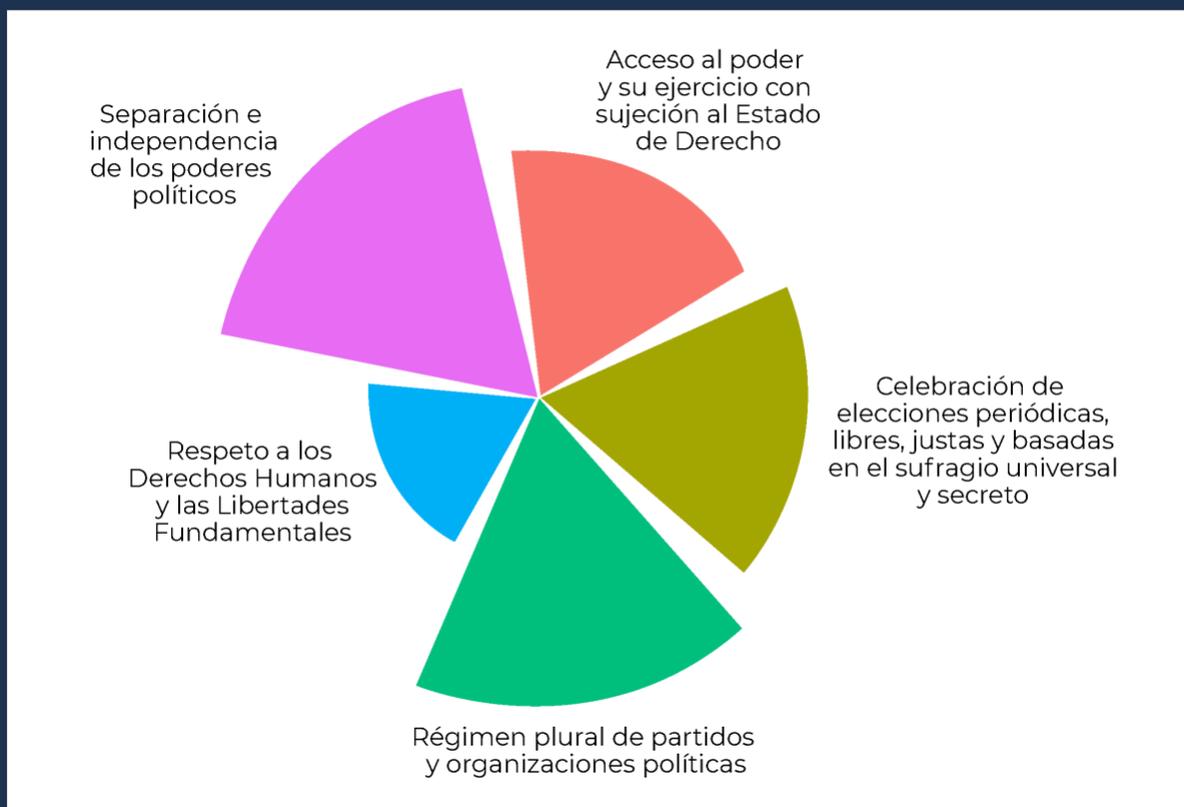
Desde el punto de vista metodológico, el análisis de datos relacionados a cada uno de los cinco índices construidos por el Observatorio permite observar tendencias de los sistemas democráticos de la región, identificando las limitaciones y desafíos a las que se enfrentan. Este proceso de observación integral se realizó desde la perspectiva de los elementos esenciales de la democracia (Art. 3, CDI), los componentes fundamentales del ejercicio del poder (Art. 4), la interdependencia entre democracia y derechos humanos (Arts. 7 y 8), así como con las dimensiones sociales (Arts. 11 a 13), cuyos principales resultados se presentan a lo largo de las siguientes secciones.

2.1 Índices del Observatorio y sus principales indicadores

Esta sección ahonda en la composición de los cinco índices del Observatorio y en la evidencia que ofrecen los indicadores para identificar áreas de riesgos y de oportunidad para el fortalecimiento de la democracia.

Es importante señalar que el análisis de los índices se focaliza en fenómenos generales de la región y no en un país en particular. En el gráfico 1, a continuación, se representan los índices agregados del Observatorio para el promedio de la región (que fue realizado con información de los Estados miembros cuyas lagunas de datos no superan el umbral del 35 por ciento y en total son 24 países).

Gráfico 1: Índices del Observatorio: los Elementos Esenciales de la Democracia (2021)



Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

De manera general, se puede observar que los índices de régimen plural de partidos políticos y organizaciones políticas -que incluye a la participación ciudadana- (verde); la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo (amarillo ocre) y la separación e interdependencia de poderes públicos (rosado) constituyen fortalezas de la democracia de las Américas.

En contraste, las principales debilidades estarían en el respeto a derechos y libertades fundamentales (azul), y en el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho (rojo) que muestran oportunidades de mejora a nivel regional para fortalecer la democracia.

Cabe destacar, la interdependencia entre los distintos elementos esenciales de la democracia, como uno de los hallazgos del Observatorio que será abordado en la sección 2.2.

A continuación, se desarrollarán secciones específicas para cada índice, que detallan los indicadores cualitativos y cuantitativos que los componen; presentan su desempeño a nivel regional y observaciones, basadas en una muestra representativa de indicadores de alto impacto de cada índice, así como otras observaciones relevantes. En el Anexo III se presenta un mayor detalle sobre qué miden los indicadores de alto y bajo desempeño de cada índice y sus fuentes.

2.1.1. Índice 1: Respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales

Construcción del Índice

El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales es el primero entre los elementos reconocidos por la CDI como esenciales para la democracia representativa. El Observatorio construyó un índice específico para monitorear este elemento esencial de la democracia, compuesto por los indicadores que se enumeran a continuación:

Tabla 1: Composición de índice de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales

INDICADORES	FUENTE
Derechos de Asociación	BTI
Índice de libertad civil	V-Dem
Derechos civiles	BTI
Libertad de la tortura	V-Dem
Libertad de expresión académica y cultural	V-Dem
Libertad de expresión	BTI
Derechos fundamentales	WJP
Derechos humanos y estado de derecho	FSI
Índice de libertad civil política	V-Dem
Escala de terror político	GPI
Índice de libertad civil privada	V-Dem
Leyes transparentes con cumplimiento predecible	V-Dem
Voz y responsabilidad	WB
Cantidad y duración de los conflictos internos	GPI
Cantidad de muertos conflicto interno organizado	GPI
División y gestión de conflictos	BTI
Intensidad del conflicto	BTI
Justicia penal	WJP
Intensidad actual del conflicto altamente violento	INFORM
Homicidios	GPI
Impacto del terrorismo	GPI
Intensidad del Conflicto Interno	GPI
Orden y Seguridad	WJP
Criminalidad percibida en la sociedad	GPI
Estabilidad Política y Ausencia de Violencia	GPI
Riesgo de conflicto proyectado	INFORM
Refugiados y desplazados internos	FSI
Aparato de seguridad	FSI
Crimen violento	GPI
Extracción anual de agua dulce (% de recursos internos)	FAO
Desigualdad en educación (%)	UNDP
Redes de seguridad social	BTI
Empleo vulnerable (% del empleo total)	ILO
Desempleo (% de la fuerza laboral total)	ILO
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacimientos)	UN
Nivel de cumplimiento de derechos laborales (libertad de asociación y negociación colectiva)	ILO
Población cubierta por sistemas de protección social (%)	ILO
Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales (%)	UN

Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

Análisis de los indicadores de alto y bajo desempeño del índice

De manera general, los indicadores del índice permiten ver los logros regionales en materia de pacificación de conflictos armados, así como avances en el acceso a derechos civiles y culturales y libertad de expresión. Por otro lado, los indicadores del Observatorio muestran la problemática regional para avanzar en el acceso a Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Asimismo, señalan las cuentas pendientes en la lucha regional para lograr reducir los niveles de violencia y alcanzar seguridad multidimensional sin vulnerar el acceso a derechos y libertades.

Los indicadores de mejor desempeño en las Américas, en este índice, son: muertes por conflicto interno organizado (*Global Peace Index*, GPI); cantidad y duración de los conflictos internos (GPI) e intensidad de conflictos internos (GPI). A modo de análisis comparativo inter-regional, las últimas mediciones del Índice de Paz Global (GPI) ubican a las Américas detrás de Europa y Asia-Pacífico y por encima de Rusia-Eurasia, África Subsahariana, el Sudeste Asiático, Medio Oriente y África del Norte en materia de conflictividad⁴.

Los indicadores que también muestran un alto desempeño son: libertad civil privada (*Varieties of Democracy*, V-Dem), libertad de expresión académica y cultural (V-Dem) y libertades civiles (V-Dem)⁵.

En contraste, los indicadores de más bajo desempeño, siempre a nivel de media regional, se vinculan a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

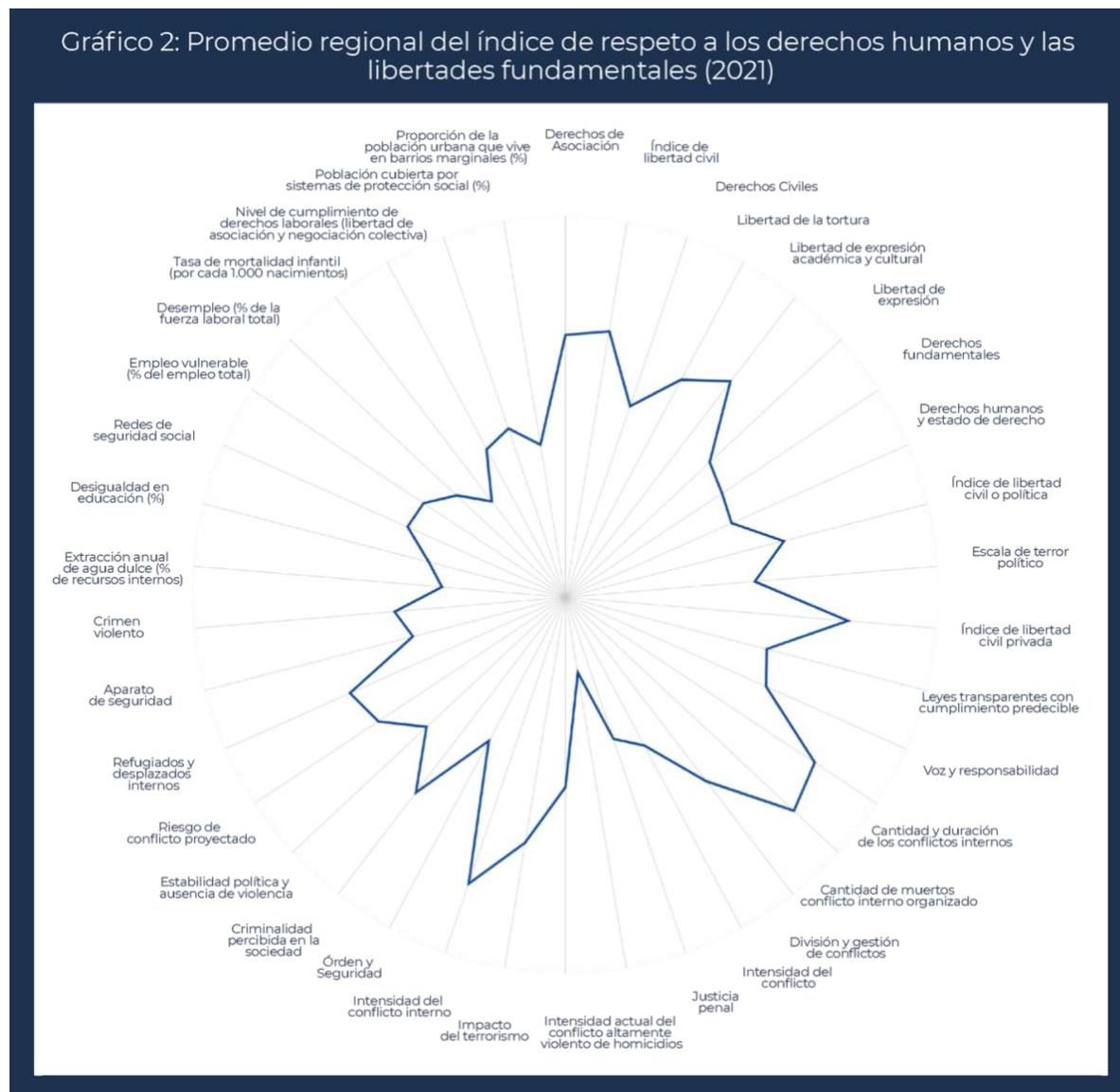
Otros indicadores de bajo desempeño están vinculados a la agenda multidimensional de seguridad: los indicadores de orden y seguridad, de justicia penal y del aparato de seguridad.

⁴ *Institute for Economics and Peace, Global Peace Index (2022)*, disponible en: <<https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/06/GPI-2022-web.pdf>>

⁵ Para consultar la metodología y datos históricos del proyecto *Varieties of Democracy*: <<https://www.v-dem.net/static/website/img/refs/methodologyv111.pdf>>

En el siguiente gráfico, los rayos de araña permiten visualizar el promedio regional de los diferentes indicadores que componen el índice de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales⁶. Un puntaje bajo se verá reflejado en las aristas más cercanas al centro del gráfico (por ejemplo, en variables relativas al desempeño del sistema de justicia penal, a la seguridad ciudadana o al aparato de seguridad) y representa una debilidad en este elemento de la democracia.

Gráfico 2: Promedio regional del índice de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales (2021)



Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

⁶ Para que los datos puedan ser comparables entre sí se utilizó el desvío estándar, que permite cuantificar la variación del conjunto de datos.

Cabe aclarar que los indicadores presentan diferencias importantes entre países, regiones y grupos. El derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad se ven vulnerados en varios de nuestros países. Los indicadores de libertades civiles y políticas, de derechos de asociación y libertad de expresión, muestran flaquezas en algunos países que, como veremos en la sección 2.2 mantienen un desempeño bajo en todos los índices. Otros países mostraron también, desde el inicio de la pandemia, retrocesos en seguridad y protección de las personas, con manifestaciones violentas, sentimientos antigubernamentales, violencia política y percepción de criminalidad crecientes.

Otras observaciones

En el contexto de la pandemia los Estados adoptaron medidas dirigidas a salvaguardar el derecho a la salud que pudieron resultar en la suspensión o restricción de derechos, la obstaculización del ejercicio pleno de la democracia y la participación plural. Como se ha descrito en el capítulo 1 del presente informe, en sus respuestas para contener la propagación del COVID-19, muchos Estados adoptaron medidas que pudieron afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos - medidas que no siempre cumplieron los principios de temporalidad, legalidad, razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. En varios países de la región, la respuesta a la crisis ocasionada por el COVID-19 ha estado acompañada de denuncias por violaciones a derechos humanos y por el declive del Estado de Derecho. En la última medición de Latinobarómetro se revela que la ciudadanía de la región percibe un deterioro importante en materia de garantías de acceso a derechos civiles y políticos, así como de derechos económicos y sociales. El 46 por ciento percibe que está garantizada la libertad de expresión, cayendo 12 puntos porcentuales desde la anterior medición. El 32 por ciento de los encuestados (8 por ciento más que hace 2 años) afirma que no existen garantías para elegir libremente su religión.

También se observa que durante la pandemia los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos recordaron nuevamente a los Estados que las restricciones de derechos humanos han de respetar los requisitos de temporalidad, legalidad, proporcionalidad y necesidad y ajustarse al principio pro persona. Se observa la

restricción a ciertos derechos humanos en las respuestas a la crisis que priorizaron el derecho a la vida y a la salud física. Entre ellos, el derecho de circulación; el derecho al trabajo; el derecho a la educación; el derecho a la libertad de conciencia y de religión; y el derecho a los beneficios de la cultura.

2.1.2. Índice 2: Acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho

Construcción del Índice

El segundo elemento esencial de la democracia definido en el artículo 3 de la CDI, es el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho. Este índice del Observatorio se construyó con los siguientes indicadores, que incluyen los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia plasmados en el artículo 4 de la CDI.

Tabla 2: composición de índice de acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho

INDICADORES	FUENTE
Administración básica	BTI
Autonomía doméstica	V-Dem
Poder efectivo para gobernar	BTI
Intervencionismo externo	FSI
Autonomía internacional	V-Dem
Monopolio del uso de la fuerza	BTI
Rendición de cuentas por abusos en cargo público	BTI
Imperio de la ley	BM
Estado de derecho	V-Dem
Fuentes de ingresos fiscales estatales	V-Dem
Identidad estatal	BTI
Inestabilidad política	GPI
Restricciones estructurales sobre la gobernanza	BTI
Ausencia de corrupción	WJP
Políticas Anticorrupción	BTI
Control de la corrupción	BM
Corrupción percibida TI	TI
Efectividad de la gestión pública	BM
Gobernanza a nivel local	V-Dem
Gobierno abierto	WJP
Desempeño de las instituciones democráticas	BTI
Índice de corrupción política	V-Dem
Gobernanza a nivel regional	V-Dem
Eficiencia en el uso de los activos	BTI
Capacidad de gestión	BTI

Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

Análisis de los indicadores de alto y bajo desempeño del índice

El índice de acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho ha mostrado un bajo desempeño a nivel regional. Si bien la estabilidad política⁷ y la autonomía se posicionaron dentro de los indicadores de alto desempeño, la tendencia a la baja pudo observarse como uno de los efectos de la pandemia. Por otro lado, se observa que la lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública sigue siendo un trabajo pendiente necesario para consolidar el ejercicio de la democracia con sujeción al Estado de Derecho.

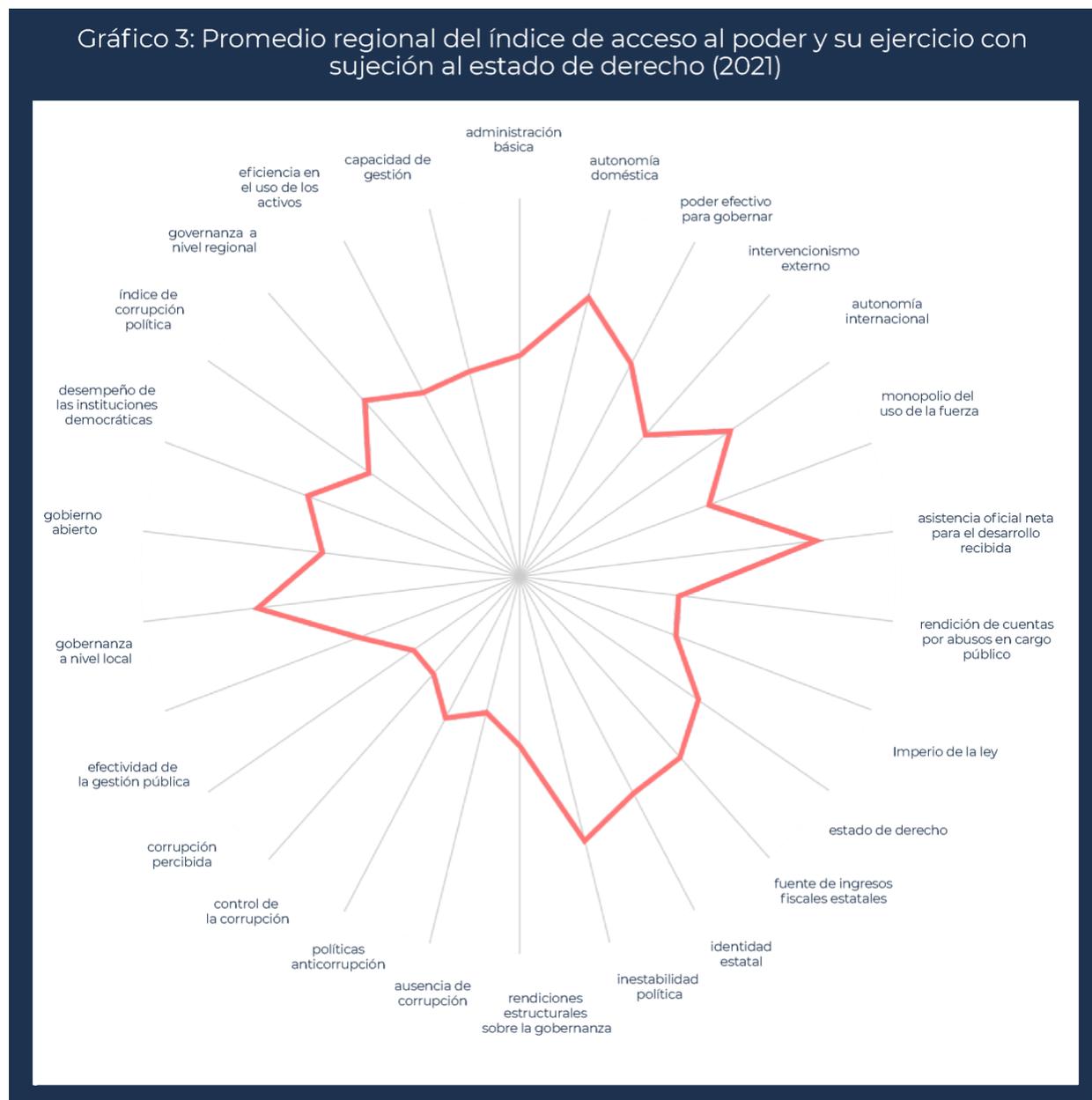
A pesar de que los indicadores de mejor desempeño del índice son la estabilidad política (GPI) y autonomía (V-Dem), la tendencia a la baja registrada en el índice durante la pandemia se explica por un deterioro en los indicadores de autonomía de los Estados respecto a actores externos, domésticos e internacionales tanto a nivel nacional como de gobiernos locales (V-Dem). De todas maneras, con contadas excepciones, se observa que la región goza de autonomía en el ejercicio del poder. Es decir, los actores políticos domésticos ejercen la autoridad, libre del control directo de actores externos. Son pocos los casos en que éstos restringen directamente la capacidad de gobernar de los actores nacionales, deciden quién puede o no gobernar a través de reglas formales o entendimientos informales, o excluyen ciertas políticas a través de disposiciones explícitas (ver V-Dem, *domestic autonomy* e *international autonomy*).

Los indicadores de más bajo desempeño son los de la corrupción, específicamente se observa este fenómeno en los siguientes indicadores del Observatorio: ausencia de corrupción (WJP), índice de corrupción política (V-Dem), control de la corrupción (BM), corrupción percibida (TI), políticas anticorrupción (BTI), rendición de cuentas por abusos en cargo público (BTI), y capacidad de gestión pública (BTI). Estos indicadores se describen en el Anexo III.

⁷ El indicador *Political Instability* de GPI mide el fenómeno de manera negativa. Para efectos del índice, se expresa con símbolo opuesto, es decir como estabilidad y no inestabilidad política.

El siguiente gráfico de araña ilustra el promedio para la región de los indicadores que componen el índice de acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho. Un puntaje alto se verá reflejado en las aristas más lejanas al centro del gráfico y representa una fortaleza en este elemento de la democracia.

Gráfico 3: Promedio regional del índice de acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho (2021)



Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

Otras observaciones

El déficit en la lucha contra la corrupción se puede observar a nivel regional. Transparencia Internacional ha advertido que el sector de la salud ha sido un sector vulnerable a la corrupción, particularmente durante la respuesta a la pandemia. Un ejemplo que pone en evidencia la falta de transparencia en actos estatales y el riesgo de corrupción está vinculado a los procesos de compras públicas que, en algunos casos, mostraron irregularidades durante la gestión de la pandemia.

La crisis generada por la pandemia ha sido utilizada por algunos Estados para expandir el poder del ejecutivo y restringir desproporcionadamente derechos individuales (medido por el número de decretos de estados de excepción en América Latina, que imponen una suspensión temporal de derechos). Considerando, sobre todo, el riesgo de abuso del decreto ejecutivo como mecanismo para establecer estados de emergencia, excepción o calamidad pública desproporcionados e indefinidos en duración, V-Dem alerta acerca del “*pandemic backsliding*” como impacto de la pandemia. El retroceso medido, en particular en países con democracias frágiles, pone en evidencia la importancia de proteger los principios de separación e independencia de poderes, la libertad de expresión y acceso a la información.

2.1.3. Índice 3: Celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal

Construcción del Índice

El tercer elemento esencial de la democracia establecido en el artículo 3 de la CDI es la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo. El índice diseñado para observar este elemento de la democracia se construyó con los indicadores que se mencionan a continuación.

Tabla 3: composición de índice de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal

INDICADORES	FUENTE
Índice de democracia electoral	V-Dem
Elecciones libres y justas	BTI
Aprobación de la democracia	BTI
Compromiso con las Instituciones Democráticas	BTI
Legitimidad estatal	FSI
Elecciones subnacionales, libres y justas	V-Dem

Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

Análisis de los indicadores de alto y bajo desempeño del índice

Los indicadores del índice muestran que la región ha logrado organizar, en general, elecciones de calidad. América Latina y el Caribe mostraron su resiliencia democrática durante la pandemia, habiendo logrado superar los desafíos para organizar procesos electorales entre 2020 y 2022, y garantizar la transición de los gobiernos de la región. Sin embargo, la resiliencia de la democracia electoral no ha resultado en mayor aprobación de la democracia por parte de los ciudadanos, ni en mayor legitimidad de los gobiernos.

Los indicadores de mejor desempeño del índice a nivel regional son los de elecciones libres y justas, (BTI) y elecciones subnacionales, libres y justas (V-Dem). El índice de democracia electoral de V-Dem es un agregado que consta de cinco subcomponentes: libertad de asociación, sufragio, elecciones limpias, ejecutivo electo y libertad de expresión⁸.

Los indicadores que presentan niveles más bajos de desempeño en la región son los de aprobación de la democracia (BTI) y legitimidad estatal (Fragile States Index, FSI).

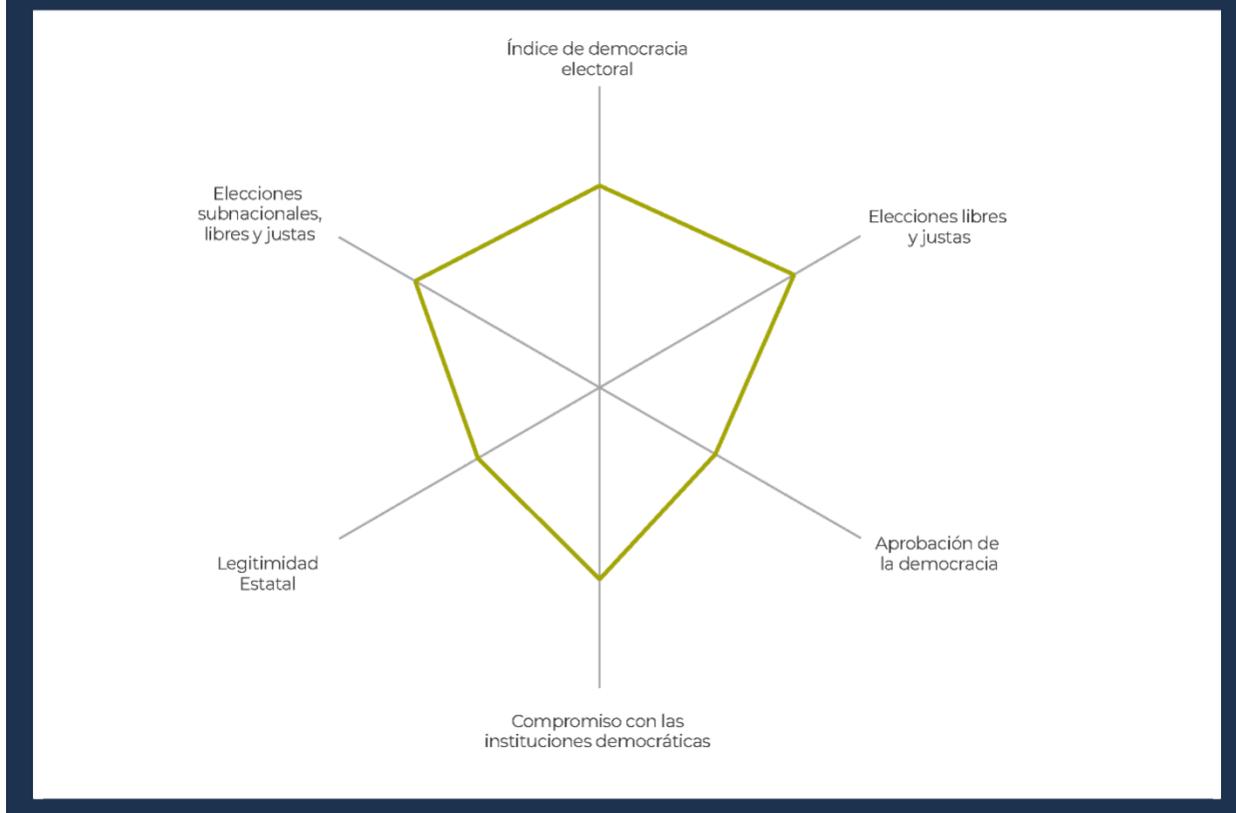
⁸ Cada uno de los componentes fue construido a partir de una serie de indicadores, que capturan las siete instituciones de la poliarquía definidas por Robert Dahl en 1971. Ver *Varieties of Democracy, Methodology* v11.1, <<https://www.v-dem.net/static/website/img/refs/methodologyv111.pdf>>

Este último indicador considera la representatividad y apertura del gobierno, así como su relación con la ciudadanía: nivel de confianza popular para con las instituciones, procesos estatales e integridad de las elecciones, así como los efectos de la ausencia de confianza. Es decir, cuando la confianza se corroe, se busca evaluar su impacto: incidencia de manifestaciones, desobediencia civil, o -en casos extremos- surgimiento de insurgencia armada.

Los dos indicadores -de niveles de bajo desempeño- pueden señalar el riesgo potencial de protestas como consecuencia del descontento ciudadano. Esto es relevante en un contexto como el señalado por los datos de Latinobarómetro (2021), en el que el apoyo regional a la democracia en 2020 se ubicó en 49 por ciento (cabe destacar que entre 2010 y 2018 se había registrado una caída del apoyo, desde 63 por ciento a 48 por ciento).

El siguiente gráfico de araña resume los resultados promedio para toda la región, de los indicadores que componen el índice de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal.

Gráfico 4: Promedio regional del índice de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal



Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

Otras observaciones

Respecto a la celebración de elecciones, los países de la región presentan valores promedio aceptables tal como se observa en el gráfico de arriba, con algunas excepciones de bajo desempeño. Entre los impactos más significativos observados durante el período, se destaca la dificultad en la organización de elecciones, los altos niveles de polarización en los contextos electorales y el efecto de lo económico y social en el ámbito político, lo cual ha aumentado la erosión democrática. Se observó la cancelación y aplazamiento de elecciones, obedeciendo a medidas de restricción de los derechos de circulación y tránsito y la prohibición de actos públicos. El capítulo 1 del presente reporte detalla estos y otros impactos en los procesos político-electorales.

2.1.4. Índice 4: Régimen plural de partidos y organizaciones políticas

Construcción del Índice

El artículo 2 de la CDI reconoce que la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional. Las condiciones necesarias para la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo (art. 6, CDI) están dadas cuando existe un régimen plural de partidos y organizaciones políticas, elemento esencial plasmado en el artículo 3 de la CDI. Consecuentemente, el índice de régimen plural de partidos y organizaciones políticas se diseñó alrededor de los siguientes indicadores.

Tabla 4: Composición de índice de régimen plural de partidos y organizaciones políticas

INDICADORES	FUENTE
Pluralismo electoral	EIU
Sistema de partidos	BTI
Actores antidemocráticos	BTI
Consenso en objetivos	BTI
Capacidad deliberativa	V-Dem
Control del partido dividido	V-Dem
Divisiones en facciones de élites	FSI
Disputas grupales	FSI
Probabilidad de manifestaciones violentas	GPI
Capital social	BTI
Índice de participación de la sociedad civil	V-Dem
Índice de democracia participativa	V-Dem
Participación de la sociedad civil	BTI
Tradiciones de la sociedad civil	BTI

Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

Análisis de los indicadores de alto y bajo desempeño del índice

El índice y sus indicadores muestran que el pluralismo electoral se ha fortalecido en las Américas (los datos de este indicador muestran que opera un 27 por ciento por encima de la media global). También se ve una mejora en la participación activa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, a través de su participación en organizaciones diversas. Por otro lado, se observa que la región, en su conjunto, tiene espacio de mejora para fortalecer los entramados que permiten incrementar el capital social: esa red plural e incluyente de relaciones, lazos y puentes, que permite el mejor funcionamiento de los partidos y organizaciones políticas.

Los indicadores de mayor desempeño del índice a nivel regional son: el pluralismo electoral (EIU), la participación de la sociedad civil⁹ (V-Dem) y actores antidemocráticos (BTI).

Los indicadores de menor desempeño son las tradiciones de la sociedad civil, las divisiones entre facciones de las élites y el capital social.

El indicador de tradiciones de la sociedad civil mide en qué medida existen tradiciones de la sociedad civil, tales como: existencia de compromisos públicos o cívicos a largo plazo, una cultura cívica de participación en la vida pública, asociaciones cívicas numerosas y activas, y abundante capital social.

El indicador de divisiones entre facciones de las élites mide las luchas por el poder, la fragmentación de las instituciones y las élites a lo largo de clivajes de diversa índole (étnicos, de clase, raza o religión) y la existencia de políticas que pudieran llevar al borde del abismo (teniendo en cuenta el uso de retórica nacionalista, xenófoba o de irredentismo/solidaridad comunitaria).

El indicador de capital social mide la colaboración entre diferentes grupos de identidad o de interés en la sociedad: el nivel de confianza interpersonal (normas y

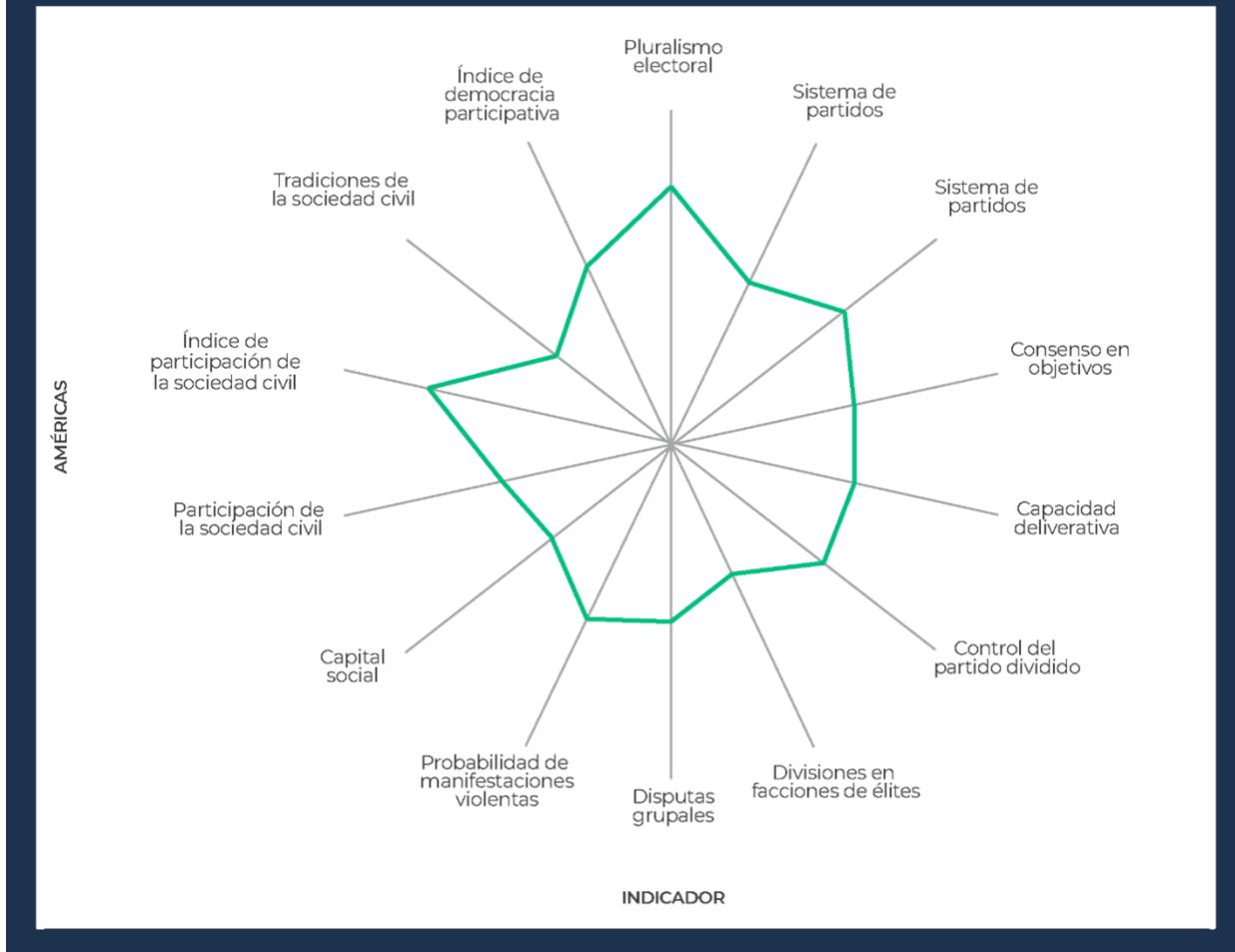
⁹ Es de notar una mejora en los indicadores de participación ciudadana durante el período: las estimaciones basadas en análisis de una red de expertos y en datos recolectados por el proyecto V-Dem y el *Economist Intelligence Unit* señalan, en promedio, una mejora de casi 0.2 puntos en las mediciones de participación, entre 2019 y 2022.

valores) y la cantidad de grupos, asociaciones y organizaciones autónomas y autoorganizadas en el ámbito político (redes). De esta manera, intenta aproximarse a una estimación de la densidad del entramado de relaciones entre actores y grupos de identidad.

Es importante destacar que un bajo desempeño en estos tres indicadores señala a altos grados de polarización, disputas entre facciones y amenazas a la legitimidad percibida de los gobernantes. La teoría, así como la observación empírica, indica que una sociedad activa e interconectada retroalimenta positivamente el fortalecimiento de las democracias y el desarrollo de las naciones. En contraste, los entramados débiles producen instituciones y normas débiles. Esta cultura de relacionamiento, necesaria para afianzar la democracia se ve reflejada - también - en las tradiciones de la sociedad civil.

El siguiente gráfico ilustra el promedio de la región respecto al índice de régimen plural de partidos y organizaciones políticas.

Gráfico 5: Promedio regional del índice de régimen plural de partidos y organizaciones políticas (2021)



Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

Otras observaciones

Los indicadores de participación ciudadana representan altos valores en toda la región con excepción de los países que han comprometido las libertades individuales, así como la libertad de expresión, y que muestran constantemente un bajo desempeño en otros índices. Cabe destacar que los indicadores se comprenden no solo por la participación en actos electorales, sino también en movilizaciones de la ciudadanía. Este punto es importante, la participación ciudadana es la base de la democracia en la región y también genera que los reclamos no escuchados por sus representantes políticos degeneren en estallidos sociales.

Sin embargo, no todo son buenas noticias. Según el Latinobarómetro 2021, el 45 por ciento de los encuestados afirmó que existe libertad para participar en política. Esta proporción mermó 17 puntos porcentuales, desde el 62 por ciento en 2018. Más aún, según el mismo estudio, en los últimos 10 años ha aumentado en casi un 20 por ciento la proporción de ciudadanos latinoamericanos que opinan que el país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio y no para el bien plural. Es decir, 3 de cada 4 personas perciben que “se gobierna para los intereses de unos pocos.” Es también notable que la confianza en los partidos políticos es la más baja entre todas las instituciones de la democracia, 12 por ciento confía mucho o algo en esta clase de organizaciones, y tan solo un 29 por ciento de los ciudadanos se sienten “cerca” de un partido político. Como reconoce el último informe de Latinobarómetro: “el hecho que los pueblos señalen pérdida de libertades cívicas y políticas debería constituir una alerta para los gobernantes. Ciertamente, el indicador de la participación en política sufrió en 2020 un fuerte impacto a causa de la pandemia y las restricciones impuestas por la misma respecto a las libertades de reunión y asociación, dificultando su pleno ejercicio”.

2.1.5. Índice 5: Separación e independencia de los poderes públicos

Construcción del Índice

La separación e independencia de poderes es reconocida no sólo como un elemento esencial de la democracia en el artículo 3 de la CDI, sino que se vincula intrínsecamente al Estado de Derecho. El índice de separación e independencia de los poderes es el más pequeño, compuesto por los siguientes indicadores diseñados por el *World Justice Project* (WJP) y la Fundación *Bertelmann* (BTI):

Tabla 5: composición de índice de separación e independencia de los poderes públicos

INDICADORES	FUENTE
Restricciones a los poderes del gobierno	WJP
Poder judicial independiente	BTI
Separación de poderes	BTI

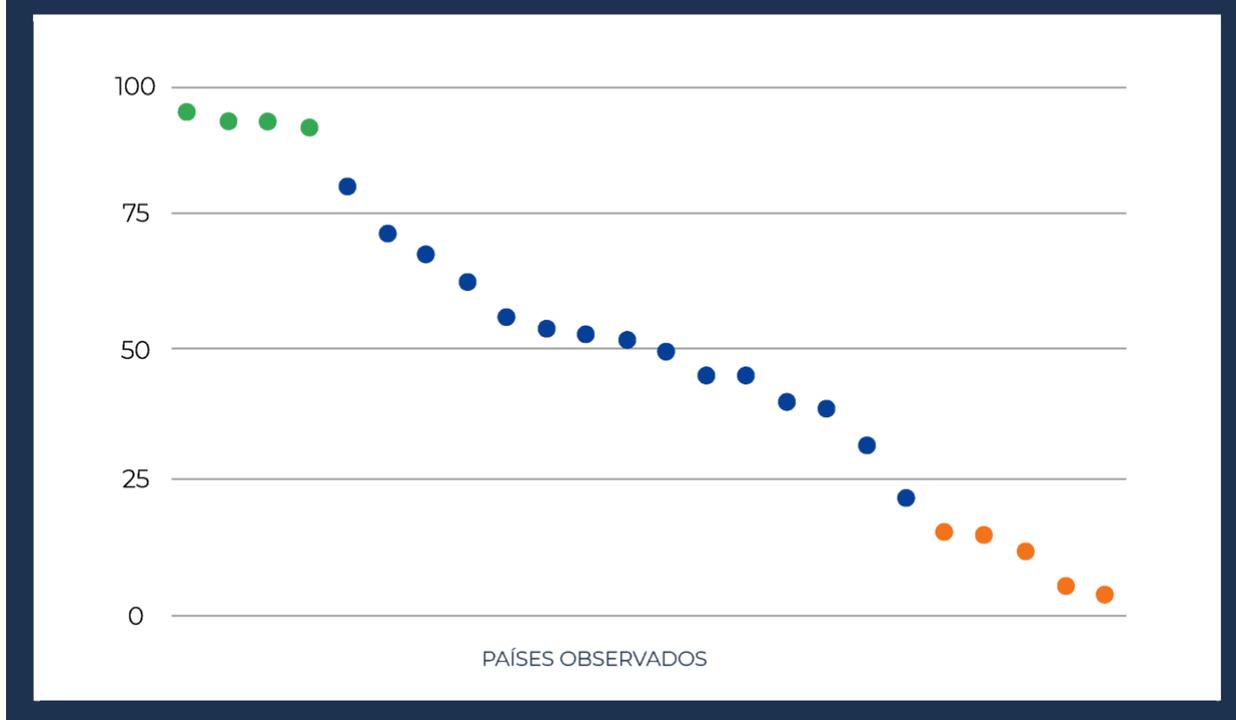
Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

Análisis de los indicadores del índice

A nivel regional se observa una importante variación en los indicadores de este índice. Algunos países tienen una separación de facto entre poderes y sistemas de pesos y contrapesos sanos mientras que, en el otro extremo, hay países en el cual no existe separación de poderes, ni de jure ni de facto de los poderes públicos. Los valores pueden oscilar entre situaciones en las que existe una clara separación de poderes con controles y equilibrios cruzados, hasta el extremo en el cual no existe separación de poderes, ni de jure ni de facto.

El gráfico 6 representa la variación regional de este índice de separación e independencia de los poderes públicos.

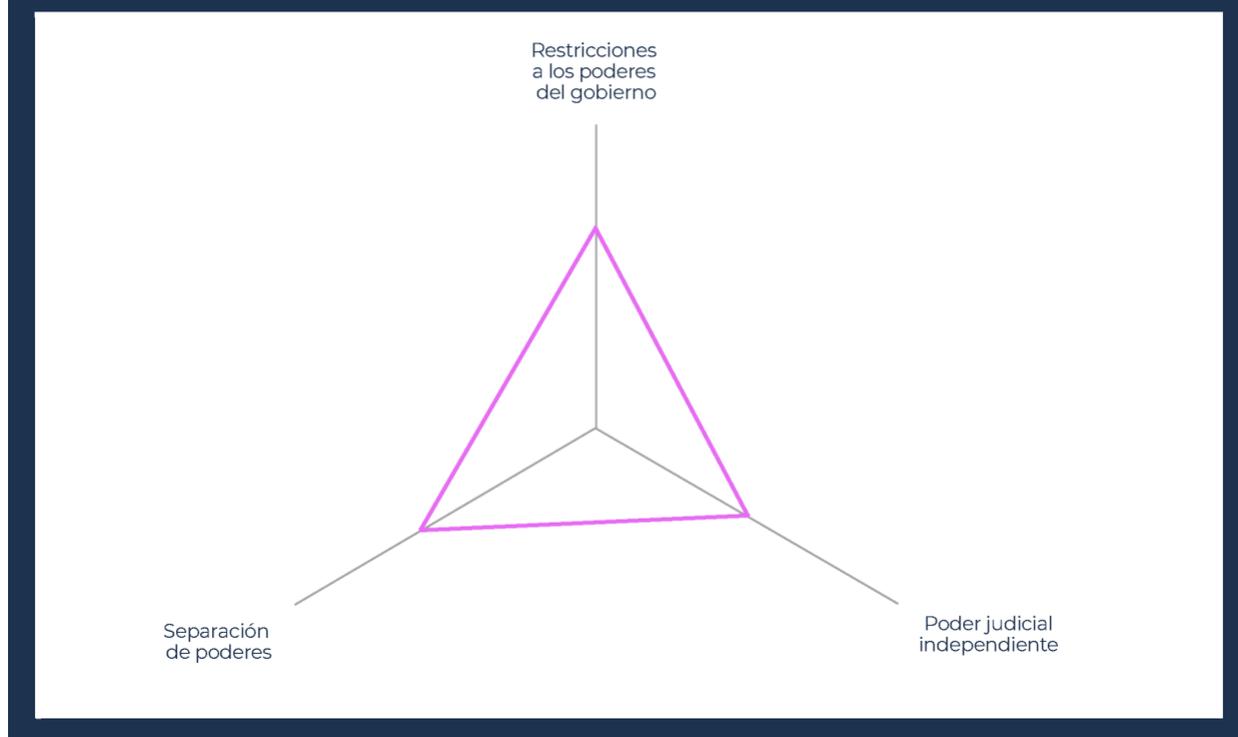
Gráfico 6: Clústeres Índice de separación e independencia de los poderes públicos



Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

El siguiente gráfico de arañas muestra el promedio regional para los indicadores del índice, ilustrando una relación interdependiente entre las variables de separación de poderes, independencia judicial y restricciones a los poderes del gobierno que componen el índice.

Gráfico 7: Índice de separación e independencia de los poderes públicos



Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

Otras observaciones

Uno de los principales desafíos enfrentados por muchos países de la región de cara a la pandemia fue garantizar la división e independencia de poderes. Los pesos y contrapesos, en particular el control del poder ejecutivo y el rol de los poderes judiciales y legislativos, es fundamental en la democracia. Se observó en muchos casos falta de control en materia de las declaratorias de estados de excepción, así como de medidas que suspenden o restringen el acceso a derechos. En particular el poder judicial toma un rol fundamental como salvaguarda de los derechos de las personas y grupos más vulnerables. En varios países, la limitación del funcionamiento de los Poderes Legislativo y Judicial generó reclamos de distintos sectores de la sociedad. Asimismo, se vulneraron garantías en los procesos de nombramiento de jueces, así como presiones, amenazas e intromisiones indebidas. A nivel regional, se observa una mejora según el indicador de control del poder ejecutivo por parte del judicial (V-Dem).

2.1.6 Consideraciones basadas en la observación de los 5 índices del Observatorio

Una síntesis de los resultados de la observación de los 5 índices del Observatorio muestra: que los procesos de paz son importantes para avanzar la agenda de derechos, pero queda mucho por hacer para que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales lleguen a todos y todas así como para combatir la violencia en todas sus formas. Para consolidar el ejercicio del poder con sujeción al Estado de Derecho es imperativo fortalecer la lucha contra la corrupción. El índice de celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo muestra que no alcanza con mejorar la calidad de los sistemas electorales para conseguir fomentar la confianza ciudadana en la democracia y la legitimidad de los Estados. El índice de régimen plural de partidos y organizaciones políticas subraya la importancia de reforzar y profundizar la democracia a través de más y mejor participación de la ciudadanía, a la vez que se reconoce la importancia de fortalecer el capital social en todos nuestros países. Finalmente, los índices del Observatorio señalan la importancia de fortalecer el Estado de Derecho a través del respeto de la independencia y separación de poderes políticos.

2.2. Heterogeneidad reflejada en los índices de la democracia

A lo largo de la sección 2.1 se describieron los índices y sus indicadores y se representaron gráficamente en promedios regionales. Cabe recordar que el análisis de los índices se concentró en promedios a nivel regional, brindando una imagen de la región que parecería ser homogénea. Sin embargo, si se desagregan los datos, se podría ver que existe una gran heterogeneidad dentro de la región. La asociación entre los elementos esenciales de la democracia, como se observa del análisis de los cinco índices, muestra estas claras diferencias entre países de forma individual y grupos de países.

Para una mayor comprensión de la heterogeneidad regional, sin entrar en el estudio de cada país, esta sección presentará los resultados de un análisis de clústeres: método de análisis estadístico que permite agrupar países en conjuntos (o clústeres) que comparten características y, de esta manera, poder reflejar las diferencias entre los grupos de países de la región (los clústeres han sido construidos considerando la normalización de los datos, tomando como referencia los desvíos estándar de la media).

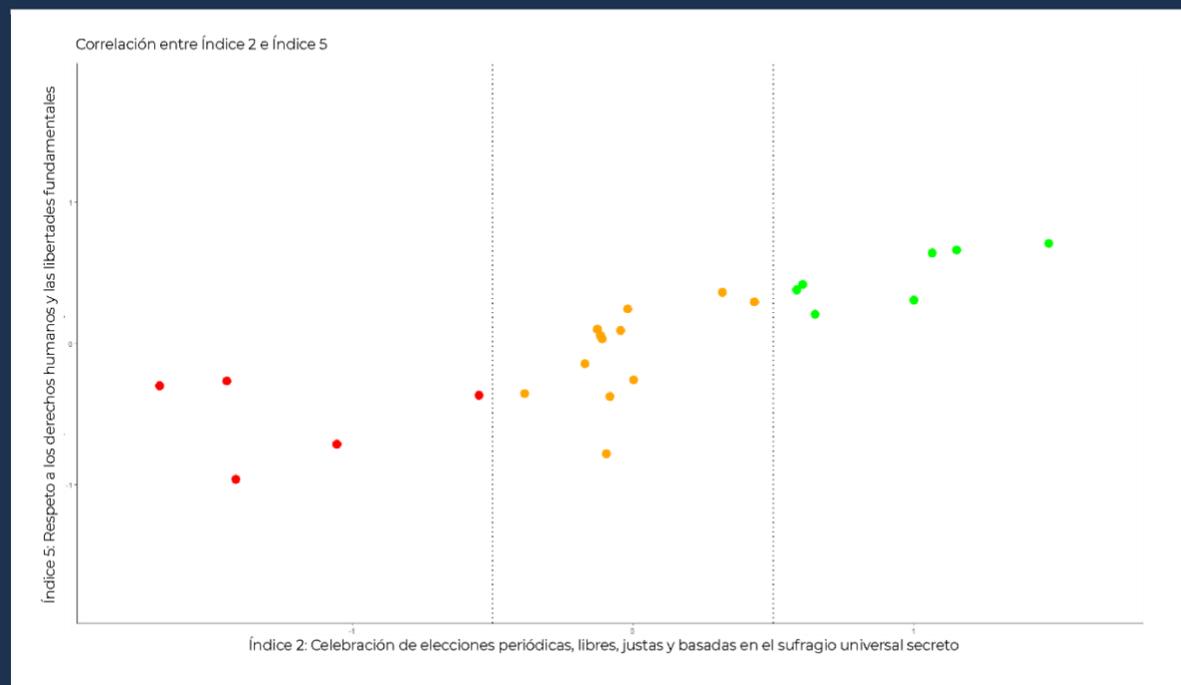
El análisis de datos de los indicadores e índices del Observatorio permite observar tres clústeres o grupos de países de: desempeño alto, medio y bajo. Es de notar que los mismos países lideran en el desempeño en casi todos los índices, mientras que otros se posicionan consistentemente en el otro extremo. Asimismo, se identifican países con oportunidades de ascenso a un clúster de mayor desempeño, mientras que otros podrían estar en riesgo de descender y posicionarse en el clúster de bajo desempeño, debido - particularmente - a variables socio-económicas y de acceso al poder.

Los datos de los índices del Observatorio también permiten ver el alto nivel de asociación o correlación¹⁰ entre los elementos esenciales de la democracia. En otras palabras, los países que obtienen un desempeño alto en un índice lo obtienen en todos. Por el contrario, los países que poseen un bajo desempeño se reflejan en todos sus índices. Los países que muestran correlaciones de alto desempeño serán representados en los gráficos subsiguientes en el cuadrante superior derecho y los de bajo desempeño serán localizados en el cuadrante inferior izquierdo. La mayoría de los países se encuentran en el centro de las gráficas. En estos países se observa que tienen algunos desplazamientos mínimos en la relación entre variables. Si ese desplazamiento es hacia el cuadrante superior derecho, vislumbra una mejora general para la región - y un decaimiento, si es en el sentido contrario. Para un mayor detalle del análisis estadístico realizado, consultar el Anexo II.

¹⁰ La correlación se utiliza para probar las relaciones o asociaciones entre variables cuantitativas o variables categóricas. En otras palabras, es una medida de cómo se relacionan las cosas. El estudio de cómo se correlacionan las variables se denomina análisis de correlación.

Para ilustrar estos puntos, en el siguiente gráfico 8 se puede ver que el desempeño del índice de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales predice el desempeño en el índice de celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto.

Gráfico 8: Correlación entre índice de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales e índice de celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo

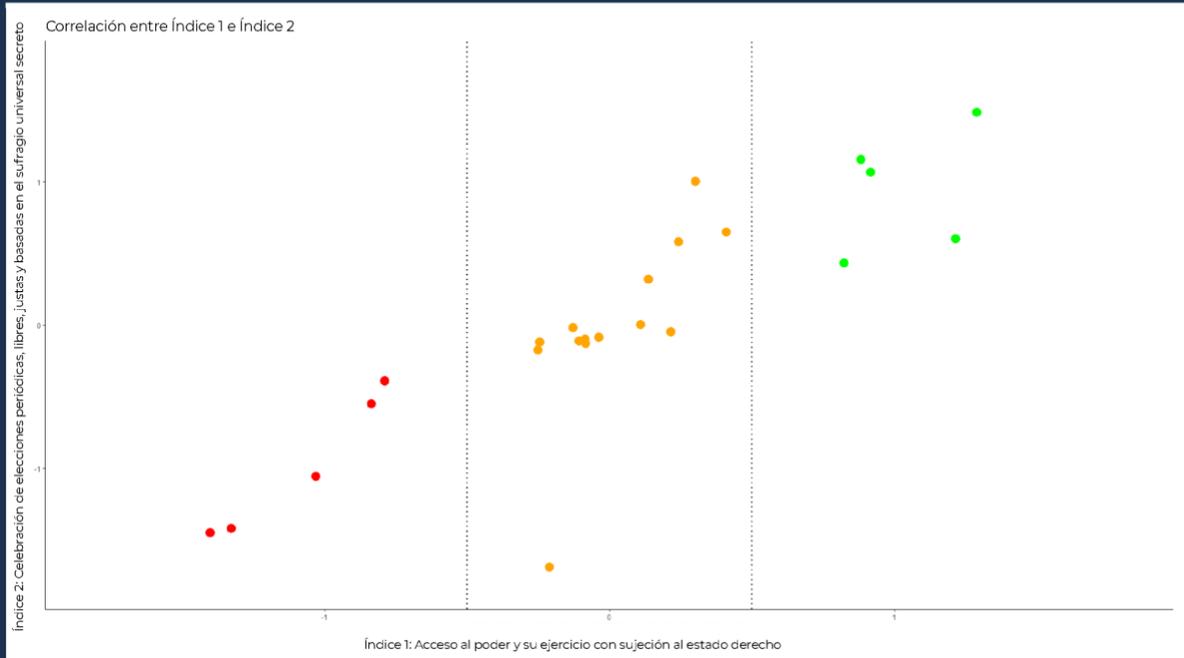


Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

Tal como se puede ver en todos los gráficos que se presentan en esta sección, existe una mayoría de países con un desempeño intermedio (naranja) que se ubican en el centro, y una minoría con desempeños bajo y alto (rojo y verde) agrupados (en clústeres) en los extremos. Se observa también que en el clúster de países que muestran menor desempeño en todos los índices se ve debilitada la interdependencia de los elementos esenciales de la democracia. Existen países (grupo rojo) que aparecen en forma recurrente con valores inferiores a la media de las Américas, lo que genera la disminución de los valores globales y regionales.

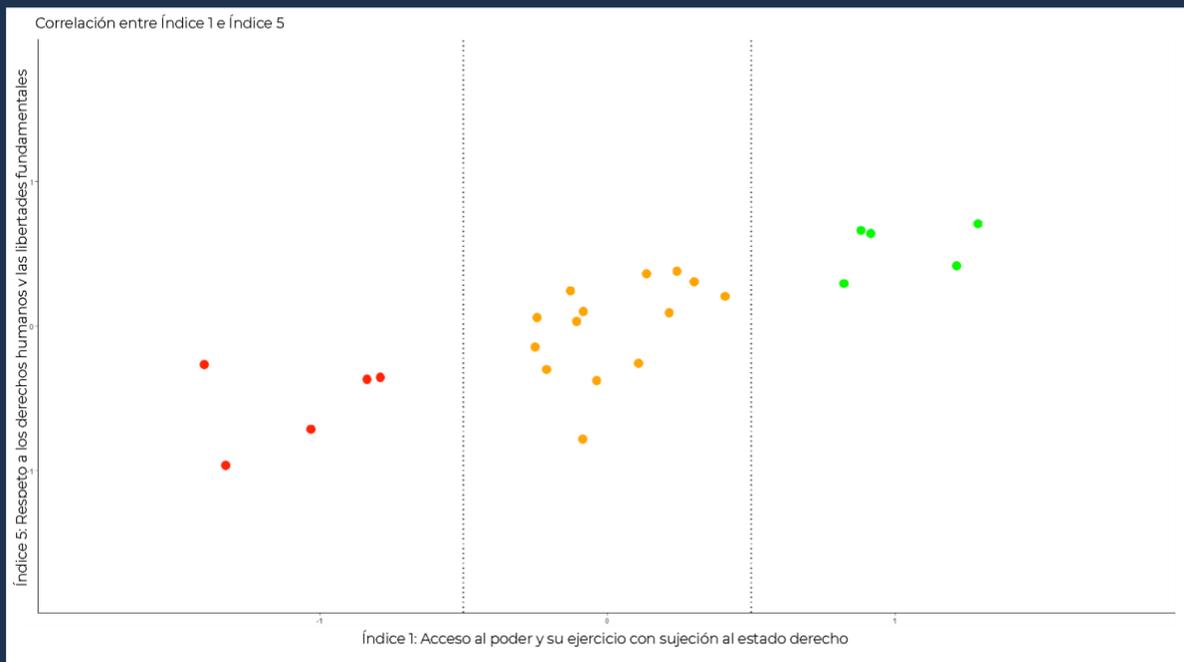
En el gráfico 9 se ilustra la fuerte correlación entre el índice electoral y el índice de acceso y ejercicio del poder con sujeción al Estado de Derecho, y; en el gráfico 10, se ve la correlación entre acceso a derechos y ejercicio del poder con sujeción al Estado de Derecho.

Gráfico 9: Correlación entre índice de acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho e índice de celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo



Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

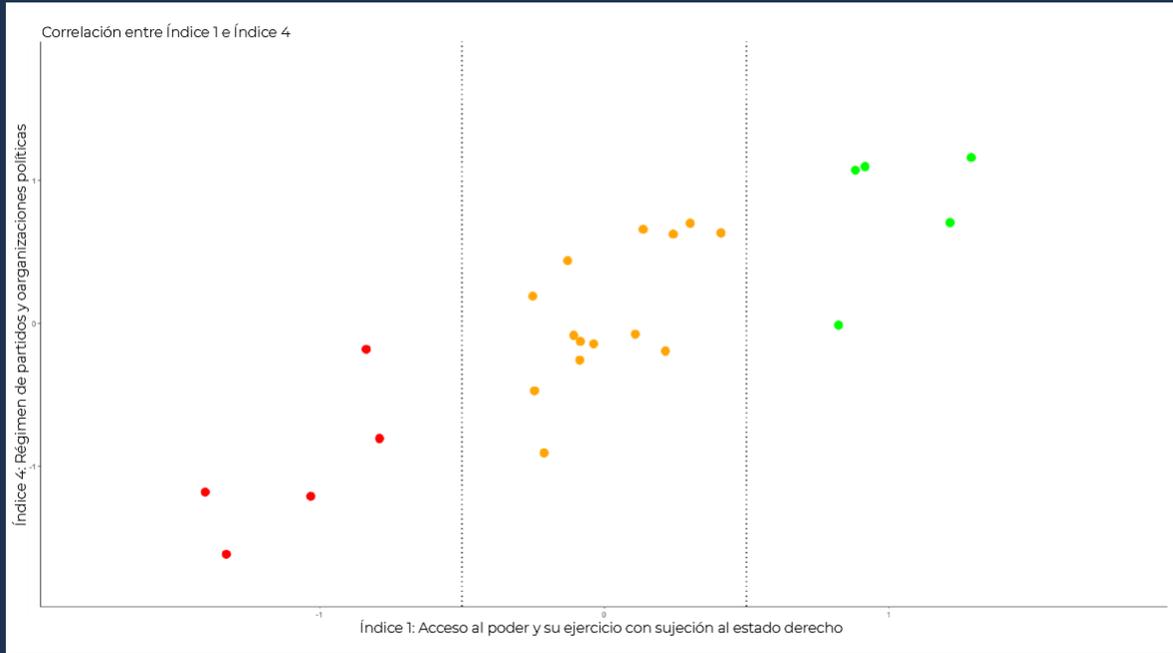
Gráfico 10: Correlación entre índice de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales e Índice de acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho



Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

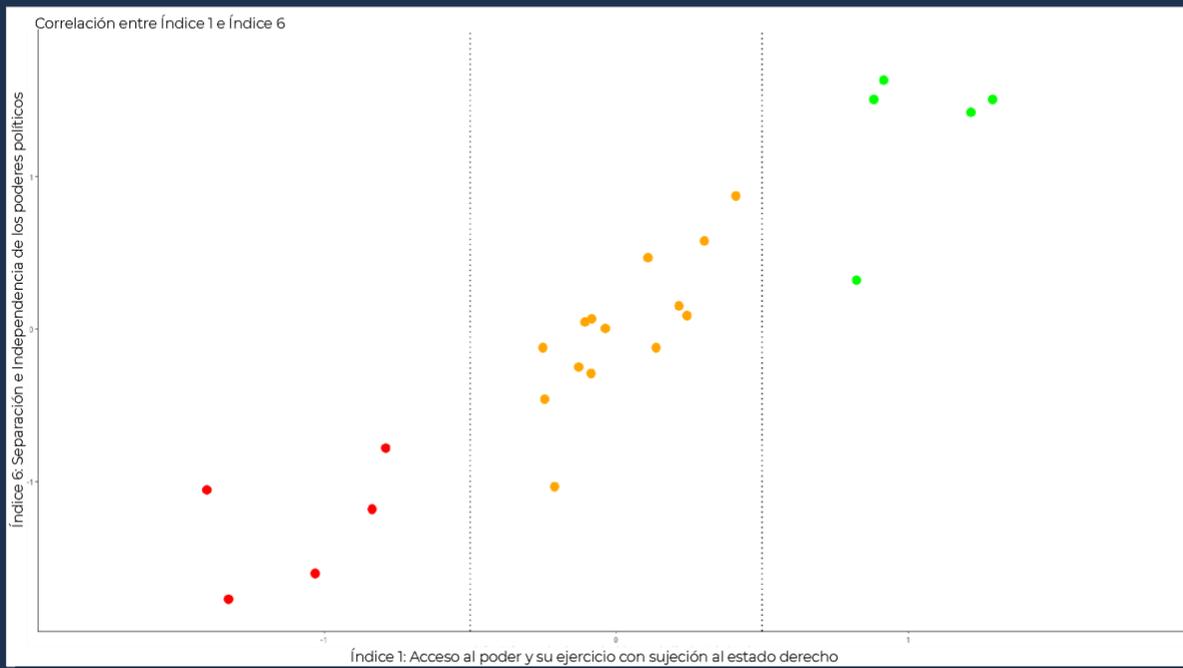
En el gráfico 11 se observa que el índice de ejercicio del poder con sujeción al Estado de Derecho se correlaciona positivamente con el índice de pluralismo en el régimen de partidos y organizaciones políticas. Los mismos países que muestran un puntaje alto en un índice, tienen un puntaje alto en el otro, y viceversa. La correlación positiva es más fuerte aún entre el índice de separación e independencia de poderes, que es una condición necesaria para el Estado de Derecho, y el índice de acceso al poder y ejercicio con sujeción al Estado de Derecho (gráfico 12). Mientras que entre el índice de régimen plural de partidos y organizaciones políticas y el de celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo (gráfico 13) se observa una correlación positiva, pero más débil.

Gráfico 11: Correlación entre Índice de régimen plural de partidos y organizaciones políticas e Índice de acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho



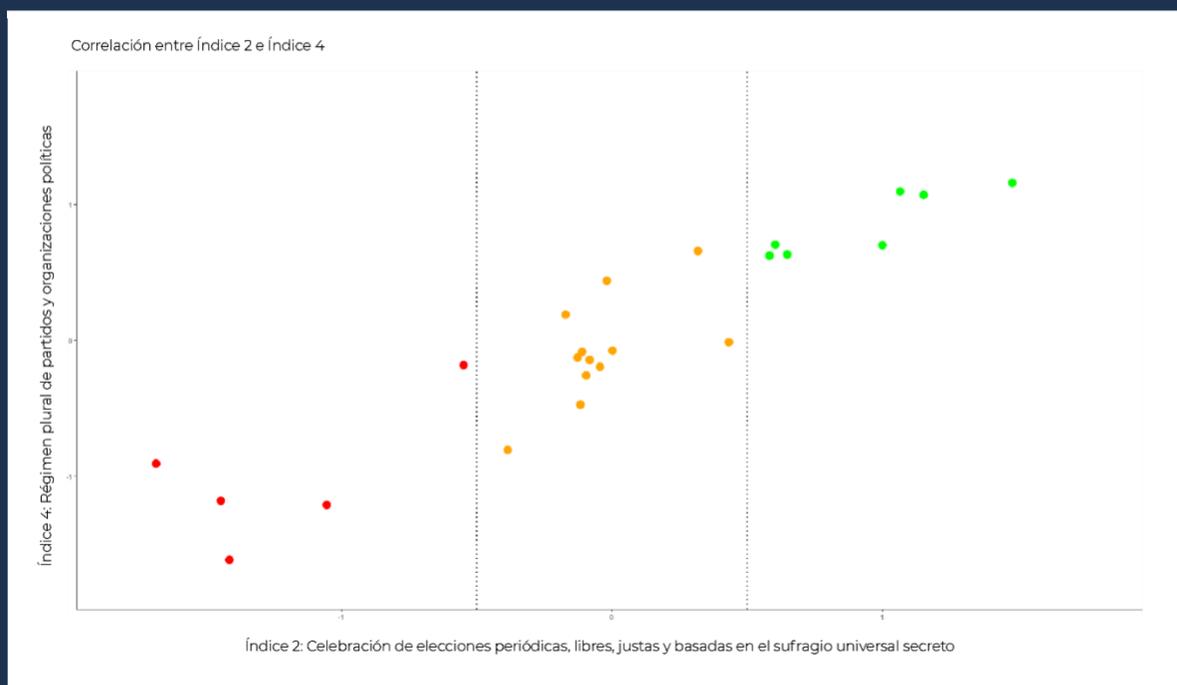
Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

Gráfico 12: Correlación entre Índice de Separación e independencia de los poderes públicos e Índice de acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho



Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

Gráfico 13: Correlación entre Índice de régimen plural de partidos y organizaciones políticas e Índice de celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo



Fuente: Observatorio de la Democracia. Elaboración propia

A modo de resumen, las correlaciones entre todos los índices son estadísticamente significativas, aunque el grado de correlación de las variables difiere como se pudo observar en los gráficos.

La evidencia empírica de los datos indica que el fortalecimiento de uno o alguno de los elementos esenciales representados en los índices del observatorio contribuye al progreso de los otros.

Esta relación positiva entre los índices, observada del análisis de correlación, muestra que los elementos esenciales de la democracia son interdependientes tal y como se definieron en la Carta Democrática Interamericana. De esta manera, **una mejora en los pesos y contrapesos entre poderes del estado afectaría favorablemente en la calidad de la democracia electoral, así como del ejercicio del poder; una mejora en el acceso y respeto a los derechos afectaría positivamente la calidad de todos los elementos de la democracia.**

Las correlaciones identificadas presentan oportunidades para un debate de los Estados miembros acerca de las condiciones que permiten a los países hacer un salto cualitativo en el pleno ejercicio de la democracia.

Es importante que el diseño de políticas de recuperación post-COVID y de fortalecimiento democrático tomen en consideración la interdependencia de los elementos esenciales de la democracia para maximizar los efectos buscados. De igual manera, las políticas hemisféricas lograrían un mayor impacto si diseñan tomando en cuenta la heterogeneidad de los grupos de países que conforman la región.

2.3. Pandemia y vulnerabilidades: impacto en las dimensiones socioeconómicas

Entendiendo el imperativo de ampliar el estándar democrático tal y como se enunció al inicio de este capítulo, es importante entender los impactos de la crisis con una perspectiva centrada en las vulnerabilidades socioeconómicas. Inclusive antes de enfrentar la pandemia del COVID-19, los países de América Latina y el Caribe tenían frente a sí desafíos considerables que impactan las trayectorias de desarrollo político, económico y social. Más aún, muchos de estos - como la inequidad, la fragilidad laboral e informalidad, así como la pobre protección social - tienen claros componentes transversales de género y afectan de manera distintiva a personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

Observamos que el mayor costo de la crisis provocada por la pandemia es social. Los impactos más tangibles del COVID-19 pueden entenderse como una fuerza que exacerba la exclusión social, con un aumento de las brechas preexistentes en materia de acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y amenazas (sobre todo para los grupos más vulnerables) de caer o recaer en la pobreza. Más aún, múltiples fuerzas que impactan negativamente tanto la oferta como la demanda, con una afectación sectorial diferenciada, afectando los panoramas de recuperación de sendas de crecimiento con inclusión.

La pandemia ha acrecentado las brechas en materia de desarrollo inclusivo, condición preexistente en todos los países de la región. Como lo manifestó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2020, existen problemas transversales a todos los Estados miembros que hacen aún más preocupante el impacto socioeconómico del COVID-19: "...las profundas brechas sociales en que la pobreza y la pobreza extrema constituyen un problema transversal a todos los Estados de la región; así como por la falta o precariedad en el acceso al agua potable y al saneamiento; la inseguridad alimentaria, las situaciones de contaminación ambiental y la falta de viviendas o de hábitat adecuado. A lo que se suman altas tasas de informalidad laboral y de trabajo e ingresos precarios que afectan a un gran número de personas en la región y que hacen aún más preocupante el impacto socioeconómico del COVID-19." (CIDH, 2020, p.3). Durante la pandemia se desatendieron los estándares internacionales relacionados con la no discriminación y protección de personas en condición de vulnerabilidad (pobreza, movilidad humana, trabajo informal, entre otros), como lo refieren autores como Vela Ávalos (2020, p. 159-160).

Enfrentamos, como región, el riesgo de un retroceso de las conquistas sociales, económicas y en materia de consolidación de la democracia gestadas con esfuerzo durante décadas. Para más de la mitad de los latinoamericanos, no hay suficientes garantías de acceso a derechos económicos y sociales. Según el Latinobarómetro (2021) éste es el impacto más fuerte de la pandemia: "En el año 2020, varias garantías económicas y sociales cayeron a sus puntos mínimos históricos. Este es el impacto más fuerte de la pandemia, la percepción de pérdida de garantías en todo ámbito de cosas."(p.58). De este modo, en la región existe una percepción de pérdida de garantías, a sus puntos mínimos desde que se ha medido, en todo el espectro de derechos económicos y sociales. Como consecuencia de los efectos de la pandemia, la mayoría percibe la desigualdad de oportunidades, la inseguridad social, la disparidad de género y la desprotección ambiental. Cabe recordar que la salvaguarda de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales requiere la garantía de los derechos civiles y políticos y viceversa. Es por ello que los organismos del Sistema

Interamericano de Derechos Humanos continúan recalcando la importancia de reforzar la protección de personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

La desigualdad nos hace vulnerables. América Latina y el Caribe ha sido y sigue siendo la región más desigual del mundo: “El 10 por ciento más rico de la población capta 22 veces más de la renta nacional que el 10 por ciento más pobre. El 1 por ciento de los más ricos se lleva el 21 por ciento de los ingresos de toda la economía, el doble de la media del mundo industrializado” (BID, 2020.c, p. XIII). Pero la desigualdad va más allá del ingreso y se extiende a desigualdades territoriales, de género, raza, etnia, preferencias y condiciones, así como etapas del ciclo de vida de las personas y de acceso a derechos. Más aún, la desigualdad resulta de un ciclo vicioso que reduce nuestra resiliencia como región: como se destaca en múltiples sentencias paradigmáticas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, desde una situación de pobreza extrema (y como consecuencia de la falta de medidas de protección de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales) es que evoluciona la vulnerabilidad - entendida ésta como la incapacidad de reponerse ante un shock. Es decir, la desigualdad se expresa también en la falta de capacidades e instrumentos a disposición de grupos específicos para responder ante la crisis resultante de la pandemia.

Es por ello que es importante entender la pobreza como multidimensional y no como una condición de mera escasez de ingresos. Las poblaciones vulnerables, como los pobres crónicos, han estado experimentando la exacerbación de múltiples privaciones no relacionadas con los ingresos: hacinamiento, falta de acceso a agua y saneamiento, dificultades para seguir las recomendaciones epidemiológicas para prevenir el contagio, situaciones estresantes que incluyen violencia doméstica y abuso infantil, interrupciones del servicio que afectan de manera desproporcionada a los pobres (acceso a alimentos, atención médica, escolarización y servicios para la primera infancia).

Se ha producido un retroceso de 27 años en los indicadores de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos latinoamericanos (CEPAL, 2022.a) Ello es consecuencia de un crítico panorama económico y social sumado a las medidas tomadas por los

gobiernos para enfrentar a la pandemia (entre ellas los prolongados estados de excepción, medidas de restricción a la movilidad y libre circulación). De manera preocupante, si bien existen variaciones regionales importantes, la esperanza de vida ha caído, en promedio, en casi 3 años.

En 2019 el 30,5 por ciento de la población de América Latina y el Caribe se encontraba en situación de pobreza por ingresos, lo que equivalía aproximadamente a 187 millones de personas. De estas, 70 millones de personas (11,3 por ciento) se encontraban en situación de pobreza extrema. Para finales de 2020 la cifra de pobreza alcanzó los 209 millones de personas (33,7 por ciento de la población), mientras que la pobreza extrema abarcó a 78 millones (13 por ciento de la población). Como lo indica la CEPAL, en términos de tasas de pobreza, es necesario remontarse hasta 2008 para encontrar una tasa similar, lo que implica un retroceso de 12 años para la región. Este retroceso es aún mayor en el caso de la pobreza extrema, pues se debe retroceder 20 años, hasta 2000, para encontrar una tasa similar (CEPAL, 2022.a).

Esta crisis pandémica en América Latina y el Caribe se agudiza más en la medida en que son los grupos vulnerables quienes se han visto más afectados. Ya que las pérdidas afectan, sobre todo, a estas poblaciones los efectos de la pandemia han materializado los temores de que se retrocediera mucho de lo andado en materia de inclusión social y acceso a derechos. La vulnerabilidad tiene rostro humano: 8 de cada 10 personas en América Latina y el Caribe pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad, sufren un impacto diferenciado en momentos de crisis y requieren una protección reforzada. Se destaca la situación de estos grupos de personas que inclusive antes de la crisis de la pandemia sufrían la exclusión en materia de acceso a derechos a la vivienda, derechos a la educación y al trabajo, al agua y saneamiento y a la alimentación o a la salud.

Es necesario resaltar que la vulnerabilidad de la niñez y adolescencia ha sido ampliada por los efectos de la pandemia, al afectar a 167 millones de estudiantes por el cierre de centros educativos en el pico de la pandemia y 121 millones aún en septiembre de 2020. A esta situación se ha sumado una aguda brecha de acceso a internet en la niñez por tramo de ingreso. Todo esto genera efectos duraderos en la formación del

capital humano, el crecimiento de la deserción escolar en primaria y secundaria, aumento del trabajo infantil, deterioro de la infraestructura educativa y esfuerzos insuficientes del Estado para pasar de la presencialidad a la virtualidad en la educación pública, afectando a los niños, niñas y adolescentes de los sectores más desfavorecidos. La falta de conectividad, acceso a tecnología y contextos familiares vulnerables afectan la movilidad ascendente de los niños en situación de pobreza. Los habitantes de asentamientos informales son especialmente vulnerables, al tener menores posibilidades de trabajar remotamente y dificultades para garantizar la continuidad educativa. (CEPAL, 2021).

Por ello observamos que la pandemia podría tener efectos duraderos en el capital humano, perjudicando así las perspectivas de una mejor preparación ante los desafíos futuros. El impacto en términos de pérdida de capital humano es más preocupante aun cuando se observa que esta pérdida se distribuirá de forma injusta y asimétrica, afectando especialmente a los niños desfavorecidos, lo cual provocaría una disminución sustancial de las tasas de educación secundaria (CEPAL, 2020.b). Preocupa que el aumento observado de la exclusión en la educación revertirá algunos de los avances más importantes de la última década: según el BID, existe un riesgo sustancial de un aumento del 15 por ciento en el número de niños de familias vulnerables que abandonan la escuela. Se necesitan, entonces, más esfuerzos y políticas específicas para reducir las posibles consecuencias duraderas de la pandemia sobre el capital humano de los más vulnerables (BID, 2020.b).

Los efectos duraderos en el capital humano son motivo de preocupación, además, considerando el impacto sustancial que ha tenido la pandemia en el empleo - con consecuencias diferenciadas para grupos vulnerables como mujeres y jóvenes. 25 millones de personas perdieron su trabajo durante el período de pandemia. 13 millones fueron mujeres. Asimismo, el empleo precario e informal - ya en niveles preocupantes pre-pandemia - ha alcanzado 58,7 por ciento del total. Como destacan tanto la CEPAL como la OIT, la recuperación del empleo ha sido lenta, incompleta y desigual. En promedio, el índice de Gini regional fue un 0,7 por ciento más alto en 2020 que en 2019. El aumento de la pobreza es una consecuencia lógica del incremento de la tasa de desocupación en América Latina. Cabe destacar que la tasa

de desempleo regional ha venido creciendo desde 2018, cuando se situaba en 8 por ciento. Para 2020 había alcanzado el 10.5 por ciento (CEPAL, 2022.b). Para 2022, la expectativa de recuperación de las plazas de empleo en la región es reducida, toda vez que la tasa de crecimiento económico de América Latina apenas alcanzaría el 2.7 por ciento: "...para 2022 se proyecta que el PIB de América Latina y el Caribe presente una tasa de crecimiento del 2,7 por ciento en promedio, volviendo a la senda de bajo crecimiento que exhibía antes del inicio de la pandemia" (CEPAL, 2022.b, p.19). En esto incide negativamente la prevalencia de eventos globales como la creciente inflación a nivel mundial, el reducido crecimiento del comercio global y el fin de la etapa de crecimiento económico posterior a la pandemia. El incremento del deterioro laboral en 2020 obedeció al masivo cierre de empresas y microempresas, que destruyó "(...) más de 8,5 millones de puestos de trabajo: 8,1 por ciento del total del empleo formal en el sector empresarial y más de un quinto de los puestos de trabajo generados por las microempresas." (CEPAL – Europyme, 2020).

El costo social y los impactos en materia de acceso a derechos se acentúan debido a los efectos de la pandemia en los escenarios de crecimiento económico. Los análisis coinciden en sus advertencias acerca de los efectos de la pandemia por COVID-19 a partir de 2020, con una fuerte contracción de oferta y demanda y especial impacto en sectores en situación de vulnerabilidad. La pandemia ha producido la recesión económica más severa en casi un siglo en América Latina y el Caribe, como lo señala la CEPAL al referirse a "una triple crisis combinada y asimétrica: sanitaria, económica y social". (2020.a). En 2020, los indicadores que reflejaron la crisis del COVID-19 se manifiestan en la caída del PIB de América Latina en un 7,7 por ciento (CEPAL, 2022.b) 2.7 millones de empresas cerradas por el Coronavirus (equivalentes al 19 por ciento de firmas de la región) y las ya mencionadas afecciones en materia pobreza, así como de acceso al empleo y a la educación (CEPAL–Europyme, 2020). América Latina y el Caribe han experimentado, en su conjunto, una menor demanda externa, una mayor incertidumbre económica, un colapso de los flujos turísticos y, asimismo, las consecuencias en materia de exclusión de los mismos esfuerzos por tratar de contener la propagación de la enfermedad (Banco Mundial, 2020). Se ha exacerbado la inequidad por género, raza, clivajes socioeconómicos o regionales, o por edad. Se

ha incrementado la concentración de mercado y las distorsiones en muchos sectores productivos, los niveles de deuda pública y la fragilidad de los mercados de crédito (OECD, 2021). Más aún la baja productividad y competitividad, la dependencia de los sectores primarios, la concentración de exportaciones y pobre posicionamiento en las cadenas globales de valor, así como la brecha digital y de conectividad constituyen factores limitantes a la capacidad regional de generar crecimiento con inclusión. Con la llegada de la pandemia en 2020, en promedio la producción económica a nivel mundial disminuyó un 6 por ciento, aunque en los países más pobres y menos desarrollados esta cifra llegó a duplicarse. Los escenarios posibles de estanflación, es decir de alta inflación sin crecimiento, podrían acentuar los desafíos económicos, sociales y políticos.

Ahora bien, las proyecciones para 2023 no son alentadoras. La región según la CEPAL retomará los niveles de bajo crecimiento económico anteriores a la pandemia, acentuándose la complejidad de este escenario a causa de la posible recesión en el mundo, como también una creciente inflación generada los constantes precios de los combustibles, alimentos, energía y fertilizantes en los mercados internacionales generados por la invasión rusa de Ucrania (CEPAL, 2022.b).

En segundo lugar, se observa una creciente inflación, reflejo del alza de precios de *commodities* e interrupciones de las cadenas de suministro global. La tasa de inflación regional, monitoreada a partir de indicadores provistos por CEPAL, ha venido elevándose progresivamente desde 2020 - pasando de 3 por ciento en dicho año, a un 6 por ciento en 2021 y alcanzado a finales de abril de 2022 un 8,1 por ciento. Esta creciente inflación regional respondería a “las alzas de los precios de la energía (petróleo y gas), la minería (carbón, cobre y níquel), los alimentos (trigo, maíz y aceites) y los fertilizantes, debido a la posición relevante de la Federación de Rusia y Ucrania en la producción y el comercio mundial de dichos productos” (CEPAL, 2022.b). Un acceso incrementalmente dificultoso a bienes y servicios podría generar procesos de agitación política y social por el deterioro del poder adquisitivo de las personas.

Este magro crecimiento económico regional esperado en 2023 acompañado del final del proceso de aceleración económico post pandemia en 2021 y el crecimiento de la

inflación, inciden en una recuperación lenta e incompleta de los mercados laborales de la región, que afecta principalmente a las mujeres y jóvenes al momento de encontrar un empleo. La región enfrenta desafíos de competitividad que no son nuevos. La baja inversión (17,2 por ciento) resalta la problemática de una recuperación que no solo será lenta, sino que podría estar impulsada principalmente por el sector de materias primas y de baja complejidad. Persevera la histórica desigualdad de oportunidades y capacidades, influenciada por la calidad de la educación y la brecha digital y las consecuencias de la pobreza multidimensional. La desigualdad marca, asimismo, el acceso a servicios públicos de calidad y del derecho a voz.

Todas estas dificultades económicas que se plantean en el horizonte regional han propiciado un retroceso importante en la disminución de las tasas de pobreza y pobreza extrema en América Latina y el Caribe. En este sentido, la CEPAL proyectó para 2022 que el porcentaje de pobreza trepe hasta el 33 por ciento de la población regional, mientras que la pobreza extrema llegaría al 14.7 por ciento, sin existir posibilidades de disminución en el corto y mediano plazo. Por el contrario, de continuar la elevación de los niveles de inflación y reducido crecimiento económico, estos índices podrían aumentar aún más, como lo indica la CEPAL: “Estos niveles son notoriamente superiores a los observados antes de la pandemia y alejan la posibilidad de una pronta recuperación.” (2022.c) En términos cuantitativos, en la región existen 86,4 millones de personas en pobreza extrema y sufren de inseguridad alimentaria, proyectándose que se sumen un total de 7,8 millones hasta finales de 2022.

América Latina, al ser la región más desigual del planeta, venía teniendo un desempeño económico insuficiente antes de la pandemia, con la presencia de ella se acentuó la crisis económica y las brechas socio-económicas regionales, generando enormes desafíos estructurales a largo plazo. En conclusión, para enfrentar el reto de atender las necesidades de grupos y poblaciones vulnerables, es importante adoptar una perspectiva de justicia social basada en el acceso a derechos.

Un enfoque centrado en las capacidades de la región en los ámbitos económicos y democráticos permiten entender las posibles vías para superar las trampas de pobreza y promover el acceso a derechos. La pobreza multidimensional deviene en la violación y deterioro de múltiples derechos. Vulnera la capacidad de disfrutar no sólo derechos económicos y sociales, sino también derechos políticos y civiles, pues la pobreza niega voz a personas y grupos vulnerables. Es esencial reivindicar una agenda de protección prioritaria de las personas que viven en la pobreza, debido a que la

pandemia ha evidenciado el impacto negativo sobre los grupos vulnerables, resaltando la necesidad de gestar sistemas de protección social más justos, inclusivos y resilientes. Es destacable mencionar que varios países de la región han entendido esta necesidad y consecuentemente reforzaron los sistemas de protección social y proveyeron bonos destinados a personas identificadas como vulnerables.



Capítulo 3: Tendencias que pueden afectar el ejercicio efectivo de la democracia

3.1. Polarización política, fanatismo político, discursos de odio y sus efectos en la gobernanza.

A efectos de otorgar un marco teórico al análisis de polarización y sus efectos sobre la gobernanza, consideramos importante recuperar el experimento del psicólogo Muzafer Sherif, que sentó bases para entender los efectos de membresía y los conflictos inter-grupales.

El experimento *Robbers Cave*, fue una iniciativa del psicólogo Muzafer Sherif en el año 1954, en donde se seleccionaron veintidós niños de once años, con perfiles psicológicos, sociales, educativos, económicos y físicos casi idénticos; niños blancos, de clase media, protestantes de la ciudad de Oklahoma que nunca antes se habían visto. Estos fueron enviados a un campamento de verano en el parque estatal “Robbers Cave”, se los dividió en dos grupos, uno se denominó Águilas, el otro Serpientes. Durante la primera semana, los niños fortalecieron los lazos dentro sus grupos, sin saber de la existencia del grupo contrario. En la segunda semana, se presentaron los grupos entre sí y se los incitó a competir en un torneo de béisbol. Inmediatamente, cada grupo comenzó a denominar a los integrantes del grupo contrario como “los otros”, y no paso mucho tiempo para que comenzarán a denominarlos de forma peyorativa. En la tercera semana, el conflicto entre los grupos había escalado y los niños habían perdido su habilidad de juzgar objetivamente la realidad. Apoyaban sin reparo a los integrantes de su grupo y descalificaban al integrante del grupo contrario, incluso en situaciones en que ambos representantes se encontraban en idéntico desarrollo de acciones. La violencia empezó a materializarse a través de ataques a las instalaciones del grupo contrario, al punto de empezar a armarse con piedras para un enfrentamiento cuerpo a cuerpo. En este punto el experimento fue suspendido para preservar la seguridad de los niños.

El experimento Robbers Cave vislumbró los efectos de membresía y los conflictos inter-grupos. Si el grupo es aislado primero e incitado a competir después, los miembros tienden a agruparse en torno a una identidad, forjando la idea de interior y exterior y, la competencia posterior distorsiona la percepción de la realidad sobrestimando las habilidades del grupo de pertenencia y reforzando estereotipos negativos de los oponentes.

Este experimento aún sigue siendo la piedra angular para comprender los conflictos inter-grupos. El mismo es citado por Lilliana Mason (2018) en su libro “Acuerdo incivil: cómo la política se convirtió en nuestra identidad”, al igual que por Chris Bail (2021) en su libro “Rompiendo el prisma de las redes sociales: cómo hacer nuestras plataformas menos polarizantes”. Por lo tanto, el experimento aún continúa siendo el marco conceptual para entender la polarización como hecho social, así como la misma se ha trasladado e instalado en nuevas formas de comunicación como son las redes sociales.

3.1.1. Grupos de pertenencia

El experimento de Sherif es concordante con otros estudios que reconocen la necesidad del ser humano de crear grupos a los cuales pertenecer (Brewer, 1991). Estos grupos a los cuales pertenecer están formados por personas con características similares (Allport, 1979), esta forma de agrupación es conocida como homofilia, un mecanismo que incita a las personas a relacionarse con individuos similares, y contribuye a entender cómo funcionan los agrupamientos (*cluster*) en las redes sociales.

Para Greene (2013) la idea de pertenencia a un grupo está profundamente enraizada en la psicología humana, y es casi imposible escapar de ella. Esto genera, incluso en las mínimas acciones, un sesgo que beneficia al grupo de pertenencia y, asocia negativamente a los actores vinculados con grupos externos.

Su conclusión fue que, aunque no existiera nada por lo cual pelear, los individuos favorecen a los miembros de su grupo con la lógica de ganar. Lo cual podría derivar naturalmente en conflictos futuros, dada la tendencia a que el grupo se aísle para fortalecerse y seguidamente compararse con otro.

“...bajo circunstancias de amenaza percibida o competencia, la preferencia por el propio grupo puede conducir a una hostilidad abierta hacia el grupo externo, particularmente cuando la competencia es un juego de suma cero.” (Brewer, 2010)

Para Allport (1979) la comparación entre grupos exagera la diferencia entre ellos, llevando a malos entendidos y, en muchas ocasiones, a la invención de conflictos.

Sin considerar a la política partidaria, la formación de grupos se expande a todas las dimensiones, principalmente de las ideas, creando así cientos de facciones en la sociedad.

Hace tiempo que sabemos que la religión, la raza e incluso las afiliaciones a equipos deportivos han llevado a las personas a dividirse en facciones, enfrentadas entre sí a lo largo de una línea divisoria. El partidismo puede ser necesario para que el gobierno organice y ayude a sus ciudadanos en la toma de decisiones. El problema surge cuando el partidismo implícitamente evoca identidades raciales, religiosas y otras identidades sociales. A medida que se produce la clasificación (...) los partidos se vuelven cada vez más homogéneos socialmente. Es esta dimensión social de la división partidista la que hace que sea mucho más fácil para los partidarios individuales deshumanizar a sus oponentes políticos. (Mason, 2018)

Estos grupos de pertenencia también son receptores y generadores de identidades. Nosotros forjamos y nos forjamos en la interacción. Lo interesante es que los procesos de polarización logran alinear diferentes grupos identitarios detrás de propuestas políticas, las cuales también son identitarias. Finalmente, éstas congregan multiplicidad de facciones. Por lo tanto, se tiende a racionalizar la posición individual y la defensa de temas, para mantener una posición coherente con la postura del grupo partidario. La necesidad de pertenecer enturbia la postura racional frente a los hechos.

Décadas de evidencia científica social muestran que el comportamiento electoral es principalmente un producto de lealtades partidarias heredadas, identidades sociales

y apegos simbólicos. Con el tiempo, los ciudadanos comprometidos pueden construir preferencias políticas e ideológicas que racionalicen sus elecciones, pero esas cuestiones rara vez son fundamentales (Achen & Bartels, 2016, como se citó en Mason, 2018).

3.1.2. Polarización, clasificación e ideología

Dado que polarización es un término polisémico, definiremos el mismo, así como otros términos asociados para poder desarrollar el análisis.

El término **polarización** se ha utilizado tradicionalmente, en los estudios políticos, para describir una expansión en la distancia entre los dos partidos políticos que aglomeran la mayoría de los votantes de un país. Mientras que el **proceso de polarización** hace referencia al posicionamiento de dichas comunidades de votantes o seguidores, de uno y otro partido, hacia extremos opuestos de un eje (izquierda-derecha, liberal-conservador, entre otros).

Mason (2018) explica que pueden existir dos tipos de polarización, una que es social (o afectiva) y otra que es basada en temas. La **polarización social** refiere al incremento de la distancia social entre partidos políticos. Componiéndose de tres fenómenos: mayor sesgo partidista, mayor reactividad emocional y mayor activismo. Por otro lado, la **polarización basada en temas** refiere al concepto tradicional de polarización, indicando una distancia cada vez mayor entre las posiciones promedio de los partidos con referencia a temas específicos.

En tanto, la **clasificación**, se define como una alineación cada vez mayor entre el partido y la ideología, donde la ideología indica un conjunto de posiciones o valores sobre temas comunes. El **proceso de clasificación** referirá entonces a que un partido mantiene posiciones sobre temas vinculados a su eje de posición, por ejemplo, políticas de izquierda. Mientras el otro partido realiza la misma acción en sentido opuesto.

Al debate sobre polarización se le suma la dimensión ideológica, la cual también se divide en dos tipos. Por un lado, la **ideología basada en identidad**, también conocida

como identidad simbólica, refiere al sentido de pertenencia a uno de los grupos en disputa, tal cual hemos observado en el experimento del campamento *Robbers Cave*. Por otro, se encuentra la **ideología basada en temas** u operacional, la cual refiere a un conjunto de actitudes políticas y la medida en que tienden a estar en uno u otro extremo del espectro.

Finalmente, Mason (2018) expresa que existen, también, dos formas de clasificación, la **clasificación social** que expresa una homogeneidad creciente hacia el interior de los grupos partidarios indistintamente de la orientación de las acciones y la **clasificación basada en temas** que está más cerca de la comprensión tradicional, lo que significa que el grupo partidario debe mantener sus posiciones ideológicas de referencia, por ejemplo, los grupos de derecha deben mantener posiciones más conservadoras.

3.1.3. Polarización política en las Américas

La presencia de la pandemia del COVID-19 y sus efectos sobre el Estado de Derecho, democracia y organización de las elecciones han sido ampliamente analizados en los apartados precedentes de este informe. Sin embargo, es necesario resaltar que el contexto pandémico ha sido un catalizador que ha permitido difundir más rápidamente desinformación en las redes. El deterioro de la calidad de vida de la ciudadanía, el crecimiento de las brechas de desigualdad como también las limitaciones al ejercicio de los derechos político – electorales y los derechos económicos, sociales y culturales, ha traído insatisfacción y desconfianza en el sistema democrático y sus instituciones. Un reflejo de esto son las bajas notas obtenidas por América Latina en una escala del 1 al 10 en el *Democracy Index 2021* de *The Economist*, en indicadores como el funcionamiento del gobierno: 5.03 y participación política con 5.58. (p.49). Esto lo corrobora la creciente indiferencia de la ciudadanía al tipo de régimen y a la participación política vigente en sus países de la región, la cual alcanza en promedio el 27 por ciento en la región. (Latinobarómetro, 2020, 26.a)

En este sentido, este escenario ha sido tierra fértil para el florecimiento de posiciones extremas que cuestionan a la democracia y a sus instituciones, emergiendo

peligrosamente posiciones y discursos autoritarios y populistas, como lo indica el Latinobarómetro 2020:

...es posible observar el impacto de la pandemia, pues las múltiples crisis de 2020 sí terminan afectando con una tendencia al alza los indicadores de autoritarismo difuso, que ciertamente no es lo mismo que una dictadura militar. Con la pandemia se acentúan los monstruos por la desesperación de encontrar una solución a las múltiples crisis. El riesgo de aumentar apoyo a mayores grados de populismo y autocracias aumenta con la pandemia. (Latinobarómetro; 2020: 33 - 34.a).

Los indicadores que reflejan la emergencia de las posturas autocráticas y extremas en América Latina, se evidencian en los indicadores que aporta el Latinobarómetro 2021, en donde se observa que se detiene la caída en el apoyo a la democracia que venía apreciándose en la última década, hasta alcanzarse en la edición anterior, en 2018, los registros más bajos en el último lustro. La democracia, en ese periodo, no parece pagar la factura de la pandemia. Asimismo, esta última no ha producido cambios abruptos en el posicionamiento de los países respecto al respaldo a la democracia, aunque se siguen apreciando niveles de apoyo más moderados que los alcanzados durante la década de los noventa, lo que no deja de interpretarse como una cierta desafección e indiferencia. El apoyo a la democracia en la región disminuyó entre el año 2010 y 2018, pasando de 63% a principio de la década a 48% en 2018. En 2020, año de la pandemia, el apoyo a la democracia fue del 49%.

El 13% apoya el autoritarismo y a un 27% les es indiferente el tipo de gobierno que se aplique. (2020, pp. 37, 39, 43.a).

Desde el 2010 al 2021, la democracia regional ha perdido en total 14 puntos porcentuales de apoyo.

Por otro lado, el Democracy Index 2021 de The Economist muestra una bajísima nota de la región en cuanto a la cultura política de las ciudadanía y organizaciones políticas llegando a obtener 4.53 puntos sobre 10, y 6.64 respecto al ejercicio de las libertades civiles. (p.49).

Derivado de este panorama, la masiva difusión o sobreabundancia de desinformación, mensajes de odio y noticias falsas a través de redes sociales ha sido la tónica común de los procesos electorales en América Latina entre 2020 y 2022, que ha desembocado en campañas electorales virulentas y polarizadas. Al respecto, Berganza (2021) señala sobre las redes sociales y su incidencia en la democracia: “Sin embargo, también han tenido efectos negativos cuando se les ha usado como armas para desinformar, atacar y desprestigiar a quienes se oponen a gobiernos o a iniciativas específicas dirigidas a profundizar prácticas democráticas.” (p.179).

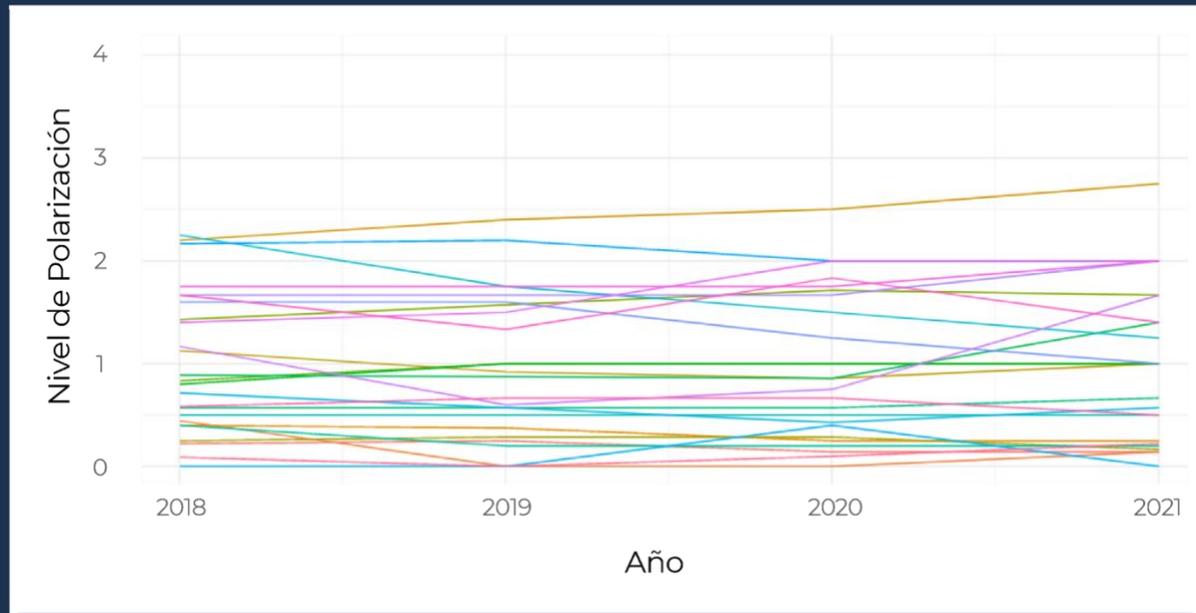
Las redes sociales se han transformado en un vehículo fundamental para la comunicación estratégica. El número de personas que las utilizan en el mundo, su inmediatez, facilidad de uso y la frecuencia con que se puede acceder a ellas, las han convertido en una fuente primaria de información que ha desplazado a los medios tradicionales.” (Berganza, 2021: 179)

Para observar la polarización actual en América se recurrió al Proyecto Sociedad Digital el cual se enfoca en estudiar las interacciones entre la política y las redes sociales. El proyecto tiene varias aristas, entre las cuales se encuentra la Encuesta de Sociedad Digital que se realiza desde el año 2000 cubriendo 179 países¹¹. Para el presente estudio, se ha tomado una muestra con los países correspondientes a aquellos seleccionados para construcción de los índices del Observatorio.

La Encuesta de Sociedad Digital contiene 35 preguntas, una de ellas permite observar la polarización social. ¿Cómo caracterizarías las diferentes opiniones sobre los principales temas políticos de la sociedad? La categorización de la respuesta considera el valor 0 (cero) como una alta polarización y el valor 4 (cuatro) como una sociedad sin polarización alguna. La pregunta contribuye a medir la polarización social, ya que es una percepción de la posición de los partidos.

¹¹ El proyecto utiliza la infraestructura de *Varieties of Democracy Institute (V-Dem)* así como también sus modelos de medición y procesos de controles de calidad. Convirtiéndolo en una de las fuentes con mayor cobertura y confiabilidad en sus datos publicados. El mismo es un conglomerado de académicos, siendo los investigadores principales miembros de V-Dem y de University of Gothenburg, University of North Carolina, Brandeis University, entre otras.

Gráfico 14: Polarización de la sociedad en países seleccionados del continente americano



Fuente: Proyecto Sociedad Digital, Variables de Democracia.

El gráfico 14, nos permite observar que solamente un país de la región se encuentra cercano a una Polarización limitada (valor de referencia = 3), en donde las diferencias de opiniones son solo sobre algunos temas políticos, resultando en pocos choques de puntos de vista.

Mientras tanto, los valores 1 (uno) y 2 (dos) refieren a una Polarización moderada, difiriendo en opiniones sobre la mayoría de los temas políticos y, una Polarización media, en donde las diferencias se encuentran alrededor de la mitad de los temas existentes.

Finalmente, los países con valores iguales a 0 (cero) o cercanos al mismo, se encuentran con una Polarización grave, debido a que en casi todos los temas políticos se encuentran diferencias de opinión, con constantes choques en los puntos de vista. Lo que también observamos es que los países que se encuentran cercanos a estos valores, los manifiestan desde hace varios años y, por lo tanto, la polarización social se ha instaurado en forma recurrente.

Visualizamos cambios de tendencia en la polarización social en el año 2021, tomando como eje el año 2020, año coincidente con el desarrollo de la pandemia y la renovación de autoridades en los países que expresan cambios en sus valores de referencia. Estos cambios de tendencia están vinculados a la percepción de cooperación entre los partidos políticos para hacer frente a la pandemia. En aquellas situaciones que vemos un incremento del puntaje, se ha percibido mayor cooperación que lo acostumbrado. En el descenso del puntaje, la percepción ha sido la contraria, los partidos políticos no han cooperado durante la misma.

3.1.4. Polarización en redes y falsa polarización

Los valores previamente expresados, por el Proyecto Sociedad Digital, refieren a valores de resumen para cada país. Además, podemos observar pormenorizadamente lo que ocurre en el intercambio dentro de las propias Redes Sociales, las cuales, aunque pertenecen a eventos y geografías diferentes mantienen una topología permanente.

Gráfico 15: Red Social, comunidades ideológicas, algoritmo Fruchterman y Reingold

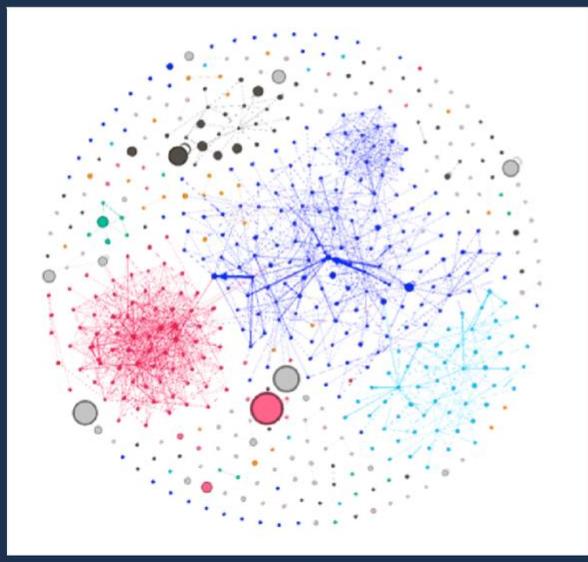
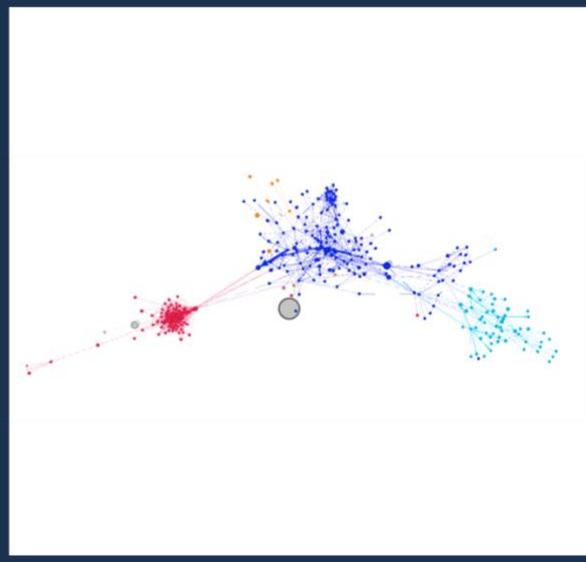


Gráfico 16: Red Social, comunidades ideológicas, algoritmo Yifan Hu.



Fuente Gráficos 15 y 16: Twitter, 3 al 10 de julio de 2022. Elaboración propia.

Los gráficos 15 y 16, representan los intercambios dentro de la Red Social Twitter que tienen como principal discusión la situación política de un país. Observamos que los colores de la red son adjudicados mediante un proceso de detección de comunidades (*clustering*), al ejecutar el algoritmo de Louvain. Estas comunidades detectadas, podrían ser consideradas comunidades ideológicas y/o grupos identitarios. La clasificación de las comunidades ideológicas conlleva observar a su interior a autoridades de referencia como, por ejemplo, representantes políticos de un partido específico, así como los diálogos entre sus miembros, lo cual puede ir desde intercambios sobre un proyecto de ley, discusión sobre alguna temática en particular y/o su posicionamiento, por ejemplo, sobre la orientación que debe tomar el gobierno con respecto a la migración. Estos análisis, contribuyen a validar fehacientemente la categoría asignada a la comunidad.

En nuestro ejemplo, podemos observar tres grupos identitarios principales, el grupo de color rojo representa cuentas con una ideología de izquierda opinando sobre la situación del país; mientras el grupo de color azul es su contraparte en el espectro ideológico, la derecha. Y el tercer grupo, de color celeste, se encuentra debatiendo mayoritariamente la actualidad deportiva del país. También visualizamos otras comunidades con otros colores, pero con una presencia mucho menor.

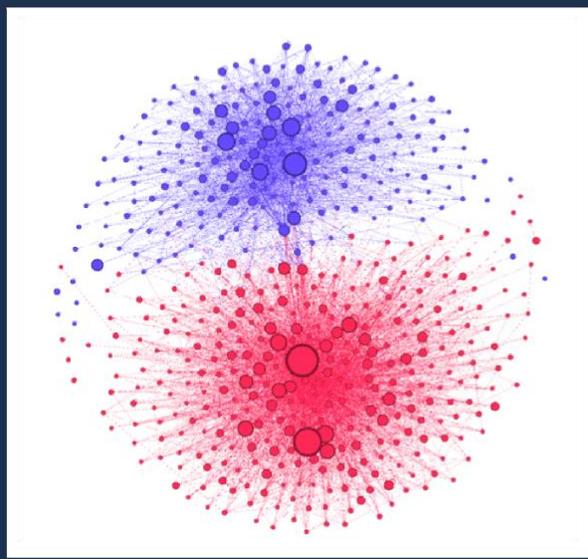
Ambas figuras representan la misma situación, la misma red. Pero el gráfico 15 desarrolla su diseño visual mediante el algoritmo Fruchterman y Reingold, el cual se preocupa por posicionar cada nodo en forma equidistante a otros nodos de igual referencia y de completar el espacio intermedio con la distribución de nodos de menor grado de centralidad. Este algoritmo nos permite observar la existencia y el volumen de las distintas comunidades dentro de la totalidad de la red. Mientras, que El gráfico 16 se desarrolla visualmente mediante el algoritmo Yifan Hu, el cual considera a los nodos como objetos con fuerza de atracción y repulsión por sus grados de conexión. El gráfico 16, nos permite observar que constituye una expresión polarizada de las cuentas bajo análisis. Por un lado, observamos la concentración de las cuentas ideológicamente categorizadas como izquierda, y por el otro, en forma

conjunta las cuentas de la derecha y el deporte. Esta alineación de identidades confirma un proceso de polarización, entre extremos del espectro ideológico. La clasificación social es coincidente por una ideología por identidad. Con excepción del grupo identitario de color celeste, porque no hay vínculos entre la comunidad deportiva y la comunidad ideológica de izquierda. Aunque si existen relaciones entre la comunidad deportiva y la comunidad ideológica de derecha. Por lo tanto, ejemplifica lo desarrollado previamente, sobre la alineación de diferentes grupos identitarios. Reforzando aquí el volumen que constituye a una posición partidista de derecha que congrega a varios grupos identitarios.

Brewer (1991) expresó que cuando múltiples identidades se alinean, las personas tienden a ser más sesgadas, menos tolerantes y a reaccionar más agresivamente ante grupos externos. Principalmente porque se percibe al otro como alguien totalmente distinto, cuyos valores son entendidos como ilegítimos.

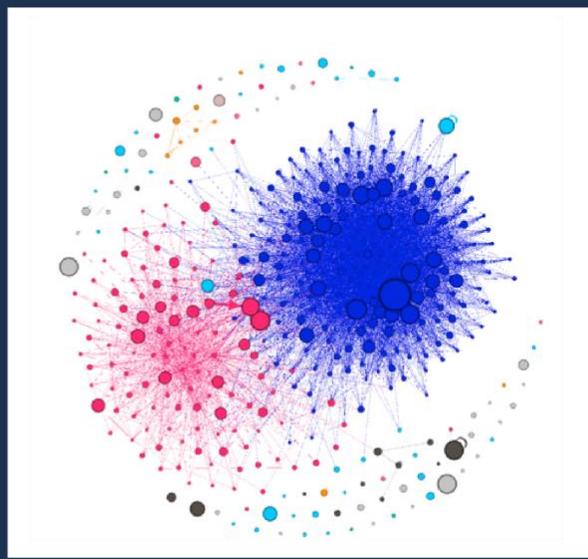
Si retomamos la clasificación de polarización por parte del Proyecto Sociedad Digital, observamos una coherencia entre su posición con un valor de 0.5 (Polarización Grave) y la clasificación de polarización social ofrecida por el algoritmo Yifan Hu. Esta estructura de Red puede observarse a través de los debates políticos en redes sociales indistintamente del país, lo que constituye una dinámica recurrente y un patrón de organización en las redes sociales.

Gráfico 17: Red Social, comunidades ideológicas, algoritmo Fruchterman y Reingold



Fuente: Twitter, 6 al 13 de junio de 2022.

Gráfico 18: Red Social, comunidades ideológicas, algoritmo Fruchterman y Reingold



Fuente: Twitter, 3 al 10 de julio de 2022.

Gráfico 19: Red Social, comunidades ideológicas, algoritmo Fruchterman y Reingold

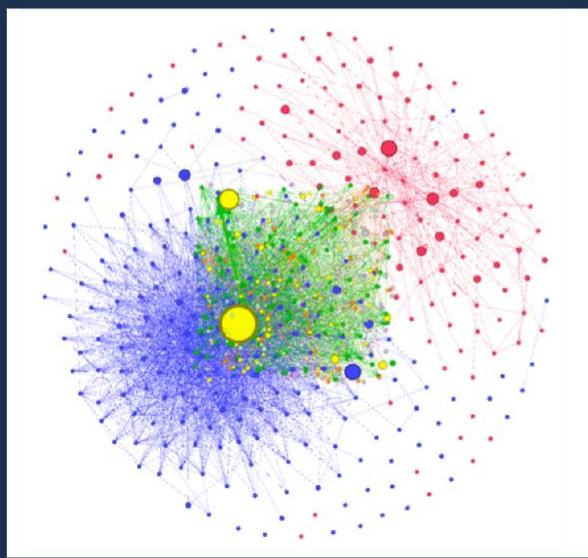
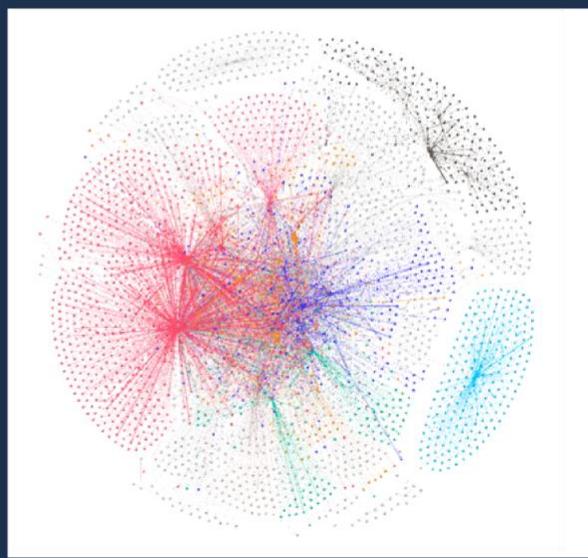


Gráfico 20: Red Social, comunidades ideológicas, algoritmo Fruchterman y Reingold



Fuente Gráficos 19 y 20: Twitter, 3 al 10 de julio de 2022. Elaboración propia.

Los gráficos 17, 18, 19 y 20 presentan el mismo algoritmo de visualización. Pero, los niveles de filtrado de la red por comunidades difieren. Mientras que en el gráfico 17

observamos solamente a los dos grupos principales, izquierda en rojo y derecha en azul, en los gráficos 18 y 19 se han mantenido otros grupos. En el gráfico 18 vemos que el volumen de representación de terceros grupos es casi imperceptible, en cambio en el gráfico 19 vemos que existe un tercer grupo en color verde, pero luego de analizarlo, es un grupo que no está conectado a los dos grupos ideológicos, ya que el contenido del mismo hace referencia a una celebración de carácter nacional y a la preparación frente a la inminente tormenta tropical Bonnie. Finalmente, en el gráfico 20 observamos la presencia de varios grupos identitarios, la relación entre la izquierda (rojo) y la derecha (azul) tiene superposiciones.

Gráfico 21: Aproximación a la Red Social, comunidades ideológicas, por grado de centralidad.

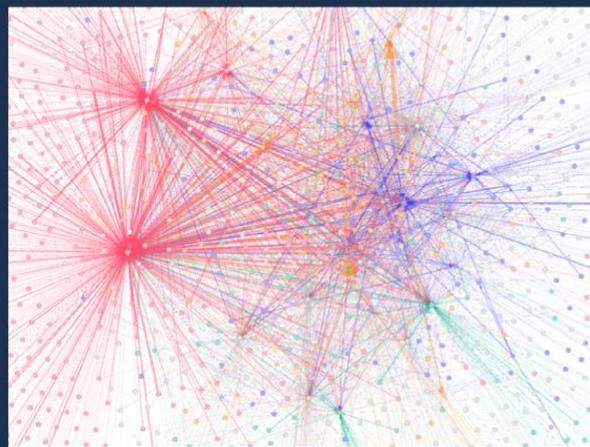
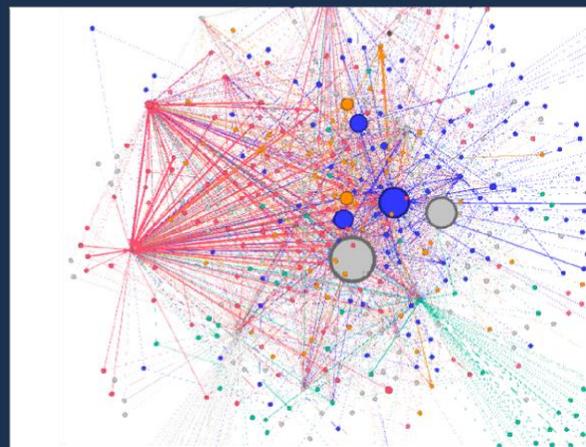


Gráfico 22: Red Social, por grado de intermediación y extracción de vector propio.



Fuente Gráficos 21 y 22: Twitter, 3 al 10 de julio de 2022. Elaboración propia.

Las superposiciones observadas en la red del gráfico 21 permiten entender que en ciertos momentos los terceros grupos pueden funcionar como puentes de comunicación entre los extremos ideológicos. En el gráfico 22 se representa la misma sección que en la figura anterior, pero se ha cambiado el cálculo de grado de centralidad por el de grado de intermediación, y se ha extraído el nodo principal (grado de vector propio) que permite la comunicación entre las comunidades identificadas.

Por lo que una persona que sostiene dos identidades sociales que no están alineadas, posee una transversalidad que le permite acercarse a diferentes grupos, lo cual la convierte en una persona más tolerante. Según Allport (1979), la promoción de contacto entre personas de grupos diferentes contribuye a reducir los prejuicios. Esta exposición, permite que la persona sea presentada ante el problema desde diferentes enfoques, entendiendo así que ambos enfoques tienen grados de legitimidad propia y, por lo tanto, pueden ser debatidos.

Aunque la existencia de estas identidades dobles ayudaría a reducir la polarización, vemos que en los debates públicos y especialmente en las redes sociales, cada vez es menor su prevalencia. Principalmente, por un fenómeno que los científicos sociales denominan, falsa polarización, la cual refiere a la tendencia de las personas a sobrestimar la cantidad de diferencias ideológicas entre ellos y las personas de otros partidos políticos, Matthew Levendusky y Neil Malhotra (2016).

Según el Pew Research Center, las personas involucradas en debates políticos, que se reconocen como muy liberales o muy conservadores son alrededor del 55 por ciento. Pero, en las redes sociales, el volumen de cuentas con posiciones extremas que participan es alrededor del 6 por ciento. Si relacionamos las proporciones observadas, hay una asimetría en la percepción. El número de personas con posiciones extremas en las redes es muy bajo, solo el 6 por ciento del total de la red. Pero, la percepción que tenemos de ellas es que en realidad son un número mucho más grande, que las posiciones extremas que dominan la red, siendo en realidad todo lo contrario, estamos frente a una falsa polarización.

Jaime Settle (2017) examinó cómo la estructura de la red social da forma a la falsa polarización, la cantidad de polarización percibida crece a medida que aumenta la distancia social entre las personas. La percepción de polarización aumenta entre las personas que no poseen una conexión directa.

En 2016, un grupo de catorce académicos examinó la brecha entre la polarización percibida y la real en diez países. Aunque los investigadores encontraron evidencia contradictoria sobre si el consumo de información en medios heredados (por ejemplo, noticias de televisión, periódicos y revistas)

contribuye a la brecha de percepción, descubrieron que el consumo de noticias en línea era el predictor más fuerte de falsa polarización en casi todos los países. Las redes sociales también exacerban la contribución de los medios masivos a la falsa polarización. Los periodistas a menudo usan las redes sociales para monitorear la opinión pública, y esto distorsiona aún más su información sobre la polarización. Es un círculo vicioso.” (Bail; 2021: 102)

3.1.5. Fanatismo político y discurso de odio

El proceso de polarización es un proceso de homogenización. Diferentes grupos identitarios terminan por alinearse detrás de un grupo identitario que sostiene una propuesta política. Por lo tanto, esta homogenización reduce las diferencias, las simplifica y, corta las relaciones entre los grupos diversos previamente existentes, al momento de ser absorbidos en la gran masa.

Sin la existencia de puentes, los individuos no pueden intercambiar opiniones, entenderse y desarrollar la capacidad de tolerar la diferencia. Por lo tanto, la ideología por identidad se refuerza, creando mayores lazos entre los participantes de un grupo y rechazando a externos. Los enfrentamientos partidarios se trasladan a enfrentamientos sociales y culturales. En palabras de Mason (2018), “La homogeneización social de los partidos reduce el espacio para el compromiso y aumenta la importancia de la simple victoria del partido”.

La teoría de las emociones intergrupales (una consecuencia de la teoría de la identidad social) ha encontrado que los miembros del grupo fuertemente identificados reaccionan con emociones más fuertes, particularmente con ira y entusiasmo, a las amenazas grupales.” (Mackie, Devos y Smith 2000, citado en Mason 2018)

Si un grupo se percibe como fuerte con referencia al otro grupo, es más común que la respuesta sea con ira. Mientras que, si el grupo se considera débil, la ansiedad es el sentimiento preponderante por parte de este grupo. Por lo tanto, vemos que las emociones nublan el accionar racional, conllevando que el intercambio entre grupos

no pueda llevarse a cabo, principalmente porque los grupos se están radicalizando, extremando sus posiciones y acercándose a un fanatismo político.

En el contexto que discutimos sobre debates políticos, es sobre el fanatismo político que se asienta el discurso de odio. El inconveniente con el discurso de odio, no solo en contextos de debate político, sino vinculados a temáticas de racismo, xenofobia, supremacía blanca y otros temas, es en primera instancia de definición, ya que no hay definición internacional aceptada, según el reporte de la UNESCO (2021). Conlleva solapamientos con temas de discriminación, incitación a la discriminación, hostilidad y/o violencia. Además, de una constante búsqueda de equilibrio con el derecho a la libertad de opinión y expresión.

Lo que trae aparejado la pregunta de ¿quién debe moderar dichos discursos? Dentro de las redes sociales, el discurso de odio es controlado, por delegación a las mismas plataformas que sustentan el contenido y la comunicación. Lo cual, también trae aparejado otros debates, como la discrecionalidad de la censura, ya que es una empresa privada la que decide qué puede o no publicarse, y por lo tanto también puede entenderse como una reducción de la libertad de expresión del usuario. Muchos reclaman que solo el Estado, en su poder judicial tiene la competencia para realizar tales categorizaciones. Pero, es un círculo vicioso, es el Estado el que le reclama, en varios países a las plataformas que deben retirar de sus propios espacios, mensajes y/o publicaciones que puedan ser entendidos como discurso del odio en tiempos estipulados: 24 horas, 48 horas, etc. bajo pena de recibir multas. Lo que también ha disparado que las plataformas automaticen la detección y se bloquee contenido no vinculado con el discurso de odio, pero que ante la duda -de una clasificación de por si vaga- mejor sea realizar la acción de cancelación antes que enfrentar la pena pecuniaria.

No menor ha sido el debate en torno a Twitter, la plataforma de debate político por excelencia y, la que en general se considera más abierta debido a que, a diferencia de otras plataformas como Facebook, los mensajes son abiertos al público para su lectura, al igual que el acceso a la información de la red en general. A pesar, de la gran apertura, Twitter decidió suspender permanentemente las cuentas de personas que

publican mensajes que podrían incitar a la violencia, mensajes antisemíticos, etc. Esto deja en claro la complejidad de medir el discurso del odio en las redes sociales, y también de cómo accionar en consecuencia.

El Proyecto Sociedad Digital, propone una medición del discurso de odio en entornos políticos partidarios, considerando el valor 0 (cero) como el uso muy frecuente de discurso de odio dentro de los discursos políticos partidarios y el valor 4 (cuatro) como que nunca o casi nunca es utilizado por los partidos políticos.

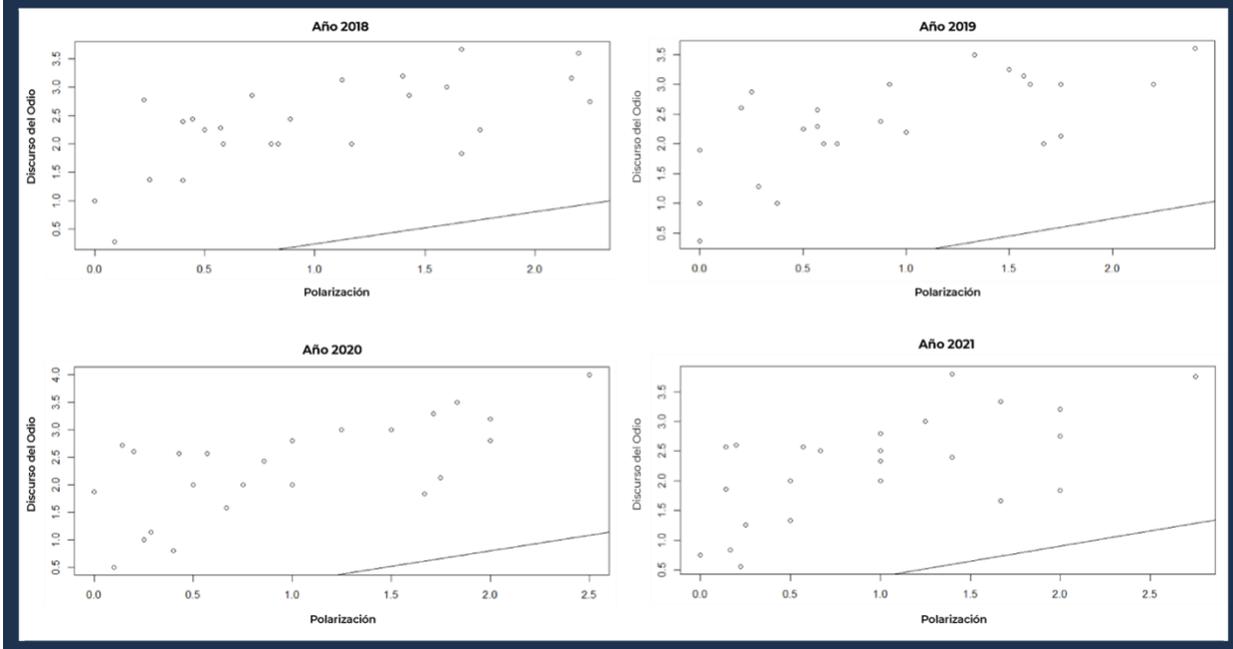
Gráfico 23: Discurso de odio en países seleccionados del continente americano



Fuente: Proyecto Sociedad Digital, Variables de Democracia.

Observamos que son pocos los países de la región que poseen una postura radicalizada en términos discursivos. La mayoría de los países encuentra que los partidos políticos utilizan el discurso de odio en sus argumentaciones algunas veces (valor =2) o infrecuentemente (valor = 3). Estos valores, debemos resaltar, son considerados en relación al comportamiento de los partidos políticos. Lo cual conllevaría, además una radicalización de los mismos, si el discurso estuviera presente en forma frecuente.

Gráfico 24: Correlaciones entre polarización y discurso del odio del 2018, 2019, 2020 y 2021.



Fuente: Proyecto Sociedad Digital, Variables de Democracia.

Observamos claramente que a nivel de los partidos políticos no existe, para ningún año, una asociación entre las variables de polarización y discurso del odio. Por lo tanto, la polarización manifiesta en los valores por países no estaría vinculada a los discursos políticos partidarios.

Pero, la dinámica propia de las redes sociales presenta un escenario diferente. La posibilidad de categorizar los contenidos propios de la comunicación de cada grupo identitario permite observar claramente si los mensajes circulantes conllevan posibilidad de conflicto. El monitoreo y análisis del contenido es la técnica que utilizan las plataformas para detectar discursos de odio.

A continuación, presentamos dos países a modo de ejemplo: A y B. En el país A (gráficos 25 y 26) observamos que las cuentas asociadas a la izquierda conllevan una mayor prerrogativa negativa en la comunicación, que la presentada por la derecha en el mismo tiempo de análisis. En el otro país B (gráficos 27 y 28) observamos que la misma acción se realiza desde las cuentas asociada a la derecha. La existencia

asimétrica hacia una posición negativa constituye comunicación que incita el conflicto en la red social y, que efectivamente si contribuye a la polarización social. Pero, que dicha acción no es propiedad de un grupo identitario particular, sino que puede alternarse entre los grupos ideológicos, así como variar durante el tiempo.

Gráfico 25: Análisis de Sentimiento para el país A, del grupo identitario de izquierda.

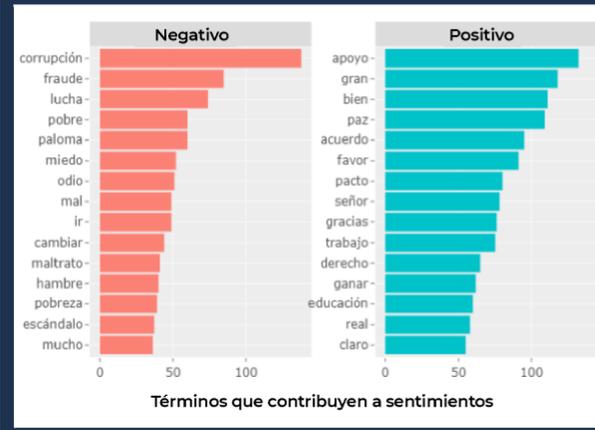
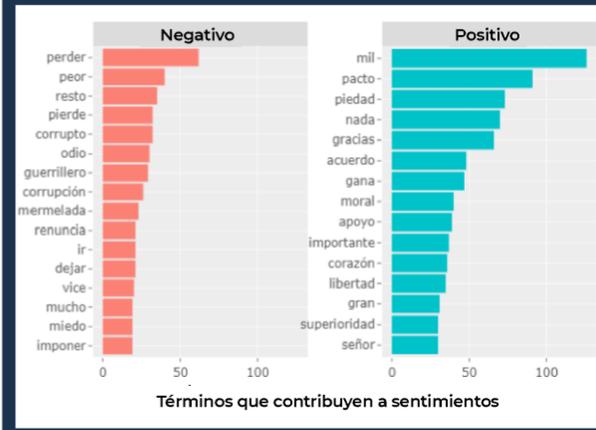


Gráfico 26: Análisis de Sentimiento para el país A, del grupo identitario de derecha.



Fuente Gráficos 25 y 26: Twitter, 3 al 10 de julio de 2022. Elaboración propia.

Gráfico 27: Análisis de Sentimiento para el país B, del grupo identitario de izquierda.

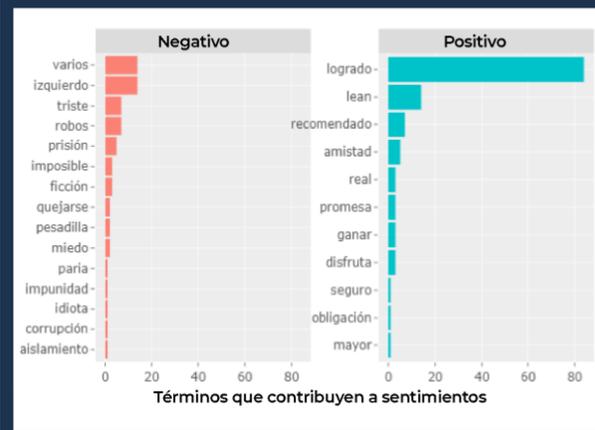
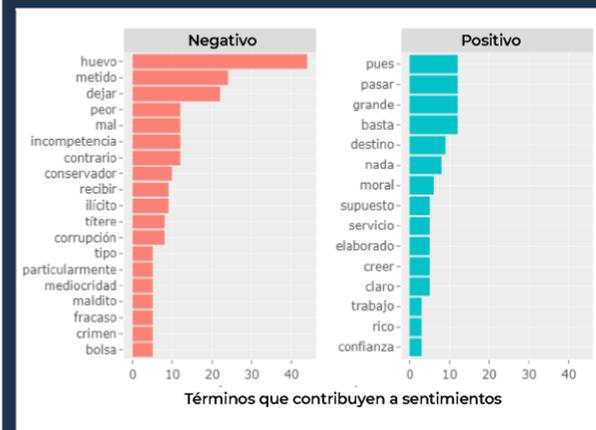


Gráfico 28: Análisis de Sentimiento para el país B, del grupo identitario de derecha.



Fuente Gráficos 27 y 28: Twitter, 3 al 10 de julio de 2022. Elaboración propia.

3.1.6. Efectos en la gobernanza

La polarización social llevada al extremo rompe los canales de comunicación, tanto entre partidos, así como entre ciudadanos. El impacto de la polarización se traduce a nivel político partidario en la paralización de la gestión de gobierno, debido a la falta de consensos para llevar adelante políticas públicas en beneficio de la población. Las posiciones irreconciliables dificultan la posibilidad de alcanzar acuerdos.

La polarización extrema en términos cívicos, atenta contra la paz social. Ya que la misma podría trasladarse desde el uso propio de personas identificadas con posturas extremas en las redes sociales, a un reconocimiento identitario que materializara su descontento, principalmente hacia conflictos sociales, no solo contra el arco político oponente, sino también hacia cualquier grupo identitario que se entendiera alineado con el grupo político de referencia. Siendo hoy por hoy, los levantamientos sociales con acciones violentas, los cuales se han trasladado desde el ataque a símbolos institucionales, a ataques a otras formas de representación.

Pero, la acción de corte transversales a los clivajes es, para los científicos políticos, la forma más efectiva para reducir la polarización política. El votante medio, no totalmente cooptado por un partido político y que posee la voluntad de cambiar su apoyo y/o voto es importante para la democracia. Según Berelson, Lazarsfeld y McPhee (1954) contribuyen a que el sistema político sea menos rígido y pueda adaptarse a cambios en las condiciones domésticas o internacionales. Estos votantes son reguladores naturales de la polarización política.

El inconveniente con el votante medio o el ciudadano no polarizado es que tiene muy baja participación en las redes sociales, y por ende su nivel de influencia, en este caso como agente desactivador del conflicto polarizante es nula.

3.2. Democracia viral, redes sociales, desinformación y noticias falsas

Stanley Milgram realizó en la década de 1960 un experimento que es recordado como los “seis grados de separación”. El experimento demostró cuán conectados estamos las personas en el mundo. Entregó a cientos de personas que vivían en Nebraska una carta dirigida a un hombre de negocios en Boston. El objetivo era simple, las personas de Nebraska debían enviar la carta a alguien que conocieran directamente y que pensarán que conocían directamente o indirectamente al hombre de Boston. Finalmente, se promedió la cantidad de pases de cada carta hasta su destino, siendo el número resultante, seis. Dando a entender el concepto de mundo pequeño, estamos a seis pasos de distancia de cualquier persona en el mundo.

Dadas algunas críticas al experimento de Milgram, como que el mismo se realizó en un entorno geográfico sesgado y con una representación cultural homogénea. Duncan Watts, junto con Peter Dodds y Roby Muhamad replicaron el experimento en el año 2002 a escala global y, utilizando correos electrónicos. Aumentaron la escala del experimento, partiendo con más de 90 mil sujetos que debían contactarse con dieciocho objetivos en trece países, los cuales eran bastante dispares, como un archivista en Estonia, un veterinario noruego, etc. Los destinos fueron asignados aleatoriamente. Y nuevamente, para confirmación del experimento de la década de 1960 de Milgram, el promedio coincidió en seis pasos.

Más cercano a nuestros días, en el año 2016, la compañía Facebook repitió el experimento de Milgram, dentro de su propia plataforma. Utilizando su propia base de datos de 1.6 mil millones de usuarios, calculó que en promedio cada cuenta estaba separada de las otras por 3.57 pasos, o grados de conexión. Inclusive considerando, que el experimento se realizó hacia el interior de la propia red social y que no todo el mundo en ese momento poseía una cuenta de Facebook, el resultado ofrece una confirmación de cuán interconectados estamos a nivel global.

Aunque el alcance de las personas sea de 3.57 o 6 grados de separación, el grado de influencia es mucho menor, según los estudios de Christakis & Fowler (2011), en lo que denominaron la Regla de los Tres Grados de Influencia.

...la Regla de los Tres Grados de Influencia. Todo lo que hacemos o decimos tiende a propagarse a través de nuestra red, teniendo un impacto en nuestros amigos (un grado), los amigos de nuestros amigos (dos grados) e incluso los amigos de los amigos de nuestros amigos (tres grados). Nuestra influencia se disipa gradualmente y deja de tener un efecto perceptible en las personas más allá de la frontera social que se encuentra en los tres grados de separación. Del mismo modo, somos influenciados por amigos dentro de los tres grados, pero generalmente no por los que están más allá. La regla de los tres grados se aplica a una amplia gama de actitudes, sentimientos y comportamientos, y se aplica a la propagación de fenómenos tan diversos como las opiniones políticas, el aumento de peso y la felicidad". (Christakis & Fowler, 2011)

La influencia es limitada por el decaimiento intrínseco de la propia información. Un mensaje, se deteriora a medida que se transmite, incluso se deforma. Por lo tanto, su fidelidad no logra superar unos pocos grados de conexión. A esto debemos sumarle los constantes cambios en los enlaces, los caminos por los cuales fluye nuestra influencia se dan en una red inestable, los amigos se pelean, la gente se muere, las personas se mudan, nuevas personas ingresan en nuestras vidas, etc. Finalmente, existe una explicación vinculada a la biología evolutiva, nuestro pasado homínido está marcado por la formación de grupos pequeños, no hemos vivido en grupos grandes suficiente tiempo para que nuestra evolución cambie en favor de aquellas personas que poseen conexiones más allá de las fronteras de tres grados.

...mientras que la observación de que hay seis grados de separación entre dos personas se aplica a cuán conectados estamos, la observación de que hay tres grados de influencia se aplica a cuán contagiosos somos. Estas propiedades, conexión y contagio, son la estructura y función de las redes sociales. Son la anatomía y la fisiología del super-organismo humano. (Christakis & Fowler, 2011)

3.2.1. Entendiendo las Redes Sociales

Para entender cuán importante son las redes sociales en nuestra época y cómo funcionan, mediadas por la tecnología, hablaremos primero de las Redes Sociales (Social Networks), para comprender conceptualmente cómo se conforman y comportan y, seguidamente hablaremos de su repercusión en las plataformas sociales de internet (Social Media) y, cómo afectan a la democracia.

En inglés la consideración del término red social se encuentra diferenciado, al contrario que en el español, se utiliza Social Network para referirse a las Redes Sociales compuestas por personas indistintamente de su base de sustentación, y Social Media para las Redes Sociales propias de las plataformas de internet, como por ejemplo Twitter, Facebook, TikTok, etc.

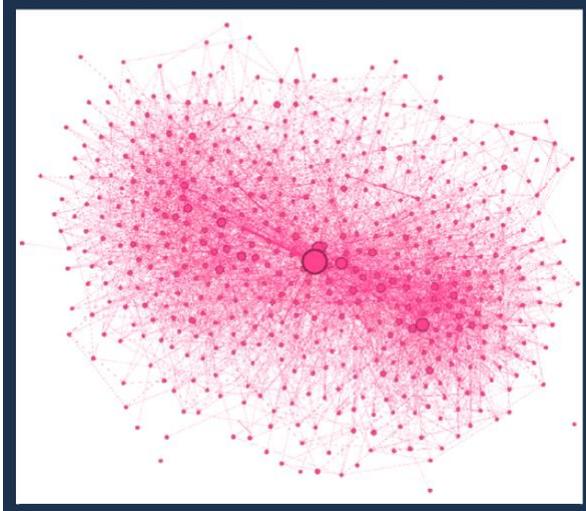
Cuando hablamos de un grupo de personas, el término grupo se define por un atributo de las personas que lo componen. Por ejemplo, mujeres, partidarios políticos de un partido x, abogados, simpatizantes de un club deportivo, etc. Por lo tanto, un grupo de personas es una colección de individuos a los que se les puede categorizar por un atributo común. En cambio, una Red Social está definida por sus conexiones. Los individuos que la componen tienen relaciones entre ellos, están vinculados de alguna manera.

“...una red social es un conjunto organizado de personas que consta de dos tipos de elementos: los seres humanos y las conexiones entre ellos. (...) la organización de las redes sociales naturales no suele imponerse desde arriba. Las redes sociales reales y cotidianas evolucionan orgánicamente a partir de la tendencia natural de cada persona a buscar y hacer muchos o pocos amigos, a tener familias grandes o pequeñas, a trabajar en lugares agradables o anónimos.” (Christakis & Fowler, 2011)

En contraste, el grupo está definido por el atributo, supongamos personas que van a observar un partido de fútbol, visten la misma camiseta, alientan al mismo equipo, incluso se sientan unos al lado de los otros en las gradas, pero una vez terminado el partido se retiran cada uno hacia su casa. Nunca se relacionaron entre ellos, ni antes,

ni durante, ni después del partido. Una Red Social en cambio encontraría en ese mismo evento, con o sin camisetas iguales, incluso sin ser simpatizantes del mismo equipo, a un par de amigos que prometieron acompañar a uno de ellos a ver la final de su equipo favorito. Estos amigos estaban conectados desde antes del evento. Están definidos por sus relaciones, no por sus atributos. Son una Red Social, una pequeña, pero con conexiones directas.

Gráfico 29: Visualización de una Red Social por grados de centralidad. En el centro está el nodo más conectado.



Los diseños visuales de las redes sociales, en general, se enfocan en mostrar aquellos individuos más conectados. Enviando, en la mayoría de los algoritmos de visualización, al más conectado hacia el centro y los menos conectados hacia la periferia. Esto nos permite medir el grado de centralidad, contabilizando la cantidad de conexiones existentes hacia cada nodo.

Aunque la red no tiene arriba y abajo, ni izquierda o derecha, esta acción permite entender la posición de un individuo en la Red, más central o más externo a la misma.

Fuente: Twitter. Elaboración propia.

Los diferentes individuos, que ahora llamaremos nodos, representados por círculos, que se encuentran conectados entre sí, y la conexión, que se representa mediante una línea que llamaremos enlace, constituyen los elementos esenciales de una Red. Los enlaces pueden o no tener dirección, que es la forma en que la conexión fluye. Por ejemplo, si las conexiones se dieran por quien inicia y quien recibe una llamada telefónica, podríamos ver la dirección de las llamadas a través de una flecha en el enlace y, con ello el flujo de información. En cambio, si los enlaces son bidireccionales, supongamos que se representa un lazo de amistad no hay una direccionalidad a seguir, ya que fluye en ambos sentidos.

Cuando algunos nodos están fuertemente conectados, lo que significa que hay muchos enlaces entre ellos, podemos definirlos como una comunidad. Dentro de una Red pueden existir varias comunidades, ya que un grupo de nodos puede estar más conectado que otro u otros grupos en la misma red.

Además de los elementos: nodos y enlaces, las redes sociales poseen dos aspectos fundamentales, uno es la conexión, quién está conectado a quién. Analizar las conexiones es complicado, ya que las mismas pueden ser efímeras o duraderas, débiles o fuertes, la conexión define los enlaces y, por lo tanto, la topología de la red.

El otro aspecto fundamental es el contagio, que refiere a aquello que puede fluir por los enlaces de la red. Puede ser información, gérmenes, dinero, violencia, entre otras cuestiones. Pero, cada uno de estos elementos que fluyen por la red, se rigen por sus propias reglas.

Nicholas Christakis y James Fowler (2009) recopilaron los aprendizajes en torno al funcionamiento de las redes sociales y condensaron su comprensión en cinco reglas principales.

Regla nro. 1: Nosotros formamos nuestra red. Basado en la homofilia, la tendencia consciente o inconsciente a asociarnos con personas que se parecen a nosotros. Tendemos a buscar a aquellas personas que comparten nuestros intereses, historias y sueños. Además, la estructura estará mediada por decisiones. Primero, con cuántas personas estamos conectados. Segundo, influimos en cuán densamente interconectados están nuestros amigos y familiares. Tercero, controlamos cuán centrales somos en la red social. Obviamente, estas decisiones no son unilaterales, ya que entran en cooperación o conflicto con las mismas decisiones que toman otros integrantes de la red.

Regla nro. 2: Nuestra red también nos forma a nosotros. Nuestra posición relativa en la red también nos afecta. Una persona que no tiene amigos tiene una vida muy diferente a la que tiene muchos.

Regla nro. 3: Nuestros amigos nos afectan. Lo que realmente fluye a través de las conexiones de la red es crucial. Un determinante fundamental del flujo es la tendencia de los seres humanos a influirse y copiarse unos a otros. Todos y cada uno de estos vínculos ofrecen oportunidades para influir y ser influenciado. Los estudiantes con compañeros de cuarto estudiosos se vuelven más estudiosos. Y esta simple tendencia de una persona a influir en otra tiene tremendas consecuencias cuando miramos más allá de nuestras conexiones inmediatas.

Regla nro. 4: Los amigos de nuestros amigos nos afectan. Resulta que la gente no copia solo a sus amigos. También copian a los amigos de sus amigos y a los amigos de los amigos de sus amigos. Nuestros amigos y familiares pueden influir en nosotros para que hagamos cosas, como subir de peso o ir a las urnas. Pero sus amigos y familiares también pueden influir en nosotros.

Regla nro. 5: La red tiene vida propia. Las redes sociales pueden tener propiedades y funciones que no son controladas ni percibidas por las personas que las integran. Estas propiedades solo pueden entenderse estudiando el grupo completo y su estructura, no estudiando individuos aislados.

3.2.2. ¿Cómo se difunden las ideas en una Red Social?

En las Redes Sociales (Social Networks y Social Media) se cree comúnmente que la difusión se da con relación a la regla de los tres grados de influencia. Es decir, que influenciarnos a las personas cercanas, éstas a otras y éstas últimas a otras más, y que dicha influencia estaría mediada por cuán fuerte son los lazos que unen las relaciones. Pero, los lazos fuertes se dan dentro del grupo del cual uno es parte. Por lo tanto, la influencia no es lineal, sino que pareciera doblarse sobre sí misma. Lo cual refuerza la comunicación interna, pero no permite salir hacia afuera del grupo.

Mark Granovetter (1973) de la Universidad de Stanford, reconoció la importancia de los vínculos débiles, los cuales habían sido previamente descartados para difundir información.

Granovetter argumentó que estas conexiones más débiles con frecuencia actúan como puentes de un grupo a otro y, por lo tanto, juegan un papel fundamental. Los lazos fuertes pueden unir a los individuos en grupos, pero los lazos débiles unen a los grupos en la sociedad en general y son cruciales para la difusión de información. (Christakis & Fowler, 2011)

La idea detrás de la utilización y confianza en los vínculos débiles es que, dentro de nuestras comunidades, tenemos más o menos la información que el resto de nuestros allegados. Por lo tanto, la búsqueda de nueva información debe darse por fuera de nuestro núcleo.

Esto reconvierte la centralidad de la red, donde los nodos que funcionan como puentes, a pesar de que su bajo grado de centralidad (cantidad de conexiones), se convierten en altamente relevantes por su posición para la difusión de información entre grupos o como acceso a nueva información.

3.2.3. La política y las redes sociales

Es conocida la conclusión de los estudios de la década de 1940 de Paul Lazarsfeld y Bernard Berelson sobre el comportamiento político al momento de la votación, “los medios no llegan directamente a las masas, sino a través de un pequeño grupo de personas (líderes de opinión), que filtran y reinterpretan los mensajes para sus allegados. Los políticos, tienden a la misma estrategia en campaña electoral, conectar con los referentes locales, para que éstos influyan en sus allegados para votar.” En otras palabras, tanto los medios como los políticos se basan en la idea de acercarse a la persona con mayor grado de centralidad de la red para que ésta intermedie en su nombre con sus contactos más cercanos.

Si se está produciendo una imitación, entonces deberíamos ver una correlación en el comportamiento entre dos personas que están socialmente conectadas. De hecho, eso es exactamente lo que vemos cuando se trata de la participación electoral. (...). Pero, ¿esta influencia se extiende más allá de eso al resto de la red? Resulta que vemos una correlación entre las personas que están conectadas directamente y también

entre las personas que están conectadas indirectamente a través de un amigo común. En otras palabras, si vota, aumenta la probabilidad de que los amigos de sus amigos también voten.” (Christakis & Fowler, 2011)

Entonces, el comportamiento electoral está mediado por la formación de grupos de ideas afines, tal cual lo hemos visto en el comportamiento de redes sociales. Por lo cual, puede ser fácilmente identificado, monitoreado e incluso impulsado.

En el gráfico 30 observamos la Red Social que se conformó en torno a un proceso electoral presidencial, en un país de la región. Los nodos representan el grado de centralidad (cantidad de conexiones) por cada cuenta, por lo tanto, un nodo más grande significa más conexiones y con ello una mayor popularidad, ya que es más conocido que los nodos más pequeños. También observamos, por colores, las comunidades existentes en las redes, las cuales se clasificaron mediante un algoritmo de modularidad. Observamos claramente dos polos, por un lado, en color rosado está la comunidad vinculada a un partido político determinado, en el otro polo conviven varias comunidades. Las comunidades de color verde, de color celeste y de color anaranjado representan a partidos políticos diferentes, pero que ideológicamente tienen más similitudes que con respecto al partido rosado que se encuentra en la posición opuesta de la Red. Se observa que la red es extremadamente densa, esto refiere a la cantidad de conexiones, tan densa al interior de cada comunidad que la cantidad de enlaces se solapan y parecieran formar una gran masa. Es aquí donde la información de los miembros principalmente se intercambia entre ellos, refuerzan sus puntos de vista con noticias que los validan, critican a la oposición, y se sienten parte de una comunidad. Esta dinámica se repite al interior de cada una de ellas.

Gráfico 30: Red Social en contexto de elecciones primarias, expresada por grado de centralidad y algoritmo Yifan Hu.

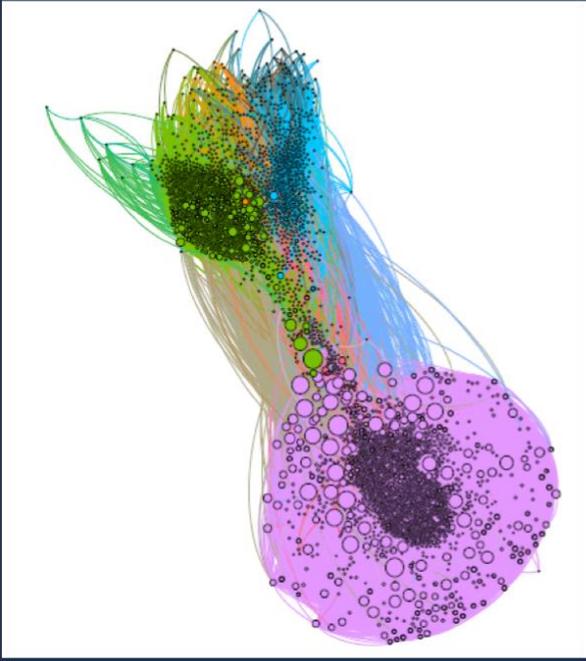
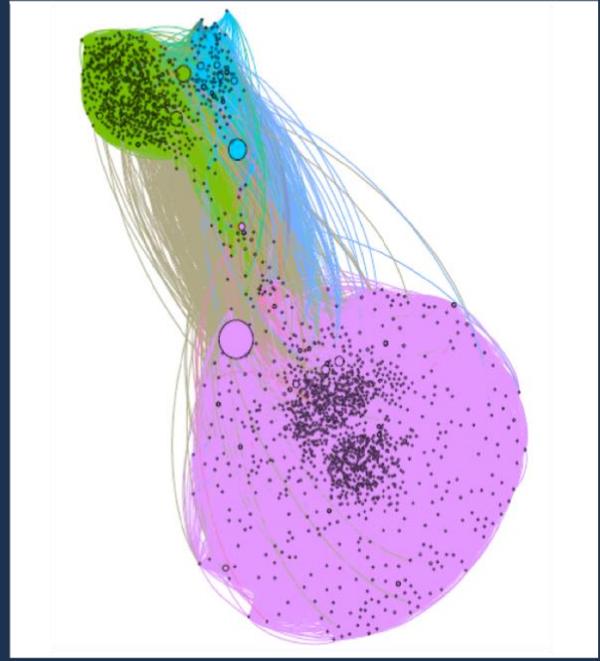


Gráfico 31: Red Social en contexto de segunda vuelta electoral, expresada por grado de intermediación y algoritmo Yifan Hu.



Fuente Gráficos 30 y 31: Twitter, 1º y el 8 de Octubre de 2018. Elaboración propia.

En el gráfico 31, observamos la misma Red Social, pero hemos cambiado el cálculo de centralidad por uno de intermediación, el algoritmo calcula las rutas más cortas no ponderadas entre todos los pares de nodos en un gráfico. Es decir, identifica los caminos más cortos, sin considerar la importancia de los nodos. No importa si para ir de un extremo a otro de la Red, pasamos por el nodo que antes considerábamos más importante por sus conexiones o pasamos por un nodo que casi no tiene enlaces, lo realmente importante es identificar los caminos más cortos, que serán los más rápidos para transmitir información.

El grado de intermediación nos permite detectar los nodos que se encuentran en una posición de privilegio con respecto al flujo de información de la red, por lo tanto, se convierten en puentes entre las comunidades. Vemos con claridad que los nodos con alto grado de centralidad disminuyen su tamaño, porque su importancia estaba dada por su posición dentro de cada comunidad. En cambio, otros nodos, en un número mucho menor aumentan su importancia, representándose con un tamaño mayor, y

constituyéndose en los puentes entre comunidades. En el caso que ejemplificamos, el nodo de relevancia en el gráfico 31, pertenece a la cuenta de un artista que, aunque forma parte de la comunidad de un partido en especial, permite el flujo de información entre ambos polos. Su posición es muy importante en la Red, lo cual no significa que la propia persona sea consciente de su relevancia.

3.2.4. Cámaras de eco y Noticias falsas

Si la formación de grupos se da por ideas afines, también será la selección de información que consumimos. En la década de 1960, la Cámara de Eco fue un concepto desarrollado para describir la relación entre la exposición repetida a un tipo de información sesgada y la relación con la acción de votar ideológicamente posterior.

Pero, como la realidad supera a la ficción, se comenzó a entender que las cámaras de eco ya existían en la vida real, y que los partidarios de uno u otro color político, ya se auto exponían voluntariamente a información sesgada. Es un concepto conocido como atención selectiva (Del Vicario et. Al, 2016; Himelboim, Smith y Shneiderman, 2013), en donde los usuarios solo prestan atención al contenido que es consistente con su propia cosmovisión.

...los científicos sociales también comenzaron a descubrir evidencia sustancial de las cámaras de eco de las redes sociales. Un estudio de 2015 realizado por científicos de datos en Facebook estimó que solo una cuarta parte del contenido que los republicanos publican en Facebook es visto alguna vez por los demócratas, y viceversa. Un estudio de Twitter llegó a conclusiones similares. Más de las tres cuartas partes de las personas que retuitean o comparten un mensaje, concluyó el estudio, pertenecen al mismo partido que el autor del mensaje. Estos hallazgos fueron especialmente preocupantes, ya que las redes sociales se estaban convirtiendo rápidamente en una de las formas más populares de estadounidenses para obtener sus noticias. Entre 2016 y 2018, la cantidad de personas que recibieron noticias de las redes sociales superó a las que se enteraron de los eventos actuales de los periódicos

impresos. Para 2018, las redes sociales se habían convertido en la fuente de noticias más popular entre las personas de 18 a 29 años.” (Bail; 2021: 5)

Por lo tanto, el principal problema reside en que las personas buscan consumir información que refuerza sus propios puntos de vista. Y las redes, por sus algoritmos de exposición y por la facilidad de organización de la información, han amplificado este efecto de miopía, se ha perdido perspectiva por la baja exposición a ideas contrarias. Este tipo de accionar también ha incrementado la polarización en las redes sociales.

El desorden de información, como plantea la UNESCO (2018) al abordaje sobre la problemática entre la veracidad de la información periodística y cómo esta circula en las redes sociales, intenta catalogar con mayor especificidad los diferentes eventos con los cuales nos enfrentamos a diario en las redes sociales (*social networks*).

Cuando hablamos de noticias falsas (*fake news*), combinamos dos nociones previas, por un lado, la información errónea (*misinformation*) que refiere específicamente a que la información que se está refiriendo es simplemente errónea, por ejemplo, se informa que unos ladrones de una joyería se escaparon en un auto de color blanco; pero, el auto se comprueba después que no era de color blanco sino rojo. En este punto, no existe animosidad con respecto a la veracidad de la noticia, solo es un error, ya que la persona que la transmite cree que es verdadera.

Pero, por el otro lado, el concepto de desinformación (*disinformation*), nos presenta a una persona que sabe que dicha información es falsa, por lo que promueve una mentira en forma deliberada. Volviendo sobre el mismo ejemplo, si un cómplice de los autores del robo comunica que vio a los ladrones irse en un auto blanco -cuando este hecho no es cierto-, y esparce la información, su intención es directamente engañar a las personas y confundir a las autoridades. La combinación de ambas constituye una noticia falsa.

También existe una tercera categoría, que refiere a información maliciosa (*malinformation*), la cual es información real que se difunde con el objetivo de dañar

a una persona o institución. Por ejemplo, la filtración de información de la vida privada de un candidato, con el objetivo de dañar su reputación.

El problema principal es que pocas veces realmente sabemos qué es verdadero y qué es falso. No hay un proceso continuo de verificación de las noticias, sino simplemente un alineamiento con las creencias preexistentes. Calvo y Aruguete (2020), plantean que nuestras certezas están mediadas por actores, comunidades e instituciones en las que confiamos. Si no tenemos acceso directo al evento, a la fuente, a la evidencia empírica, simplemente dependemos de aquellos que nos transmiten dicho mensaje.

Pero, como ya hemos visto, nuestros grupos de referencia pueden diferir profundamente, por efecto de la polarización. Por lo tanto, si no hay consenso entre los grupos sobre la información circulante, la misma podría también clasificarse como *fake news* de un grupo hacia otro. La ruptura de consensos propicia su propagación, según Calvo y Aruguete (2020), la ruptura del consenso cognitivo permite aceptar la información basada en creencias y no evidencias debido al razonamiento motivado. La ruptura del consenso político permite emitir enunciados falsos para producir daño al oponente. Y, la ruptura del consenso ciudadano clasifica que las creencias y evidencia están separadas por comunidades, con el objetivo de expulsar a cualquier información no coincidente con la propia comunidad.

Las *fake news* no son encuadres informativos destinados a convencer a los lectores, tampoco la representación de una disonancia cognitiva a la que evitamos someternos. Buscan mirar a la cara al oponente y escupir información que lo indigne, lo agravie y lo rebaje. No importa si esas *fake news* son desmentidas algunos minutos, horas o días más tarde. De hecho, su intención no es durar, sino lastimar. No conforman una estrategia informativa, sino un acto de *bullying* destinado a activar, movilizar y confrontar. (Calvo & Aruguete, 2020)

3.2.5. Diseminación de fake news

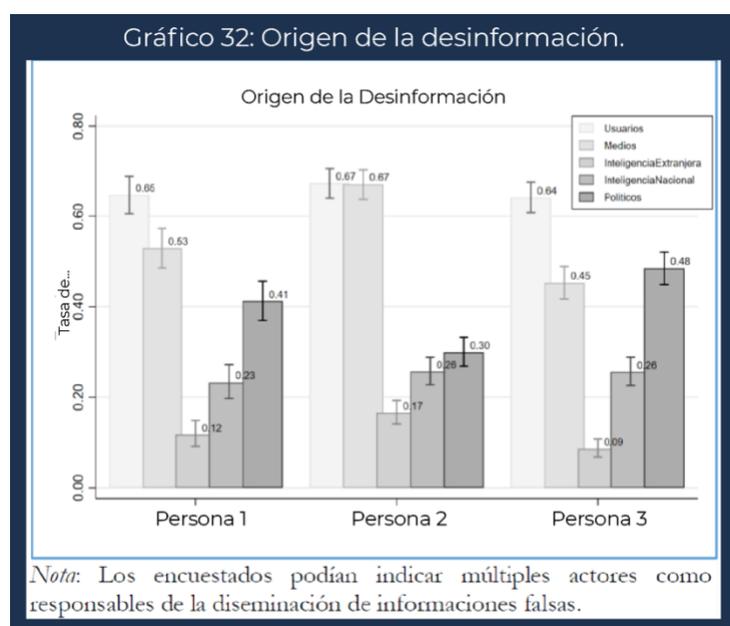
Las *fake news* tienden a diseminarse por la red, a viralizarse, no solo cuando el mensaje está alineado con el lector cuyo razonamiento motivado encuentra una congruencia cognitiva y, por lo tanto, lo comparte a modo de validación. Sino también porque puede apelar a una relación afectiva, la noticia nos interpela a nivel sentimental. Dicha noticia nos produce alegría, enojo, asco. Si despierta un sentimiento, también es clave para la evaluación de si merece y/o debe ser compartido. Es, por lo tanto, una validación de la noticia en sí, pero sobre todo de aquello que expresa.

Calvo y Aruguete (2020) realizaron experimentos de encuadre autoritativo, la cual es una encuesta que presenta información similar, pero que es emitida por distintas autoridades mediáticas o políticas. Un ejemplo de este experimento puede expresar: “Este año, la corrupción ha alcanzado niveles inéditos”. Si se lo adjudica a una fuente opositora al gobierno, y la persona que lo lee también es opositor al gobierno, entendería el mensaje como verdadero, ya que estaría alineado con sus creencias y probablemente lo compartiría, ayudaría a que se disemine. En tanto, si el mensaje es leído por una persona afín al gobierno de turno, podría entender el mensaje como una operación política, lo clasificaría como falso, y existen muy pocas probabilidades de que lo comparta.

En otro estudio, el *Interdisciplinary Laboratory of Computational Social Sciences* de la Universidad de Maryland, observó que los refuerzos positivos otorgados por organizaciones que realizan comprobación de la veracidad de los mensajes (*fact checking*) aumentaban la percepción de validez y la tasa de actividad, que se traducía en compartir dicha información. Estas organizaciones, cuya misión es ofrecer correcciones a las noticias falsas que circulan en las redes sociales, se enfrentan a un dilema. Cuando la noticia se verificaba como verdadera o estaba redactada positivamente, el lector percibía la misma como un “premio cognitivo”, y reforzaba su creencia particular en la organización. Pero, cuando la noticia que circulaba en redes era corregida, este acto podía también confundir al lector, que recibía la corrección como un choque a sus creencias, un “daño cognitivo”. La corrección de noticias, contrariamente, disminuía la creencia en la veracidad de la organización y, dicha

corrección no era compartida en la red. Según Calvo & Aruguete (2020), las correcciones disminuían los niveles de atención y de propagación de sus publicaciones. Por lo tanto, las correcciones no logran despertar el interés del lector y son pobremente compartidas en las redes.

Al contrario, las fake news tienen una mayor tasa de propagación, porque no chocan con el esquema mental que nos formamos de ella, el que las comparte puede realizarlo a conciencia, sabiendo que propaga una noticia falsa o, en su defecto, está alineada con sus creencias y por lo tanto, la percibe como real.



Además, el estudio encontró que dos de cada tres encuestados identificaron como los principales responsables de *fake news*, a otros usuarios, a políticos y medios. Indistintamente de la ideología del encuestado, expresaron que la mejor forma de lidiar con las *fake news*, si son identificadas, es eliminarlas y no corregirlas. Por lo tanto, esto refuerza la presión sobre las plataformas para administrar la veracidad de la información circulante.

Fuente: Calvo & Aruguete (2020).

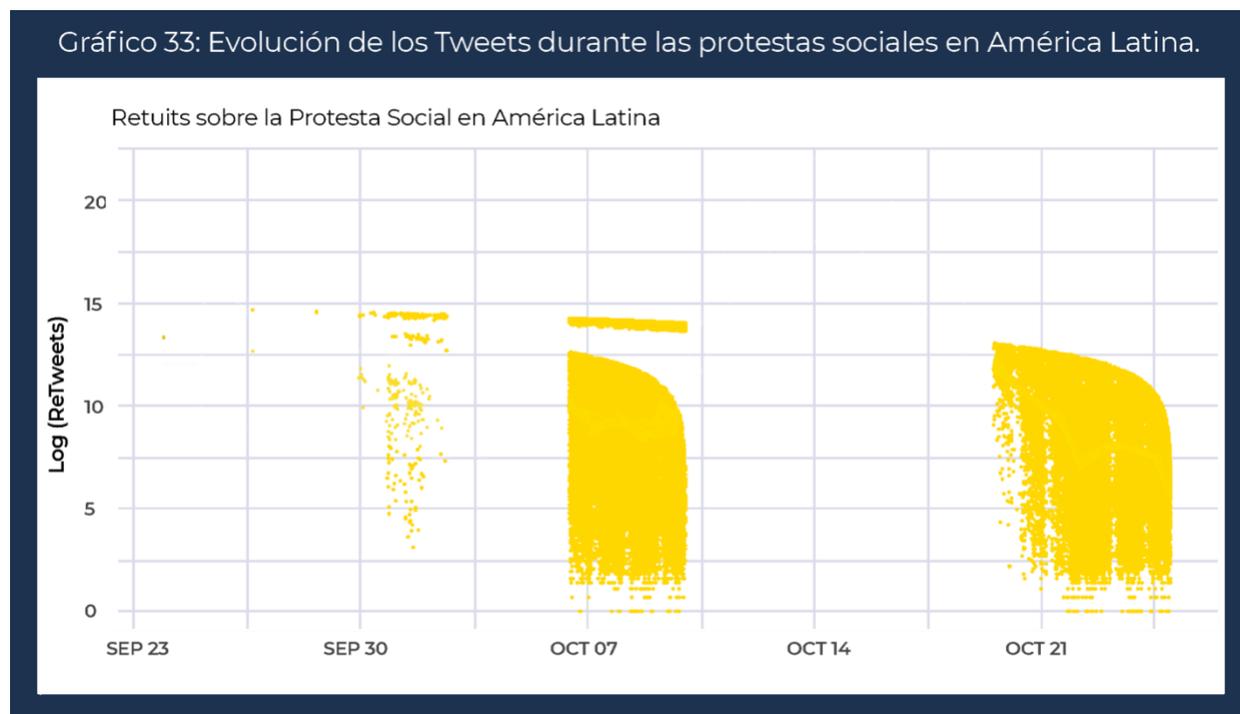
3.2.6. Las protestas sociales en las redes sociales

Sandra González-Bailón (2017) trata el concepto de Efervescencia Colectiva, planteado originalmente por Durkheim (1912) en donde las personas convergen rápidamente hacia picos de actividad.

Cuando una serie de tiempo ayuda a predecir otra serie de tiempo, significa que hay una transferencia de información de la primera región geográfica a la segunda, es decir, que la segunda región está siguiendo a la primera. (González-Bailón; 2017: 62).

A fines de 2019 América Latina vivió una activación de protestas sociales que atravesó el continente, se analiza su tratamiento en las redes sociales en el siguiente gráfico.

Gráfico 33: Evolución de los Tweets durante las protestas sociales en América Latina.



Fuente: Twitter. Elaboración propia.

Set de datos del 30/09 al 03/10, del 06/10 al 10/10 y, del 19 al 25/10, 2019

En el gráfico 33 observamos cómo se activa la red en diferentes fechas. Cada fecha coincide con una protesta social registrada en un país de la región. Por lo tanto, comenzando el 30 de septiembre y extendiéndose casi una semana se detecta un pico de actividad que paulatinamente disminuye. Seguidamente, el 6 de octubre se detecta un nuevo pico de actividad, coincidente con una protesta social en otro país y, cuya dinámica en la red es similar, un pico de actividad que paulatinamente disminuye. Finalmente, en un tercer país, a partir del 19 de octubre, también acontece una protesta social que es registrada, y en donde se comprueba la dinámica de la red, pico de volumen con disminución paulatina. En este sentido, observamos la traslación del pico de actividad de un país a otro, durante la línea de tiempo.

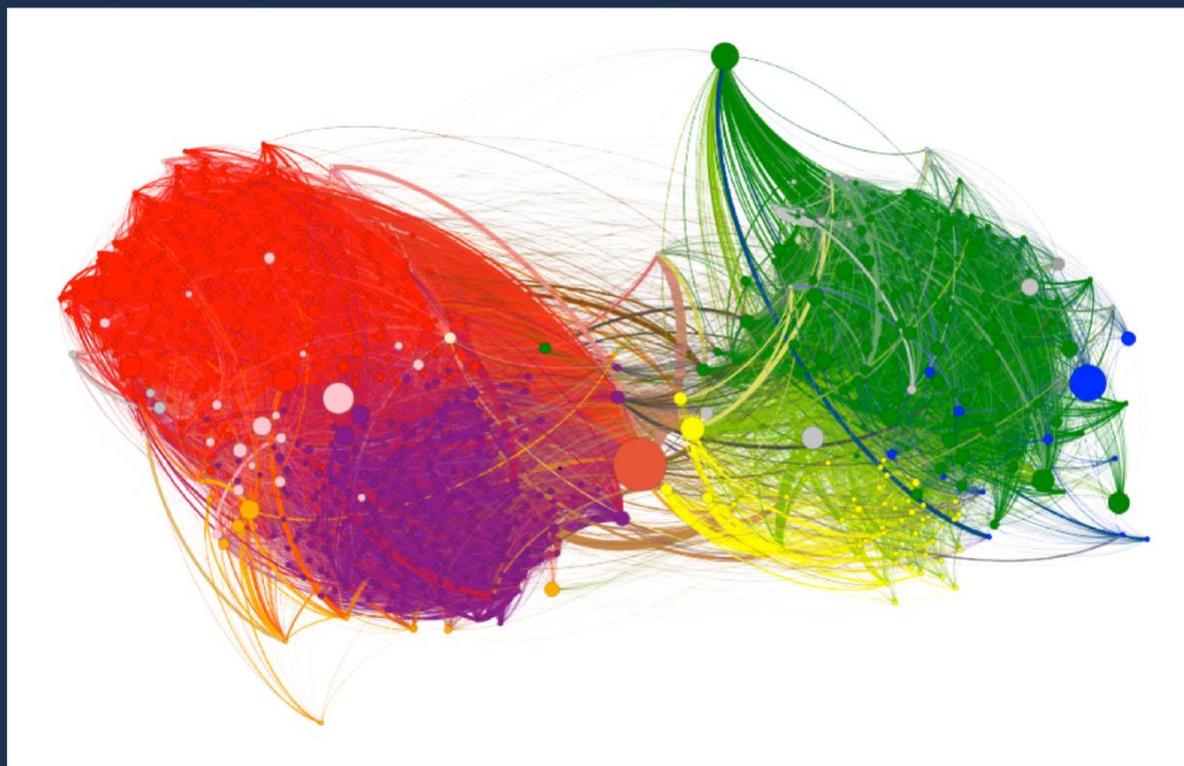
Los eventos que citamos aquí poseen diferentes orígenes, uno está vinculado a enfrentamientos políticos entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, otro vinculado a medidas económicas sobre servicios públicos, otro a los subsidios del Estado en

materia de energía y, finalmente, otro en el contexto de la elección presidencial. Pero, a pesar de sus diferencias, la dinámica que poseen en las redes sociales son casi idénticas, los volúmenes de participación se disparan al inicio del evento y luego van disminuyendo con el tiempo, éste es un patrón de comportamiento que también está asociado a los actores que conforman las redes sociales. En el caso de la región, los actores trascienden sus espacios nacionales y se involucran en discusiones internacionales, lo que contribuye tanto a la “efervescencia colectiva”, como al contagio geográfico de la protesta social sugerido por González-Bailón (2017).

4.2.7. Internacionalización de los conflictos y el rol de los medios

Observamos, en esta serie temporal que va desde el 30 de septiembre al 25 de octubre de 2019, que las protestas comparten actores. Lo cual, nos permite construir una red social que incluya los eventos mencionados.

Gráfico 34: Red Social de las protestas en América Latina, período entre el 30 Septiembre y 25 de Octubre de 2019. Algoritmo de visualización. Yifan Hu.



Fuente: Twitter. Elaboración propia.

Es remarcable el proceso de internacionalización de la política, en donde la agenda doméstica trasciende las fronteras, convocando el interés de ciudadanos de otros territorios. Más aún es la conformación de bloques ideológicos entre territorios, por lo tanto, si mantenemos el arco ideológico izquierda-derecha como clasificador general, obtendremos alineamientos congruentes entre sectores de los países.

En el gráfico 34 podemos observar la constitución de comunidades ideológicas de diferentes países que se alinean a uno y otro lado de la dimensión ideológica propuesta. La polarización ideológica es regional, así como la presencia de actores nacionales con proyección internacional. También observamos claramente la presencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En el entorno latinoamericano la dimensión izquierda-derecha, no necesariamente refiere a ideales ideológicos, como Socialismo vs. Liberalismo, sino a posiciones enfrentadas con cierto grado de alineación a las ideas previamente descritas.

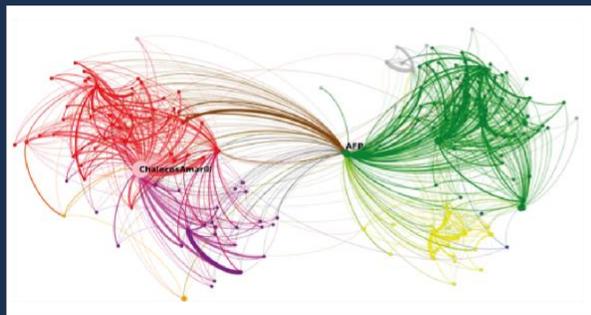
El problema se presenta en que las distancias entre los referentes políticos de estos espacios o dimensiones es cada vez mayor, y por lo tanto se provoca una fractura en las líneas de diálogo y cooperación conjunta.

Estructuralmente, el gráfico 34 nos permite ver dos grandes conglomerados de cuentas. Primero debemos observar, en cada conglomerado las cuentas de referencia que están hacia el centro de los mismos, ya que representan cuentas importantes para dichos bloques. Por el contrario, las cuentas que están hacia los extremos dificultan la comunicación, ya que representan posiciones extremas. En tanto, las cuentas que se articulan acercándose hacia el bloque opuesto, si poseen enlaces, permiten una comunicación entre ellos. Identificamos a los medios de comunicación, que más que permitir el traspaso de la comunicación, son fuentes originarias de la misma, que es consumida en diferentes grados por los bloques propuestos.

En esta configuración, los medios de comunicación son parte formativa. Son grandes jugadores dentro de la Red, tanto por su poder de difusión como por el grado de centralidad que obtienen al convertirse en fuente de información para el resto de los nodos. Los medios no escapan al problema de la polarización, ya que las noticias, el recorte de la realidad, y la argumentación que desarrollan los hacen proclives a ser más consumidos por uno u otro cuadrante. Los gráficos 35 al 38 son un desglose de las redes egocéntricas de los principales medios de comunicación existentes en el gráfico 34 y, por lo tanto, los colores de las comunidades se han mantenido para facilitar la lectura.

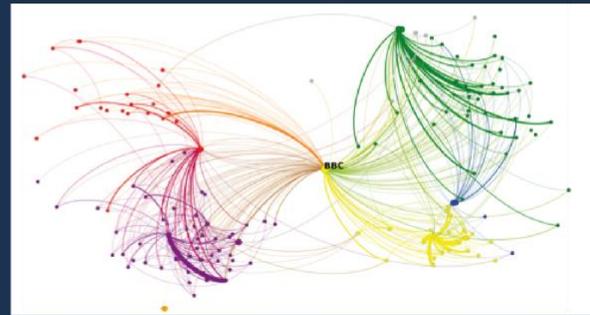
Observamos que las diferentes agencias de noticias tienen influencia en diferentes áreas de la Red. En el gráfico 35, vemos que la agencia francesa AFP, es consumida principalmente por el cuadrante derecho. Pero, presenta una presencia relevante en la comunidad de la izquierda. Por el contrario, el medio inglés BBC, en el gráfico 36, tiene una escasa penetración en toda la Red. Aunque su reputación y percepción de objetividad le permite ser consumida por todas las comunidades de la red.

Gráfico 35: Red Ego de la cuenta AFP en Español.



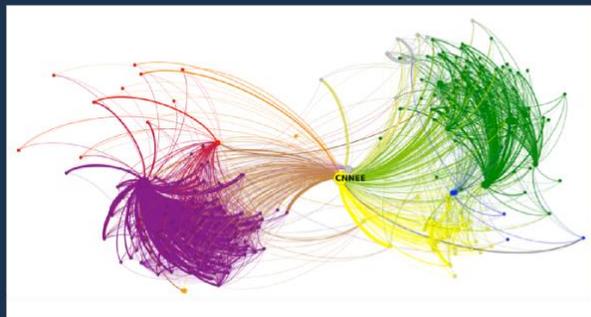
Fuente: Twitter. Elaboración propia.

Gráfico 36: Red Ego de la cuenta BBC Mundo.



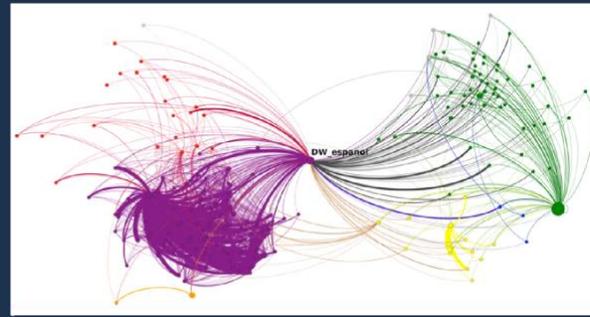
Fuente: Twitter. Elaboración propia.

Gráfico 37: Red Ego de la cuenta CNN en Español.



Fuente: Twitter. Elaboración propia.

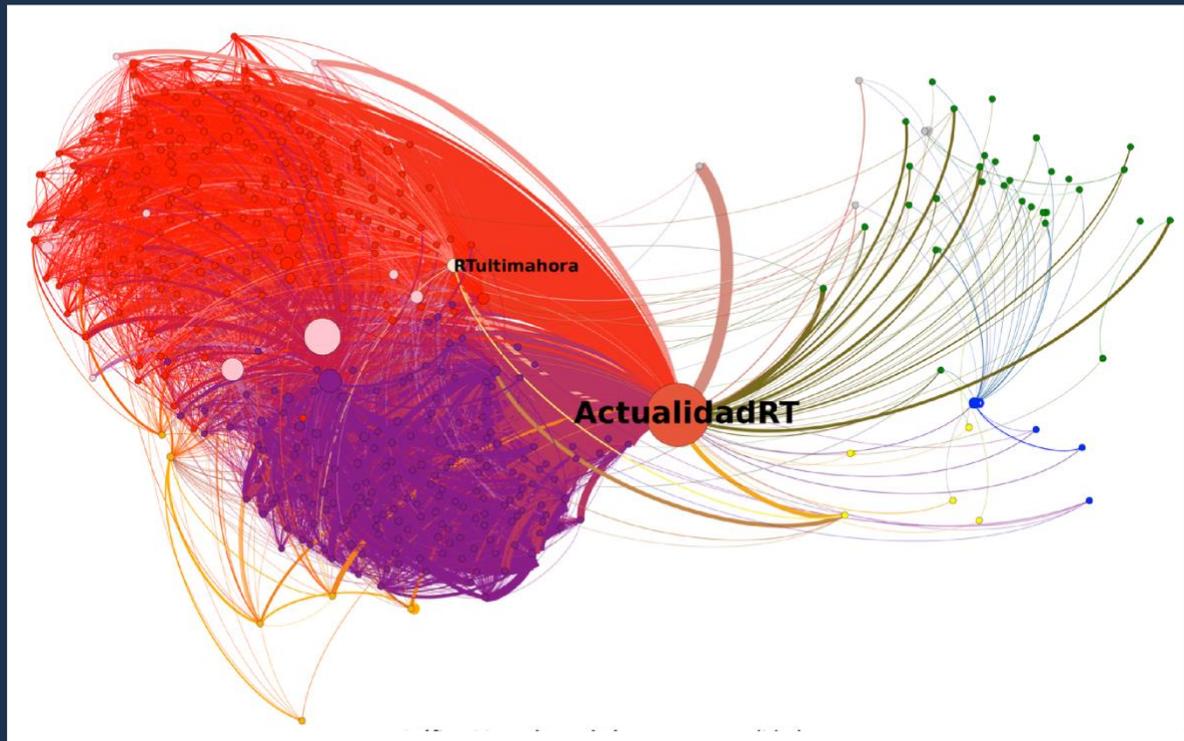
Gráfico 38: Red Ego de la cuenta DW en Español.



Fuente: Twitter. Elaboración propia.

CNN en Español, en el gráfico 37, es el medio que mejor distribuye su información en la Red, con la excepción del cuadrante izquierdo superior. Finalmente, la DW alemana, gráfico 38, logra una penetración interesante en la comunidad del cuadrante inferior-izquierdo, lo cual es coincidente con su presencia en dicho territorio.

Gráfico 39: Red Ego de la cuenta ActualidadRT.



Fuente: Twitter. Elaboración propia.

Un caso especial lo constituye la cuenta de *Russia Today* (RT) en español, gráfico 39. La misma se presenta como la mayor fuente informativa durante las Protestas Sociales. Principalmente se observa su alto grado de centralidad, ya que la misma es fuente de consumo masivo del cuadrante izquierdo. Dentro del cuadrante izquierdo, existen múltiples cuentas de pequeños medios locales, la mayoría de ellos informales. Pero, todas esas cuentas constituyen un ecosistema sinérgico de información a gran escala.

Múltiples pequeños medios, reproduciendo la misma información tienen una llegada más directa a la mayoría de otras cuentas del mismo sector. Logrando así ampliar su difusión e impactar con mayor contundencia que un medio tradicional. Tal cual habíamos visto al inicio, en la regla de tres grados propuesta por Christakis & Fowler (2011).

Russia Today se caracteriza por información explicativa con un claro posicionamiento político. Como se indicó al principio, RT no está cambiando el pensamiento de sus consumidores, pero sí revalidando fuertemente un estereotipo que posiciona a los movimientos sociales y las revueltas violentas como una forma válida de expresión y reclamo de derechos sociales.

“Así como los políticos toman decisiones sobre los temas con los que hacen campaña teniendo en cuenta las preferencias ideológicas de los votantes, en el escenario digital actual es posible conocer, a partir de las motivaciones que mueven a los usuarios a compartir información en línea, el punto óptimo entre las decisiones de los usuarios y los criterios de noticiabilidad de los periodistas y editores para maximizar el consumo de noticias.” (Calvo & Aruguete, 2020)

3.2.8. Democracia viral e infodemia

Cuando Internet se volvió más accesible, la política también hizo su entrada en la *World Wide Web*. Pero no fue hasta 2008, que se recurrió a todo el potencial que ofrecían las redes sociales en línea.

Esta presentación de la política directamente en las redes sociales y la posibilidad de acortar distancia entre los candidatos, los políticos y los ciudadanos, se entendía como una nueva forma de democracia, una incluso más accesible al ciudadano promedio. Conjuntamente con la noción de Gobierno Abierto y Datos Abiertos, la transparencia y la confianza en los gobiernos aumentaría.

Pero, como hemos visto, en las redes sociales prima la polarización, la diseminación de *fake news*, el consumo selectivo de medios, lo que convierte a cada participante en un espectador encapsulado, ya que no hay una noción de la dimensión real de lo que acontece y circula en la red, sino simplemente en un sector reducido de la misma, que coincide con nuestras creencias generales. Después, sucedió la pandemia con un impacto directo en la dinámica de los procesos electorales, pero también de las normas sociales que regían hasta ese momento nuestro acontecer cotidiano.

“El ciclo electoral 2020-2021 se ha desarrollado en medio de tres virus: el de COVID-19; el de información instantánea, abundante y globalizada, donde prevalecen noticias falsas y desinformación y, como consecuencia, el de campañas virulentas y polarizadas. Vivimos una suerte de democracia viral.” (Guerrero Aguirre, 2021)

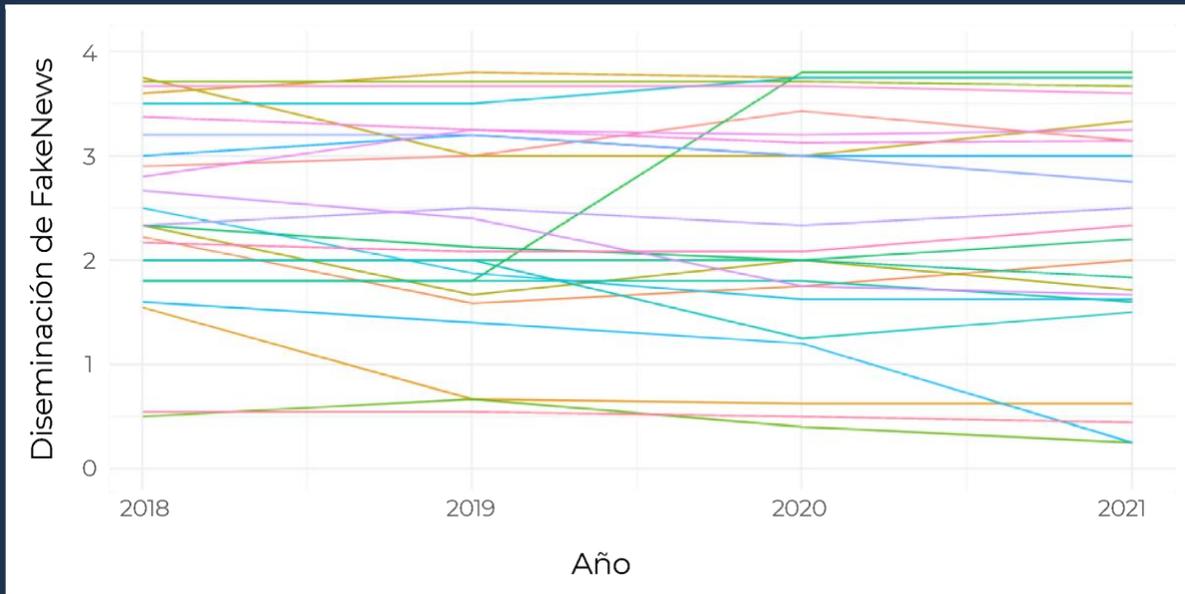
La idea de Democracia Viral va de la mano con la Infodemia, otro concepto recientemente acuñado, en el marco de la pandemia del COVID-19. La Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud (2020) entienden por infodemia, la cantidad excesiva de información vinculada a un tema en particular, la cual puede o no ser correcta, pero que dificulta a las personas encontrar fuentes confiables.

Cuando combinamos ambos conceptos, democracia viral e infodemia, nos encontramos que las Redes han masificado su producción durante la pandemia. Todos los países debieron establecer algún tipo de restricción de circulación para sus ciudadanos, cuarentenas estrictas, intermitentes o inteligentes y, por lo tanto, se buscaron nuevas formas o se explotaron formas existentes de comunicación, siendo las redes el de mayor crecimiento. Nuestras interacciones se volvieron principalmente digitales y los gobiernos también se volcaron de lleno hacia las mismas.

Esto conllevó una mayor producción y un mayor consumo, y en una vorágine informativa (*infodemia*), en donde los ciudadanos ponían el foco sobre las políticas públicas adoptadas por sus gobiernos, se celebraban múltiples procesos electorales.

Los gobiernos, también tienen responsabilidades con respecto a la salud de la democracia, y que la viralidad no vaya en su detrimento. En términos de ubicación relativa, hay una percepción de que se disemina información falsa en, aproximadamente, la mitad de las publicaciones en redes sobre temáticas particulares en la región:

Gráfico 40: Diseminación de información falsa desde el Gobierno.



Fuente: Proyecto Sociedad Digital. Variables de Democracia.

Por lo tanto, la democracia sufre, no solo de procesos propios de las redes sociales como la creciente polarización y la coyuntura informacional debido a la epidemia del COVID-19, sino también por el incremento de la información falsa circulante. Además, si los gobiernos pierden credibilidad en sus propias publicaciones, las fuentes oficiales carecen de confianza para contribuir al ordenamiento social.

La penetración de internet ha ido creciendo en forma permanente en todo el mundo, las infraestructuras han mejorado, al igual que la tecnología y los costos de accesibilidad. Incluso, generando accesos gratuitos por parte de los Estados en todos sus niveles, locales, subnacionales y nacionales. Las redes sociales, también han evolucionado, las plataformas han ido cambiando, sumando mayores atractivos a los usuarios, se han diversificado, se han especializado. El crecimiento de la oferta ha ido de la mano con la incorporación de más personas a las mismas.

Aunque los inicios son confusos, caóticos, poco a poco, los usuarios han comenzado a entender las lógicas de funcionamientos de las redes, creando subespacios y nuevas

dinámicas. Se han apropiado de las mismas, y las han incorporado a sus vidas. Nuestra sociedad está marcada y mediada por el uso de internet y sus diferentes plataformas de redes sociales.

Aunque no hay acuerdos de si las redes sociales, por sí mismas, pueden entenderse como la expresión de la opinión pública, sí se considera que ciertas plataformas permiten medir la agenda política. Sobre este último punto, entendemos que la observación de las redes nos permite comprender las dinámicas de los Estados, de los actores relevantes en la política de los distintos países, así como los medios de comunicación tradicionales y alternativos y las personas interesadas en la misma.

Pero, aunque podemos comprender cómo funcionan, y decodificar los patrones de comportamiento, las redes proveen una característica que permite la divulgación de información, su horizontalidad, todos los usuarios tienen los mismos privilegios y, la anonimidad, los usuarios pueden optar por no revelarse ante los demás, así como también crear perfiles falsos o incluso suplantar a otros.

Estas condiciones permiten la viralización de la información, en donde las *fake news* han encontrado un lugar privilegiado para desarrollarse. Como hemos visto, las noticias falsas están presentes en todas y cada una de las comunidades de una red. Las noticias falsas contribuyen a confirmar sesgos cognitivos y, por lo tanto, poseen un mayor atractivo para ser diseminadas. Una persona que logra encontrar información que confirma su pensamiento, sea esta cierta o no, tiende a querer compartirla, y sin saberlo, se contribuye a la viralización de noticias falsas.

Esta información, como hemos visto, daña a la democracia. La misma es fuente para conflictos y aporta al crecimiento de posiciones extremas y, por lo tanto, a la polarización. La polarización, erosiona la democracia, porque corta los canales de comunicación entre grupos divergentes. Conllevando, finalmente, un daño directo a la democracia. El incremento del uso de las redes sociales sin una correcta dirección, auguran una profundización de las campañas sucias en internet.

Los Estados, así como las plataformas de redes sociales, los medios de comunicación y los partidos políticos, tienen una responsabilidad, que no merma con las plataformas

sociales. Deben contribuir al diálogo entre diferentes posiciones, para que todas las voces sean escuchadas, y no se distorsionen sus mensajes. El concepto de democracia viral es relativamente nuevo, y está cargado negativamente, ya que refiere a la distribución de *fake news*. Es responsabilidad de todos que sea asociado positivamente. La democracia viral, puede cambiar su concepto hacia una democracia que sea fomentada a través de las redes sociales, que utilice las características propias de la horizontalidad y de accesibilidad, para que los ciudadanos gocen de una democracia más sana, con mayor calidad de vida, con mejores representantes, con mejores políticas.



Capítulo 4: Democracias resilientes: lecciones aprendidas, problemas y riesgos democráticos

Evaluar la democracia no es una tarea sencilla ni homogénea; al contrario, es una tarea compleja y profunda que tiene múltiples aristas y dimensiones.

Al tratarse de un concepto polisémico como el que nos ocupa, se debe insistir en cuáles de sus dimensiones se propone esta valoración. El punto de partida será el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana y su enumeración de las características esenciales que debe cumplir una democracia representativa:

“...el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen pluralista de los partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes públicos.” (CDI, artículo 3)

En la Declaración y el Programa de Acción de Viena, las naciones del mundo coincidieron en que la democracia es un valor universal basado en la voluntad libremente expresada por los pueblos de determinar sus propios sistemas políticos, económicos, sociales, culturales y su plena participación en todos los aspectos de sus vidas. (ONU, 1993).

La democracia contemporánea mundial y regional se encuentra en una transformación vertiginosa y constante, dentro de un escenario geopolítico complejo marcado por eventos globales como la pandemia del COVID-19, la emergencia climática, la guerra en Europa; y, el rol cada vez más preponderante de las redes sociales en el ámbito democrático y el debate público. Todos estos elementos se retroalimentan e inciden en la vida de las personas, las instituciones, los Estados y las organizaciones nacionales e internacionales.

Este informe, bajo el título Democracia y Pandemia, enfatiza el impacto de la triple crisis -sanitaria, social y económica- provocada por la pandemia de COVID-19 en las Américas y explora distintos aspectos de las democracias en la región, procurando incluso una evaluación a través de indicadores que permitan prender alarmas, llamar la atención, tomar decisiones en la línea de la preservación y el fortalecimiento de la democracia en las Américas en un tiempo de turbulencia en el que emergen nuevos riesgos y desafíos.

4.1 Lecciones aprendidas

Si bien a cada capítulo le corresponden conclusiones, lecciones aprendidas en la dimensión que aborda, se pueden subrayar algunas como corolario de este informe:

- a. Del importante acervo democrático interamericano, se deriva la celebración continua de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, este sin duda es uno de los aspectos más trascendentales para nuestra región, debido a que los Estados miembros a través de la institucionalidad electoral, supieron organizar y celebrar comicios adaptando, transformando e innovando el accionar de los organismos electorales ante los desafíos que planteaba la pandemia del COVID-19.
- b. La complejidad en la organización de los comicios a causa de la pandemia, la necesidad de estructurar nuevas formas de organización electoral, la presencia de contextos electorales altamente disputados y polarizados; y, la redefinición del papel de los organismos electorales, han sido las características fundamentales del ciclo electoral 2020-2022.
- c. En este sentido, durante el ciclo electoral 2020-2022, la región superó una primera etapa de cancelación y aplazamiento de los procesos electorales (marzo-septiembre de 2020), marcada por la prevalencia de los criterios sanitarios tendientes a lograr el equilibrio entre los derechos a la salud y vida

con el ejercicio de los derechos políticos y electorales. En esta primera etapa prevaleció la suspensión de los derechos políticos a causa de imposición de las medidas de restricción y confinamiento durante la pandemia.

- d. Posteriormente, desde el último trimestre de 2020 hasta la actualidad (2022) se pasó a una etapa de convivencia con el virus y la organización de los procesos electorales bajo esquemas de bioseguridad en todas y cada una de sus fases. Por tanto, el papel de los organismos electorales en América Latina en la pandemia ha impulsado una importante redefinición institucional para la organización de los comicios, incorporando procesos de automatización y remotos a las distintas fases de los procesos electorales.
- e. Es importante mencionar que la realización de elecciones durante la pandemia del COVID-19 no ha detenido la erosión de la democracia y la ampliación de las brechas preexistentes en materia de derechos humanos, civiles; y políticos; como también de los derechos económicos, sociales, culturales; y ambientales; persistiendo las amenazas a los avances en la agenda social y de desarrollo incluyente.
- f. El reto para la región es que las elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal garanticen el respeto absoluto a la voluntad de la gente en las urnas, contribuyan en transiciones ordenadas y pacíficas entre gobiernos, fortalezcan la confianza ciudadana en sus instituciones y promuevan la participación ciudadana en las elecciones y en los asuntos de interés público, reflejando un mayor compromiso ciudadano con la democracia.
- g. En lo que se refiere a los temas abordados por este periodo en la Organización de Estados Americanos, su revisión recuerda el papel fundamental que cada uno de sus órganos y mecanismos cumple en la región: recordando la centralidad de los derechos, prendiendo alertas sobre riesgos y amenazas, articulando una visión y una acción compartida en defensa de los valores regionales que se expresan en la Carta Democrática Interamericana. Desde las reformas que amenazan la independencia judicial pasando por la crisis de

migrantes y refugiados, hasta crisis de legalidad o legitimidad en los procesos electorales, la OEA se confirma como el foro político más relevante en las Américas que en momentos de crisis y deterioro democrático se hace más importante que nunca.

- h. Para más de la mitad de los latinoamericanos, no hay suficientes garantías de acceso a derechos económicos y sociales. Según el Latinobarómetro (2021), éste es el impacto más fuerte de la pandemia: la percepción de pérdida de garantías tiene la puntuación más baja en todo el espectro de derechos económicos y sociales. Como consecuencia de los efectos de la pandemia, la mayoría percibe desigualdad de oportunidades, inseguridad social, disparidad de género; y, desprotección ambiental.
- i. Otro efecto claro de la crisis pandémica en el ámbito social y de desarrollo, es el fuerte retroceso generado entre 2020 y 2022, en cual el 90 por ciento de los países del mundo decrecieron respecto a todos los indicadores que componen del Índice de Desarrollo Humano (IDH), pulverizando los avances que en un quinquenio consiguió la humanidad en su conjunto en cuanto a la mejora de las condiciones de vida de las personas, como lo señala el PNUD- ONU (2022): “Por primera vez en la historia, el valor del IDH mundial se redujo y el mundo retrocedió al momento inmediatamente posterior a la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París. Cada año hay países que experimentan caídas en sus respectivos valores del IDH.” (p.13). Es preocupante que esto también marca una tendencia crónica y sostenida de decrecimiento del IDH en los próximos años, sin avizorarse el cese en este deterioro. Detener este deterioro y superarlo, implica demanda de políticas públicas en materia de inversión, innovación, y creación de mecanismos de seguridad para la población. Estos datos se confirman y agravan para las Américas, que en palabras de la CEPAL ha sufrido un efecto devastador y desproporcionado en el marco de esta pandemia prolongada.

- j. El contexto pandémico ha sido un catalizador de la virulencia, la polarización política y la desinformación, debido al deterioro de la calidad de vida de la ciudadanía, el crecimiento de las brechas de desigualdad, las limitaciones al ejercicio de los derechos político-electorales, económicos, sociales y culturales; lo cual ha generado insatisfacción y desconfianza en el sistema democrático y sus instituciones. Como consecuencia de este panorama, la incertidumbre y la inseguridad multidimensional provocadas por la pandemia, se han instalado como elementos centrales en nuestras sociedades, desestabilizando las vidas de las personas en el mundo, entorpeciendo las posibilidades de desarrollo humano, esto último como los advierte el PNUD (2022): “Si la incertidumbre ensombrece todos los aspectos del desarrollo humano, socava la capacidad de actuar. Esto puede provocar desempoderamiento.” (p.13).
- k. Estos y otros impactos son evaluados en el trabajo del Observatorio. En lo que se refiere a los índices e indicadores de este informe la lección más importante es la correlación que existe entre esos elementos: derechos humanos y libertades; acceso y ejercicio del poder con sujeción al Estado de Derecho; celebración de elecciones periódicas, libres, justas, basadas en el sufragio universal y secreto; régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y, separación e independencia de poderes. Cuando uno de estos elementos se garantiza, se fortalece, se perfecciona, tiene un efecto directo sobre los demás. Por lo tanto, no hay avance pequeño ni retroceso que deba subestimarse en cada aspecto de la vida democrática de las Américas.

4.2 Riesgos sobre la democracia regional

En la actualidad se ciernen riesgos importantes sobre la democracia regional; la emergencia de posturas autoritarias y regímenes autocráticos, la virulencia, la polarización política y la desinformación; fenómenos que se han acentuado debido al menoscabo causado por la pandemia del COVID-19, todos estos aspectos han incidido de forma directa en el deterioro de la calidad de vida de la ciudadanía, el crecimiento

de las brechas de desigualdad, las limitaciones al ejercicio de los derechos políticos-electorales, junto con los derechos económicos, sociales y culturales, lo cual ha generado insatisfacción y desconfianza en el sistema democrático y sus instituciones.

Este escenario pandémico ha sido tierra fértil para el florecimiento de posiciones extremas que cuestionan a la democracia, emergiendo peligrosamente posiciones y discursos autoritarios y populistas dentro de la región, los cuales no solo cuestionan el funcionamiento de las instituciones básicas de una sociedad democrática, sino que amenazan con moldearlas hacia sus intereses, socavando y debilitando la institucionalidad a través de acciones continuas que colapsan al Estado de Derecho y la vigencia de las libertades fundamentales.

Una evidencia clara de esta situación es el informe del Latinobarómetro 2021, en donde se observa que se detiene la caída en el apoyo a la democracia que venía apreciándose en la última década, hasta alcanzarse en la edición anterior, en 2018, los registros más bajos en el último lustro. La democracia, en ese periodo, no parece pagar la factura de la pandemia. Asimismo, esta última no ha producido cambios abruptos en el posicionamiento de los países respecto al respaldo a la democracia, aunque se siguen apreciando niveles de apoyo más moderados que los alcanzados durante la década de los noventa, lo que no deja de interpretarse como una cierta desafección e indiferencia.

El apoyo a la democracia en la región disminuyó entre el año 2010 y 2018, pasando de 63% a principio de la década a 48% en 2018. En 2020, año de la pandemia, el apoyo a la democracia fue del 49%.

El 13% apoya el autoritarismo y a un 27% les es indiferente el tipo de gobierno que se aplique.

Asimismo, Democracy Index 2021 de The Economist, muestra una nota muy baja de la región en cuanto a la cultura política de las ciudadanía y organizaciones políticas, llegando a obtener 4.53 puntos sobre 10, y 6.64 respecto al ejercicio de las libertades civiles.

Lamentablemente todavía existen en la región países con importantes retrocesos democráticos, los cuales han debilitado sus instituciones democráticas y los elementos esenciales de una democracia representativa señalados en el artículo 4 de la CDI, a través de la concentración del poder en el Ejecutivo, la ausencia de independencia del Parlamento, Cortes y Tribunales de Justicia, la cooptación de los organismos electorales, la vulneración permanente de los derechos humanos por parte de las fuerzas policiales y militares, la ausencia de elecciones libres, justas periódicas, transparentes y competitivas, la persecución y encarcelamiento a opositores y periodistas; aspectos que deterioran la calidad de vida democrática de sus ciudadanos.

Entre problemas y riesgos de la democracia contemporánea a nivel mundial y regional, están: la polarización política, el fanatismo, la desinformación, los mensajes de odio, la violencia política; y, las noticias falsas a través de redes sociales, que han sido la tónica común de los procesos electorales en América Latina entre 2020 y 2022, han desembocado en campañas electorales virulentas y polarizadas, a través de las cuales se desinforma, ataca y desprestigia a quien piensa diferente.

Ahora bien, tradicionalmente se piensa que la polarización es la que paraliza. Sin embargo, lo que realmente provoca la paralización es la falta o la ruptura de puentes entre polos políticos, eliminando los canales de comunicación entre ciudadanos y actores políticos, produciendo actos de movilización social, con alta probabilidad de producir acciones violentas.

Por lo que, a los efectos del análisis del comportamiento de polarización política, no sólo importan los polos, sino también los puentes, las conexiones débiles, que haya entre los polos. El concepto de puentes refiere a que, si se borran esas relaciones, cada uno de los integrantes de cada comunidad pierde contacto con la otra comunidad.

Una forma simplificada de presentar en qué medida la polarización se convierte en problema es entonces en dos ejes: número de polos y número de puentes. Y a partir

de esa matriz de doble entrada se puede realizar una tipología.

Tabla 6: Polarización: puentes y polos

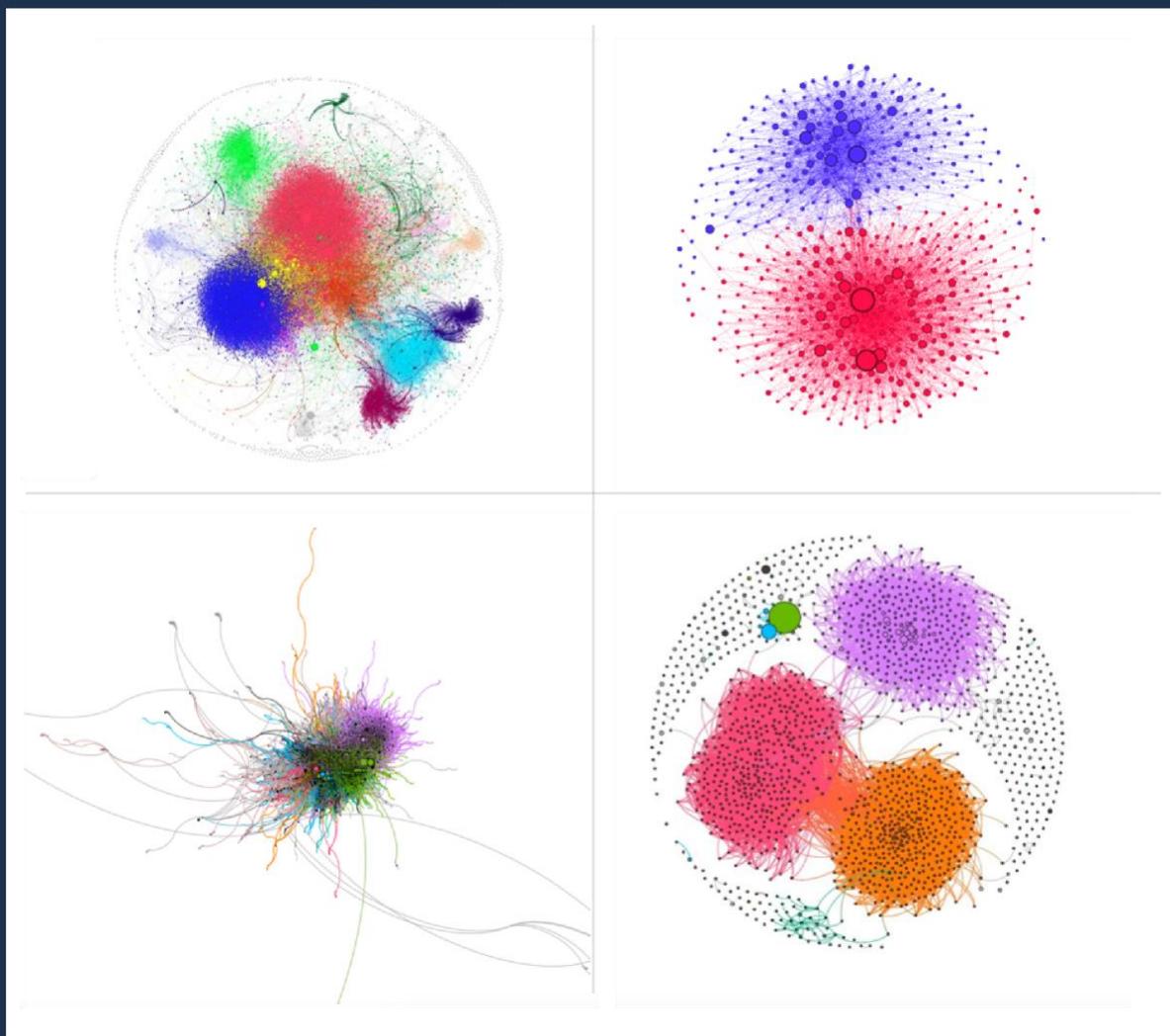
	Muchos Polos	Dos Polos
Pocos Puentes	Faccionalismo	Polarización y Conflicto
Muchos Puentes	Pluralismo Perfecto	Polarización y Convivencia Democrática

Fuente: Observatorio de la OEA. Elaboración propia.

Las plataformas de redes sociales permiten ilustrar esto.

Se presentan a continuación infoespacios de la red Twitter para diferentes países en circunstancias eleccionarias distribuidos en los cuatro cuadrantes, de acuerdo con la matriz anterior.

Gráfico 41: Puentes y polos representados en conversaciones de Twitter



Fuente: Twitter. Elaboración propia.

Los infoespacios de Twitter se corresponden con países que coinciden con la tipología propuesta. En el cuadrante superior derecho se presenta la red de un país polarizado y con conflictos y violencia recurrentes. En el cuadrante superior izquierdo se presenta la red en un país con muchas facciones y pocos puentes, esto se refleja en su parlamento y sufre de una falta de gobernabilidad, también recurrente. En el cuadrante inferior izquierdo se trata de un país con muchas facciones, pero también muchos puentes. Sin ser un pluralismo perfecto, se asemeja mucho.

Finalmente, en el cuadrante inferior derecho se muestran tres polos. No obstante, la comunidad lila no es una comunidad política sino de cuentas del exterior. Las comunidades rosa y naranja son las políticas y muestran gran número de puentes entre ellas. Se trata de un país siempre considerado en altas posiciones de los rankings de diferentes indicadores de Democracia. Además del gran número de puentes tiene otra característica común a los países con fuertes instituciones democráticas y es precisamente la poca capacidad de influencia de los actores del exterior sobre los actores internos.

En resumen, la polarización en las ciencias políticas siempre se ha asociado a la tendencia a la división en la sociedad en posiciones extremas y al conflicto real y potencial. Sin embargo, las ilustraciones que se presentan en este artículo muestran que se tienen que conjugar dos elementos para que aparezca el conflicto real o potencial: las posiciones extremas y los puentes entre ellas. Los puentes también importan para la gobernabilidad aun cuando exista pluralismo de posiciones para que esto no se convierta en faccionalismo. Puentes que aseguren mayor densidad de relaciones entre grupos de interés a nivel económico, grupos de identidad a nivel social y familias ideológicas a nivel político.

A través de las redes sociales se difunde el discurso de odio, no solo en contextos de debate político, sino vinculados a temáticas de racismo, xenofobia, supremacía racial, discriminación, incitación a la discriminación, hostilidad y/o violencia y otros temas, en los cuales existe la carencia de puentes de comunicación, a través de los cuales los individuos puedan intercambiar opiniones, entenderse y desarrollar la capacidad de tolerar la diferencia. Así mismo, la difusión de esta clase de mensaje en redes sociales plantea debates respecto a quien controla estos contenidos, la discrecionalidad de la censura por parte de las plataformas digitales; y el equilibrio con el derecho a la libertad de expresión y opinión.

Las instituciones públicas en el ámbito de sus competencias deben brindar información confiable y verificada a la ciudadanía. Si se pierde la confianza en las instituciones, no hay marco de referencia para la información disponible en las redes.

Los Estados también deben buscar alternativas a la censura directa de la información en redes, principalmente en las acciones de monitoreo.

Las acciones coordinadas entre el Estado y las plataformas sociales son primordiales para la búsqueda de estrategias que reduzcan la desinformación, noticias falsas y los discursos de odio. Una línea de acción permanente vinculada a buenas prácticas en la era digital es un proceso de educación y alfabetización digital que impulse el buen uso de las redes sociales, como un espacio de interacción democrática, en donde los ciudadanos puedan discernir por sí mismos qué es verdadero y qué no lo es. Una ciudadanía que verifique, contraste y contextualice la información que recibe.

Con respecto a las noticias falsas (fake news) estas combinan la información errónea (misinformation) que refiere específicamente a que la información que se está refiriendo es simplemente errónea; y, el concepto de desinformación (disinformation), que lo presenta una persona que sabe que dicha información es falsa, por lo que promueve una mentira en forma deliberada. También existe una tercera categoría, que refiere a información maliciosa (malinformation), la cual es información real que se difunde con el objetivo de dañar a una persona o institución. Además, la existencia de noticias falsas, las cuales son producidas con la intención específica de engañar, no tiene intención de cambiar el pensamiento de quien la lee, sino generar una respuesta emocional, principalmente molestar a quien reconoce la mentira.

El problema que generan es alentar el debate público sobre información que no es correcta alimentando la polarización y los mensajes de odio, como se indica en el capítulo 3 de este documento: *“Pero, como hemos visto, en las redes sociales, prima la polarización, la diseminación de fake news, el consumo selectivo de medios, lo que convierte a cada participante en un espectador encapsulado, ya que no hay una noción de la dimensión real de lo que acontece y circula en la red, sino simplemente en un sector reducido de la misma, que coincide con nuestras creencias generales. Y después, sucedió la pandemia con un impacto directo en la dinámica de los procesos electorales, pero también de las normas sociales que regían hasta ese momento nuestro acontecer cotidiano”*.

De esta forma, la combinación de todos estos elementos ha construido una Democracia Viral, la cual va de la mano con la Infodemia, otro concepto recientemente acuñado, en el marco de la pandemia de COVID-19. La Organización Panamericana de la Salud entiende por infodemia la cantidad excesiva de información vinculada a un tema en particular, la cual puede o no ser correcta, pero que dificulta a las personas encontrar fuentes confiables. Al respecto en el capítulo 3 de este documento se determinó que: *“Cuando combinamos ambos conceptos, nos encontramos que las Redes han masificado su producción durante la pandemia, todos los países debieron establecer algún tipo de restricción de circulación para sus ciudadanos, cuarentenas estrictas, intermitentes o inteligentes. Y, por lo tanto, se buscaron nuevas formas o se explotaron formas existentes de comunicación, siendo las redes el de mayor crecimiento. Nuestras interacciones se volvieron principalmente digitales. Y los gobiernos también se volcaron de lleno hacia las mismas”* (OPS, 2020).

Por lo tanto, como se indica en el capítulo 3 del presente documento: *“La polarización extrema en términos cívicos, atenta contra la paz social, ya que la misma podría trasladarse desde el uso propio de personas identificadas con posturas extremas en las redes sociales, a un reconocimiento identitario que materializara su descontento, principalmente hacia conflictos sociales, no solo contra el arco político oponente, sino también hacia cualquier grupo identitario que se entendiera alineado con el grupo político de referencia”*.

En una sociedad democrática, es imprescindible el respeto a la diversidad, al pluralismo, a la libertad de expresión y opinión, que son pilares fundamentales de una convivencia social pacífica. Por tanto, el proceso de polarización es un proceso de homogeneización, en el cual diferentes grupos identitarios terminan por alinearse detrás de un grupo identitario que sostiene una propuesta política. Por lo tanto, esta homogeneización reduce las diferencias, las simplifica, y corta las relaciones entre los grupos diversos previamente existentes, al momento de ser absorbidos en la gran masa.

4.3 Problemas y desafíos para la democracia en las Américas

En virtud de lo expuesto la democracia regional debe afrontar los siguientes problemas fundamentales: 1) Superar el “pandemic backsliding”; 2) Reducir la brechas económicas y sociales ensanchadas por la pandemia; 3) Afrontar la emergencia de posturas autoritarias y regímenes autocráticos, como también la virulencia, la polarización política y la desinformación, a través del robustecimiento de las instituciones democráticas y la alfabetización digital; y 4) Superar la débil integración regional.

Respecto a superar el “pandemic backsliding”, los países de la región deben observar la proporcionalidad y temporalidad de los estados de excepción, emergencia y calamidad pública bajo los parámetros establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la modulación de sus respectivas Cortes y Tribunales constitucionales, esto con la finalidad de que las atribuciones del Poder Ejecutivo no invadan las de otras instituciones estatales.

En este sentido, es necesario regular bajo el ordenamiento jurídico interno, los aspectos de gestión de la crisis, garantizando la continuidad en el funcionamiento y el acceso a los servicios de las entidades estatales, en especial el Parlamento y la Cortes y los Tribunales de Justicia, además de mejorar la coordinación entre las diversas entidades estatales nacionales y subnacionales para el manejo de las crisis, no solo sanitaria sino cualquier emergencia que se produzca dentro de cada uno de los países del hemisferio.

La adopción de estas medidas contribuiría a mejorar la separación e independencia de los poderes públicos, propiciando una mayor comprensión y respeto a las atribuciones constitucionales y legales conferidas a cada uno de los organismos del Poder Público, reduciendo las posibilidades de discrecionalidad y la arrogación de funciones que podrían vulnerar los derechos de los ciudadanos. Se requiere adoptar un enfoque de preservación y tutela de derechos en el amparo de las decisiones del

Poder Público dentro del cual se mire la integralidad y las interrelaciones entre los diversos grupos de derechos humanos.

En cuanto a las brechas económicas y sociales ensanchadas por la pandemia, es indudable que se acrecentaron desde el 2020 todos los niveles de pobreza, inequidad en el acceso a la salud, desigualdad, desempleo, exclusión; retrocediendo todos los avances sostenidos que la región había alcanzado durante los últimos años. El afrontar esta problemática compleja requiere de la generación de acuerdos a largo plazo entre las diversas fuerzas políticas, grupos sociales y ciudadanos dentro de los diversos países de la región.

El reto para las democracias de la región es reducir las brechas económicas y sociales ensanchadas por la pandemia, bajo un enfoque multidimensional el cual amplie la visión de la pobreza y desigualdad más allá de la carencia de bienes materiales y económicos, sino que propicie el desarrollo humano integral bajo el cual “(...) las personas lleven una vida que valoren mediante el aumento de sus capacidades, algo que no se limita a los logros en materia de bienestar, sino que incluye la capacidad de actuar y las libertades.” (PNUD, 2022, p. 13). De este modo, se amplía el bienestar de las personas como también su capacidad de resiliencia pudiendo reponerse en el menor tiempo posible de los shocks que enfrentamos en una época de incertidumbres como es la actual.

En este sentido, como lo recomienda el PNUD-ONU las políticas e instituciones públicas deben priorizar las inversiones que prioricen el desarrollo humano basado en la naturaleza, servicios públicos universales, bienes públicos globales y preparación respecto a amenazas naturales, las cuales permitan mejorar las capacidades de las personas y países para encarar retos emergentes, como lo recomienda el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: “La inversión debería ser el nexo de unión. El desarrollo humano basado en la naturaleza puede proteger y mejorar los recursos naturales al tiempo que protege a las personas de las crisis, fomenta la seguridad alimentaria y económica y amplía el abanico de opciones disponibles.” (PNUD, 2022, p.21).

La creación y el reforzamiento de mecanismos de seguridad social para toda la población se orienta a ofrecer diversas herramientas de soporte a las personas en épocas de incertidumbre generalizada, de ahí la necesidad de fortalecer y ampliar sistemas de protección social, acceso a servicios básicos, protección de derechos humanos, deliberación pública y oportunidades para la amplia participación. Al respecto el PNUD (2022) indica: “Los seguros ofrecen una fuerza estabilizadora esencial ante la incertidumbre. Para empezar, es necesario revitalizar y modernizar las estructuras que gestionan diversos riesgos en la vida de las personas, principalmente en diversas formas de protección social, incluidas las personas con un empleo informal u otros trabajos precarios, como las que tienen un empleo esporádico. Tenemos que invertir el rumbo y alejarnos de la segmentación del riesgo para acercarnos a una distribución del riesgo más amplia.” (p.21)

El impulso de la innovación se dirige a lograr una adaptación de las personas respecto a los nuevos retos y emergencias que se presenten en el futuro, lograr la eficiencia energética, la innovación social, abordar a la desinformación, mejorar la alfabetización mediática y digital, generando sistemas de datos e indicadores que permitan a las instituciones públicas y gobernantes tomar decisiones en base a información actualizada y certera.

De esta forma, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo refiere que: “La innovación será crucial para afrontar con éxito los desafíos que tenemos por delante, que son muchos, imprevistos y desconocidos. Contamos ya con algunas herramientas listas para utilizar, mientras que otras se podrán modificar y actualizar para adaptarlas a los nuevos contextos. También será necesario crear otras desde cero. En parte, la innovación guarda relación con las nuevas tecnologías y con garantizar que lleguen a todas las personas” (PNUD, 2022, p.22)

En este contexto, los procesos electorales y las transiciones democráticas, las agendas comunes, el multilateralismo y el diálogo político son los espacios y los instrumentos ideales para alcanzar dichos acuerdos y consensos entre los distintos actores políticos que ejercen o buscan ejercer el poder público. Es necesario dejar atrás la idea de que las elecciones son campos de batalla en los cuales debe exterminarse al rival político,

por el contrario, deben ser espacios de encuentro dentro de los cuales la generación de agendas y políticas públicas sean consensuadas con base en la legitimidad de la votación popular que permitan una gobernanza adecuada y el ejercicio de una oposición democráticas.

Afrontar la emergencia de posturas autoritarias y regímenes autocráticos, la virulencia, la polarización política y la desinformación; demanda de instituciones democráticas fuertes y ciudadanos críticos y vigilantes ante las amenazas al régimen democrático. En este sentido, la alfabetización digital de los ciudadanos es indispensable para que puedan encontrar, identificar, evaluar y usar la información que proporcionan los medios digitales de manera efectiva.

Esta tarea en gran medida se encuentra bajo la responsabilidad de las autoridades encargadas de la instrucción o educación pública a nivel nacional, sin embargo, esto no excluye que se agreguen o sumen a dicha tarea otros organismos estatales, específicamente los electorales. En este sentido, la alfabetización digital se inserta dentro de la educación cívica y democrática o formación democrática, la cual es una función propia y específica de los organismos electorales otorgada por los respectivos marcos constitucionales o legales de cada país, siendo necesaria para el éxito del proceso electoral y el ejercicio responsable de los derechos políticos-electorales.

El fortalecimiento de los organismos electorales y de los partidos políticos es necesario para el ejercicio de la participación política en condiciones de equidad, confianza y certeza, por lo cual la vigencia de sociedades democráticas en la gran mayoría de países de la región permite incorporar las reformas necesarias para llevar a cabo este fin.

La débil integración regional exige que se refuercen los foros e instituciones regionales bajo un principio democrático, el cual amplíe procesos reales de cooperación horizontal entre los países del hemisferio cuando existan debilidades dentro sus democracias, que permitan el intercambio de experiencias y la difusión de buenas prácticas en materia de democracia y derechos humanos.

La necesidad de contar con instituciones regionales fortalecidas y atentas a las necesidades de los Estados y pueblos americanos, dispuestas a llevar adelante la cooperación y solidaridad hemisférica, se mostró como una necesidad imperiosa para coordinar de manera colectiva estrategias e iniciativas comunes, tendientes a afrontar la pandemia y las amenazas sobre la democracia regional.

El nuevo regionalismo y multilateralismo implica la necesidad de una cooperación global y regional, bajo principios de solidaridad, pluralismo e inclusión, en diversas áreas: sanitaria, económica, social, ambiental, entre otras.

Los organismos del Sistema Interamericano, en especial el Consejo Permanente de la OEA, la Secretaría General y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han desarrollado un trabajo permanente e ininterrumpido durante la pandemia, migrando a formatos de reuniones y de trabajo virtuales, presenciales e híbridas, que han facilitado debates sobre varios temas, entre los que se encuentran: las medidas de restricción proporcionales, temporales, y apegadas a los marcos constitucionales y convencionales para la gestión de la pandemia; la atención de grupos vulnerables y la necesidad de atender las brechas generadas por la pandemia; el fortalecimiento de los sistemas sanitarios, los desafíos de la era post-covid; la crisis migratoria regional; la situación de presos políticos; el agravamiento de situación política y humanitaria; las reformas judiciales que alteran la independencia de poderes; el deterioro democrático y el debilitamiento institucional; debates urgentes y específicos sobre situaciones particulares de los países miembros de la Organización.

Un gran ejemplo puede encontrarse en el proceso de vacunación en las Américas, que ha reflejado la necesidad de estrechar los mecanismos de cooperación e integración regional, puesto que se ha desarrollado de forma heterogénea y atomizada en cuanto a su avance y cobertura. En términos generales según la OPS-OMS determinan que hasta inicios de octubre de 2022 en la Américas han sido administradas un total de 2.017.400.1245 de dosis desde que inició el proceso de vacunación en la región alcanzado un total de 51 países y territorios. Desagregando esta cifra total de vacunas administradas, las primeras dosis alcanzan los 719.233.958, en cuanto a las segundas dosis llegan a las 689.884.904. Respecto a los esquemas completos de vacunas con

sus refuerzos la cifra regional alcanza los 717.071.279 de dosis, mientras que las dosis únicas han alcanzado la cantidad de 28.163.422 de dosis. (OPS, 2022)

Pese a estos datos generales, los países de la región se caracterizaron por una adquisición atomizada de las vacunas. Cada Estado negoció individualmente con las empresas farmacéuticas estos insumos a través de sus canales diplomáticos y comerciales, impulsando débilmente una adquisición como bloque regional o por medio de mecanismos de cooperación colectivos.

El desarrollo de los programas de vacunación en la región fue heterogéneo, avanzando de forma rápida y eficiente en unos países y estancados en otros. Con respecto al porcentaje de cobertura de vacunación de la población, muestra una disparidad en el acceso a la vacuna y en la fortaleza de sus sistemas sanitarios. En el indicador de esquemas completos por cada 100 habitantes, evidencia que existen un grupo de países con bajísimos porcentajes de inoculación de la población cuyos porcentajes se sitúan entre el 1,9 por ciento al 40 por ciento. Por otro lado, dentro de este mismo indicador, otro grupo de países de la región ha rebasado el 50 por ciento de su población vacunada, llegando a alcanzar altos porcentajes entre el 80 por ciento y el 97 por ciento. Al respecto la CEPAL (2022) señala:

Dada la importancia del proceso de vacunación para controlar la triple crisis desatada por la pandemia, qué importante habría sido el tener mejores resultados en lo que tiene que ver con su desarrollo, producción, adquisición y distribución para que sea oportuna, equitativa, accesible, segura y efectiva.

En este marco, el desarrollo de iniciativas regionales de carácter multilateral para asumir de forma colectiva el reto de democratizar el acceso a las vacunas impulsadas desde la OPS y la OMS como el programa COVAX, permiten mejorar la posición de la región en la negociación y adquisición de estos insumos médicos dentro de los mercados globales, priorizando a los países cuyas capacidades sanitarias sean débiles. Este esfuerzo colectivo en materia sanitaria permitirá reducir paulatinamente la dependencia externa de la región, respecto de los países y bloques supranacionales que controlan la producción de vacunas, tecnología e insumos sanitarios.

Desde la OEA, a través de diversas resoluciones del Consejo Permanente se ha instado a los Estados americanos a desarrollar estrategias comunes para garantizar el acceso equitativo a las vacunas y a los sistemas sanitarios a toda su población, garantizando sus derechos a su salud y vida de los ciudadanos, propiciando mecanismos comunes de negociación, financiamiento, logística, donación, etc., entre los países americanos, además de la cooperación bilateral y multilateral al interior de la región.

La cooperación y la solidaridad es fundamental para el fortalecimiento de las iniciativas regionales, permite impulsar la cooperación entre los Estados de la región, ampliando y mejorando las capacidades a nivel nacional o regional en materia sanitaria; vinculándose de esta manera al desarrollo y producción de materias primas, vacunas, pruebas diagnósticas y tratamientos, de manera que se amplíen los porcentajes de vacunación en los países con menor indicadores de inmunización, compartiendo las estrategias exitosas y las lecciones aprendidas en este proceso.

Finalmente, la construcción de democracias resilientes no implica solo la celebración periódica y transparente de elecciones en las cuales se ejerzan los derechos políticos y electorales, sino también demanda que las agendas públicas y privadas a través de la inversión, la innovación y el establecimiento de medidas de seguridad social aborden el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y el cierre de brechas, siendo fundamental para que las personas y los pueblos bajo un enfoque de desarrollo humano desarrollen sus capacidades y competencias para afrontar la incertidumbre y los shocks provenientes del contexto mundial y actual regional.

El fortalecimiento de los elementos sustantivos de una democracia representativa impulsa la participación de los actores públicos y privados en torno temas comunes, tendiendo puentes de comunicación entre sectores diversos, logrando acuerdos y consensos en problemáticas comunes.

La resiliencia implica abordar a las nuevas realidades, retos y problemas de la democracia en nuestro hemisferio de forma colectiva y con una mirada continental los nuevos desafíos globales.

El multilateralismo dentro del ámbito interamericano es indispensable para propiciar una estrategia que enfrente los múltiples desafíos de la post-pandemia en materia económica, social, cultural, ambiental, a través de una renovada institucionalidad regional adaptada a las nuevas realidades vigentes en nuestro hemisferio.



Anexo I

Metodología del Observatorio para la democracia en las Américas

Introducción

El Observatorio de la Democracia de las Américas ha establecido el estándar democrático interamericano, contemplado de forma amplia e integral en la Carta Democrática Interamericana (CDI), como el punto de referencia para su trabajo de análisis respecto a la democracia hemisférica, tomando en cuenta su vinculación con los diversos ámbitos políticos, sociales y económicos en los países de la región.

De esta forma, la Carta Democrática Interamericana establece en su artículo 3 el estándar democrático regional, al fijar los elementos esenciales de la democracia representativa como son: la vigencia de los derechos humanos; celebración de elecciones libres, periódicas y justas; existencia de un Estado de Derecho; pluralidad de partidos políticos y separación e independencia de los poderes públicos.

La Carta Democrática Interamericana amplía el contenido de este estándar tradicional al establecer en su artículo 7 los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad del sistema democrático con el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos contemplados en el catálogo del corpus iuris interamericano y universal.

También incluye elementos como: la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y responsabilidad de la Administración, así como el respeto de los derechos sociales, de la libertad de expresión y de la prensa como componente esencial para el ejercicio de la democracia (artículo 4. CDI); la fortaleza de los partidos y organizaciones políticas (art. 5 CDI); el derecho y la responsabilidad de participar y de promover la participación en las decisiones que les atañen a los ciudadanos (art. 6 de la CDI); el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos (art. 8 de la CDI); la eliminación de toda forma de discriminación (art. 9 de la CDI); el ejercicio efectivo y pleno de los derechos laborales, así como

desarrollo integral, el combate a la pobreza y el desarrollo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (artículos 11 a 16 de la CDI).

Estos siete componentes determinan la resiliencia o calidad de la democracia. En un sentido multidimensional, se propone que la interdependencia entre el acceso a derechos y democracia resulta en una secuencia de retroalimentación virtuosa conducente a la construcción de un nuevo enfoque de Democracias, para una mejor representación social, económica y política.

Como puede observarse el estándar democrático interamericano derivado de la Carta Democrática Interamericana es amplio, multidimensional e interdisciplinario, que toma en cuenta que los países de las Américas no son una unidad de análisis homogénea. Aunque es posible formular clústeres de países que comparten ciertas características generales, cada caso tiene sus particularidades, por lo cual el Observatorio ha establecido una metodología tridimensional: deductivo, inductivo e hipotético-deductivo para abordar, analizar y establecer conclusiones, alertas y recomendaciones respecto a la democracia de la región desde varias aristas políticas, económicas y sociales.

Para ello ha recopilado, cotejado, comparado y actualizado más de 2.500 datos recogidos de indicadores e índices especializados y acreditados en todo el mundo, que cubren buena parte de los países del continente americano, para los 34 Estados miembros de la OEA, los cuales poseen indicadores y variables que abordan a la democracia electoral, los derechos y libertades fundamentales (democracia liberal) y el Estado de Derecho (democracia constitucional). Estos datos e indicadores cuantitativos y cualitativos han sido escogidos al englobar los elementos que configuran el estándar democrático contemplados en la CDI, además poseen un criterio de generalidad al ser utilizados de forma permanente para observar el estado de las democracias a nivel mundial, como también son viables de obtener al estar disponibles públicamente en los portales especializados.

Metodología

La metodología utilizada por el Observatorio establece como paradigma teórico el estándar democrático fijado en la Carta Democrática Interamericana respecto a los elementos esenciales de la democracia representativa y su vinculación con el ejercicio de derechos y libertades fundamentales.

El primer paso de la metodología fue la recopilación de datos^{III} y la construcción de una base de datos -que combina indicadores cuantitativos y cualitativos- que cubren los 34 Estados miembros. La base de datos se construyó sobre un número importante de indicadores de fuentes variadas, de buena reputación, confiables y abiertas (según las fuentes, y en algunos casos, con los últimos datos disponibles en 2020-2021). Entre ellas: Varieties of Democracy (Universidad de Gotemburgo, Suecia), el Economist (Democracy Index, Reino Unido), el Bertelsmann Transformation Index (Alemania), el Fragile States Index (FSI; antes el Failed States Index, The New Humanitarian 2019, USA), el Global Peace Index (GPI, Institute for Economics & Peace, USA), Inform Index (Joint Research Center of European Commission), Transparencia Internacional (Berlín, Alemania), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Mundial.

Una vez recopilados estos datos e indicadores, se procedió al segundo paso, que consistió en su agrupación en 5 índices que representan los elementos esenciales de la democracia, acorde al artículo 3 de la CDI, a saber:

- Índice de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- Índice de acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho, que contempla también los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia.
- Índice de celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.
- Índice del régimen plural de partidos y organizaciones políticas.
- Índice de separación e independencia de los poderes públicos.

El tercer paso fue el análisis de otras fuentes internas que produce la Organización y la CIDH, tales como: 1) los informes y relatorías de la CIDH; 2) información del Consejo

Permanente y 3) información generada en el contexto de las observaciones electorales, tales como los Informes de las Misiones de Observación Electoral. También el análisis de fuentes externas (BID, CEPAL, etc.)

El último paso consistió la elaboración del informe sobre la Democracia en las Américas, basado en el análisis y observación de: i) los datos e indicadores de los 5 índices del Observatorio (este proceso de análisis y observación integral se realiza desde la perspectiva de los elementos esenciales de la democracia (Art. 3, CDI), los componentes fundamentales del ejercicio del poder (Art. 4), la interdependencia entre democracia y derechos humanos (Arts. 7 y 8), así como con las dimensiones sociales (Arts. 11 a 13), y ii) fuentes internas y externas.

El informe ofrece una visión multidimensional de la democracia regional, estableciendo la interdependencia entre el acceso a derechos y democracia, para una mejor representación social, económica y política de las realidades de nuestro continente. El informe muestra las tendencias de los sistemas democráticos de la región, identifica las limitaciones y los desafíos que enfrenta. De esta manera, el Observatorio provee información para promover decisiones informadas en los Estados miembros y en la Secretaría General a partir de los datos, las lecciones aprendidas y las mejores prácticas; articulando esfuerzos en la generación de insumos sobre la temática democrática.

▣ La recopilación de datos conllevó la revisión y actualización periódica de estos indicadores, así como su constante monitoreo, normalización, estandarización y análisis, de modo que las observaciones sean comparables entre sí.

Anexo II

Construcción índices ODA (Capítulo 2)

Metodología de imputación de datos faltantes

Para completar los datos faltantes se aplicó la técnica de imputación múltiple con simulaciones repetidas utilizando el método Monte Carlo. Los resultados se combinaron para proporcionar resultados estimados e intervalos de confianza que tienen en cuenta la incertidumbre introducida por los valores faltantes. Se realizó una imputación multivariante mediante regresión lineal. Cuando fue posible, se imputaron datos comparando con países del mismo clúster.

Análisis de correlación

A partir de los índices modelizados a partir de la Carta Democrática Interamericana, se procedió a realizar un análisis de correlación. El análisis de regresión es un término amplio para un conjunto de metodologías utilizadas para predecir una variable de respuesta a partir de una o más variables predictoras. En general, el análisis de regresión se puede usar para identificar las variables explicativas que están relacionadas con una variable de respuesta, para describir la forma de las relaciones involucradas y para proporcionar una ecuación para predecir la variable de respuesta a partir de las variables explicativas. El modelo de regresión lineal múltiple propuesto cumple los supuestos estadísticos de Normalidad, Independencia, Linealidad y Homocedasticidad.

Modelo Lineal de los Índices:

ASSESSMENT OF THE LINEAR MODEL ASSUMPTIONS

USING THE GLOBAL TEST ON 4 DEGREES-OF-FREEDOM:

Level of Significance = 0.05

Call: gvlma(x = fit)

Value	p-value	Decision	
Global Stat	6.60509	0.15829	Assumptions acceptable.
Skewness	3.13988	0.07640	Assumptions acceptable.
Kurtosis	3.38018	0.06598	Assumptions acceptable.
Link Function	0.02726	0.86887	Assumptions acceptable.
Heteroscedasticity	0.05777	0.81005	Assumptions acceptable.

Se realiza una comparación bivariada de las relaciones.

Fit <- lm(Índice de Acceso y Ejercicio del Poder ~ Índice de Elecciones + Índice de Participación Ciudadana + Índice de Pluralismo Político + Índice de DDHH y Libertades Fundamentales + Índice de Separación de Poderes, data = oda_indx_df)

summary(fit)

Call:

lm(formula = Índice de Acceso y Ejercicio del Poder ~ Índice de Elecciones + Índice de Participación Ciudadana + Índice de Pluralismo Político + Índice de DDHH y Libertades Fundamentales + Índice de Separación de Poderes, data = oda_indx_df)

Residuals:

Min	1Q	Median	3Q	Max	
-0.86094		-0.16085	0.05146	0.17013	0.58423

Coefficients:

Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
----------	------------	---------	----------

Índice de Acceso/Ejercicio del Poder	0.0008349	0.0676068	0.012	0.99028
Índice de Elecciones	0.0834906	0.3500713	0.238	0.81419
Índice Participación Ciudadana	0.1667812	0.2245979	0.743	0.46732
Índice de Pluralismo Político		-0.4200658	0.3304109	-1.271
	0.21979			
Índice de DDHH y Libertades Fundamentales-	0.2292642		0.3091174	-0.742
	0.46785			
Índice de Separación de Poderes	0.7754568	0.1742776	4.450	0.00031 ***

Signif. Codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.329 on 18 degrees of freedom

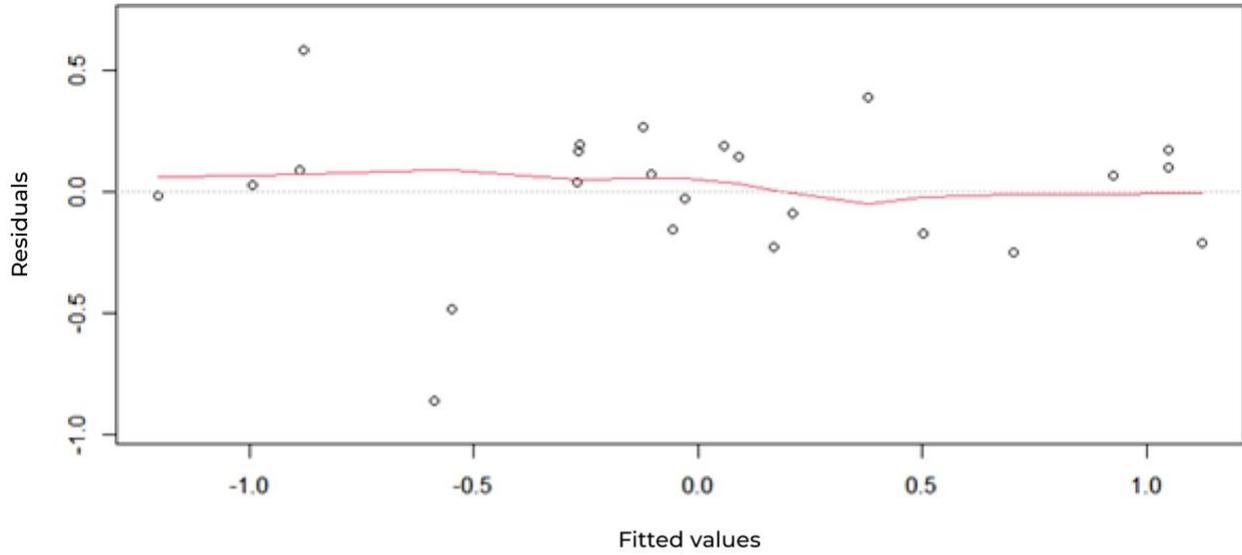
Multiple R-squared: 0.8395, Adjusted R-squared: 0.795

F-statistic: 18.83 on 5 and 18 DF, p-value: 1.378e-06

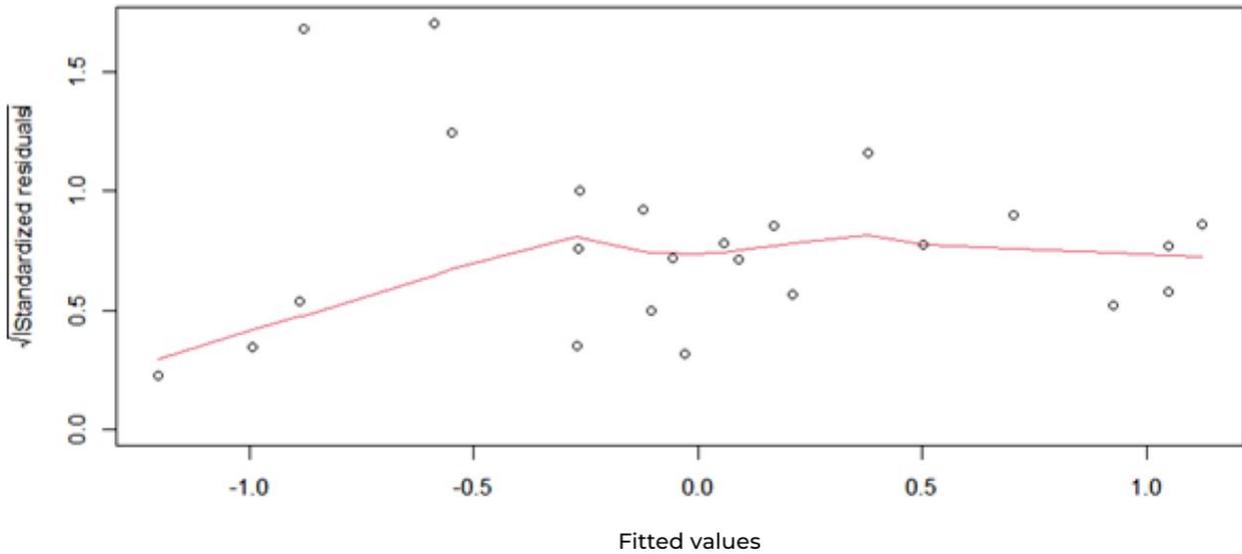
Cuando hay más de una variable predictora, los coeficientes de regresión indican el aumento en la variable dependiente por un cambio de unidad en una variable predictora, manteniendo constantes todas las demás variables predictoras. Por ejemplo, el coeficiente de regresión para Índice de Participación Ciudadana es 0.17, lo que sugiere que un aumento del 1 por ciento en el Índice de Acceso y Ejercicio del Poder (Acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado derecho) está asociado con un aumento del 0.17 por ciento en la Participación de la ciudadanía como condición necesaria "para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia", controlando por Índice de Elecciones, Índice de Pluralismo Político, index5 e Índice de Separación de Poderes. El coeficiente es significativamente diferente de cero en el nivel $p < .0001$ solamente en Índice de Separación de Poderes (Separación e independencia de los poderes políticos). También se han calculado los valores extremos, para comprender cuáles países no se ajustan bien al modelo propuesto. Tal cual puede observarse en el gráfico de Distancia de Cook.

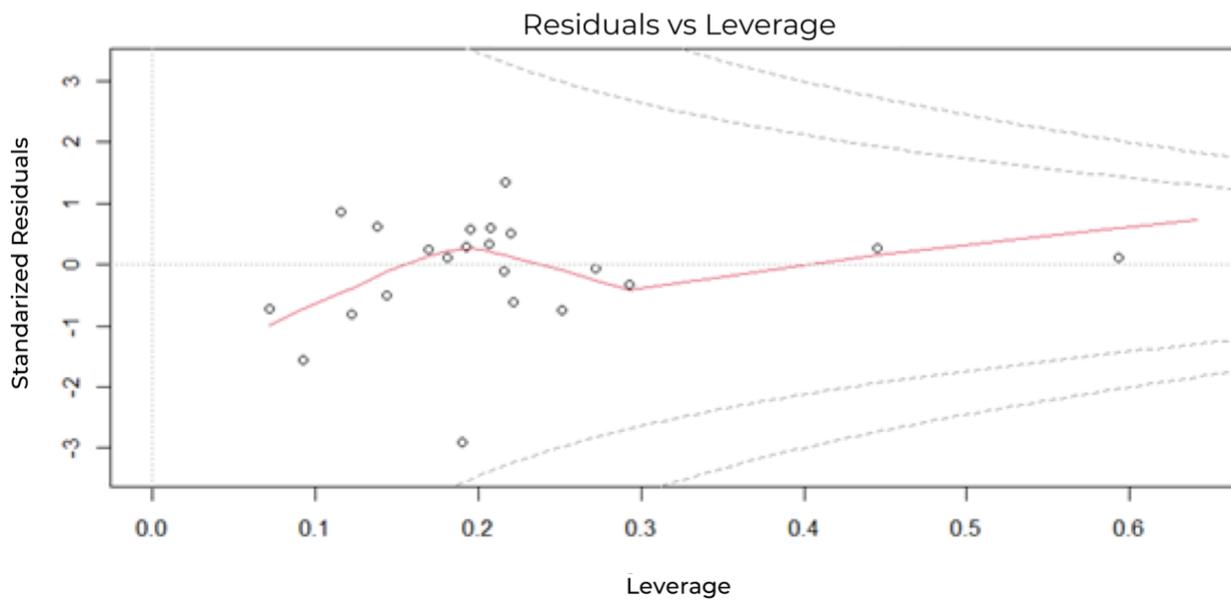
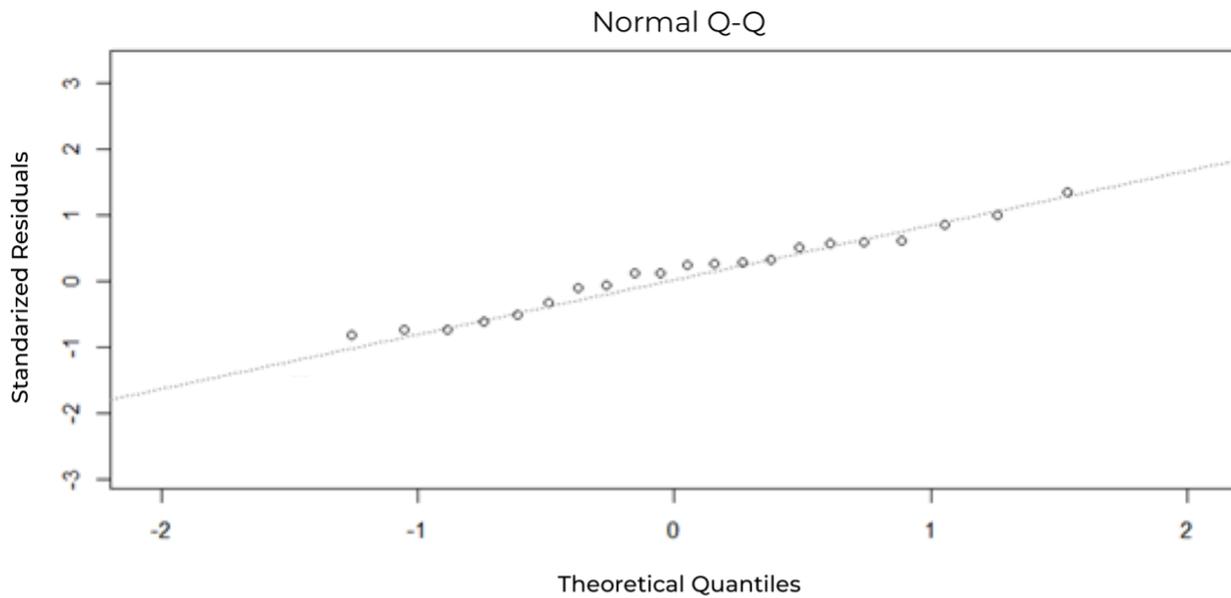
Diagnósticos de regresión:

Residuals vs Fitted



Scale-Location





Diagnósticos de Regresión con Interacciones:

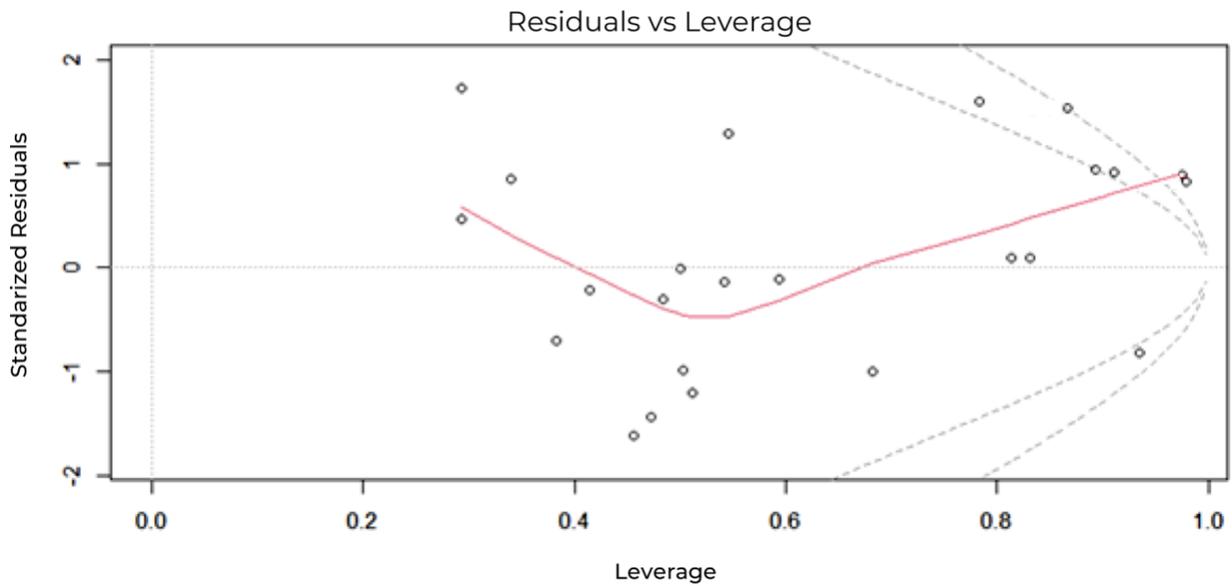
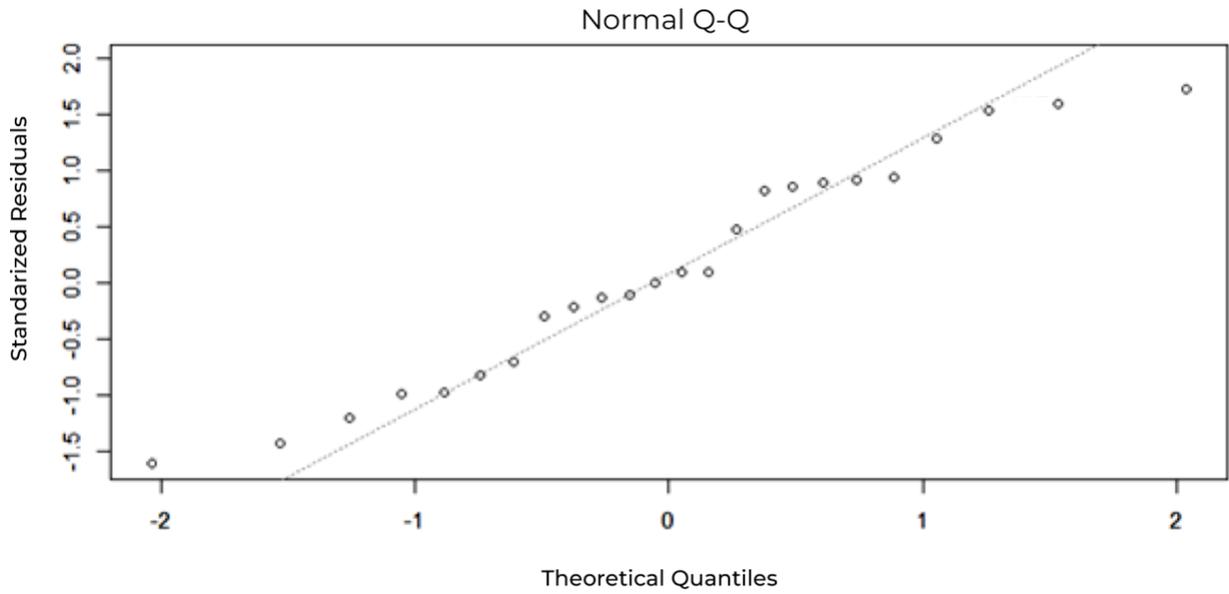
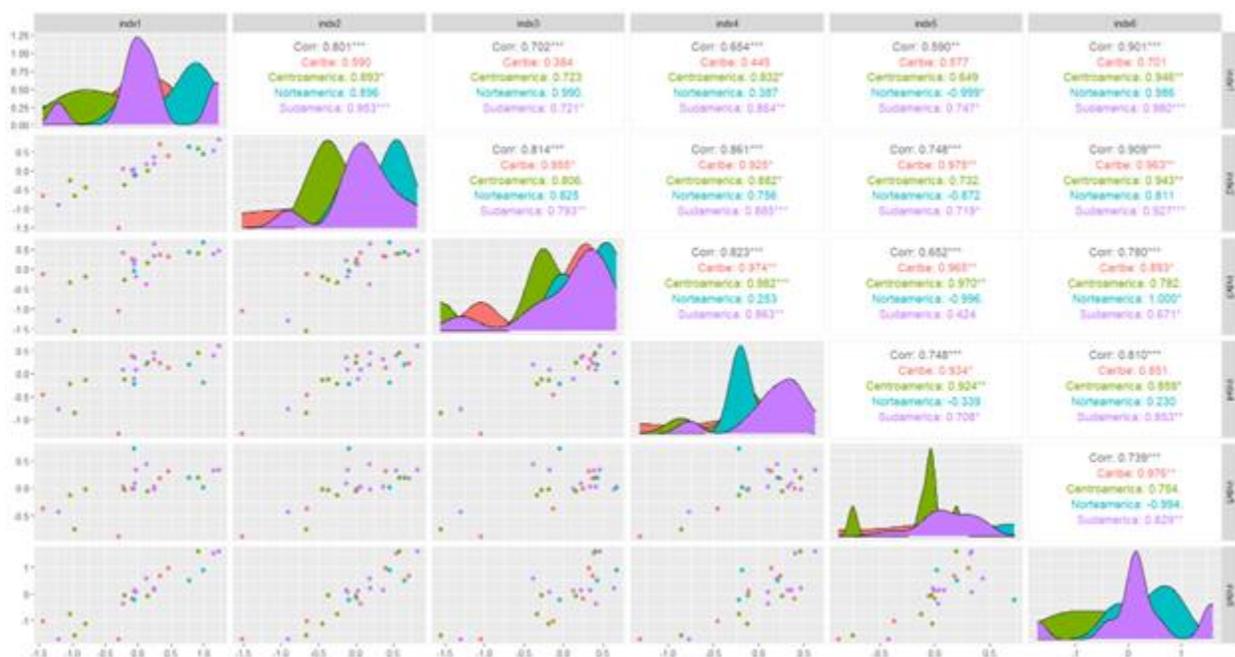


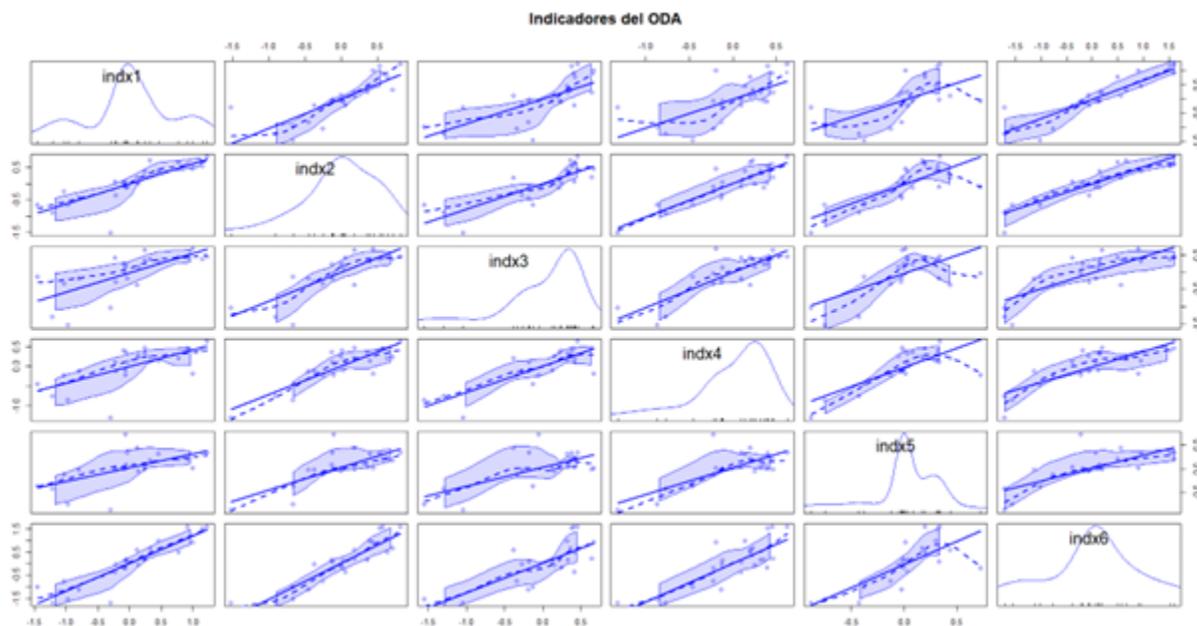
Gráfico: Análisis de Correlaciones y Clusters



La gráfica de análisis de correlaciones y clusters geográficos ilustra el desempeño de diferentes sub-regiones geográficas en cada índice y cómo este desempeño ayuda a predecir el desempeño en los otros índices del observatorio.

Código	Componentes Esenciales CDI
indx1	Acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado derecho
indx2	Celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto
indx3	Participación de la ciudadanía como condición necesaria "para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia"
indx4	Régimen plural de partidos y organizaciones políticas

indx5	Respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales
indx6	Separación e independencia de los poderes políticos



Anexo III

Indicadores de alto y bajo desempeño de los índices:

Qué mide cada indicador y fuentes (Capítulo 2)

En este anexo se presenta de manera más detallada qué miden los indicadores de alto y bajo desempeño de cada índice y se señalan las respectivas fuentes.

Índice 1: Respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales

Los indicadores de mejor desempeño en las Américas, en este índice, son: muertes por conflicto interno organizado (Global Peace Index, GPI); cantidad y duración de los conflictos internos (GPI) e intensidad de conflictos internos (GPI). Mientras que los dos primeros se explican por sí mismos, el indicador de intensidad de conflictos internos es una evaluación cualitativa desarrollada en conjunto entre especialistas del *Economist Intelligence Unit* y del *Institute for Economics and Peace* que mide la probabilidad del desarrollo de diferendos entre e intra-países. A modo de análisis comparativo inter-regional, las últimas mediciones del Índice de Paz Global (GPI) ubican a las Américas detrás de Europa y Asia-Pacífico y por encima de Rusia-Eurasia, África Subsahariana, el Sudeste Asiático, Medio Oriente y África del Norte en materia de conflictividad.¹²

Los indicadores que también muestran un alto desempeño son: libertad civil privada (Varieties of Democracy, V-Dem), libertad de expresión académica y cultural (V-Dem) y libertades civiles (V-Dem). La metodología de V-Dem define el progreso en libertades civiles como la disminución de la violencia física cometida por agentes del gobierno y la ausencia de restricciones de las libertades privadas y políticas por parte del gobierno.¹³

En contraste, los indicadores de más bajo desempeño, siempre a nivel de media regional, se vinculan a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

La tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacimientos) y el indicador de desigualdad en educación denotan, respectivamente, la problemática situación en

¹² Institute for Economics and Peace, Global Peace Index (2022), disponible en: <<https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/06/GPI-2022-web.pdf>>

¹³ Para consultar la metodología y datos históricos del proyecto Varieties of Democracy: <<https://www.v-dem.net/static/website/img/refs/methodologyv111.pdf>>

materia de salud y educación. Los indicadores de empleo vulnerable (por ciento del empleo total) y de nivel de cumplimiento de derechos laborales, señalan a la precariedad del trabajo y de la libertad sindical - fenómenos aún más sensibles de cara al bajo porcentaje de la población cubierta por sistemas de protección social. Mientras tanto, la tasa de extracción anual de agua dulce como porcentaje de los recursos internos, y la proporción de la población urbana que vive en barrios marginales funcionan como advertencias acerca del acceso a los derechos a un medioambiente sano, al agua y saneamiento y a una vivienda digna.

Dos indicadores se destacan en materia de derechos a salud y educación. El indicador que mide la tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos) funciona como proxy para el acceso a la salud de manera más amplia y se basa en estimaciones desarrolladas por el Grupo Interinstitucional de las Naciones Unidas (UNICEF, OMS, Banco Mundial, División de Población de UN DESA). El índice de desigualdad en educación compilado por UNESCO y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo describe la distribución de recursos para comunidades socialmente excluidas (por ejemplo: financiamiento a las escuelas; disponibilidad de maestros y personal escolar calificado; acceso a tecnología de información y comunicación, entre otros).

Tres indicadores, en lo que respecta a derechos laborales. La tasa de empleo vulnerable estimada por la Organización Internacional del Trabajo mide la proporción de trabajadores familiares auxiliares y trabajadores independientes cuyo empleo a menudo se caracteriza por ingresos bajos o inciertos, baja productividad y/o condiciones laborales difíciles que limitan el acceso a derechos fundamentales por parte de los trabajadores. El indicador de nivel de cumplimiento de derechos laborales (libertad de asociación y negociación colectiva) mide el acceso a derechos fundamentales del trabajo a nivel nacional, con base en base en la legislación vigente en cada país y de a seis criterios del organismo de control de la OIT. El indicador de proporción de la población cubierta por sistemas de protección social refleja la proporción de personas efectivamente cubiertas por los principales componentes de la protección social: prestaciones por hijo y maternidad, apoyo a personas sin trabajo, personas con discapacidad, víctimas de accidentes de trabajo y personas mayores.¹⁴

Dos indicadores destacados se refieren a la agenda de derechos ambientales, agua y saneamiento y acceso a vivienda. En primer lugar, el indicador de extracción anual de agua dulce (FAO) mide el estrés en la disponibilidad de agua, entendiendo que la gestión adecuada de los recursos hídricos es un componente crítico del crecimiento, la reducción de la pobreza y la equidad. En segundo lugar, el indicador que mide la

¹⁴ Para más información acerca de la metadata de cada indicador, consultar UNSTAT, SDG indicator metadata, disponible en <<https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-08-08-02.pdf>>

proporción de la población urbana que vive en barrios marginales subraya el déficit habitacional y el acceso desigual a una vivienda digna en las ciudades de nuestra región.

Otros indicadores de bajo desempeño están vinculados a la agenda multidimensional de seguridad son: los indicadores de orden y seguridad; de justicia penal y; del aparato de seguridad.

- El indicador de orden y seguridad (WJP) busca cuantificar la capacidad del Estado y la sociedad para garantizar la seguridad de las personas y la propiedad, entendiendo que la seguridad es uno de los aspectos definitorios del Estado de Derecho, una función fundamental del Estado y una condición necesaria para el acceso a derechos y libertades. Mide factores como la prevalencia de delitos comunes, incluidos homicidios, secuestros, robos y hurtos, robos a mano armada y extorsiones, así como las percepciones generales de las personas sobre la seguridad en sus comunidades; si las personas están efectivamente protegidas de los conflictos armados y el terrorismo, o; si las personas recurren a la intimidación o a la violencia para resolver disputas civiles o para buscar reparación por parte del gobierno.
- El indicador de justicia penal (WJP), se orienta hacer una evaluación de todo el sistema (incluidos la policía, los abogados, los fiscales, los jueces y los funcionarios penitenciarios) midiendo siete componentes: (1) en qué medida los perpetradores de delitos son efectivamente detenidos y acusados y si la policía y fiscalía cuenta con recursos adecuados, están libres de corrupción y desempeñan sus funciones de manera competente; (2) si los perpetradores son efectivamente procesados y sancionados, así como si los jueces y otros funcionarios judiciales son competentes y sus decisiones oportunas; (3) si las instituciones correccionales son seguras, respetan los derechos de las personas privadas de libertad y son efectivas para prevenir la reincidencia; (4) si la policía y los jueces son imparciales o si discriminan en la práctica por motivos de estatus socioeconómico, género, etnia, religión, origen nacional, orientación sexual o identidad de género; (5) si la labor de la policía, los fiscales y los jueces está afectada por la corrupción, sobornos o influencias indebidas de organizaciones criminales; (6) si el sistema de justicia penal es independiente de influencia política y; (7) si se respetan los derechos básicos de los acusados, incluida la presunción de inocencia y la protección contra arrestos arbitrarios y

detenciones preventivas fuera de criterios razonables, así como el acceso a derechos fundamentales de las personas privadas de libertad.¹⁵

- El indicador del aparato de seguridad (WJP), considera las amenazas a la seguridad de los estados, que pueden incluir bombardeos, ataques terroristas, insurgencia o golpes de estado, así como factores delictivos de alta gravedad como los es el crimen organizado y la actuación de milicias privadas, paramilitares o fuerzas de seguridad irregulares que sirven intereses particulares en detrimento del acceso a derechos por parte de la ciudadanía en general o de grupos puestos en situación de vulnerabilidad al ser objeto de abusos por parte de estas fuerzas.

Índice 2: Acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho

A pesar de que los indicadores de mejor desempeño del índice son la estabilidad política (GPI) y autonomía (V-Dem), la tendencia a la baja registrada en el índice durante la pandemia se explica por un deterioro en los indicadores de autonomía de los estados respecto a actores externos, domésticos e internacionales tanto a nivel nacional como de gobiernos locales (V-Dem). De todas maneras, con contadas excepciones, se observa que la región goza de autonomía en el ejercicio del poder. Es decir, los actores políticos domésticos ejercen la autoridad, libre del control directo de actores externos. Son pocos los casos en que éstos restringen directamente la capacidad de gobernar de los actores nacionales deciden quién puede o no gobernar a través de reglas formales o entendimientos informales, o excluyen ciertas políticas a través de disposiciones explícitas (ver V-Dem, domestic autonomy e international autonomy).

Los indicadores de más bajo desempeño son los de la corrupción, específicamente se observa este fenómeno en los siguientes indicadores del Observatorio: ausencia de corrupción (WJP), índice de corrupción política (V-Dem), control de la corrupción (BM), corrupción percibida (TI), políticas anticorrupción (BTI), rendición de cuentas por abusos en cargo público (BTI), y capacidad de gestión pública (BTI). Estos indicadores se describen a continuación.

El indicador de ausencia de corrupción en el gobierno del Observatorio considera los indicadores del World Justice Project, Rule of Law Index que miden factores como soborno, influencia indebida de intereses públicos o privados y apropiación indebida

¹⁵ Para más detalles acerca de la metodología y recolección de datos, es posible consultar: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021/methodology>

de fondos públicos u otros recursos, examinando estas tres formas de corrupción con respecto a los funcionarios del gobierno en el poder ejecutivo, el poder judicial, las fuerzas armadas, la policía y la legislatura.

El índice de corrupción política (V-Dem) mide con qué frecuencia los empleados del sector público, miembros de algún Poder del Estado, o sus agentes conceden favores a cambio de sobornos, comisiones ilícitas u otros incentivos materiales, y con qué frecuencia roban o malversan fondos públicos u otros recursos del estado para uso personal o familiar.

El indicador de control de la corrupción, elaborado por el Banco Mundial (BM), captura en qué medida se percibe que el ejercicio del poder público es para beneficio privado, incluidas las formas pequeñas y grandes de corrupción, así como la "captura" del Estado por parte de élites e intereses privados.¹⁶

Para la corrupción percibida se toma como referencia el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, que estima la percepción de corrupción del sector público de cada país, según encuestas a expertos.¹⁷

Los indicadores de capacidad de rendición de cuentas por abusos en cargo público y de las políticas anti-corrupción, provienen de los indicadores del Índice de Transformación del Bertelsmann Stiftung (BTI), que monitorean el ejercicio del poder con sujeción al Estado de Derecho y con un uso eficiente y responsable de los fondos públicos.¹⁸

Por último, el indicador de la capacidad de gestión pública y procesamientos mide los abusos en el ejercicio del poder (BTI), variable que registra - también - un deterioro durante el período.

Índice 3: Celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal

Los indicadores de mejor desempeño del índice a nivel regional son los de elecciones libres y justas, (BTI) y elecciones subnacionales, libres y justas (V-Dem). El índice de

¹⁶ Banco Mundial, Base de Datos Abierta, <<https://data.worldbank.org/>>

¹⁷ Transparencia Internacional, Corruption Perceptions Index, <<https://www.transparency.org/en/cpi/2021>>

¹⁸ Es posible consultar la metodología de recolección de datos cualitativos del Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) y consultar sus bases de datos en: <https://bti-project.org/en/methodology>

democracia electoral de V-Dem es un agregado que consta de cinco subcomponentes: libertad de asociación, sufragio, elecciones limpias, ejecutivo electo y libertad de expresión.¹⁹ A continuación, se describe qué miden cada uno de los subcomponentes:

- El subcomponente de libertad de asociación mide prohibiciones y barreras impuestas a los partidos y organizaciones políticas; autonomía de los partidos de oposición; pluralismo electoral y situación de organizaciones de la sociedad civil (factores que también impactan el índice de régimen plural de partidos y organizaciones políticas, que se desarrollan en la sección siguiente).
- El subcomponente de sufragio mide el porcentaje de la población que tiene acceso al sufragio.
- El subcomponente de elecciones limpias mide autonomía y capacidad de los organismos electorales, calidad del padrón electoral, incidencia de compra de votos y otras irregularidades, intimidación del gobierno en contextos electorales, así como otros tipos de violencia electoral y - en definitiva - cuán libres y justos son los procesos electorales.
- El subcomponente de ejecutivo electo mide si el poder ejecutivo es constituido como resultado directo de elecciones populares, o indirectamente a través de una legislatura elegida popularmente.

Finalmente, el subcomponente de libertad de expresión y acceso a fuentes alternativas de información mide los esfuerzos de censura de los gobiernos y el acoso mediático de periodistas; la autocensura y el sesgo de los medios.

Los indicadores que presentan niveles más bajos de desempeño en la región son los de aprobación de la democracia (BTI) y legitimidad estatal (Fragile States Index, FSI).

El indicador de aprobación de la democracia mide la aprobación de las normas y procedimientos propios de este sistema. Cabe señalar que durante años la fundación Bertelsmann ha medido la disminución de la aprobación de la democracia - no tanto en términos de normas democráticas como por el desempeño de las instituciones y la representatividad de los procesos.

El indicador de legitimidad estatal considera la representatividad y apertura del gobierno, así como su relación con la ciudadanía: nivel de confianza popular para con

¹⁹ Cada uno de los componentes fue construido a partir de una serie de indicadores, que capturan las siete instituciones de la poliarquía definidas por Robert Dahl en 1971. Ver *Varieties of Democracy, Methodology v11.1*, <<https://www.v-dem.net/static/website/img/refs/methodologyv11.1.pdf>>

las instituciones, procesos estatales e integridad de las elecciones, así como los efectos de la ausencia de confianza. Es decir, cuando la confianza se corroe, se busca evaluar su impacto: incidencia de manifestaciones, desobediencia civil, o - en casos extremos - surgimiento de insurgencia armada.²⁰

Estos indicadores pueden señalar el riesgo potencial de protestas como consecuencia del descontento ciudadano. Esto es relevante en un contexto como el señalado por los datos de Latinobarómetro (2021), en el que el apoyo regional a la democracia en 2020 se ubicó en 49 por ciento (cabe destacar que entre 2010 y 2018 se había registrado una caída del apoyo, desde 63 por ciento a 48 por ciento).²¹

Índice 4: Régimen plural de partidos y organizaciones políticas

Los indicadores de mayor desempeño del índice a nivel regional son: el pluralismo electoral (EIU), la participación de la sociedad civil²² (V-Dem) y actores antidemocráticos (BTI). El indicador de pluralismo electoral captura hasta qué punto todos los ciudadanos pueden elegir, a través de elecciones libres y justas, a sus representantes. El indicador de participación de la sociedad civil observa el proceso de consulta periódica entre las principales organizaciones de la sociedad civil y los responsables de la formulación de políticas, así como si la participación en dichas organizaciones es amplia, incluyente y con presencia de mujeres, y; el indicador de actores antidemocráticos mide hasta qué punto los tomadores de decisiones democráticamente electos tienen la capacidad de superar las barreras impuestas por actores políticos poderosos que pudieran hacer que la democratización se estanque o fracase.

Los indicadores de menor desempeño son las tradiciones de la sociedad civil (BTI), las divisiones entre facciones de las élites (FSI) y el capital social (BTI).

El indicador de tradiciones de la sociedad civil mide en qué medida existen tradiciones de la sociedad civil, tales como: existencia de compromisos públicos o cívicos a largo plazo, una cultura cívica de participación en la vida pública, asociaciones cívicas numerosas y activas, y abundante capital social.

²⁰ Fund for Peace, Fragile States Index Methodology, <<https://fragilestatesindex.org/methodology/>>

²¹ Latinobarómetro, Informe 2021: Adiós a Macondo, <<https://www.latinobarometro.org/>>

²² Es de notar una mejora en los indicadores de participación ciudadana durante el período: las estimaciones basadas en análisis de una red de expertos y en datos recolectados por el proyecto V-Dem y el Economist Intelligence Unit señalan, en promedio, una mejora de casi 0.2 puntos en las mediciones de participación, entre 2019 y 2022.

El indicador de divisiones entre facciones de las élites mide las luchas por el poder, la fragmentación de las instituciones y las élites a lo largo de clivajes de diversa índole (étnicos, de clase, raza o religión), y la existencia de políticas que pudieran llevar al borde del abismo (teniendo en cuenta el uso de retórica nacionalista, xenófoba o de irredentismo/solidaridad comunitaria).

El indicador de capital social mide la colaboración entre diferentes grupos de identidad o de interés en la sociedad: el nivel de confianza interpersonal (normas y valores) y la cantidad de grupos, asociaciones y organizaciones autónomas y autoorganizadas en el ámbito político (redes). De esta manera, intenta aproximarse a una estimación de la densidad del entramado de relaciones entre actores y grupos de identidad. Esta observación es importante ya que un bajo desempeño en estos tres indicadores señala a altos grados de polarización, disputas entre facciones y amenazas a la legitimidad percibida de los gobernantes. La teoría, así como la observación empírica, indica que una sociedad activa e interconectada retroalimenta positivamente el fortalecimiento de las democracias y el desarrollo de las naciones. En contraste, los entramados débiles producen instituciones y normas débiles. Esta cultura de relacionamiento, necesaria para afianzar la democracia se ve reflejada - también - en las tradiciones de la sociedad civil.

Índice 5: Separación e independencia de los poderes públicos

A nivel regional se observa una importante variación en los indicadores de este índice. Algunos países tienen una separación de facto entre poderes y sistemas de pesos y contrapesos sanos mientras que, en el otro extremo, hay países en el cual no existe separación de poderes, ni de jure ni de facto de los poderes públicos.

El indicador de separación de poderes (BTI) monitorea la configuración y funcionamiento básico de la separación del poder público entre diversas entidades y organismos: diferenciación institucional, división según funciones y, sobre todo, pesos y contrapesos. Los valores pueden oscilar entre situaciones en las que existe una clara separación de poderes con controles y equilibrios cruzados, hasta el extremo en el cual no existe separación de poderes, ni de jure ni de facto.

El indicador de Poder Judicial independiente (BTI) mide la capacidad y autonomía de los jueces y tribunales de interpretar y revisar leyes, legislación y políticas, así como la capacidad de desarrollar un razonamiento propio u organizarse en un proceso libre

de la influencia de tomadores de decisiones políticas, poderes fácticos y libres de corrupción.²³

El indicador de restricciones a los poderes del gobierno (WJP) permite observar en qué medida: los Poderes Ejecutivos de los países gobiernan con respeto a los contrapesos Legislativos; en qué medida está concentrado el poder político en una persona, o - en contraste - si está distribuido en diferentes ramas independientes de gobierno; en qué medida los partidos de oposición, o las facciones de oposición dentro de los partidos dominantes, pueden expresar públicamente opiniones contrarias a las políticas de gobierno, sin temer retaliación; o, en el hipotético caso que el Poder Ejecutivo de un país decida adoptar políticas públicas abiertamente contrapuestas a la Constitución, en qué medida pueden los Legislativos frenar acciones ilegales.²⁴

²³ Es posible consultar la metodología de recolección de datos cualitativos del Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) y consultar sus bases de datos en: <https://bti-project.org/en/methodology>

²⁴ Para más detalles acerca de la metodología y recolección de datos, es posible consultar: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021/methodology>

Bibliografía

Capítulo 1: Procesos políticos – electorales en el contexto de la pandemia

- Álvarez, Jesús. (2022, 27 de mayo). Digital Report 2021: El Informe sobre las tendencias digitales, redes sociales y mobile. We Are Social Blog.
<https://wearesocial.com/es/blog/2021/01/digital-report-2021-el-informe-sobre-las-tendencias-digitales-redes-sociales-y-mobile>
- Alfonso, M & Stein, E. (2020). *Convivir con el coronavirus ¿Cómo puede la región sobreponerse a la pandemia?* Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
<https://interactive-publications.iadb.org/es/convivir-con-el-coronavirus/como-impulsar-una-movilidad-segura-en-las-ciudades>
- Ascarrunz, J. (2021). Estado de Derecho y procesos electorales en el marco de la pandemia del Covid – 19. En M. Fuchs & L. Querido (eds.), *Covid – 19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. (pp.167 - 191). Konrad Adenauer Stiftung & Transparencia Electoral.
- Berganza, G. (2021). Las redes sociales y la democracia en América Latina. En J. Thompson & J. Cabreja (eds.), *La democracia Latinoamericana en una encrucijada, crisis y desafíos*. (179 – 228). CAPEL – IIDH.
- Beveridge, Claire. (28 de marzo de 2022). 150 + estadísticas de redes sociales relevantes para tu negocio en 2022. Hootsuite Blog.
https://blog.hootsuite.com/es/125-estadisticas-de-redes-sociales/#Estadisticas_generales_de_las_redes_sociales
- Carta Democrática Interamericana. (2001). Organización de los Estados Americanos.
https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
- Centro de Asesoría y Promoción Electoral. (2020). *Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para la celebración de Elecciones en el contexto de una crisis sanitaria*. Fascículo # 1, Serie de fascículos América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia, IIDH – CAPEL.
- Consejo Permanente de la OEA. (2011). *Informe Final del Diálogo sobre la Eficacia de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana (OEA/Ser.G-*

CP/doc.4669/11 rev.3).

https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-1014/11

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021.a). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1).

<http://hdl.handle.net/11362/46501>

(2019. b). *Panorama social de América Latina 2019*. (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1).

<http://hdl.handle.net/11362/44969>

(2021.c). *Panorama social de América Latina 2020*. (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1-LC/PUB.2021/2-P). <http://hdl.handle.net/11362/46687>

(2020.d). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe – Statistical Yearbook for Latin América and the Caribbean 2019*. (LC/PUB.2020/2-P).

<http://hdl.handle.net/11362/45353>

(2021.e). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe – Statistical Yearbook for Latin América and the Caribbean 2020*. (LC/PUB.2021/1-P).

<http://hdl.handle.net/11362/46739>

(2022.f). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe – Statistical Yearbook for Latin América and the Caribbean 2021*. (LC/PUB.2021/20-P).

<https://hdl.handle.net/11362/47827>

(2022.g). *Panorama social de América Latina 2021*. (LC/PUB.2021/17-P).

<https://hdl.handle.net/11362/47718>

(2022.h). *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿Cómo enfrentar esta nueva crisis?* <https://hdl.handle.net/11362/47912>

(2022.i). *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID – 19 en América Latina y el Caribe*. (LC/CRPD.4/3). <https://hdl.handle.net/11362/47922>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Proyecto Europyme. (2020).

Mipymes y el COVID – 19. <https://www.cepal.org/es/euromipyme/mipymes-covid-19>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020). *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Resolución 1/2020.

<https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/74775>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2019). *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*.
https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia_Desinformacion_VF.pdf
- Corporación Latinobarómetro. (2021.a). Informe 2020.
<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- (2018.b). Informe 2018. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Cooper, Paige. (2022, 20 de mayo). 140 estadísticas de redes sociales que son importantes para los mercadólogos en 2020. Hootsuite Blog.
<https://blog.hootsuite.com/es/125-estadisticas-de-redes-sociales/#publicidad>
- Daverio, G. (2021). Estado de Derecho en emergencia y procesos electorales codo a codo. En M. Fuchs & L. Querido (eds.), *Covid – 19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. (pp.149 - 166). Konrad Adenauer Stiftung & Transparencia Electoral.
- Espinosa Silis, A. (2021). Los derechos políticos durante la pandemia. En M. Fuchs & L. Querido (eds.), *Covid – 19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. (pp.21 - 38). Konrad Adenauer Stiftung & Transparencia Electoral.
- Escandón, P. (2020, 01 de diciembre). Propaganda y elecciones en tiempos de Covid-19: A la conquista espacios y actores digitales. Punto Cero, 41.
http://www.scielo.org.bo/pdf/rpc/v25n41/v25n41_a02.pdf
- Fernández García, Jesús. (2020, 30 de enero). Digital 2020: El uso de las redes sociales abarca casi la mitad de la población mundial. We Are Social Blog.
<https://wearesocial.com/es/blog/2020/01/digital-2020-el-uso-de-las-redes-sociales-abarca-casi-la-mitad-de-la-poblacion-mundial>
- Freidenberg, F & Saavedra, C. (2021). La democracia en tiempos de pandemia en América Latina. En J. Thompson & J. Cabreja (eds.), *La democracia Latinoamericana en una encrucijada, crisis y desafíos*. (287 – 326). CAPEL – IIDH.
- Guerrero, F. (2020). Coronavirus: América Latina, la región más afectada. Excelsior. 28 de julio de 2020. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/coronavirus-america-latina-la-region-mas-afectada/1396394>

Guerrero, F. (2021.a). Pandemia, elecciones y futuro. En M. Fuchs & L. Querido (eds.), *Covid – 19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. (pp.83 - 98). Konrad Adenauer Stiftung & Transparencia Electoral.

Guerrero, F. (2021.b). Organismos electorales: columna de la democracia. Excélsior. 30 de noviembre de 2021. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/organismos-electorales-columna-de-la-democracia/1485185>

Guerrero, F. (2021.c). 2021: la democracia sobrevivió la pandemia. Excélsior 21 de diciembre de 2021. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/2021-la-democracia-sobrevivio-la-pandemia/1489048>

Guerrero, F. (2022). 2022: la democracia vs. Ómicron. Excélsior. 11 de enero de 2022. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/2022-la-democracia-vs-omicron/1492260>

Gilas, K. (2020, 07 de septiembre). Campañas en tiempo de pandemia. *Voz y voto. Política y Elecciones*. <https://www.vozyvoto.com.mx/LeerBlog/73Campa%C3%B1as-en-tiempos-de-pandemia>

Fernández García, Jesús. (2022, 30 de mayo). Digital 2020: El uso de las redes sociales abarca casi la mitad de la población mundial. We Are Social Blog. <https://wearesocial.com/es/blog/2020/01/digital-2020-el-uso-de-las-redes-sociales-abarca-casi-la-mitad-de-la-poblacion-mundial>

Guerrero, F. (2020, 28 de julio. a). Coronavirus: América Latina, la región más afectada. Excelsior. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/coronavirus-america-latina-la-region-mas-afectada/1396394>

(2021.b). Pandemia, elecciones y futuro. En M. Fuchs & L. Querido (eds.), *Covid – 19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. (pp.83 - 98). Konrad Adenauer Stiftung & Transparencia Electoral.

(2021, 21 de diciembre. d). 2021: la democracia sobrevivió la pandemia. Excélsior. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/2021-la-democracia-sobrevivio-la-pandemia/1489048>

(2022, 11 de enero. e). 2022: la democracia vs. Ómicron. Excélsior. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/2022-la-democracia-vs-omicron/1492260>

(2022, 08 de febrero. f). IX Cumbre de las Américas: defensa de los órganos electorales. Excelsior. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/ix-cumbre-de-las-americas-defensa-de-los-organos-electorales>

(2021, 30 de noviembre. g). Organismos electorales: columna de la democracia. Excelsior. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/organismos-electorales-columna-de-la-democracia/1485185>

(2022, 19 de abril. h). El día después. Excelsior. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/el-dia-despues/1510469>

Global Commission on Elections, Democracy and Security. (2012). Profundizando la democracia. Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo. <https://www.idea.int/profundizando-la-democracia>

Hall, Sandra. (26 de enero de 2022). Digital Report 2022: El informe sobre las tendencias digitales, redes sociales y mobile. We Are Social. <https://wearesocial.com/es/blog/2022/01/digital-report-2022-el-informe-sobre-las-tendencias-digitales-redes-sociales-y-mobile/>

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. (2019.a). *El Estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019. Confrontar los Desafíos, Revivir la Promesa*. <https://doi.org/10.31752/idea.2019.32>

(2021.b). El estado de la Democracia en las Américas 2021. Democracia en tiempos de crisis. <https://doi.org/10.31752/idea.2021.92>

(2020.c). *Elecciones y COVID-19: lecciones de América Latina*. Consultado el 02 de junio de 2022. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-y-covid-19-lecciones-de-am%C3%A9rica-latina>

(2020.d). *Panorama global del impacto del COVID – 19 en las Elecciones*. Consultado el 02 de junio de 2022. <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>

Informe del Inter-american Dialogue (IAD). (2018). *Reconstruyendo el Consenso Hemisférico. Una Agenda de Reformas para la Organización de los Estados Americanos*. <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/02/OAS-Report-FINAL-ESP.pdf>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral. (2020). *Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para la celebración de Elecciones en un contexto de crisis sanitaria*.

<https://www.iidh.ed.cr/capel/>

John Hopkins University, (2022,18 de junio). COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE).

<https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/dashboards/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>

Kemp, Simon. (2021, 21 de abril). El 60% de la población mundial está ahora en línea.

We Are Social Blog. <https://wearesocial.com/blog/2021/04/60-percent-of-the-worlds-population-is-now-online>

Mauss, M. (1988). *Ensayo sobre la dádiva*. Lisboa. Ediciones 70.

Olivera, M. (2021). Buenas práctica y desafíos para el (pos) COVID: Una agenda democrática para América Latina. En M. Morales Antoniazzi (Coord.), *Test democrático Interamericano frente al COVID – 19* (315 – 355). IID, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público, Fundación Alemana para la Investigación Científica.

Organización de los Estados Americanos, Secretaria para el Fortalecimiento de la Democracia, Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales. (2020.a). *La Carta Democrática Interamericana. Guía de Acción política para enfrentar la pandemia del COVID – 19*.

<https://www.oas.org/documents/spa/press/La-CDI-Guia-de-accion-politica-para-la-pandemia-5.28.pdf>

Organización de los Estados Americanos, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral y Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos. (2020.b). *Guía para Organizar Elecciones en tiempos de pandemia*.

<https://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>

Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud. (2020,11 de marzo. a). *La OMS caracteriza a COVID – 19 como una pandemia*.

[comunicado de prensa]. <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia>

(2022,13 de julio. b). Situación de la Región de las Américas por el brote del COVID – 19. <https://www.paho.org/es/temas/coronavirus/brote-enfermedad-por-coronavirus-covid-19>

(2022,01 de julio.c). *Vacunación contra la COVID – 19 en la Región de las Américas.* https://ais.paho.org/imm/IM_DosisAdmin-Vacunacion-es.asp

(2020, 31 de marzo. d). *Respuesta de la OPS/OMS. 31 de marzo de 2020.* [Informe No.1]. OPS/OMS. URI: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52404>

(2020, 29 de junio. e). *Respuesta de la OPS/OMS. 29 de junio de 2020.* [Informe No.14]. URI: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52451>

(2020, 06 de julio. f). *Respuesta de la OPS/OMS. 06 de julio de 2020.* [Informe No.15]. URI: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52488>

(2020, 21 de diciembre. g). *Respuesta de la OPS/OMS. 21 de diciembre de 2020.* [Informe No.39]. URI: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53227>

(2021, 11 de enero. h). *Respuesta de OPS/OMS. 11 de enero de 2021.* [Informe No.40]. URI: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53235>

(2021, 31 de diciembre. i). *Respuesta de OPS/OMS. 31 de diciembre de 2021.* [Informe No.67]. URI: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/55719>

(2022, 14 de enero. j). *Respuesta de OPS/OMS. 14 de enero de 2022.* [Informe No.68]. URI: <https://www.paho.org/es/documentos/covid-19-respuesta-opsoms-reporte-68-14-enero-2021>

(2022,13 de octubre). *Vacunación contra la COVID – 19 en la Región de las Américas.* https://ais.paho.org/imm/IM_DosisAdmin-Vacunacion-es.asp

Organización Internacional para las Migraciones. (2020) *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020.* <https://publications.iom.int/es/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>

Pagés, C; Aclan, C; Alfonso, M; Arroio, R; Irigoyen, J; Mejía, I; Mendieta, C; Moreno, S; Munte, A; Peñaherrera, S; Pombo, C; Regalia, F; Savedoff, William D.; Stein, E. &Tejerina, L. (2020). *Del confinamiento a la reapertura: consideraciones estratégicas para el reinicio de las actividades en América Latina y el Caribe en*

el marco de la Covid-19. Banco Interamericano de Desarrollo.

<http://dx.doi.org/10.18235/0002349>

Piza Rocafort, R. E. (2020.a). *La Democracia en las Américas*. Observatorio de la Democracia y el Desarrollo Integral en las Américas.

(2020, 05 de noviembre). *Presentación del Informe "Observatory for Democracy and Integral Development in the Américas" (Observatorio para la democracia y el desarrollo integral en las Américas)*. Consejo Permanente de la OEA. Washington, EE.UU.

Porto, L. (2022, abril). *Desafíos para América Latina a partir de 2022* [ponencia]. Mastermind Latino IEIE, Miami, EE.UU.

Piovesan, F. & Morales, M. (2021). Interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos: Una mirada frente al COVID – 19. En M. Morales Antoniazzi (Coord.), *Test democrático Interamericano frente al COVID – 19* (27 – 61). IID, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público, Fundación Alemana para la Investigación Científica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). Informe sobre el desarrollo humano 2021/2022 Panorama General. Tiempos inciertos, vidas inestables, configurar nuestro futuro en un mundo en transformación.

<https://report.hdr.undp.org/es/part-1/>

Querido, L. & Delgado, J. (2021). Presentación. En M. Fuchs & L. Querido (eds.), *Covid – 19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. (pp.11 - 13). Konrad Adenauer Stiftung & Transparencia Electoral.

Querido, L. (2021). Desafíos de la administración de las elecciones en el contexto del Covid – 19. En M. Fuchs & L. Querido (eds.), *Covid – 19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. (pp.39 - 61). Konrad Adenauer Stiftung & Transparencia Electoral.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *El Derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. RELE -CIDH – OEA.

- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*. RELCE – CIDH – OEA.
- Rico Carrillo, M. (2012). El impacto de Internet y las redes sociales en el derecho a la libertad de expresión. *Fronesis. Revista de Filosofía, Jurídica, Social y Política*, Vol.19 (No.3), 331- 349. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32923.pdf>
- Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos – Departamento de Planificación y Evaluación de la Organización de los Estados Americanos. (OEA). (2020). Proyecto: “*Observatorio de la Democracia y el Desarrollo en las Américas: Promoción de Decisiones Informadas*”.
- The Economist Intelligence. (2021). *Democracy Index 2021. The China challenge*. <https://www.eiu.com>
- Thompson, J. (2020). *Dimensiones que inciden en la organización de procesos electorales en tiempos de pandemia*. Fascículo # 2, Serie de fascículos América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia, IIDH – CAPEL.
- Toledo Durán, D. (2020, 13 de julio). La primavera Latinoamericana post pandemia y la democracia. *El Quinto Poder*. DOI: 10.32457/20.500.12728/9043202022
- Tubella, I. & Alberich, J. (2012). *Comprender la media en la sociedad de la información*. Editorial UOC, S.I.
- Tullio, A. (2020). *Lecciones aprendidas en materia de organización de elecciones en el contexto de pandemia y post-pandemia*. Fascículo # 4, Serie de fascículos América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia, IIDH – CAPEL
- Vanderbilt.edu (2018). *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/18 – A Comparative Study of Democracy and Governance*. www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf
- Vela Ávalos, M.A. (julio – diciembre de 2020). Límites Convencionales a los Estados de Excepción y Respuestas a la Pandemia. *Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos – No. 72* (141 – 165). <https://www.iidh.ed.cr/iidh/carrusel/revista-72-p/>

Capítulo 2: Observatorio: indicadores sobre impacto económico y social de la pandemia

- Alwang, J., P. Siegel y Jorgensen, S. (2001). Vulnerability as Viewed from Different Disciplines. Social Protection Discussion Paper Series, The World Bank, Washington D.C.
- Amnistía Internacional. (2020). Los gobiernos y la policía deben dejar de utilizar la pandemia como pretexto para los abusos.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). ¿Cómo han respondido las ciudades al COVID-19 en áreas vulnerables?.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). Hablemos de Política Educativa en: ¿Una década perdida? Los costos educativos de las crisis sanitarias en América Latina y el Caribe.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). Las cárceles de América Latina y el Caribe ante la Crisis Sanitaria del COVID-19.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). Resiliencia y fragilidad en la banca mundial: impactos en las economías emergentes.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). Respuestas al COVID-19 desde la ciencia, la innovación y el desarrollo productivo.
- Banco Mundial. (2020). Documento de enfoque de respuesta a crisis COVID-19 del Banco Mundial, Grupo del Banco Mundial: salvar vidas, aumentar el impacto y volver a la normalidad.
- BTI. (2022). Codebook for Country Assessments. (n.d.). https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/codebooks/BTI2022_Codebook.pdf
- CEPAL. (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales.
- CEPAL. (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales.
- CEPAL. (2020). La pandemia por COVID-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe.

- CEPAL. (2020). Reconstrucción y transformación con igualdad y sostenibilidad en América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2020). Reconstrucción y transformación con igualdad y sostenibilidad en América Latina y el Caribe.
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Krusell, J., Medzihorsky, J., Pernes, J., ... & Lindberg, S. I. (2019). The methodology of “varieties of democracy” (V-Dem). *Bulletin of Sociological Methodology/Bulletin de Méthodologie Sociologique*, 143(1), 107-133.
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Marquardt, K. L., ... & Wilson, S. (2021). V-Dem Methodology v11. V-Dem Working Paper forthcoming.
- Croissant, A., & Pelke, L. (2022). Measuring policy performance, democracy, and governance capacities: a conceptual and methodological assessment of the sustainable governance indicators. *European Policy Analysis*.
- FAO / CEPAL. (2020). Análisis y Respuestas de América Latina y el Caribe ante los efectos del COVID-19 en los sistemas alimentarios
- FAO / CEPAL. (2020). Análisis y Respuestas de América Latina y el Caribe ante los efectos del COVID-19 en los sistemas alimentarios. Boletín 1.
- Institute for Economics & Peace. (2022). Global Peace Index 2022: Measuring Peace in a Complex World, Sydney. Available from: <http://visionofhumanity.org/resources>
- Latinobarómetro. (2021). Latinobarómetro 2021. Adiós a Macondo. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?>
- OCDE. (2020). Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación Digital para una Mejor Reconstrucción
- OCDE. (2021). Perspectivas económicas de América Latina 2021.
- Stiftung, B. (2022). Transformation Index BTI 2022. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Universidad de Tulane. (2020). Impactos distributivos a corto y largo plazo de COVID-19 en América Latina

Capítulo 3: Tendencias que pueden afectar el ejercicio efectivo de la democracia

- BAIL, Chris. (2021). *Breaking the Social Media Prism: How to make our platforms less polarizing*. Princeton, NJ, USA: Princeton University Press.

- BLONDEL, Vincent D; GUILLAUME, Jean-Loup; LAMBIOTTE, Renaud; LEFEBVRE, Etienne (2008). Fast unfolding of communities in large networks. *Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment*.
- CALVO, Ernesto & ARUGUETE, Natalia. (2020) Fake news, trolls y otros encantos. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- CALVO, Ernesto & ARUGUETE, Natalia, et. al. (2020) Fact checking y la propagación de noticias falsas en las redes sociales. Maryland, US: ILCSS, University of Maryland.
- CHRISTAKIS, Nicholas A. & FOWLER, James H. (2011). Connected: The surprising power of our social networks and how they shape our lives - How your friend's friend's friends affect everything you feel, think, and do. New York, USA: Little Brown Spark.
- CONTURSI REYNOSO, A. (2020). ¿Tensiones modernas en el marco de la pandemia?. En: Mutti, V. G. (Coord.); Boletín Mirando al Sur N° 1 "El tiempo que vivimos. COVID 19 y su impacto en nuestras sociedades". Comité de Ciencias Políticas y Sociales de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo. Número 1. Año 2020.
- GALESIC, M.; OLSSON, H.; DALEGE, J.; VAN DER DOES, T.; STEIN, DL. (2021). Integrating social and cognitive aspects of belief dynamics: towards a unifying framework. *Journal of the Royal Society Interface*.
- GRANOVETTER, Mark S. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*.
- GONZÁLEZ-BAILÓN, Sandra. (2017). Decoding the social world: Data Science and the unintended consequences of communication. Cambridge, USA: The MIT Press.
- GUERRERO AGUIRRE, Francisco. (2021). Democracia viral. 2021, 6 July. Excelsior. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/democracia-viral/1458459>
- How Facebook updated 'six degrees of separation' (it's now 3.57). 2016, 5 February. BBC. <https://www.bbc.com/news/newsbeat-35500398>
- MASON, Lilliana. (2018). Uncivil Agreement: How politics became our identity. Chicago, US: The University of Chicago Press.
- MECHKOVA, Valeriya; PEMSTEIN, Daniel; SEIM, Brigitte; & WILSON, Steven. (2022). "Digital Society Project Dataset v4". Digital Society Project (DSP).

MUZAFER, Sherif & SHERIF, Carolyn W. (1953). Groups in Harmony and Tension: An Integration of Studies of Intergroup Relations. New York: Harper and Brothers.

MUZAFER, Sherif; HARVEY, O. J.; White, Jack; et al. (1961). Intergroup Conflict and Cooperation: The Robbers Cave Experiment. Norman, OK: University of Oklahoma Book Exchange.

OPS. (2020). Entender la infodemia y la desinformación en la lucha contra la COVID-19. OPS-OMS.

SETTLE, Jaime E. (2017). Frenemies: How social media polarizes America. New York, USA: Cambridge University Press.

UNESCO. (2018). Journalism, “Fake news” & Disinformation. Paris, Francia: UNESCO.

Capítulo 4: Democracias resilientes: lecciones aprendidas, problemas y riesgos democráticos

ONU, (1993). Asamblea General, Declaración y Programa de Acción de Viena, 12 Julio 1993, A/CONF.157/23, disponible en:

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf



OEA Más derechos
para más gente



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN



Cooperación
Española