INFORME SOBRE
DEMOCRACIA Y DESARROLLO 2026

DEMOCRACIAS BAJO PRESIÓN

Reimaginar los futuros de la democracia y el desarrollo en América Latina y el Caribe



Copyright @ 2026
Por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
One United Nations Plaza New York, NY 10017 Estados Unidos.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como su almacenamiento en un sistema de recuperación de datos o su transmisión, en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin consentimiento previo.

Cláusulas generales de exención de responsabilidad. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, por parte del Buró Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC) del PNUD, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites. Las líneas discontinuas y de puntos en los mapas representan de manera aproximada fronteras respecto de las cuales puede que no haya pleno acuerdo.

Las conclusiones, análisis y recomendaciones de este informe, como las de informes anteriores, no representan la posición oficial del PNUD ni de ninguno de los Estados Miembros de las Naciones Unidas que forman parte de su Junta Ejecutiva. Tampoco reflejan necesariamente la postura oficial de las personas, entidades u organismos que se citan en el texto o figuran en los agradecimientos.

La mención de empresas específicas no implica que el PNUD las apoye o recomiende prioritariamente frente a otras de naturaleza similar que no se mencionan.

Cuando así se indique, algunos de los datos incluidos en la parte analítica del informe han sido estimados por RBLAC u otros colaboradores que han participado en su elaboración, por lo que no se trata necesariamente de estadísticas oficiales del país, zona o territorio en cuestión, que puede utilizar métodos diferentes. Todos los datos incluidos en el informe proceden de fuentes oficiales. RBLAC ha adoptado todas las precauciones razonables para verificar la información que contiene esta publicación. Sin embargo, su distribución se realiza sin garantía de ninguna clase, sea expresa o tácita.

La responsabilidad de la interpretación y utilización del material recae exclusivamente en el lector. RBLAC y el PNUD no asumen responsabilidad alguna por los daños que puedan derivarse de su uso.

Las contribuciones firmadas en recuadros y análisis monográficos representan las opiniones de los autores y son producto de investigaciones independientes bajo su responsabilidad. No representan necesariamente la posición ni las opiniones de RBLAC ni del PNUD. Cualquier error u omisión es responsabilidad de los autores. Se presentan en el informe para estimular el debate y fomentar un mayor diálogo entre investigadores y responsables de la toma de decisiones.



Informe sobre Democracia y Desarrollo en América Latina y el Caribe 2026

INFORME SOBRE DEMOCRACIA
Y DESARROLLO 2026

Democracias bajo presión

Reimaginar los futuros de la democracia y el desarrollo en América Latina y el Caribe

Prólogo

En un mundo marcado por una creciente incertidumbre, las democracias están bajo presión, y América Latina y el Caribe (ALC) no es la excepción. Sin embargo, la región también se destaca por un logro indiscutible: ha logrado expandir y sostener la democracia como su forma predominante de gobierno, y se ha consolidado como la región en desarrollo más democrática del mundo.

En las últimas décadas, las instituciones democráticas se han fortalecido en toda la región, las elecciones competitivas se han convertido en la norma y las libertades políticas fundamentales se han ampliado. Nunca antes tantas personas en la región habían vivido bajo gobiernos elegidos democráticamente.

Este logro es significativo. Representa una de las transformaciones políticas más profundas de la historia reciente.

Sin embargo, el hecho de que la democracia perdure en la región no garantiza su sostenibilidad. Cada vez más ciudadanos expresan insatisfacción con el funcionamiento de las instituciones democráticas. La estabilidad electoral no siempre se ha traducido en sistemas capaces de responder de manera efectiva a las expectativas de la ciudadanía. Amplios sectores perciben que sus voces no están adecuadamente representadas, que las decisiones públicas suelen reflejar intereses acotados y que los beneficios del desarrollo se distribuyen de manera desigual.

Estas tensiones se desarrollan en un contexto en el que las democracias enfrentan presiones nuevas e interconectadas. La polarización política se ha intensificado. El crimen organizado y las economías ilícitas han ampliado su influencia en algunos contextos. Las plataformas digitales y la inteligencia artificial están transformando el espacio público y la forma en que las personas participan en la vida política. Las presiones climáticas, la incertidumbre económica y la movilidad humana a gran escala están poniendo a prueba la capacidad de respuesta de las instituciones.

Al mismo tiempo, el entorno global se vuelve cada vez más volátil. Las tensiones geopolíticas, la fragmentación económica y la incertidumbre creciente están reconfigurando las relaciones internacionales. Para una región profundamente conectada a los mercados y las instituciones globales, estas dinámicas implican riesgos, pero también nuevas oportunidades.

En este contexto, el *Informe sobre Democracia y Desarrollo 2026* plantea una convicción simple pero poderosa: la democracia y el desarrollo humano no constituyen agendas separadas. Se potencian mutuamente. Y su interacción puede generar círculos virtuosos de progreso.

La democracia crea el espacio donde las sociedades deliberan, procesan sus diferencias y toman decisiones colectivas. El desarrollo humano amplía las libertades y capacidades que permiten a las personas construir sus proyectos de vida y participar plenamente en la vida pública. El Estado articula ambas dimensiones, transformando decisiones colectivas en bienes públicos, políticas efectivas y derechos garantizados.

Cuando estos elementos se refuerzan entre sí, las sociedades están mejor preparadas para ampliar las oportunidades y fortalecer la legitimidad democrática. En cambio, cuando se generan brechas entre ellos, las tensiones se intensifican. Las democracias que no logran responder a las demandas sociales corren el riesgo de perder la confianza depositada en ellas, mientras que las sociedades marcadas por la desigualdad y con oportunidades limitadas enfrentan mayores dificultades para mantener instituciones democráticas sólidas. Buena parte de la experiencia reciente de la región refleja esta tensión.

El desafío no es reemplazar la democracia, sino renovarla. Los sistemas democráticos deben ser capaces de responder mejor a las expectativas de la ciudadanía. Las instituciones deben ser capaces de traducir la participación en resultados. Y los sistemas de gobernanza deben asegurar que las libertades democráticas, incluidos los derechos económicos y culturales, generen mejoras concretas en la vida de las personas.

ALC ha demostrado, en distintos momentos de su historia, su capacidad para adaptarse y avanzar en contextos de cambio. Su trayectoria democrática refleja resiliencia, participación cívica y una búsqueda persistente por mayores niveles de justicia y oportunidades.

Desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), reafirmamos nuestro compromiso de acompañar a los países en este esfuerzo. A través de conocimiento, diálogo y colaboración, trabajamos con los gobiernos, las instituciones, la sociedad civil y numerosos socios internacionales para fortalecer la gobernanza democrática y promover el desarrollo humano en la región.

Este informe se presenta como una contribución a ese esfuerzo colectivo: profundizar la democracia, reconstruir la confianza de la ciudadanía en las instituciones y reimaginar un futuro en el que la democracia y el desarrollo humano avancen juntos en beneficio de todas las personas.



Alexander De Croo
Administrador
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Prólogo

En las últimas décadas, América Latina y el Caribe (ALC) protagonizó una de las transformaciones políticas más profundas de su historia reciente: la democracia se consolidó como sistema político en la gran mayoría de los países de la región. Los procesos de descolonización en el Caribe en la década de 1960 y las transiciones democráticas de los años ochenta y noventa en América Latina establecieron instituciones electorales más sólidas, se fortaleció el equilibrio entre los poderes del Estado y se subordinó progresivamente el poder militar a la autoridad civil. Al mismo tiempo, se crearon organismos autónomos y se adoptaron mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que contribuyeron a fortalecer la integridad de los sistemas democráticos, lo que posicionó a la región como la más democrática del mundo en desarrollo.

Hoy, las democracias en ALC se encuentran bajo presión. Aunque la ciudadanía sigue considerando la democracia como la forma preferida de gobierno, crece la insatisfacción con su funcionamiento. Menos de la mitad de la población se declara satisfecha con el funcionamiento de la democracia y más del 70% percibe que los gobiernos responden a intereses particulares. El *Informe sobre Desarrollo Humano de 2002*, titulado *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado* y el primer *Informe Regional sobre Democracia de 2004*, titulado *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* ya nos decían que la democracia va mucho más allá de organizar elecciones. Las personas no solo quieren votar; también esperan vivir mejor, con seguridad, justicia y oportunidades. Cuando la democracia no responde, su promesa original pierde fuerza.

Este desencanto democrático coincide hoy con un contexto de creciente incertidumbre. En los últimos años, la acumulación de crisis y transformaciones profundas ha puesto de manifiesto las vulnerabilidades de la trayectoria de desarrollo de la región. Desde la vida cotidiana de las personas hasta las decisiones estratégicas de los gobiernos y las instituciones, se extiende la percepción de que vivimos bajo presión. Las reglas que se supone que deberían ordenar la vida política y económica han perdido su capacidad para ofrecer certezas y estabilidad.

A esto se suman nuevas presiones, más complejas y más interconectadas, que se entrelazan con desafíos estructurales persistentes en la región: una alta polarización política, transformaciones tecnológicas aceleradas, la expansión de las economías ilícitas y del crimen organizado, y el impacto de crisis climáticas cada vez más intensas están redefiniendo el entorno en el que funcionan las instituciones. Cuando amplios sectores de la población carecen de mecanismos para enfrentar las crisis sin sufrir retrocesos significativos en su bienestar, la confianza en las instituciones se debilita. Cuando las oportunidades se distribuyen de manera desigual, las tensiones sociales se intensifican. Y cuando las instituciones no logran responder con prontitud y eficacia a estos desafíos, el desencanto con la democracia se profundiza.

Ante esta realidad, el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025* propone el concepto de **desarrollo humano resiliente** como objetivo y principio organizador para el desarrollo en la región. En un mundo marcado por la incertidumbre, avanzar ya no es suficiente. Las sociedades también deben ser capaces de proteger los logros alcanzados para evitar retrocesos, así como de adaptarse a transformaciones profundas y a presiones cada vez más interconectadas.

Fortalecer la resiliencia de nuestras sociedades y reimaginar la hoja de ruta hacia futuros mejores exige un enfoque integral que tenga en cuenta las interrelaciones entre **la democracia**, como régimen político y espacio donde las sociedades deliberan, canalizan sus conflictos y toman decisiones sobre su futuro; el **desarrollo humano**, como proceso de ampliación del bienestar, las

capacidades y la agencia, y el **Estado**, como la capacidad institucional para materializarlos y articularlos entre sí. Es precisamente esto lo que ofrece el *Informe sobre Democracia y Desarrollo 2026*.

Cuando la democracia, el desarrollo humano y el Estado se fortalecen simultáneamente, pueden generar dinámicas de progreso más prósperas, inclusivas y sostenibles. Las democracias legítimas impulsan políticas públicas más representativas; los mayores niveles de desarrollo humano amplían la participación ciudadana, y los Estados con capacidad institucional permiten que las decisiones colectivas se traduzcan en resultados concretos para las personas. Sin embargo, cuando estas dimensiones presentan déficits simultáneos, las tensiones sociales y políticas se intensifican. Las democracias que no logran responder a las demandas ciudadanas pierden legitimidad. Las sociedades marcadas por desigualdades persistentes enfrentan mayores dificultades para sostener instituciones democráticas fuertes. Y los Estados con capacidades limitadas ven restringida su capacidad para transformar decisiones políticas en progreso social.

Por ello, este informe ha sido concebido no solo como un producto, sino también como el punto de partida de un proceso que invita a reimaginar el futuro democrático repensando simultáneamente estas tres dimensiones: la calidad de nuestras democracias, las oportunidades de desarrollo humano disponibles para las personas y el papel del Estado como articulador entre ambas.

La historia de ALC ha demostrado que sus sociedades poseen una extraordinaria capacidad de adaptación y renovación. Las transiciones democráticas que transformaron el panorama político regional fueron posibles gracias a la movilización ciudadana, el compromiso con las libertades y la convicción de que la democracia, el diálogo y las políticas públicas orientadas al bien común constituyen el camino para construir sociedades más justas.

Hoy, frente a los nuevos desafíos, ese espíritu de renovación vuelve a ser indispensable. El futuro de la democracia y el desarrollo dependerá de la capacidad de nuestras sociedades para transformar la presión en progreso sin sacrificar la agencia y las libertades humanas. Este es un desafío colectivo e ineludible. Por vocación y mandato, los gobiernos y las sociedades de ALC cuentan con el acompañamiento y el compromiso renovado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para avanzar juntos en esa dirección.



Michelle Muschett
Subsecretaria General y Directora Regional para América Latina y el Caribe
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Agradecimientos

Queremos expresar nuestro profundo agradecimiento a Alexander De Croo, Administrador del PNUD; Michelle Muschett, Directora Regional del PNUD para América Latina y el Caribe; Linda Maguire y María del Carmen Sacasa, que se desempeñaron como Directoras Regionales Adjuntas en distintos momentos del proceso de elaboración del informe, y Almudena Fernández, Economista Jefe, quienes, con su liderazgo y orientación, guiaron el proceso de elaboración de este documento. Su visión sobre la democracia como habilitadora del desarrollo humano, junto con su respaldo constante y su comprensión de las dinámicas políticas, sociales y económicas de la región, orientaron la reflexión conceptual y metodológica que dio forma a este informe.

Extendemos un reconocimiento especial al liderazgo y coordinación de Magdy Martínez-Soliman y José Cruz-Osorio, así como a las contribuciones de Jairo Acuña, Fernando Aramayo, Rodrigo Barraza, Javier Bronfman, Juan Felipe Cardona, Lais Galinari, Andrea Guevara, Rodrigo Márquez, Paloma Morazo, Eileen Ng, Camila Olate, Ana Pirela, Santiago Rodríguez-Solórzano, Marcela Smutt, y Johanna Saenz, cuyo trabajo acompañó las distintas etapas del proceso de elaboración de este informe. Agradecemos de manera particular a Gerardo Munck por sus importantes contribuciones a la conceptualización y redacción final del informe, que han enriquecido de forma significativa las ideas aquí presentadas. Un especial agradecimiento a Isabel de Saint Malo y Pablo Gago, quienes generosamente ofrecieron su tiempo y conocimiento, y aportaron ideas y comentarios a lo largo de este proceso.

El Consejo Asesor acompañó este esfuerzo con reflexiones que contribuyeron a sostener una mirada amplia y plural sobre la democracia y el desarrollo en la región. Agradecemos a Jaime Abello, Dr. Armstrong Alexis, Marisol Argueta, Epsy Campbell, Jorge Castañeda, Iván Chanis, Sergio Fajardo, Laura Flores, George Gray-Molina, Miroslav Jenča, Marta Lagos, Sara Lister, Otilia Lux de Cotí, Jorge Mijangos, Eduardo Moncada, María Victoria Murillo, Laura Oroz, Leire Pajín Iraola, Felipe Paullier, Julissa Reynoso, Marcela Ríos y Eduardo Stein por su generosa disposición y sus valiosas contribuciones.

Agradecemos también por sus generosas contribuciones a los autores de los documentos de antecedentes, cuyo pensamiento crítico y compromiso con la agenda democrática sentaron las bases conceptuales y metodológicas de este informe: Mariana Caminotti, Thomas Carothers, Lucía Dammert, Daniel Innerarity, David Khoudour, María Vanina Martínez, Marco Enríquez-Ominami, Adam Przeworski, Carolina Sampó, José Ugaz, Carol Watson-Williams y Daniel Zovatto. Agradecemos también a Mariana Mazzucato, Camila Nunes Dias, Érika Rodríguez Pinzón, José Fernández-Leost, Álvaro García-Mayoral y Andrea Mila-Maldonado.

El proceso se enriqueció además con entrevistas de alto nivel, en las que distintos líderes políticos compartieron sus perspectivas sobre los desafíos y los horizontes de la democracia. Agradecemos a Beatriz Argimón, Bernardo Arévalo, Michelle Bachelet, Alicia Bárcena, Iván Duque, Leonel Fernández, Enrique V. Iglesias, Luis Alberto Lacalle, Susana Malcorra, Evelyn Matthei, Carolina Mejía, Moisés Naím, José Paliza, Dorothy Pérez, Mariano Rajoy, José Luis Rodríguez Zapatero, Francisco Sagasti, Julio Sanguinetti, Rosângela Lula da Silva y Leslie Voltaire. Extendemos también nuestro reconocimiento a sus equipos, cuya colaboración hizo posible estos intercambios.

Nuestro especial agradecimiento a quienes contribuyeron con la sección “Voces de la democracia”, cuyos textos aportan reflexión, experiencia y perspectiva al debate regional. Damos las gracias a Gerardo Caetano, Thomas Carothers, Iván Duque, Marco Enriquez-Ominami, Jessica Faieta, Eva Granados, Luis Felipe López-Calva, Rubén Mercado, Gerardo Munck, Heraldo Muñoz, Gerardo Noto, Marcela Ríos, José Manuel Salazar-Xirinachs, Elizabeth Salomón, Isabel de Saint Malo y Daniel Zovatto por sus valiosas contribuciones, que enriquecen este informe al ampliar el diálogo sobre los desafíos y los horizontes de la democracia en América Latina y el Caribe. Reconocemos también la colaboración de nuestros aliados estratégicos, quienes acompañaron este proceso desde distintas perspectivas institucionales y regionales: Centroamérica Cuenta, Fundación Carolina, Fundación Gabo, IDEA Internacional y Latinobarómetro.

Varios expertos hicieron posibles los Diálogos sobre Democracia y Desarrollo, espacios que permitieron recoger y contrastar experiencias diversas de la región. Nuestro reconocimiento a Mario Andrésol, Dalí Ángel Pérez, Alberto Belaunde, Esmirna Beltre Geraldo, Iván Chanis, Mariana Caminotti, Donna Cox, Jean-Charles

Enex, Roberta Eugênio, Cynthia Figueredo, Natalia Gherardi, Joseph Gracien, Jason Jones, Toribia Lero, Alicia Mondesire, Pastor Elías Murillo, Sara Omi, Cindy Quesada, Samantha S. Rampersad, Ana Irma Rivera Lassén, Tarcila Rivera Zea, Bianka Rodríguez, Elizabeth Solomón, June Soomer, Guadalupe Ixel Wer Chutá y Roberto Zúñiga por sus valiosas intervenciones.

Asimismo, agradecemos a Lani Anaya, Darío Arias, Cristian Báez, Line Bareiro, Érika Brockman, Daniel Cáceres, Jomar Carreño, Emma Chacón, Dominga Cucul, Alexus D'Marco, Marla Dukharan, Keyla Escoe, Flavia Freidenberg, Verónica Forte, Sharda Ganga, Luisa Rebeca Garza, Laura Michelle Godoy, Miriam Gomes, Nelkys Guzmán, Sara Hernández Cepeda, Ruth Hidalgo, Rigoberto Juárez, Matías Lara, Dane Lewis, Florina López, Otilia Lux de Cotí, Luis Enrique Martín, Sibelys Mejía, Cristina Melo, Matías Mendieta Duarte, María Elena Méndez, Loreiny Morán Rodríguez, Paola Narváez, Marcelo Paixao, Mireya Peart, Ana Pavón, Verónica Pérez, Suyapa Portillo, Krystel Quintero, María Rachid, Miosotis Rivas, Diane Rodríguez, Karolina Rojas, Laura Rojas, Rocío Rosero, Ana Cláudia Santano, Mayra del Pilar Santos, Mayra Santos Febres, Diana Shaw, Teresa Valdés, Ari Vera Morales, Claudia Vidal, Joshua Caleb Villalta, Paola Yáñez y Lía Zevallos Malásquez, cuyas contribuciones ampliaron la comprensión colectiva del vínculo entre la democracia y el desarrollo.

Los Representantes Residentes del PNUD para América Latina y el Caribe desempeñaron un papel clave en la vinculación de este informe con las realidades nacionales, y aportaron orientación estratégica y revisiones sustantivas. Los equipos de las oficinas de país complementaron esta labor con insumos técnicos y conocimiento del terreno, y contribuyeron a reflejar la diversidad de contextos de la región. Reconocemos de manera especial a Stefano Pettinato en Uruguay, Ana María Díaz en República Dominicana, Renata Rubian en Bolivia y Carlos Benitez en Guatemala, cuyo liderazgo, junto con el de sus equipos, posibilitó el lanzamiento de este informe en distintos países de la región.

Nuestro reconocimiento a los colegas del PNUD, cuya colaboración permitió desarrollar las consultas con coherencia y calidad a lo largo de las distintas etapas del proceso, incluidos quienes participaron en el ejercicio de prospectiva, así como quienes contribuyeron con los procesos administrativos y operativos. Agradecemos a Fernando Adames, Claudia Aguilar, Clara Arango, Graciela Basset, Ugo Blanco, Flor Bolaños, Laura Bolé, Claudia Bresanovich, Javier Brolo, Aníbal Cárdenas, Blanca Cardona, Harold Causil, Daniela Chaparro, Betty Chemier, Pedro Conceição, Mildret Corrales, Enrique Crespo, Luis da Silva, Marco de Luca, Ana Carolina Díaz, Vladimir Domínguez, Bryan Drakenstein, Moema Dutra, Francesca Edgerton, Jean-Reginald Espady, Djenanne Feliz-Désir, Lina Fernández, Sara Ferrer, Lyes Ferroukhi, Diego Gálvez, Veronique Gerard, Viktoryia Geyler, Itziar González, María González, Silvana Gramajo-Barboni, Ana Grijalva, Olivier Guillot, Fernando Gutiérrez, Maribel Gutiérrez, Jennifer Hotsko, Lorenzo Jiménez, Anish Kutamballi, Lavonne Leong, Eldo Lopez, María López, Ana María Luey, Guillermina Martin, Carlos Mazariegos, Xavier Michón, Verónica Millington, Claudia Monzón, José Morán, James Mudge, Jorge Munguía, Rafael Nazar, Mariana Olcese, Irma Ovelar, Yaisa Palacios, Cristhian Parra, María Pinedo, Francisco Pons, Claudio Providas, Sandra Racines, Sandy Ramírez, Gabriela Ríos, Mónica Ríos, Jesús Rodríguez, Alberto Saavedra, Rafaella Sánchez-Mora, Idda-Carola Schwarzbauer, Rita Sciarra, Narue Shiki, Nikola Simpson, Georgina Siqueiros, Gregory Smith, Juliet Solomon, Heriberto Tapia, Jordanna Tennebaum, Claudio Tomasi, Ivonne Urriola, Cynthia Valdez, María Andrea Voria, Cecilia Vuyk, Shamar Ward, Bronwyn Williams, Bettina Woll, Montserrat Xilotl y Diego Zavaleta.

Agradecemos también al equipo de Comunicaciones, en particular a Sharon Grobeisen, Vanessa Hidalgo, Melina Loayza, Valeria Maduro, Carolina Moreno, Eleonora Nun, Sandra Pérez y María Gabriela Urbanc por su apoyo continuo. Un agradecimiento especial a Christian Gallardo por su visión creativa, que hizo posible el diseño del informe.

Este informe es el resultado de un proceso profundamente colaborativo. Expresamos nuestro más sincero agradecimiento a todas las personas e instituciones que, con su conocimiento, tiempo y compromiso, hicieron posible este trabajo. Sus aportes permitieron articular una visión compartida sobre la democracia y el desarrollo en la región, y han enriquecido este informe con una mirada diversa, rigurosa y conectada con los desafíos del presente.

Lista de siglas y acrónimos

3G Tercera generación de tecnología de telecomunicaciones móviles

4G Cuarta generación de tecnología de telecomunicaciones móviles

ACLED Proyecto de Datos sobre Ubicación y Eventos de Conflictos Armados

ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

AFP Agence France-Presse

AIE Agencia Internacional de la Energía

ALC América Latina y el Caribe

AP La agencia Associated Press

BID Banco Interamericano de Desarrollo

CARICOM Comunidad del Caribe

CDB Banco de Desarrollo del Caribe

CDHNU Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

CEDLAS Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEPF Fondo de Asociación para Ecosistemas Críticos

CES-RD Consejo Económico y Social de la República Dominicana

CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

COP30 30ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Corte IDH Corte Interamericana de Derechos Humanos

CSU Cobertura Sanitaria Universal

CXC Caribbean Examinations Council

DGME Dirección General de Migración y Extranjería

EE. UU. Estados Unidos

ELAG Escuela de Estudios Latinoamericanos y Globales

EM-DAT The International Disaster Database

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

FAOSTAT Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - División de Estadística

GEI Gases de efecto invernadero

GINI Índice de Gini (medida de desigualdad en la distribución del ingreso o del consumo)

GI-TOC Iniciativa Global Contra el Crimen Organizado Transnacional

GWI Global Web Index

HYS Have Yuh Say - Consultas Públicas sobre Democracia y Desarrollo

IA Inteligencia Artificial

IBAMA Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables

IDEA Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

IDH Índice de Desarrollo Humano

IDHP Índice de Desarrollo Humano ajustado por las Presiones Planetarias

IDMC Internal Displacement Monitoring Centre

IGM Instituto Guatemalteco de Migración

INTERPOL Organización internacional de policía criminal

IPC Índice de Percepción de la Corrupción

IPCC Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático

IPD Infraestructura Pública Digital

ITU International Telecommunication Union

JAMP Jamaica Accountability Meter Portal

LAPOP Barómetro de las Américas

LGBTIQ+ Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Queer y personas Intersexuales

NBSAP Estrategias y Planes de Acción Nacionales sobre Biodiversidad

NDC Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional

NIA National Integrity Action

NSS Estrategia de Seguridad Nacional

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODS Objetivos de Desarrollo Sostenible

OEA Organización de Estados Americanos

OECO Organización de Estados del Caribe Oriental

OIM Organización Internacional para las Migraciones

OIT Organización Internacional del Trabajo

OMM Organización Meteorológica Mundial

ONGs Organizaciones no Gubernamentales

ONU Organización de las Naciones Unidas

ONU Mujeres Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

OPS Organización Panamericana de la Salud

PIAAC Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de la Población Adulta

PIB Producto Interno Bruto

PIMB Países de ingresos medianos altos

PIOJ The Planning Institute of Jamaica

PISA Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PPA Paridad del Poder Adquisitivo

PRODAL Proyecto sobre Desarrollo y Democracia en América Latina

R4V Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela

SCORE Índice de Cohesión y Reconciliación Social

SEDLAC Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe

SIDS Pequeños Estados Insulares en Desarrollo

STEM Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas

TIC Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

UE Unión Europea

UIF Unidades de Inteligencia Financiera

UIT Unión Internacional de Telecomunicaciones

UN DESA Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

UNCCD Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación

UNCTAD Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNFPA Fondo de Población de las Naciones Unidas

UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNODC Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

USC Universidad del Sur de California

USD Dólar Estadounidense

V-Dem Proyecto Variedades de la Democracia

VIH Virus de la Inmunodeficiencia Humana

WEF Foro Económico Mundial

WWF Fondo Mundial para la Naturaleza

Contenido del Informe sobre Democracia y Desarrollo 2026

Prólogo ii

Prólogo iv

Agradecimientos vi

Lista de siglas y acrónimos viii

Resumen 1

PARTE I 17

Democracia, desarrollo humano y Estado en América Latina y el Caribe 17

CAPÍTULO 1 19

La democracia en el siglo XXI: un enfoque integral 19

1.1 El estado actual de la democracia 19

1.2 La democracia y su valor 21

1.3 Democracia, desarrollo humano y Estado: un enfoque integral 24

1.4 La democracia en relación con el desarrollo humano y el Estado 26

CAPÍTULO 2 41

La democracia en América Latina y el Caribe: logros, deudas y riesgos de retrocesos 41

2.1 Democracias que perduran, tensiones que se acumulan 41

2.2 La expansión democrática: el éxito de las transiciones 42

2.3 Problemas de la calidad de la democracia: una visión desde la igualdad política 44

2.4 La crisis de la representación política 54

2.5 Signos de la erosión democrática: ¿una crisis de la democracia en ALC? 61

2.6 El papel del Estado: ¿un Estado para la democracia? 63

CAPÍTULO 3 81

Desarrollo humano y democracia en América Latina y el Caribe: un vínculo indispensable 81

3.1 Una relación conceptual bien establecida 81

3.2 El estado general del desarrollo humano: logros y brechas 81

3.3 Un desarrollo humano segmentado: dimensiones clave 87

3.4 Democracia y desarrollo humano: una relación recíproca 92

3.5 El papel del Estado: ¿un Estado para el desarrollo humano? 95

3.6 Democracia, desarrollo humano y Estado: el triángulo latinoamericano y caribeño 97

PARTE II 113

Presiones emergentes sobre la democracia 113

CAPÍTULO 4 115

La polarización política pone a prueba las democracias en ALC 115

4.1 Entre el desacuerdo y la ruptura: la polarización en el centro del debate 115

4.2 Definición de la polarización como polos de identificación y alienación 115

4.3 La polarización como un fenómeno en evolución y un problema emergente en ALC 117

4.4 La polarización impacta el triángulo democracia, Estado y desarrollo 124

4.5 De la presión a la oportunidad: fortalecer la agencia para procesar la polarización 133

CAPÍTULO 5 149

Democracias bajo presión digital: IA, desinformación y un ecosistema informativo en transformación 149

5.1 Democracias bajo presión digital 149

5.2 La transformación de la esfera pública como presión estructural 150

5.3 La desinformación como distorsión sistémica 155

5.4 La presión digital sobre los mecanismos democráticos y las capacidades del Estado 159

5.5 De la presión a la oportunidad: una agenda integrada para fortalecer las democracias en la era digital 171

CAPÍTULO 6 179

Democracias bajo presión criminal 179

6.1 La disputa por el monopolio de la coerción en ALC 179

6.2 De economías ilícitas a la disputa del poder: la transformación del crimen organizado en ALC 181

6.3 El crimen organizado vulnera cada etapa del proceso democrático 185

6.4 La limitada capacidad del Estado para enfrentar el crimen organizado 190

6.5 Impactos negativos del crimen en el desarrollo humano 194

6.6 Dinámicas de retroalimentación y equilibrios de bajo desempeño 195

6.7 De la presión a la oportunidad: cómo romper el equilibrio de bajo desempeño 196

CAPÍTULO 7 203

La migración y el desplazamiento interno en América Latina y el Caribe 203

7.1 Los flujos migratorios como eje de tensión democrática en ALC 203

7.2 La migración y el triángulo democracia, desarrollo humano y Estado: una relación bidireccional 203

7.3 El actual panorama migratorio de América Latina y el Caribe 205

7.4 Las tensiones entre movilidad, democracia, Estado y desarrollo humano 207

7.5 De la presión a la oportunidad: orientaciones de las políticas públicas y enfoque de la agencia 223

CAPÍTULO 8 233

Democracia y desarrollo en tiempos de crisis planetaria 233

8.1 La "triple crisis planetaria", la tragedia de los comunes y la democracia 233

8.2 La crisis planetaria como punto de presión para el desarrollo humano y la democracia 234

8.3 Agencia y desequilibrios planetarios: el reto de actuar a favor del planeta 241

8.4 Naturaleza, desarrollo humano y democracia ambiental 244

8.5 ALC ante el desafío de las transiciones verdes 251

8.6 De la presión a la oportunidad: reimaginar la democracia en la era del Antropoceno 256

PARTE III 263

Democracias bajo presión en el Caribe 263

CAPÍTULO 9 265

Democracia y desarrollo humano en el Caribe, una región democrática de repúblicas jóvenes 265

9.1 Origen común, novedad republicana y heterogeneidad 265

9.2 Fundamentos históricos e institucionales de la democracia caribeña 266

9.3 Avances en desarrollo humano en el Caribe y desafíos para el logro de un mayor bienestar 269

9.4 Una región profundamente democrática bajo presión 275

9.5 Las presiones recientes sobre las democracias del Caribe 284

9.6 Oportunidades para el fortalecimiento democrático en el Caribe 292

PARTE IV 303

Reimaginar los futuros de la democracia 303

CAPÍTULO 10 305

Reimaginar los futuros de la democracia: reconectando la democracia, el desarrollo humano y el Estado 305

10.1 La renovación democrática: una orientación estratégica para la acción 305

10.2 Asegurar el núcleo de la democracia: integridad electoral y competencia política 306

10.3 Organizar los desafíos para la acción: una lectura estratégica para renovar la democracia 307

10.4 De las presiones a los puntos de inflexión: intervenir en los nodos críticos 308

10.5 Hacia un Estado para la democracia y el desarrollo humano 315

10.6 De la propuesta a la práctica: agencia, coaliciones y ventanas de oportunidad 317

Clasificación de países por región 322

LISTA DE FIGURAS

R1 Democracia, desarrollo humano y Estado: un enfoque integral 1

R2 ALC es la región en desarrollo más democrática del mundo 2

R3 La representación política femenina ha aumentado en las últimas décadas, pero la región aún no alcanza la paridad de género 3

R4 Cada vez más personas en ALC están insatisfechas con la democracia e indiferentes ante el tipo de sistema político 3

R5 La cadena de representación política y sus distorsiones 4

R6 La región ha logrado importantes avances en desarrollo humano en los últimos 30 años 5

R7 Las desigualdades siguen marcando el progreso del desarrollo en ALC 6

R8 La polarización política en ALC ha crecido rápidamente en las últimas décadas y supera el promedio mundial 7

R9 Los grupos sociales están recurriendo a formas violentas para dirimir sus conflictos 7

R10 Alta desconfianza, pero uso generalizado de las redes sociales 8

R11 La percepción de inseguridad determina las actitudes políticas y el apoyo a la democracia en ALC 9

R12 La migración en la región se ha desacelerado recientemente y los destinos intrarregionales están ganando relevancia 9

R13 La mitad de las personas en la región creen que la llegada de inmigrantes a su país es perjudicial 10

R14 La democracia, el Estado y el desarrollo humano actúan en el marco de la triple crisis planetaria 11

R15 La violencia letal ha crecido en el Caribe en los últimos años 12

R16 La democracia electoral se mantiene estable en el Caribe, pero con algunos retrocesos 13

R17 Renovar los vínculos entre democracia, desarrollo humano y Estado 14

1.1	El concepto de democracia como régimen político	21
1.2	Democracia, desarrollo humano y Estado: un enfoque integral	24
1.3	La relación recíproca entre democracia y desarrollo humano	25
1.4	El Estado en relación con la democracia y el desarrollo humano	26
2.1	ALC es la región en desarrollo más democrática del mundo	42
2.2	La alternancia en el poder es una característica de las democracias latinoamericanas	44
2.3	Para algunos países de ALC la política fiscal aumenta la pobreza	45
2.4	Cerca de siete de cada diez personas habilitadas para votar en ALC participa en elecciones	46
2.5	La participación electoral en elecciones presidenciales es más alta en los países con voto obligatorio	47
2.6	Mientras que el espacio cívico se contrae en América Latina, en el Caribe se amplía de forma paulatina	48
2.7	Aunque la libertad de expresión en ALC se fortaleció en las últimas décadas, preocupa el estancamiento y retrocesos en años recientes	49
2.8	La libertad de prensa en ALC: logros sostenidos, pero retrocesos recientes	49
2.9	La representación política femenina ha aumentado en las últimas décadas, pero la región aún no alcanza la paridad de género	51
2.10	Más de un cuarto de la población de la región cree que los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres	53
2.11	La mayoría de las personas consideran que el Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad	55
2.12	La cadena de representación política y sus distorsiones	57
2.13	Los países con sistemas de partidos más institucionalizados exhiben menos informalidad y mayor redistribución	58
2.14	La confianza en los partidos políticos ha disminuido en los últimos años	59
2.15	Las personas en la región se han distanciado de los partidos políticos y han girado hacia liderazgos personalistas	59
2.16	Las actitudes hacia la democracia van más allá de la división entre demócratas y antidemócratas	60
2.17	El apoyo a la democracia como forma de gobierno se ha debilitado en ALC, mientras que la indiferencia va en aumento	64
2.18	La insatisfacción con la democracia ha aumentado en los últimos 30 años	64
2.19	La relación entre la democracia y el Estado	65
2.20	La percepción de la integridad institucional en ALC está por debajo del promedio global	67
3.1	Tras décadas de avance sostenido, el desarrollo humano en ALC ha perdido impulso y aún no recupera su trayectoria prepandemia	82
3.2	En los últimos 30 años, la región logró importantes avances en diferentes dimensiones del desarrollo humano	83
3.3	Las desigualdades siguen marcando el progreso del desarrollo humano en ALC	83
3.4	El gasto público social ha aumentado de manera sostenida en las últimas décadas	85
3.5	ALC ha logrado reducir la pobreza a la mitad, pero la vulnerabilidad persiste	87
3.6	La tasa de desempleo es mayor entre los jóvenes en comparación con la población general	88
3.7	Amplios avances en el acceso a servicios básicos universales en ALC, pero menos progreso en otros servicios y desigualdades de ingresos persistentes	90
3.8	La relación entre la democracia y el desarrollo humano	92
3.9	La satisfacción con la democracia no ha mejorado en igual medida que el progreso en desarrollo humano	94
3.11	Diferencia en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias	95
3.10	La relación entre el Estado y el desarrollo humano	95
3.12	El triángulo latinoamericano y caribeño del siglo XXI: una matriz distintiva	97
4.1	Polarización como polos de identificación y alienación	116
4.2	América Latina, la región del mundo más polarizada políticamente	118
4.3	Caída de la confianza después del súper ciclo de materias primas	119
4.4	El auge de lo nuevo: reducción en la edad promedio de los partidos políticos que ganan la presidencia	120
4.5	La confianza en ALC está mediada por el nivel de ingresos	121
4.6	La distribución ideológica crece en los extremos	122
4.7	La percepción de la inseguridad determina las actitudes políticas y el apoyo a la democracia en ALC	123
4.8	Los grupos sociales están recurriendo a formas violentas para dirimir sus conflictos	125
4.9	La baja confianza en la policía se mantiene estable a pesar de los cambios en la confianza en el gobierno	130
4.10	En ALC ha aumentado la percepción de que la evasión fiscal puede estar justificada	131
4.11	El apoyo a la democracia está mediado por la satisfacción con la economía	132
5.1	La presión digital sobre la democracia y el Estado	150
5.2	La confianza en los medios de comunicación ha caído en las últimas dos décadas	152
5.3	Ciclo vicioso de la desinformación en un escenario de alta elección informativa	154
5.4	En promedio, el 76% de las personas en ALC cree que circula información falsa en las redes sociales	157
5.5	Más de la mitad de las personas en ALC prefiere controlar las noticias falsas, incluso si ello limita la libertad de expresión	157
5.6	Aunque la percepción de la desinformación en las redes es generalizada, las generaciones mayores muestran más preocupación por sus efectos políticos	158
5.7	Alta desconfianza, pero uso generalizado de las redes sociales	159
5.8	ALC se enfrenta a un déficit importante de habilidades digitales	161
5.9	En algunos países de la región, hasta 4 de cada 10 interacciones dirigidas a mujeres en redes sociales son consideradas violentas	162
5.10	Algunas técnicas de manipulación basadas en IA en los procesos electorales	165
5.11	ALC se queda atrás en materia de marcos de ciberseguridad	166
5.12	Áreas de implementación de la IA en las decisiones de políticas públicas en ALC	168
5.13	Creación de valor de los datos en la economía digital	169
5.14	La influencia de las *Big Techs* en la infraestructura tecnológica está en aumento	170

6.1 América Latina y el Caribe mantienen niveles de homicidio por encima de todas las regiones 179

6.2 La expansión del portafolio del crimen organizado se da en todas las subregiones de ALC 183

6.3 Al mismo tiempo que la tasa de homicidios tiene una caída en América Central, repunta con fuerza en el Caribe 184

6.4 El aumento en homicidio de periodistas como forma extrema de control de la deliberación pública 186

6.5 La inseguridad desgasta la confianza comunitaria 186

6.6 La inseguridad se está consolidando como el tema de mayor preocupación en ALC 187

6.7 Los altos niveles de impunidad persisten en varios países de ALC 191

6.8 Prisiones rebasadas y el uso generalizado de la prisión preventiva 192

6.9 Los países de ALC presentan tasas de homicidios más altas en comparación con países de otras regiones con niveles de ingreso semejantes 194

6.10 Retroalimentaciones negativas entre violencia, exclusión y respuestas estatales frágiles 195

7.1 El fenómeno migratorio y su relación bidireccional con la democracia, el desarrollo humano y las capacidades estatales 204

7.2 Cada vez más migrantes de ALC tienen como destino países dentro de la región 206

7.3 La intención de emigrar ha aumentado en ALC en las últimas dos décadas 207

7.4 En promedio, más del 30% de la población en ALC tiene la intención de irse a vivir o a trabajar a otro país en los próximos tres años 208

7.5 En ALC la migración tiende a ser más alta en los países en los que se percibe mayor corrupción en el sector público 209

7.6 La inseguridad y la falta de oportunidades económicas son las principales motivaciones para irse a vivir o a trabajar a otro país 209

7.7 A lo largo de ALC, varios países registran altos niveles de pérdida de capital humano 212

7.8 ALC es una de las regiones del mundo con las mayores tasas de remesas personales recibidas como porcentaje del PIB 213

7.9 Las remesas personales recibidas en ALC varían considerablemente entre países 214

7.10 La mitad de las personas de la región creen que la llegada de inmigrantes a su país lo perjudica 215

7.11 Las personas con mayor nivel educativo presentan actitudes más favorables hacia los inmigrantes 216

7.12 Más de la mitad de los inmigrantes venezolanos indicaron haber tenido dificultades para acceder a los servicios básicos o a oportunidades laborales en sus países de destino 220

7.13 Deportaciones a los países del Triángulo Norte de Centroamérica, 2016-2024 222

8.1 La actualización de los límites planetarios da cuenta de un progresivo deterioro ambiental, reflejado en el creciente número de límites superados 235

8.2 Desde 1970, el tamaño de las poblaciones de fauna silvestre monitoreadas ha disminuido un 73% en promedio 236

8.3 La diferencia porcentual entre IDH e IDHP es menor en ALC comparado con otros grupos de países 237

8.4 El desarrollo humano demanda repensar trayectorias hacia menores presiones materiales 238

8.5 En ALC persisten las desigualdades en el acceso a servicios básicos para la disposición de desechos 239

8.6 La democracia, el Estado y el desarrollo humano actúan en el marco de la triple crisis planetaria y los desequilibrios planetarios 240

8.7 Las voces de ALC sobre el cambio climático: preocupaciones, impactos y llamados a la acción 242

8.8 Los problemas ambientales preocupan a la población en ALC, pero no son la principal inquietud 243

8.9 La capacidad de actuación ante desequilibrios planetarios puede adoptar dimensiones individuales y colectivas, y cotidianas y estratégicas 244

8.10 Varias regiones de ALC experimentan un estrés hídrico superior al promedio mundial, con excepción de América del Sur 245

8.11 La inseguridad alimentaria en ALC aumentó en la última década 246

8.12 La cobertura boscosa del territorio y la superficie total de bosques en ALC se ha venido reduciendo durante las últimas décadas 247

8.13 La región posee más de la mitad de las reservas mundiales de litio y más del 35% de cobre, ambos recursos fundamentales para la IA 249

8.14 Taxonomía de los riesgos de transición para los países de ALC 251

8.15 Persiste el extractivismo en la estructura de la inversión extranjera directa 252

8.16 El gasto público promedio en protección ambiental continúa siendo bajo en el período 2010-2022 252

8.17 La capacidad de la región en materia de energías renovables le da una ventaja para apoyar soluciones climáticas globales 254

9.1 El desarrollo humano en el Caribe se ha desacelerado desde 2010 269

9.2 Las tasas de pobreza en los países caribeños analizados varían entre el 7,8% en Santa Lucía y el 22,9% en Jamaica 270

9.3 La mayor parte del Caribe supera el promedio de ALC en vulnerabilidad 271

9.4 La escolaridad en el Caribe sigue siendo dispar y con desafíos en el aprendizaje 272

9.5 La esperanza de vida es heterogénea en el Caribe, y todos los países enfrentan brechas en la esperanza de vida saludable 274

9.6 Índice de Democracia Electoral para el Caribe 276

9.7 Trayectorias divergentes de participación electoral en el Caribe 278

9.8 Las personas en el Caribe tienen percepciones mixtas del progreso 279

9.9 A pesar de las presiones, se sigue considerando la democracia como el mejor sistema de gobierno posible en el Caribe 281

9.10 El apoyo a la democracia en el Caribe viene decayendo en las últimas dos décadas 281

9.11 Aunque en el Caribe se reconoce la democracia como la mejor forma de gobierno, la satisfacción es mucho más baja 282

9.12 Barreras a la inclusión: baja tolerancia social hacia las poblaciones de grupos específicos 284

9.13 Los daños causados por las tormentas en el Caribe son cada vez más severos 288

9.14 La presión de la deuda sobre el PIB en el Caribe 291

10.1	Una prioridad estratégica y 5 nodos críticos para renovar la democracia	306
10.2	Renovar los vínculos entre democracia, desarrollo humano y Estado	315

LISTA DE TABLAS

1.1	Problemas *de* y *para* la democracia	23
4.1	Fragmentación social no es lo mismo que polarización	117
6.1	Del modelo clásico al ecosistema criminal contemporáneo en América Latina y el Caribe	185
6.2	Palancas de transformación sistémica	197
7.1	Derecho al voto desde el extranjero	210
7.2	Múltiples países de la región permiten que los extranjeros residentes participen en las elecciones locales	217
7.3	Esquemas de regularización para la población venezolana en ALC	219

LISTA DE RECUADROS

1.1	El peso de los contrapesos	22
2.1	La medición de la democracia	43
2.2	Cuotas y paridad: variaciones en el diseño institucional	52
2.3	¿Cómo viven las personas la democracia? Una tipología de actitudes en América Latina y el Caribe	60
2.4	¿Qué nos dicen las encuestas sobre el estado de la democracia?	64
2.5	Las características de los Estados latinoamericanos	66
3.1	Protección social como pilar del bienestar	84
3.2	Desarrollo humano y satisfacción con la democracia	94
3.3	La medición del Estado para el desarrollo humano	96
4.1	Diseño institucional, polarización y gobernabilidad: cómo las reglas estructuran los incentivos del conflicto	128
5.1	Periodismo local en transformación en América Latina y el Caribe	153
5.2	Diez narrativas recurrentes de desinformación electoral en América Latina y el Caribe	155
5.3	La transformación digital en ALC avanza, pero sigue siendo desigual e incompleta	160
5.4	Violencia en las redes sociales: cuando el entorno digital se vuelve un lugar inseguro para las mujeres	162
6.1	Minería ilegal: el nuevo “mercado bisagra” del crimen organizado en ALC	182
7.1	De espectadores a actores políticos de primer orden	211
7.2	La inclusión ciudadana de los inmigrantes	217
7.3	Regularización de la población venezolana en ALC: respuestas institucionales y desafíos de implementación	219
8.1	Extractivismo, democracia y geopolítica	248
8.2	Pueblos indígenas y democracia ambiental	250
8.3	Transición justa y democracia económica	253
8.4	Financiamiento climático e inversiones	255
9.1	Plan de diez puntos de CARICOM para la justicia reparatoria (2014)	267
9.2	Percepciones ciudadanas sobre gobernanza y cohesión social en Trinidad y Tobago	280
9.3	Armonía social, fracturas políticas y exclusiones en el Caribe anglófono	283
9.4	Legitimidad y obstáculos en el acceso a la justicia	286
9.5	Desplazamiento humano: implicaciones de la inseguridad regional	289
9.6	Gobernanza ambiental y coherencia institucional en el Caribe: avances normativos, brechas estructurales	290

VOCES DE LA DEMOCRACIA

1.1	Retroceso democrático y la especificidad latinoamericana: la subversión de las instituciones de contrapeso – Por Marcela Ríos Tobar	28
1.2	Pensar sobre la democracia y el desarrollo en y desde América Latina – Por Gerardo L. Munck	30
1.3	La Democracia y sus enemigos – Por Iván Duque Márquez	31
1.4	El legado del Informe del 2004: La Democracia en América Latina – Por Gerardo Noto	33
1.5	Democracias en peligro – Por Heraldo Muñoz	35
2.1	¿A qué nos referimos cuando hablamos de democracia y desarrollo? – Por Luis F. López-Calva	68
2.2	De la sombra de las dictaduras al super ciclo electoral: Un testimonio desde la Observación Electoral – Por Isabel de Saint Malo de Alvarado	70
2.3	Los partidos políticos y su exigencia de renovación en América Latina – Por Gerardo Caetano	71
3.1	Democracia y desarrollo: una calle de doble sentido – Resumen de las entrevistas de alto nivel	98
3.2	Voces diversas, desafíos comunes: demandas compartidas de inclusión y representación de distintos grupos sociales en ALC – Resumen de los Diálogos sobre Democracia y Desarrollo	99
3.3	Gestión de las transformaciones indispensables para superar las trampas del desarrollo y fortalecer la democracia – Por José Manuel Salazar-Xirinachs	100
3.4	Fortalecer la democracia reduciendo la desigualdad – Por Eva Granados Galiano	102
3.5	Visualizando trayectorias de cambio estructural y desarrollo económico – Por Rubén Mercado	104
3.6	Las mayores presiones sobre la democracia: ¿Qué dicen los líderes? – Resumen de las entrevistas de alto nivel	106
4.1	Crisis y liderazgo en América Latina y el Caribe – Por Jessica Faieta	135
4.2	Los líderes innecesarios – Por Marco Enríquez-Ominami	137
4.3	Los líderes outsiders – Por Daniel Zovatto	139
4.4	Las tres dimensiones de la polarización. Extracto de “Polarización política en América Latina” – Por Thomas Carothers	141
9.1	Democracia y Desarrollo en el Caribe – Por Elizabeth Solomon	294





RESUMEN

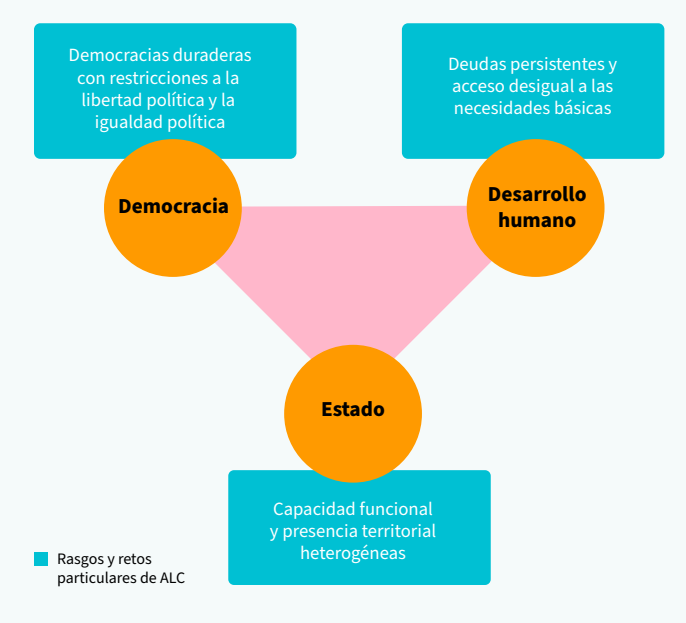
América Latina y el Caribe (ALC) cuenta con un activo fundamental para construir su futuro: la democracia. Sin embargo, vive un momento de tensión. Es la región en desarrollo más democrática del mundo, pero sus democracias están bajo creciente presión. Transiciones y cambios, tanto internos como externos, están poniendo a prueba la relación entre la ciudadanía y sus instituciones.

Este informe examina tanto las fortalezas como las debilidades de las democracias en ALC, así como los factores que están tensionando su funcionamiento. Su principal conclusión es un llamado a la acción: las democracias persisten en la región, pero su sostenibilidad no está garantizada. Deben protegerse frente a riesgos de erosión y, al mismo tiempo, renovarse para responder a las cambiantes demandas de la ciudadanía. Esto implica no solo resguardar los procesos democráticos, sino también mejorar los resultados que generan y fortalecer la capacidad de los Estados para hacerlos efectivos.

Democracia, desarrollo humano y Estado: un enfoque integral

Este informe retoma la noción de "democracia de ciudadanas y ciudadanos" propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2004 e incorpora el papel del Estado como mediador clave entre la democracia y el desarrollo humano. La democracia de ciudadanas y ciudadanos no se reduce a las elecciones, sino que implica el ejercicio pleno de una ciudadanía que abarca derechos civiles, políticos económicos y sociales. Sobre esa base, este informe adapta ese enfoque para considerar de forma integral el régimen político (la democracia), los procesos que construyen bienestar, capacidades y agencia (el desarrollo humano) y la capacidad institucional para garantizar y articular ambos (el Estado).

Figura R1 Democracia, desarrollo humano y Estado: un enfoque integral



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a esta perspectiva, la realidad política y social de ALC se puede entender a partir de un triángulo que simboliza la interacción entre: **i) democracias imperfectas, con restricciones a la libertad y la igualdad políticas, pero duraderas; ii) un desarrollo humano que ha avanzado significativamente, aunque con deudas acumuladas, desigualdades persistentes y vulnerabilidades; y iii) Estados que combinan rasgos formales y profesionales con dinámicas clientelares y con una capacidad funcional y una presencia territorial heterogéneas.**

La democracia, entonces, se concibe dentro de este triángulo como un régimen político en el que los gobiernos se forman mediante elecciones competitivas, inclusivas, limpias y periódicas; ejercen el poder conforme a reglas preestablecidas y respetan el pluralismo político, y garantizan las libertades fundamentales, como la libertad de expresión, asociación y prensa. Su función central es la de procesar pacíficamente los conflictos sociales sobre la base de marcos institucionales compartidos. Esta definición permite distinguir entre problemas *de* la democracia (por ejemplo, la restricción de las libertades políticas o la falta de elecciones legítimas) y problemas *para* la democracia (aquellos vinculados a la brecha existente entre las expectativas ciudadanas y los resultados).

La democracia interactúa directamente con el desarrollo humano, entendido como la expansión de las libertades de las personas para vivir vidas que tienen razones para valorar (Sen, 1999). Si bien la democracia habilita la agencia —la capacidad de actuar y dar forma al futuro, al posibilitar la participación, la representación y las libertades—, no la produce por sí misma. **Es la interacción entre el desarrollo humano y la democracia la que dota de agencia a la ciudadanía.** Sin niveles mínimos de educación, seguridad, ingresos y autonomía, el ejercicio efectivo de los derechos políticos se ve limitado. En este sentido, el desarrollo humano constituye una condición para el buen funcionamiento democrático.

Esta relación se materializa a través del Estado. Su capacidad para garantizar derechos, proveer bienes públicos y ejercer autoridad en todo el territorio influye tanto en la calidad de la democracia como en los resultados en materia de desarrollo humano. Cuando estas dimensiones fallan, se generan dinámicas negativas: las democracias incompletas limitan la expansión de las capacidades, y el estancamiento o los retrocesos del desarrollo erosionan la legitimidad democrática. Romper este círculo vicioso es uno de los principales desafíos de la región.

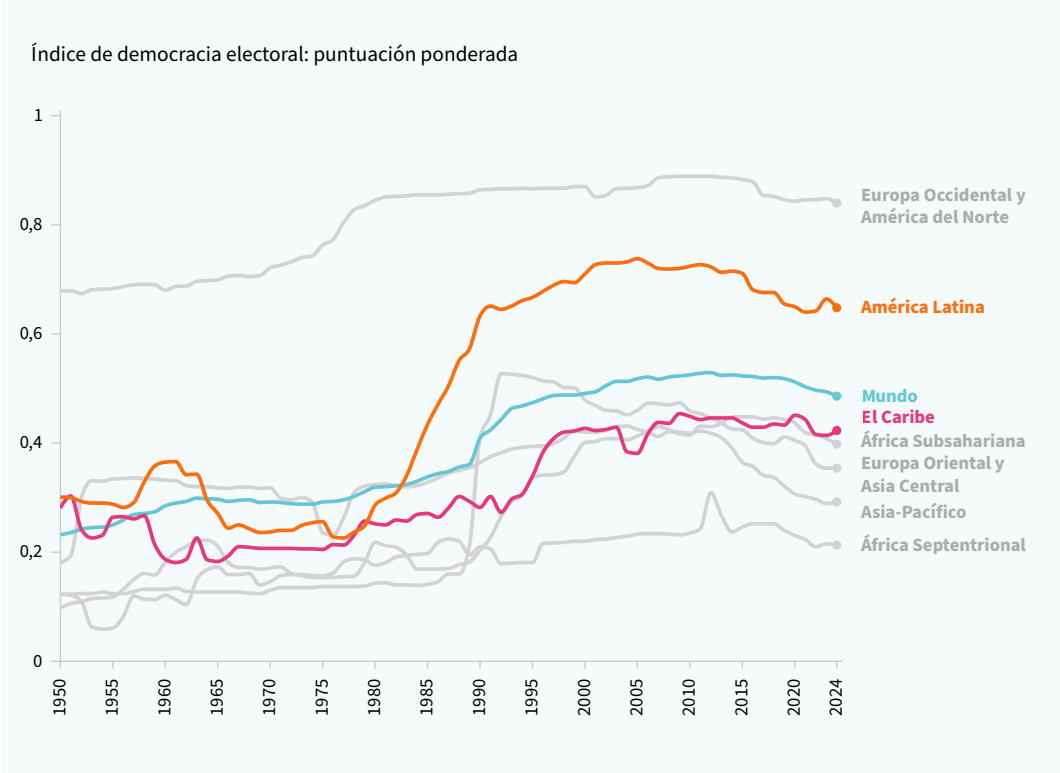
Democracias que perduran, tensiones que se acumulan

En poco más de cuatro décadas desde la transición, la democracia en ALC ha experimentado una transformación profunda. La región logró expandir y sostener la democracia como régimen predominante, y se ha convertido en la región en desarrollo más democrática del mundo. En el Caribe, este proceso se dio en paralelo a la independencia y la descolonización durante las décadas de 1960 y 1970; en América Latina, tuvo lugar a partir de las transiciones de los años ochenta y noventa que pusieron fin a los regímenes autoritarios. Como resultado, nunca antes tantos países de la región habían sido considerados regímenes democráticos. **Hoy más de 4 de cada 5 ciudadanos de la región viven en países democráticos.**

Sin embargo, este avance no se ha traducido en un funcionamiento plenamente efectivo de la democracia. **Si bien los regímenes democráticos se han expandido y estabilizado en cuanto a su forma, no han alcanzado de manera consistente estándares adecuados de libertad política, pluralismo e igualdad.** La consolidación de las elecciones y la continuidad de los procesos electorales no han sido acompañadas por mejoras suficientes de la calidad de la democracia. Como resultado, persisten déficits estructurales en dimensiones clave de su funcionamiento, lo que limita su capacidad para responder a las demandas sociales y sostener su legitimidad.

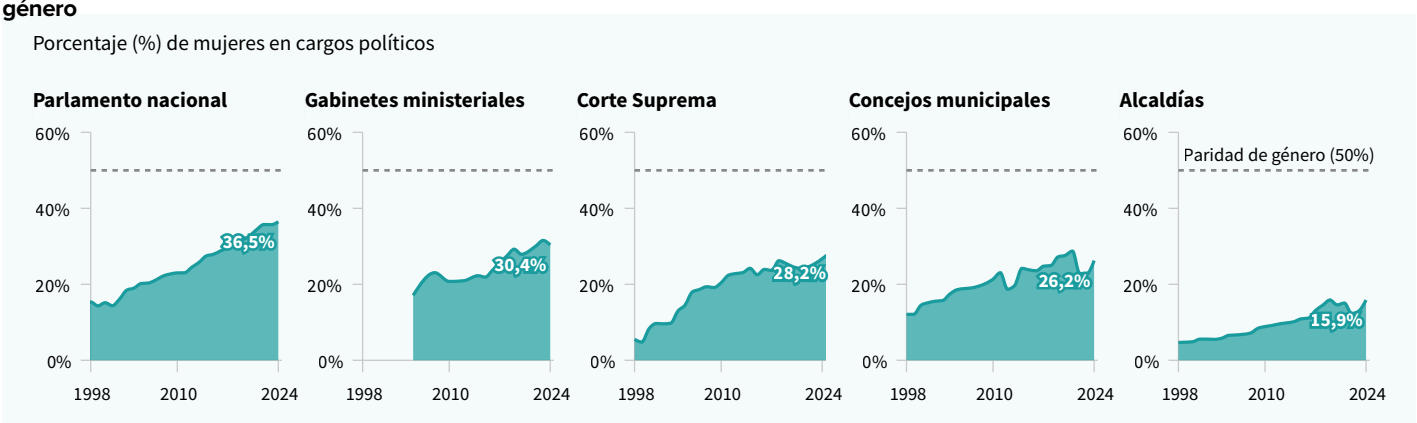
Estos déficits se manifiestan en varios ámbitos. En primer lugar, se destacan las dinámicas mediante las cuales la desigualdad económica se traduce en desigualdad política. Uno de los ámbitos en los que esta relación se manifiesta es el de los sistemas tributarios, donde las reformas y las exenciones han estado marcadas por la influencia de grupos económicos. En segundo lugar, se observan tensiones en el ejercicio de las libertades políticas. Por ejemplo, indicadores como la libertad de expresión y de prensa muestran signos de deterioro desde la década de 2010 (IDEA Internacional, 2025). En tercer lugar, se registran avances –aún incompletos– en la inclusión de grupos históricamente excluidos, como las mujeres, las personas afrodescendientes y los pueblos indígenas, entre otros.

Figura R2 **ALC es la región en desarrollo más democrática del mundo**



Notas: El índice de democracia electoral se calcula a partir de los indicadores libertad de asociación, elecciones limpias, libertad de expresión, autoridades electas y sufragio. Los países incluidos en el Caribe fueron: Barbados, Cuba, República Dominicana, Guyana, Haití, Jamaica, Surinam, y Trinidad y Tobago. Los países incluidos en América Latina fueron: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, México, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
Fuente: Cálculos del PNUD basados en V-Dem (2025).

Figura R3 La representación política femenina ha aumentado en las últimas décadas, pero la región aún no alcanza la paridad de género

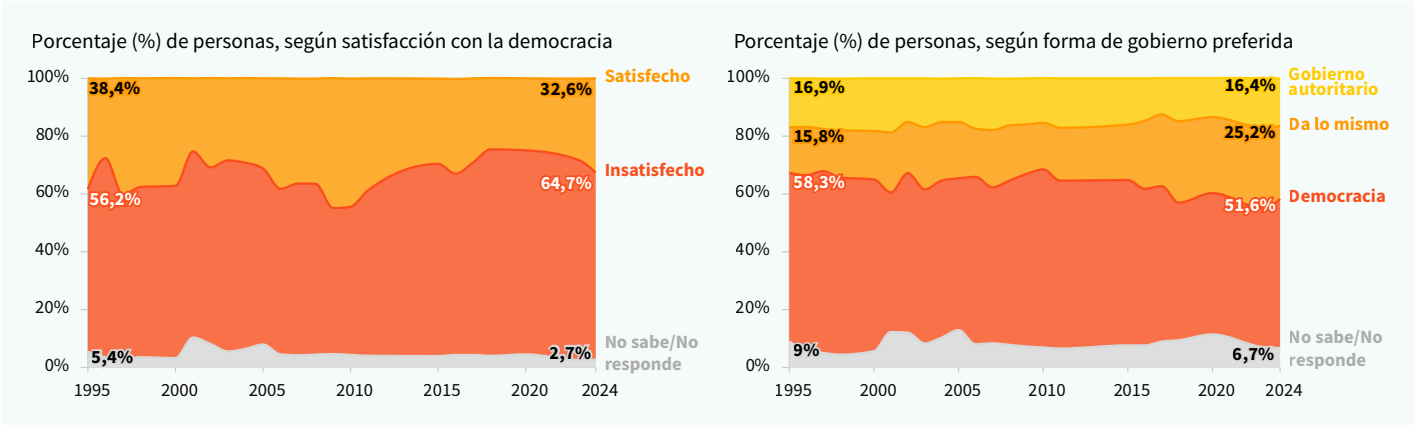


Notas: Los promedios regionales están ponderados por población, cubren el período 1998–2024, y utilizan la información más reciente disponible para cada país y ámbito político.
Fuente: Cálculos del PNUD con base en CEPAL (2024) (cortes supremas, alcaldías y concejos municipales) y Banco Mundial (2024) (gabinetes ministeriales y parlamentos nacionales).

En este ámbito, la región ha avanzado hacia una democracia más inclusiva para las mujeres, y ha llegado incluso a posicionarse como referente a nivel global. Por ejemplo, ALC es líder en el mundo en representación femenina en los parlamentos (Banco Mundial, 2024). Sin embargo, la paridad sigue siendo una promesa incompleta. La inclusión formal convive con barreras persistentes y con nuevas formas de exclusión, entre ellas la creciente violencia política contra las mujeres, particularmente en los espacios digitales. En algunos países de la región, hasta 4 de cada 10 interacciones en redes sociales dirigidas a mujeres son consideradas violentas (De los Santos *et al.*, 2025).

Los déficits de la calidad de la democracia no operan de forma aislada: convergen en la representación política. La representación es el mecanismo que articula las preferencias ciudadanas y las traduce en decisiones públicas. **Cuando este mecanismo se distorsiona –porque no todas las voces participan, no todas pesan igual o no todas se expresan en condiciones de libertad–, se reduce la capacidad de la democracia para procesar el conflicto social.** En la región, esto se manifiesta en una desconexión creciente entre la ciudadanía y las instituciones: amplios sectores perciben que sus demandas no son tenidas en cuenta, mientras otros logran una influencia desproporcionada. Este desbalance se traduce en altos niveles de insatisfacción con la democracia.

Figura R4 Cada vez más personas en ALC están insatisfechas con la democracia e indiferentes ante el tipo de sistema político

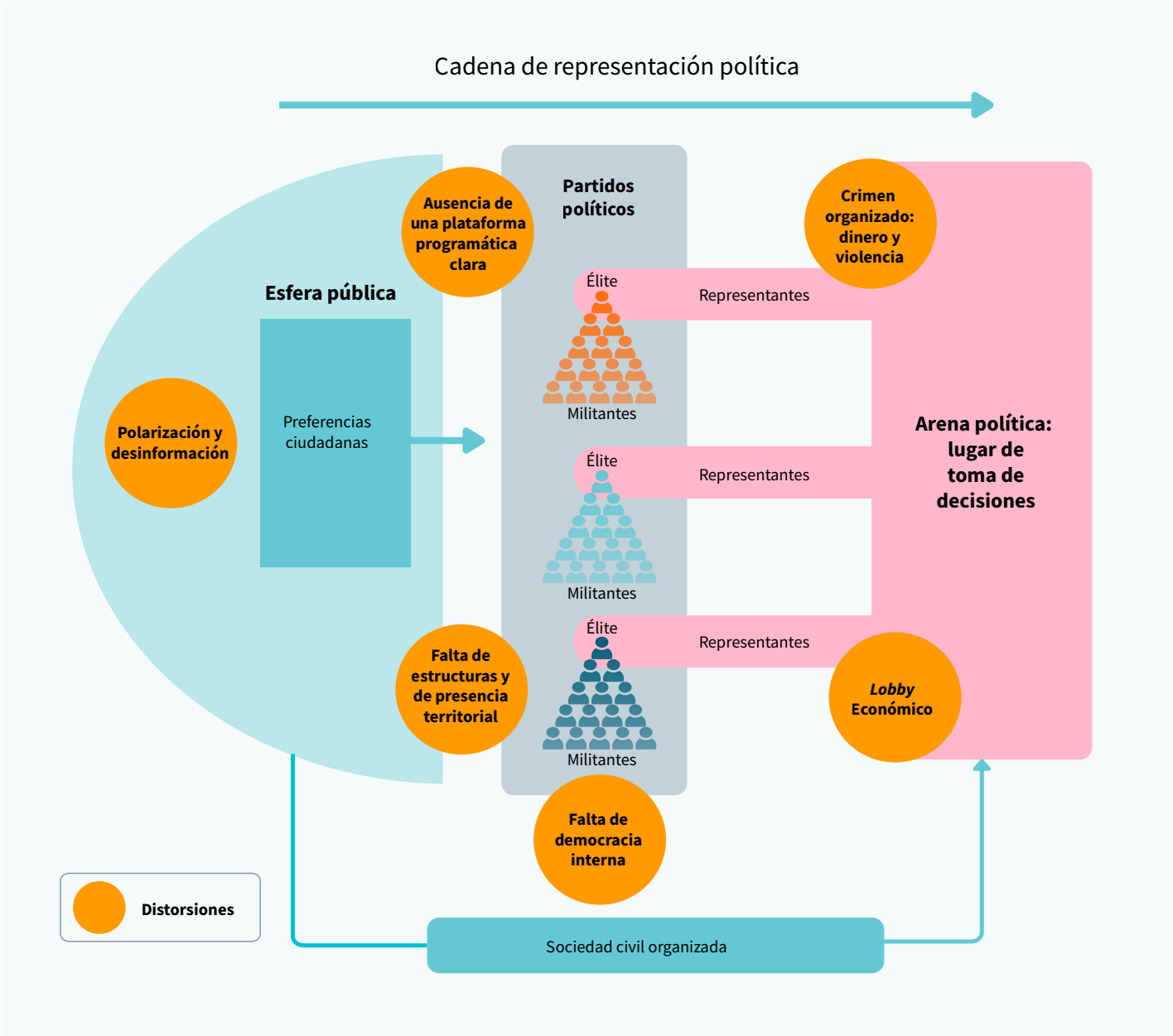


Notas: La gráfica presenta las respuestas a la pregunta: "En general, ¿diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país?". La categoría "Satisfecho" agrupa "muy satisfecho" y "más bien satisfecho", mientras que "Insatisfecho" agrupa "no muy satisfecho" y "nada satisfecho".
Fuente: Latinobarómetro (2025).

Notas: La gráfica presenta las respuestas a la pregunta: "¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?": "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno"; "En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático"; "Nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático".
Fuente: Latinobarómetro (2025).

Los déficits de representación se manifiestan con claridad en la crisis de los sistemas de partidos políticos en la región. En ausencia de organizaciones partidistas sólidas, con arraigo social y capacidad programática, la representación no desaparece, pero se transforma: se vuelve más volátil, más personalizada y más desigual. La creciente atracción por liderazgos personalistas intensifica el vínculo entre la ciudadanía y la política, pero debilita a la primera en términos de participación estructurada y capacidad de incidencia. En este contexto, el votante tiende a convertirse más en un espectador o un comentarista que en un ciudadano con capacidad efectiva de incidir en los resultados políticos. En consecuencia, los partidos políticos pierden su función de intermediación, por lo que se debilita uno de los pilares fundamentales de la democracia.

Figura R5 La cadena de representación política y sus distorsiones



Fuente: Elaboración propia.

En este contexto, la región enfrenta procesos de erosión democrática. Más que rupturas abruptas, predominan trayectorias graduales de debilitamiento institucional que se desarrollan en el seno de los propios regímenes democráticos. Estas dinámicas incluyen el cuestionamiento de los procesos electorales, el desgaste de las autoridades electorales, la concentración del poder en liderazgos personalistas, el debilitamiento de los contrapesos y la difusión de narrativas polarizadas que deterioran la confianza en las instituciones. La evidencia refleja con claridad estas tendencias. La confianza en las autoridades electorales pasó del 47% en 2016 al 34% en 2024, mientras que el porcentaje de personas que considera que las elecciones en su país son fraudulentas aumentó del 48,5% al 60,6% en el mismo período (Latinobarómetro, 2025). Si bien estos procesos no han derivado en un colapso generalizado de la democracia, sí han afectado de manera significativa su calidad y legitimidad.

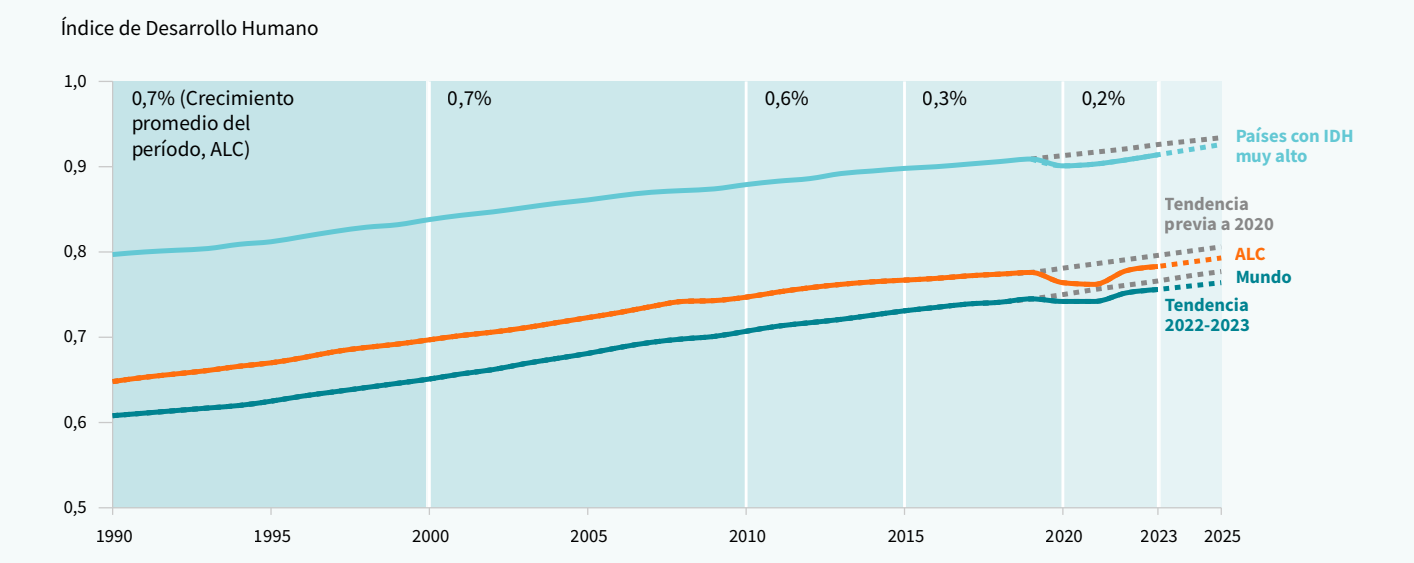
El papel del Estado resulta central para entender estas dinámicas. **ALC tiene Estados que sostienen la democracia, pero no siempre garantizan su funcionamiento pleno.** La combinación de capacidades institucionales con prácticas patrimoniales y de corrupción, junto con una presencia territorial desigual, limita la garantía efectiva de los derechos y genera espacios donde la legalidad es parcial. En estos contextos, redes como el crimen organizado pueden incidir en la competencia política, restringir la participación y afectar directamente los procesos electorales. Asimismo, como resultado de la existencia de dinámicas subnacionales heterogéneas, los derechos democráticos no se ejercen de manera uniforme en todo el territorio.

El resultado es una paradoja: democracias que han logrado perdurar en el tiempo, pero que lo hacen bajo condiciones de creciente tensión. La región no enfrenta una crisis uniforme de la democracia, pero tampoco presenta un escenario de estabilidad consolidada. Más bien, atraviesa un proceso de transformación en el que las instituciones democráticas continúan operando, pero con limitaciones crecientes para representar y responder a las demandas de la ciudadanía. El principal riesgo no es necesariamente la desaparición de la democracia, sino su vaciamiento: **la consolidación de sistemas electorales que mantienen ciertos rasgos democráticos formales, pero que pierden progresivamente su capacidad para procesar pacíficamente los conflictos y generar resultados en materia de desarrollo.**

Progreso en desarrollo humano, pero desigual y con deudas persistentes

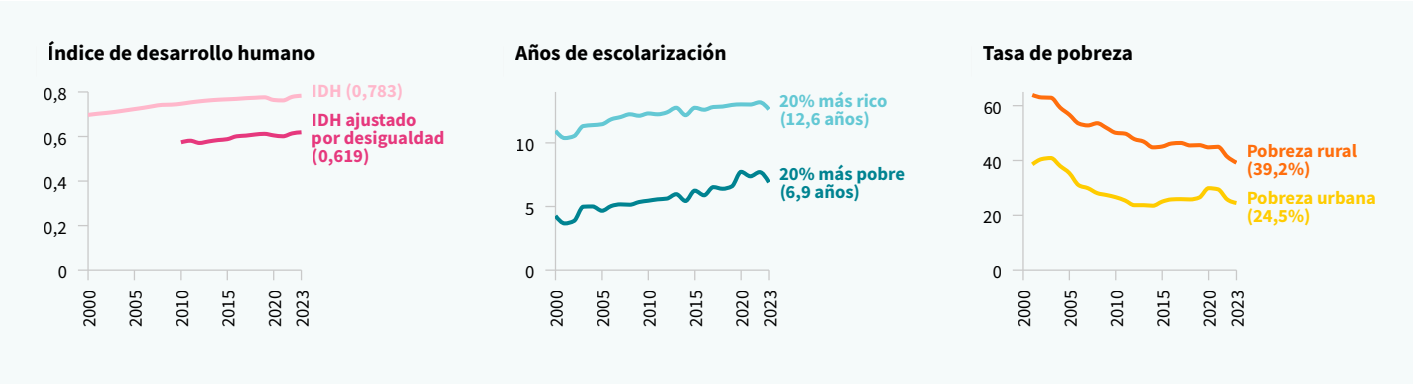
Las mejoras en materia de desarrollo humano son una de las fuentes de legitimidad más importantes de la democracia. En la región el avance de la democracia coincidió con mejoras notables en términos de desarrollo humano y con un ciclo de aceleramiento del crecimiento económico en muchos países. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) de ALC pasó de 0,648 en 1990 a 0,783 en 2023, lo que refleja progresos consistentes en ingresos, educación y salud (PNUD, 2025a). Estos avances se apoyaron en la expansión de derechos, el fortalecimiento de los sistemas de protección social y las mejoras sustanciales de la cobertura educativa y los servicios públicos de salud.

Figura R6 **La región ha logrado importantes avances en desarrollo humano en los últimos 30 años**



Notas: La "tendencia previa a 2020" proyecta los niveles del IDH para 2025 utilizando el IDH y las tasas de crecimiento de cada región antes de la pandemia. La "tendencia 2022–2023" utiliza los niveles del IDH y las tasas de crecimiento de esos dos años. Todos los agregados regionales están ponderados por población y fueron calculados por la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (2025a).
Fuente: Cálculos del PNUD basados en PNUD (2025a).

Figura R7 **Las desigualdades siguen marcando el progreso del desarrollo en ALC**



Notas: Los años de escolarización corresponden a los años de educación por quintil de ingreso entre adultos de 25 a 65 años, donde el 20% más pobre pertenece al quintil 1 y el 20% más rico al quintil 5. El promedio regional se calcula como un promedio simple de los años de educación por quintil en los países con información disponible. El IDH ajustado por desigualdad considera las disparidades en las dimensiones del IDH, ajustando el valor promedio de cada una según su nivel de desigualdad.
Fuente: Los índices de desarrollo humano provienen del PNUD (2025a); las tasas de pobreza, de la CEPAL (2024); y los años de escolarización, de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2024).

A pesar de estos avances, el progreso en materia de desarrollo en la región ha sido dispar, se ha desacelerado en los últimos años y sigue siendo altamente vulnerable a retrocesos. Aunque la disparidad de ingresos ha disminuido en las últimas décadas, ALC continúa siendo la región más desigual del mundo. Al ajustar por desigualdad, el IDH cae un 21%, y la concentración del ingreso sigue siendo extrema: el 10% más rico concentra casi el 37% del ingreso, mientras que el 40% más pobre accede al 13% (PNUD, 2025a).

Esta persistente disonancia –progreso sin inclusión plena, crecimiento sin cohesión– ha limitado la consolidación de un contrato social capaz de lograr una articulación efectiva entre la ciudadanía y sus instituciones. La promesa del progreso no se ha traducido en mejoras tangibles para amplios sectores de la población. Para las personas, votar no es suficiente: también demandan seguridad, justicia y oportunidades. Cuando la democracia no responde a estas expectativas, su promesa pierde credibilidad.

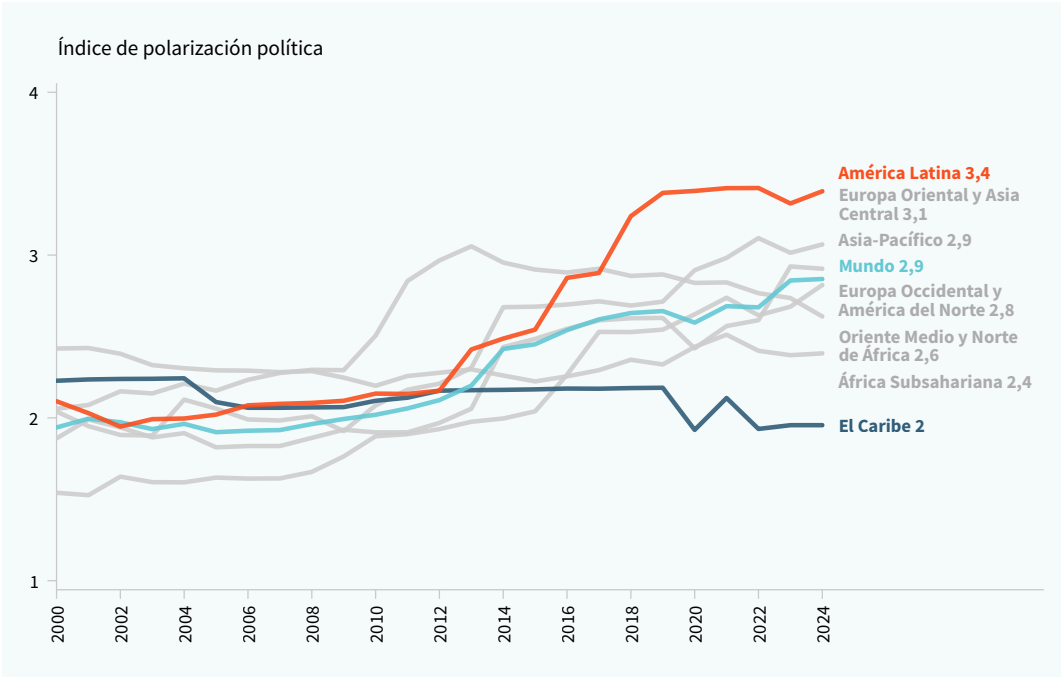
Por ello, el más reciente Informe Regional sobre Desarrollo Humano del PNUD (2025b) plantea la urgencia de avanzar hacia un desarrollo humano resiliente: uno que no solo reduzca la pobreza, sino que permita la consolidación de clases medias capaces de llevar vidas dignas, plenas y productivas. **En un contexto de alta incertidumbre, solo un desarrollo humano resiliente –capaz de ayudar a las personas a enfrentar eventos adversos y prosperar a pesar de los riesgos– puede dotar a la ciudadanía de la agencia que las democracias habilitan, pero no garantizan.**

La democracia en ALC bajo presiones emergentes

Las presiones que actualmente enfrenta la democracia son múltiples y se superponen. Algunas son estructurales, producto de la propia trayectoria de desarrollo, como las desigualdades, la informalidad y la vulnerabilidad. Otras son emergentes, derivadas de un entorno global más volátil y de la creciente incertidumbre en la que viven las sociedades, donde la polarización, la rápida evolución de las tecnologías, la desinformación, el crimen organizado transnacional, la movilidad humana y la crisis climática reconfiguran la relación entre la ciudadanía y el poder. Si bien la lista no es exhaustiva, estas presiones se resaltaron durante las extensas consultas realizadas para la elaboración de este informe. Además, estos fenómenos son dinámicos y no reemplazan los problemas estructurales heredados. Más bien interactúan entre sí y con ellos, amplifican las tensiones preexistentes y generan nuevos desafíos para la gobernanza democrática.

La polarización política se ha intensificado y ha dejado de ser una diferencia de opiniones para convertirse en una dinámica de confrontación entre un *nosotros* y un *ellos*. Cuando el antagonismo alcanza tal intensidad que el adversario se percibe como una amenaza existencial, las instituciones democráticas pierden su capacidad para canalizar, despresurizar y procesar el conflicto de manera pacífica.

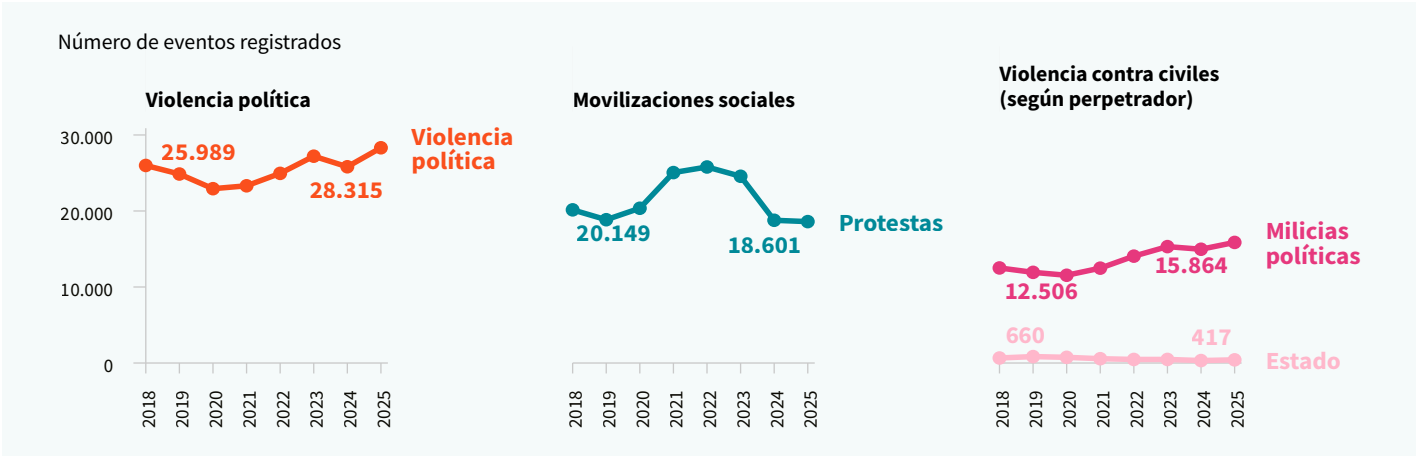
Figura R8 **La polarización política en ALC ha crecido rápidamente en las últimas décadas y supera el promedio mundial**



Notas: El indicador utiliza una escala de cinco puntos, en la que 0 representa que los partidarios de bandos políticos opuestos interactúan generalmente de manera amistosa, y 4 significa una polarización extrema en la que los bandos políticos opuestos interactúan generalmente de manera hostil. Todos los datos agregados se han ponderado según la población y se presentan tal y como los calcula V-Dem.
Fuente: Proyecto Variedades de la Democracia (V-Dem). Los valores de las etiquetas corresponden a datos de 2024.

El desafío central para las democracias de ALC es que dichas tensiones no deriven en rupturas ni en violencia, sino que puedan procesarse por medio de los canales institucionales. Sin embargo, la evidencia indica que los conflictos entre los distintos grupos sociales están adoptando con mayor frecuencia formas violentas. La violencia política ha aumentado en los últimos años; actualmente, 4 de los 10 países con mayor nivel de violencia política del mundo se encuentran en la región (ACLED, 2026). La protesta entendida como una forma legal y legítima de descontento ha disminuido después de su pico en 2022. Esto sugiere que el conflicto social no se ha reducido, sino que ha adoptado formas más confrontativas.

Figura R9 **Los grupos sociales están recurriendo a formas violentas para dirimir sus conflictos**



Notas: El primer panel muestra los casos de violencia política, que incluyen violencia contra civiles, disturbios, protestas no pacíficas, enfrentamientos y explosiones o violencia remota. El segundo panel presenta el total de protestas sociales, tanto pacíficas (con o sin intervención estatal y sin personas afectadas) como no pacíficas (cuando el Estado hizo uso excesivo de la fuerza). El tercer panel presenta los casos de violencia contra civiles (ataques, violencia sexual y desaparición forzada) perpetrados por el Estado o por milicias políticas. Se incluyen datos de 33 países de América Latina y el Caribe.
Fuente: Cálculos del PNUD a partir de ACLED (2026).

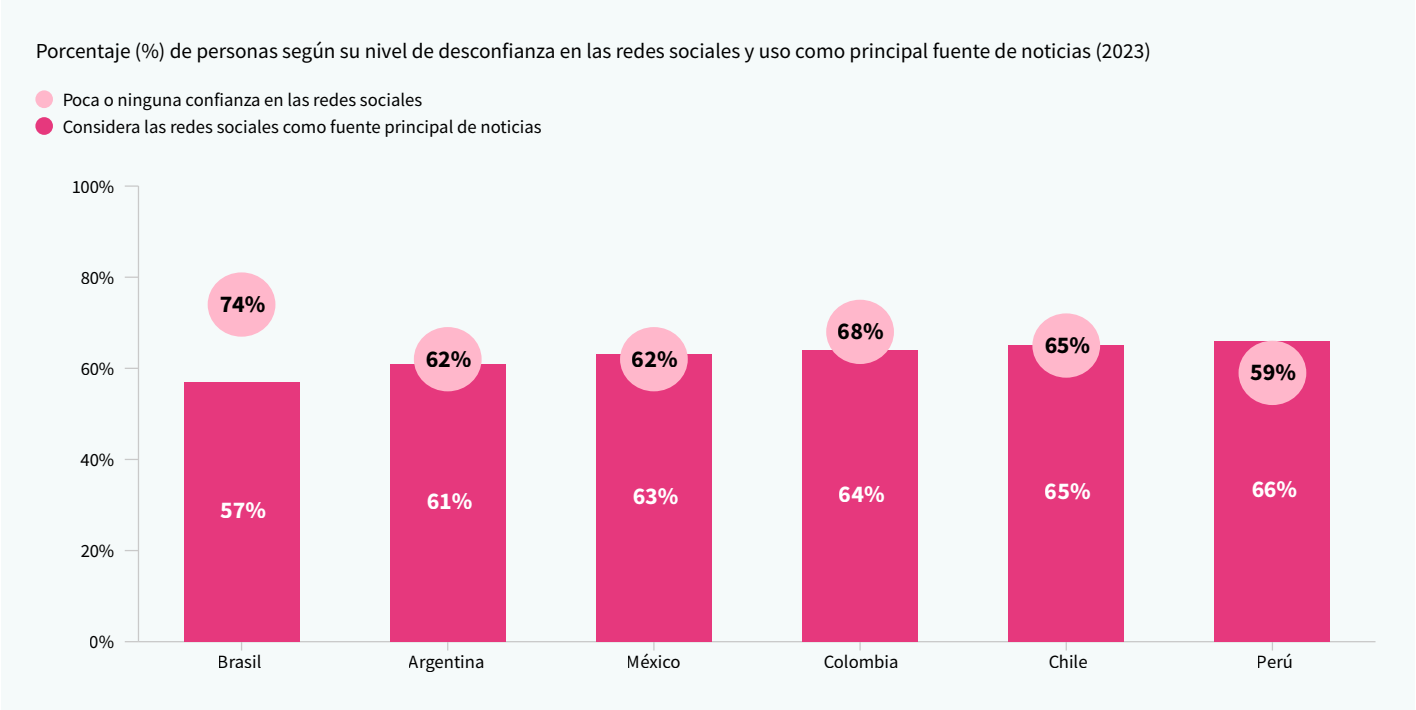
La revolución tecnológica, por su parte, redefine tanto los límites del poder y de la deliberación, como los de las libertades, los derechos y las oportunidades de las generaciones presentes y futuras. Si bien las plataformas digitales amplían el acceso a la información y la libertad de expresión, también introducen riesgos significativos, como la manipulación o la censura algorítmica. Esto reconfigura profundamente la esfera pública: cambió quién habla, cómo circula la información y cómo se forman las opiniones. En la región, las redes sociales son la principal fuente de información, pero más del 60% de las personas desconfía de ellas (Latinobarómetro, 2025).

Los algoritmos, el sesgo informativo y la inteligencia artificial pueden amplificar la desinformación, la polarización y la violencia política, y debilitar la deliberación pública y la confianza en los procesos electorales. A estas preocupaciones se suma la creciente vulnerabilidad de los derechos, como la privacidad y la protección de datos. Por otra parte, aunque la tecnología tiene el potencial de ampliar las capacidades humanas, el acceso desigual y el déficit de habilidades digitales generan nuevas brechas que limitan las oportunidades de los grupos más vulnerables. Frente a este escenario, el gran desafío para la región es garantizar que la transformación digital esté al servicio de la ciudadanía y de la cohesión social, y que no se convierta en un factor de fragmentación o de vulneración de las libertades y los derechos.

El crimen organizado ha dejado de ser un problema sectorial de seguridad para convertirse en un desafío sistémico y transnacional que disputa el monopolio de la coerción, distorsiona la representación política y limita las trayectorias del desarrollo humano. Además de ejercer violencia directa, estos grupos criminales se insertan en las comunidades y amplían su influencia sobre la gobernanza, la economía y la provisión de servicios informales. Tienen la capacidad de incidir en la formulación de políticas públicas y en la gestión pública debido a su capacidad de coerción sobre las autoridades electas. Esta forma de gobernanza criminal les ha permitido diversificar y expandir sus fuentes de ingresos, así como ampliar sus operaciones a lo largo de toda la región. Financian campañas, controlan recursos y distorsionan elecciones.

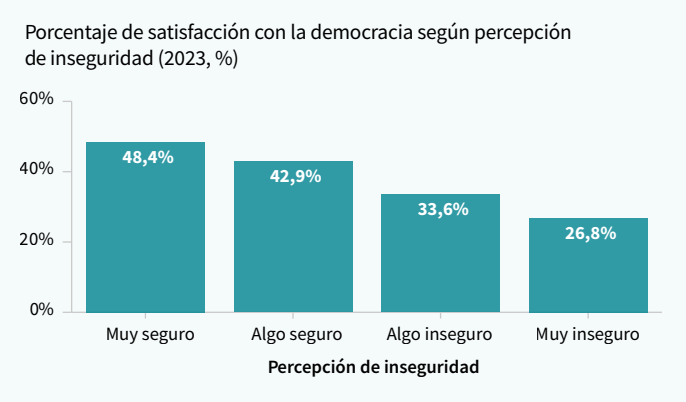
En ese proceso, la representación democrática pierde autonomía y legitimidad. A medida que las personas se sienten más inseguras, su satisfacción con el funcionamiento de la democracia tiende a disminuir. **Allí donde convergen exclusión persistente, baja capacidad estatal y captura institucional, se consolidan equilibrios de bajo desempeño en los que la violencia, el debilitamiento democrático y el estancamiento del desarrollo se refuerzan mutuamente.**

Figura R10 **Alta desconfianza, pero uso generalizado de las redes sociales**



Fuente: Cálculos del PNUD sobre la base de datos de Latinobarómetro (2025) y Newman *et al.* (2023).

Figura R11 La percepción de inseguridad determina las actitudes políticas y el apoyo a la democracia en ALC

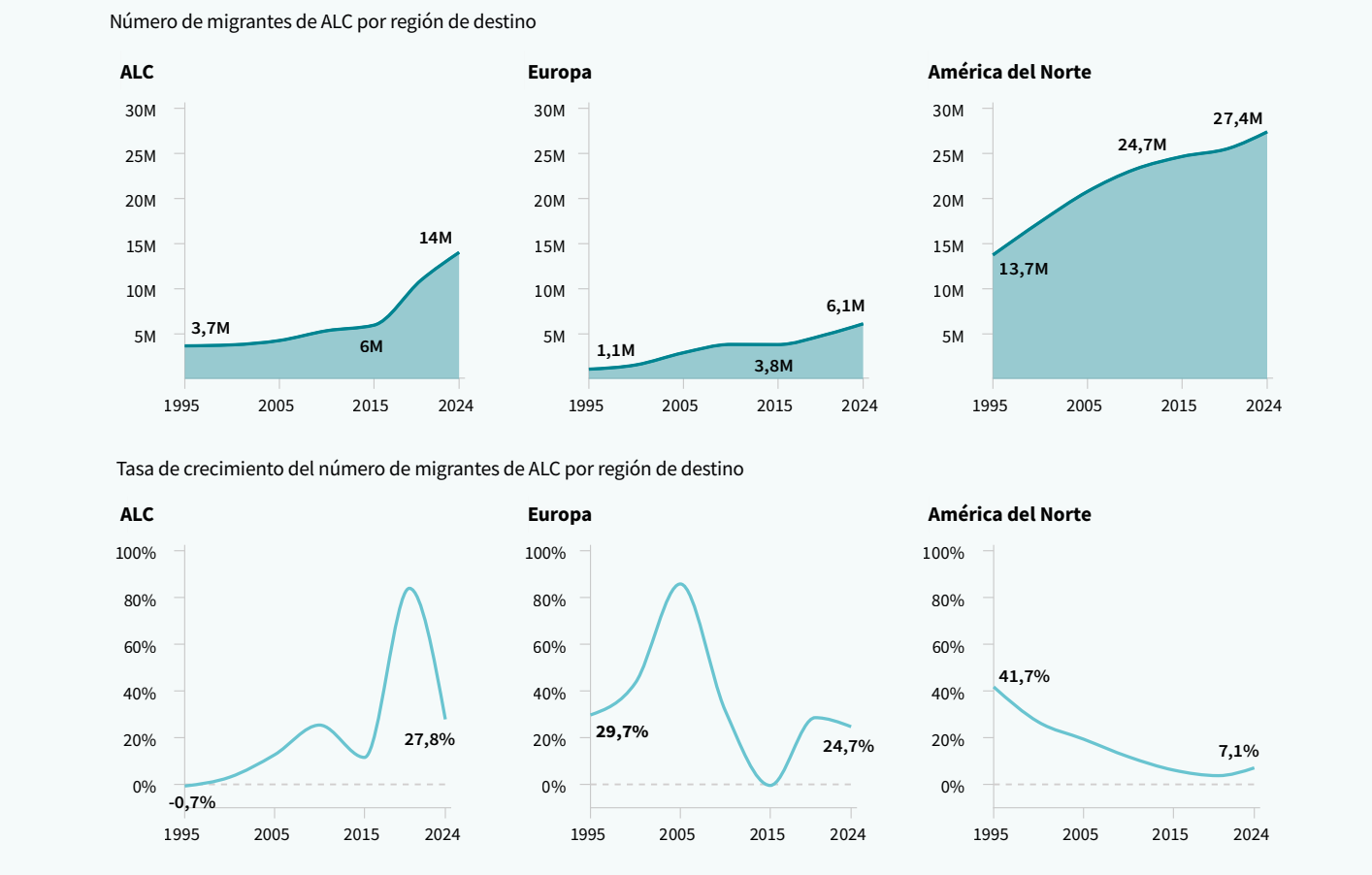


Notas: Se incluyen datos para 25 países de ALC. Se consideraron como satisfechas con la democracia las personas que respondieron muy satisfecho o satisfecho a la pregunta: "En general, ¿diría usted que está muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?".
Fuente: Cálculos del PNUD sobre la base de LAPOP Lab, Barómetro de las Américas (2023). Vanderbilt University.

La movilidad humana refleja tanto los déficits del desarrollo como los límites de las democracias para garantizar libertades, seguridad y justicia. Aunque la movilidad forma parte de la historia de ALC, en la actualidad su dinámica se ha transformado y se ha convertido en un fenómeno principalmente intrarregional. La historia reciente de ALC ha estado marcada por desplazamientos masivos de población vinculados a crisis políticas, económicas, ambientales, de seguridad e institucionales. Las salidas masivas son casi siempre motivadas por la falta de oportunidades económicas, que es señalada como la principal razón para migrar por 6 de cada 10 personas que piensan salir de su país (LAPOP Lab, 2023).

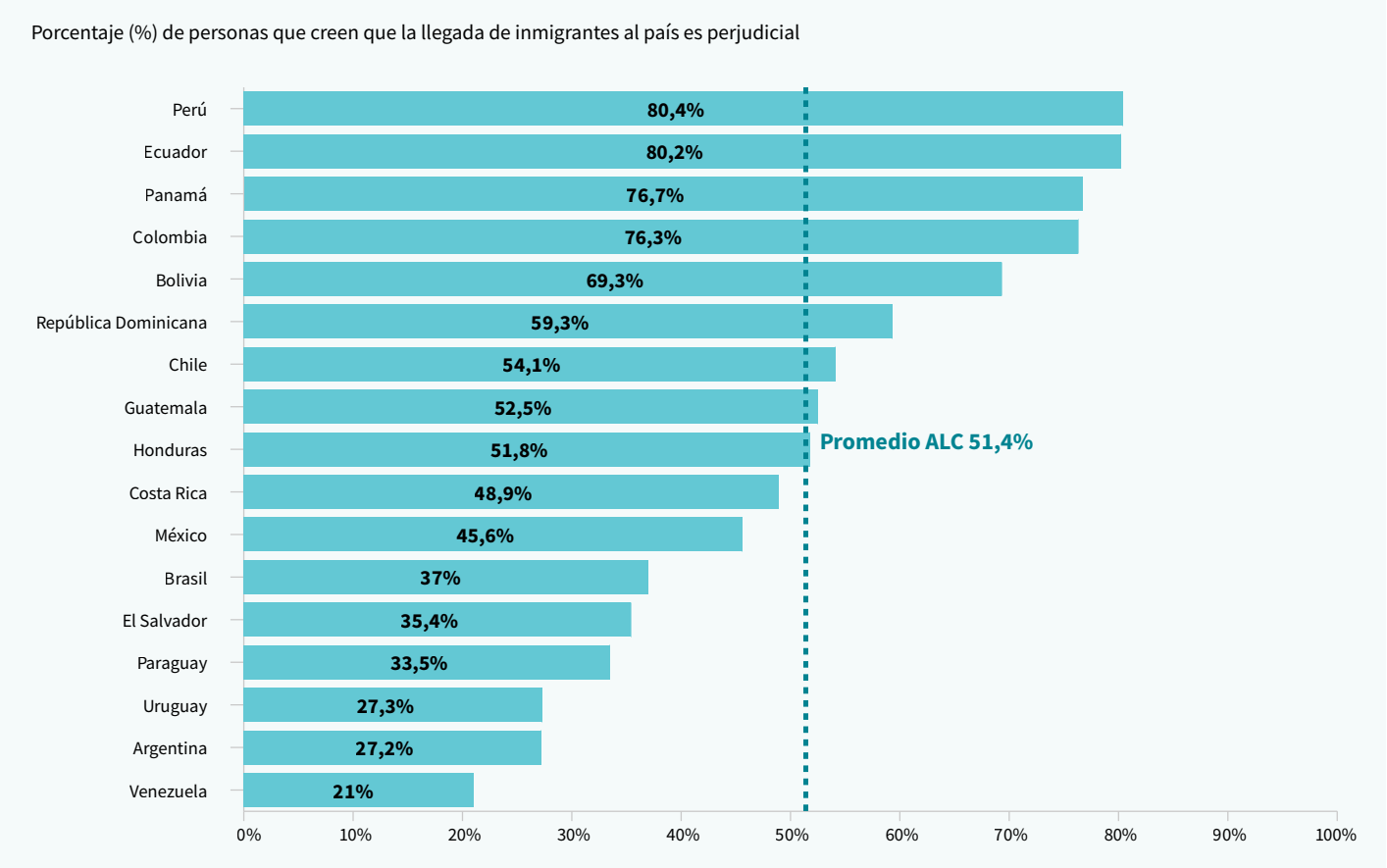
La movilidad también se ha convertido en una fuente de polarización política desde el discurso y desde la percepción ciudadana. Una parte del discurso político se nutre de criminalizar a las personas migrantes y consecuentemente se refuerza la división entre un *nosotros* y un *ellos*. En 2024, el 51,4% de las personas de la región consideró que la llegada de inmigrantes a su país era perjudicial (Latinobarómetro, 2025).

Figura R12 La migración en la región se ha desacelerado recientemente y los destinos intrarregionales están ganando relevancia



Fuente: Cálculos del PNUD basados en UN DESA, International Migrant Stock (2025).

Figura R13 **La mitad de las personas en la región creen que la llegada de inmigrantes a su país es perjudicial**

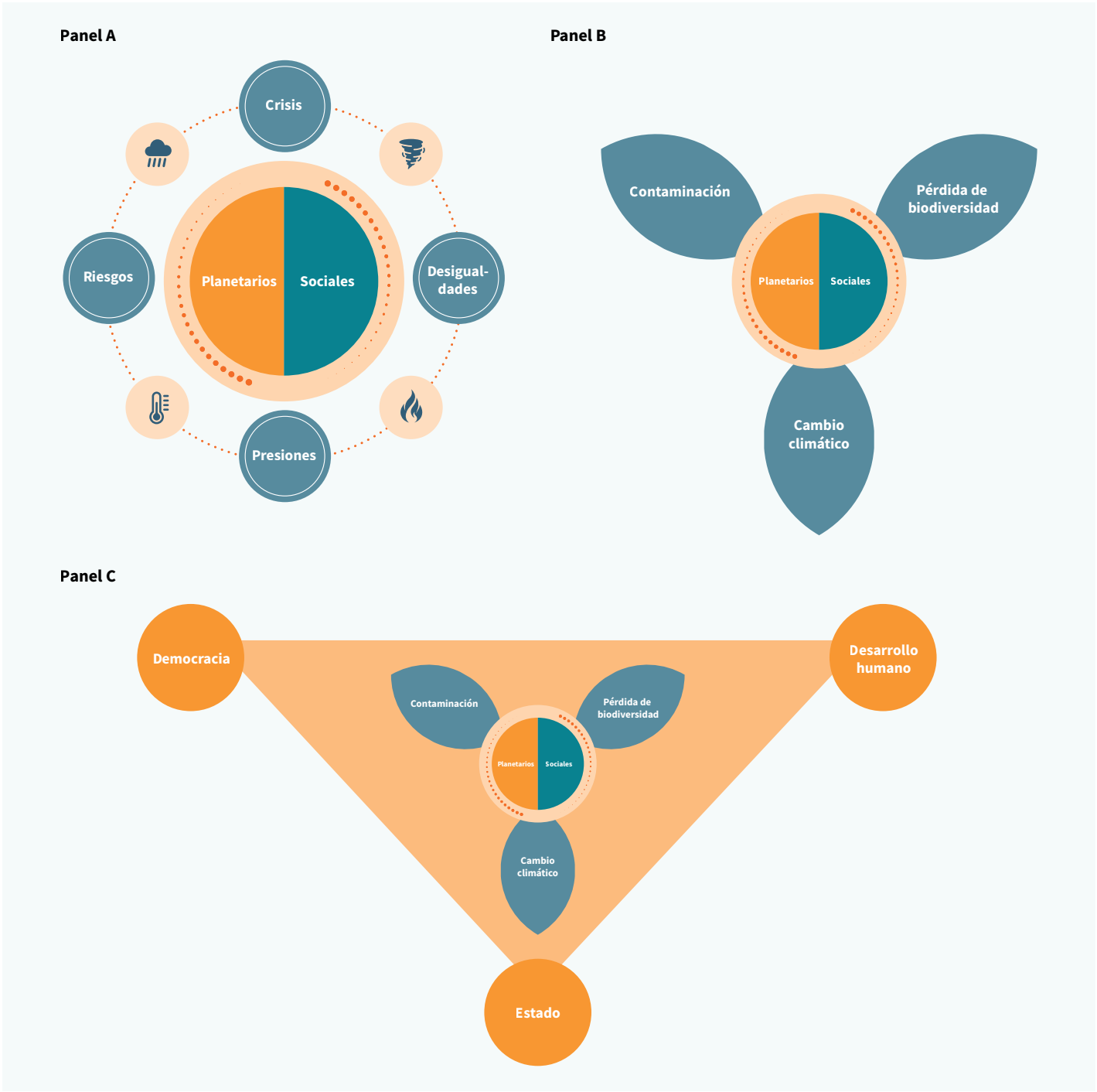


Notas: Se presentan datos de 2024 que indican el porcentaje de personas que respondieron: "Lo perjudica" a la pregunta: "Ud. cree que la llegada de inmigrantes al país ¿lo beneficia o lo perjudica?". El agregado regional es calculado por Latinobarómetro.
Fuente: Cálculos del PNUD basados en Latinobarómetro (2025).

La "triple crisis planetaria" –cambio climático, pérdida de biodiversidad y contaminación– desafía la capacidad de las democracias para administrar los bienes comunes y los conflictos redistributivos en un contexto de límites ecológicos cada vez más estrechos. La crisis planetaria no solo constituye un desafío ambiental, sino también una prueba estructural para la democracia y el desarrollo humano en ALC. Los avances recientes en materia de desarrollo han estado acompañados de crecientes presiones sobre los sistemas naturales, lo que revela tensiones entre el progreso, la sostenibilidad y la equidad intergeneracional.

La forma en que la región gobierne sus recursos naturales (bienes comunes) y reconfigure su modelo de desarrollo determinará no solo su sostenibilidad ecológica, sino también la calidad y la legitimidad de sus democracias. En ALC persisten estructuras económicas y políticas que favorecen el extractivismo y debilitan la gobernanza de los bienes comunes, en un contexto marcado por la fragmentación institucional y bajos niveles de inversión ambiental. Aunque la ciudadanía exhibe altos niveles de preocupación y demanda una mayor acción climática, transformar la crisis ecológica en una oportunidad democrática exige fortalecer las capacidades del Estado, mejorar la coordinación multinivel y ampliar la agencia ciudadana mediante la participación, la transparencia y la rendición de cuentas.

Figura R14 La democracia, el Estado y el desarrollo humano actúan en el marco de la triple crisis planetaria



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, **las tensiones geopolíticas también constituyen una presión cada vez mayor para las democracias de ALC.** La intensificación de la competencia entre las potencias mundiales está transformando el comercio, la seguridad, la migración y el acceso a los recursos estratégicos, al tiempo que interactúa con los debates nacionales sobre soberanía y desarrollo. Estas dinámicas pueden agravar la polarización, influir en las decisiones políticas y ejercer nuevas presiones sobre las instituciones democráticas.

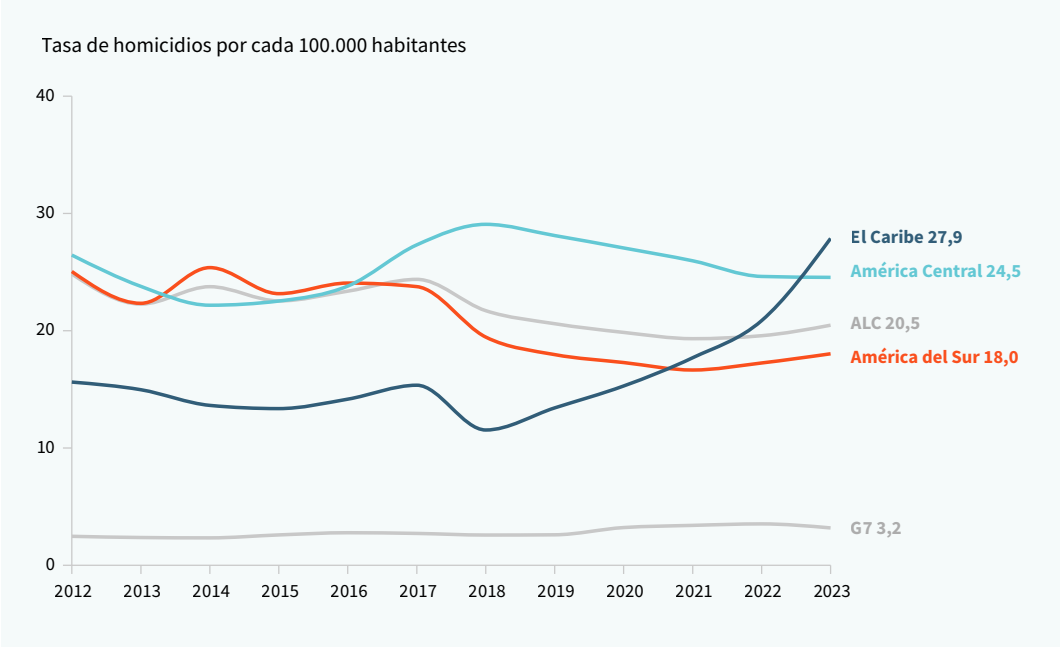
Las democracias bajo presión en el Caribe

Además de los desafíos comunes de la región, el Caribe presenta ciertas características distintivas, arraigadas en su historia colonial, en la prevalencia de diseños institucionales inspirados en el modelo Westminster, incluidos los sistemas parlamentarios y semiparlamentarios, y en sus persistentes vulnerabilidades estructurales. Las democracias caribeñas enfrentan una convergencia de presiones estructurales que tensionan simultáneamente su estabilidad económica, su cohesión social y sus capacidades. Las economías pequeñas y altamente abiertas, la elevada dependencia de sectores como el turismo, la estrechez fiscal, los altos niveles de endeudamiento, la exposición recurrente a desastres naturales y los crecientes desafíos en materia de seguridad generan presiones constantes sobre las capacidades del Estado y la legitimidad institucional. Cada *shock* –climático, económico o de seguridad– impacta sobre el desarrollo humano y pone a prueba la resiliencia de la democracia.

Sin embargo, en la mayor parte del Caribe la democracia electoral se mantiene estable y conserva su continuidad institucional, su solidez procedimental y su consolidada legitimidad internacional. La región no enfrenta una erosión generalizada de la democracia electoral. Por el contrario, ha sido reconocida como un bastión de la democracia representativa, sustentada en el respeto al Estado de derecho y en sólidas tradiciones institucionales. Estas características se reflejan en un desempeño consistentemente alto en las dimensiones centrales del Índice de Democracia Electoral de V-Dem, entre ellas, elecciones limpias, autoridades electas, sufragio inclusivo y libertades de asociación y expresión. Esta fortaleza institucional también se expresa en niveles de polarización política comparativamente más bajos que los observados en los países de América Latina.

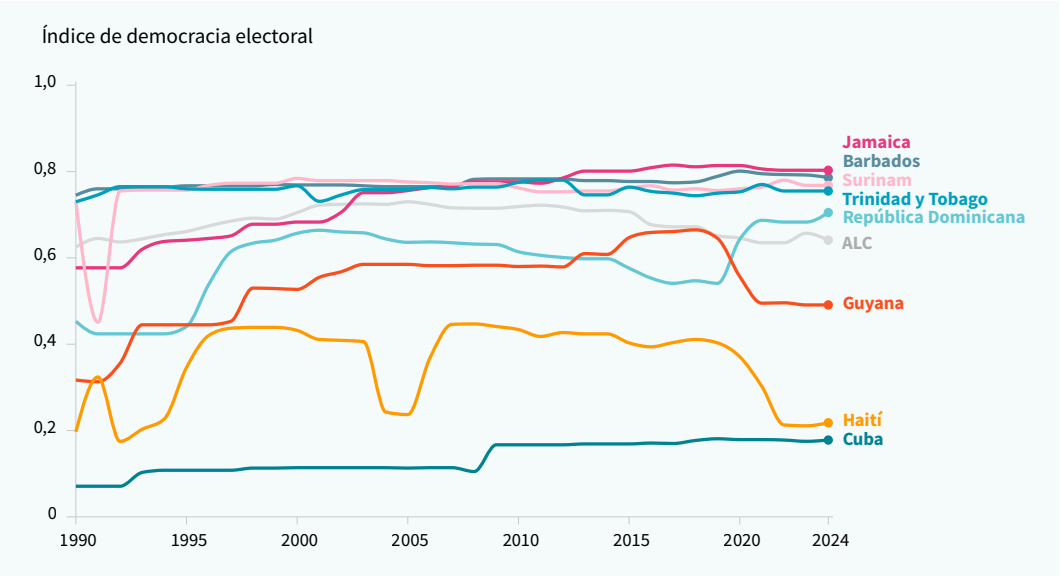
Sostener la democracia en el Caribe exige fortalecer la capacidad estatal, mejorar la gobernanza de la seguridad y consolidar los mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas. Estos desafíos, que también afectan a América Latina, en el Caribe se desarrollan en el marco de mayores restricciones fiscales y una mayor vulnerabilidad a choques externos. Así, la calidad de sus democracias dependerá de la capacidad de la región para integrar la resiliencia económica, la adaptación climática y la cohesión social en un marco institucional que proteja el desarrollo humano frente a un entorno global cada vez más incierto. Esta tarea está condicionada por las particularidades del Caribe: las limitaciones propias de los pequeños Estados insulares, los altos niveles de endeudamiento, la elevada vulnerabilidad climática y la fuerte influencia de dinámicas transnacionales de migración y seguridad, que configuran desafíos de gobernanza distintos a los de América Latina.

Figura R15 La violencia letal ha crecido en el Caribe en los últimos años



Nota: Los promedios regionales están ponderados por población.
Fuente: Cálculos del PNUD basados en UNODC (2023).

Figura R16 **La democracia electoral se mantiene estable en el Caribe, pero con algunos retrocesos**



Notas: El índice de democracia electoral se calcula a partir de los indicadores libertad de asociación, elecciones limpias, libertad de expresión, autoridades electas y sufragio. Los valores para ALC están ponderados por población.
Fuente: Cálculos del PNUD basados en V-Dem (2025).

Reimaginar los futuros de la democracia

La democracia en ALC ha demostrado una notable capacidad para perdurar, pero enfrenta presiones que afectan su funcionamiento y su legitimidad. El desafío no es únicamente protegerla frente a estos riesgos, sino renovarla para que pueda canalizar las demandas ciudadanas, procesar el conflicto y promover los resultados de desarrollo humano en contextos de gran incertidumbre.

Ningún actor, por sí solo, puede ofrecer una solución integral a los desafíos de la democracia. Las respuestas surgen a partir de la interacción entre diversos actores y la construcción de acuerdos en contextos complejos. En ese espíritu, este informe no ofrece una receta exhaustiva, sino que propone elementos para orientar el debate en contextos caracterizados por una alta complejidad institucional y política.

Reimaginar la democracia implica comprender sus procesos en interacción con la capacidad del Estado y los resultados del desarrollo humano. La democracia no puede sostenerse únicamente sobre reglas electorales; requiere capacidades estatales para implementar decisiones y generar resultados que fortalezcan su legitimidad.

En el centro de estos desafíos reside un problema fundamental: la forma en que se distribuye la influencia política en el marco de la democracia. Distintos tipos de poder –económico, coercitivo, informacional o institucional– se convierten en capacidades desiguales para incidir en las decisiones colectivas, lo que altera las condiciones de la competencia y limita la capacidad de la democracia para representar y procesar el conflicto social de forma equitativa.

El informe hace un llamado a salvaguardar y renovar las democracias. Establece una prioridad estratégica y delimita cinco nodos críticos de intervención que, si bien no agotan el problema, concentran dinámicas fundamentales. En este sentido, más que aspirar a transformaciones integrales inmediatas, el desafío consiste en identificar ámbitos donde distintas acciones estratégicamente orientadas puedan impulsar dinámicas positivas, desactivar ciclos viciosos y contribuir a reconstruir la legitimidad del sistema democrático.

En el centro se encuentra la necesidad de preservar condiciones mínimas de competencia política, particularmente en el ámbito electoral. Es fundamental **fortalecer la autonomía de los organismos electorales y adoptar medidas que restituyan la confianza ciudadana en los procesos electorales**. Garantizar elecciones libres y justas constituye un pilar esencial, al igual que contener las dinámicas que pongan en riesgo la alternancia pacífica en el poder o socaven las bases del sistema democrático. Una democracia sólida requiere árbitros que sean independientes y que además sean percibidos de ese modo por la ciudadanía. La tarea central es asegurar que las autoridades electorales actúen y sean reconocidas como garantes de la transparencia y la equidad, incluso en contextos de polarización y desinformación.

Alrededor de este núcleo electoral se identifican prioridades cuyo hilo conductor es corregir las distorsiones en la distribución de la influencia política. Entre ellas destaca la necesidad de **recomponer la representación política mediante la reconstrucción de sus raíces sociales**. El objetivo de este nodo es reconectar a la ciudadanía con la política, mediante el fortalecimiento de la capacidad de los sistemas de partidos para estructurar la competencia y canalizar las demandas sociales de manera sostenida. Ello implica fortalecer sus vínculos con la sociedad, su coherencia programática y sus bases de representación, de

modo que la política no dependa exclusivamente de liderazgos personalistas o de articulaciones coyunturales.

Asimismo, **es preciso restringir la influencia del poder económico en influencia política.** Esto implica evitar que los recursos –lícitos e ilícitos– distorsionen la competencia democrática y amplifiquen desigualdades en la influencia política. Esto demanda mayores niveles de transparencia y equidad en el financiamiento político.

Recuperar las condiciones de la competencia también exige **fortalecer la capacidad y la presencia del Estado, de modo que la participación política no esté sujeta a la coerción de actores no estatales**. Ello requiere contener la influencia del crimen organizado y garantizar el ejercicio de los derechos en condiciones de libertad y seguridad.

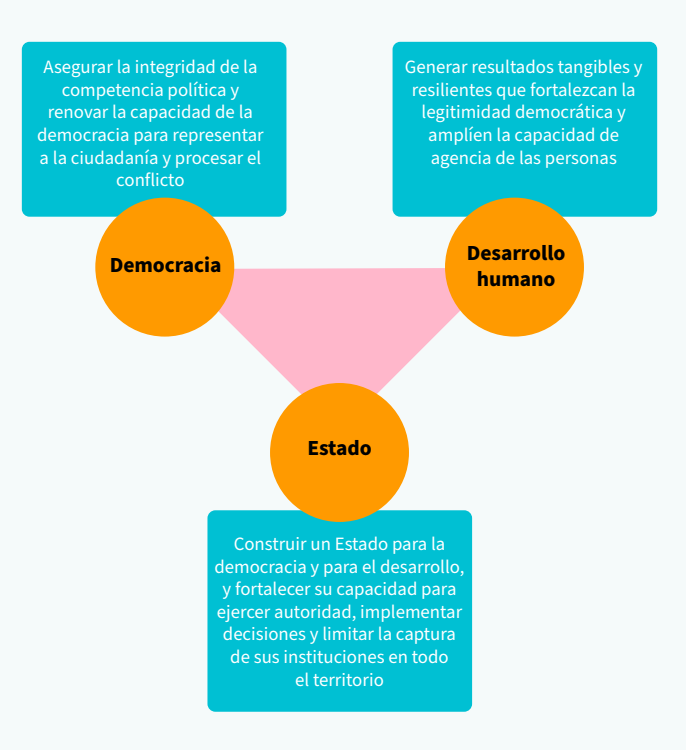
Otra tarea central es **asegurar la integridad de la deliberación pública. A tal fin, es preciso resguardar el ecosistema informativo**, reducir la incidencia de la desinformación, preservar las condiciones para la formación de opiniones informadas y mantener un espacio cívico abierto. Finalmente, es necesario **limitar la concentración del poder mediante el fortalecimiento de los contrapesos institucionales**. Esto implica preservar la autonomía de las instituciones de control, con el objetivo de evitar desequilibrios futuros en la competencia política.

El fortalecimiento de las democracias también depende de su capacidad para generar resultados tangibles en términos de desarrollo humano, que refuercen su legitimidad y sean resilientes frente a las nuevas presiones que enfrenta la región. Esto exige superar las recetas del pasado: lo que funcionó en contextos más estables no necesariamente es suficiente hoy.

Construir un desarrollo humano resiliente implica renovar los *instrumentos*, las *instituciones* y la *infraestructura* que permiten navegar entornos de alta incertidumbre, preparar a las personas para enfrentar riesgos, responder eficazmente ante crisis inesperadas y facilitar la recuperación y el progreso luego de eventos adversos. Supone, en esencia, transitar desde una lógica reactiva hacia una arquitectura institucional preventiva y adaptativa, capaz de sostener la agencia de las personas incluso en momentos de adversidad.

El funcionamiento y la calidad de la democracia dependen, en buena medida, de una actuación equilibrada del Estado. Por un lado, es importante que los gobiernos electos cuenten con capacidad de conducción, de modo que las promesas electorales puedan traducirse en resultados tangibles. Es decir, deben ser capaces de **proveer bienes y servicios públicos de manera equitativa y eficiente a lo largo de todo el territorio**. Por otro, también es clave evitar una politización excesiva y asegurar que el Estado opere bajo el imperio de la ley y garantice su cumplimiento en todo el territorio. Este equilibrio entre control político y sujeción institucional tiende a fortalecerse cuando existen administraciones públicas profesionalizadas, basadas en el mérito, en una presencia estatal efectiva y en un Poder judicial independiente de los actores políticos y de otros intereses particulares.

Figura R17 Renovar los vínculos entre democracia, desarrollo humano y Estado



Fuente: Elaboración propia.

Estas transformaciones no ocurren de manera automática ni como resultado exclusivo del diseño institucional. Dependen de la capacidad de distintos actores para articular coaliciones, liderar y aprovechar ventanas de oportunidad en contextos políticos complejos. En este sentido, **la renovación democrática no es un evento puntual, sino un proceso sostenido de acción colectiva en el que intervienen los gobiernos, los partidos políticos, la sociedad civil organizada, el sector privado y la ciudadanía en conjunto.** Como punto de partida se plantea la necesidad de convocar diálogos nacionales amplios, deliberados y multiactor que permitan discutir cómo restablecer la articulación entre la democracia, el Estado y el desarrollo humano.

El futuro de la democracia en ALC dependerá de su capacidad para transformar la presión en renovación y las promesas en resultados. La democracia será resiliente si logra restablecer el vínculo entre la legitimidad de los procesos y los resultados de desarrollo humano: una democracia que canaliza las demandas y los conflictos construye proyectos colectivos y genera, al mismo tiempo, mejoras concretas en las vidas de las personas. Este equilibrio descansa, en última instancia, en la calidad de la gobernanza. Una gobernanza efectiva –anticipatoria, capaz de prever riesgos, adaptarse y responder con resiliencia– constituye el habilitador central del desarrollo humano, la agencia y la legitimidad social, y una condición indispensable para sostener la democracia, proteger las libertades y evitar retrocesos.

Referencias

ACLED (Armed Conflict Location & Event Data) (2026). ACLED Conflict Index. https://acleddata.com/series/acled-conflict-index

Aldrich, J. H. (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. University of Chicago Press.

Banco Mundial (2024). Portal de datos de género. https://genderdata.worldbank.org/en/indicator

Banco Mundial (2025). Indicadores del desarrollo mundial. https://datos.bancomundial.org

CEDLAS y Banco Mundial (2024). SEDLAC. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe. https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024). CEPALSTAT. Portal de Datos y Publicaciones Estadísticas. https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es

Dahl, R. A. (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Taurus.

De los Santos, D., Martin, G., Urriola Pérez, I., y Voria, A. (2025). Entre el menosprecio y las amenazas: análisis de violencia digital contra las mujeres en ocho países de Iberoamérica. Notas de política núm. 38. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-11/nota_38_genero_violencia_digital.pdf

IDEA Internacional (2025). *The Global State of Democracy 2025: Democracy on the Move*. https://doi.org/10.31752/idea.2025.53

Ipsos (2023). Elections & social media: The battle against disinformation and trust issues. 11 de julio. https://www.ipsos.com/en/elections-social-media-battle-against-disinformation-and-trust-issues

LAPOP Lab (2023). Barómetro de las Américas [datos 2010-2023]. Center for Global Democracy. Vanderbilt University. www.vanderbilt.edu/lapop

Latinobarómetro (2025). Base de datos [1990-2024]. http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

Lupu, N. (2025). Weak parties and the inequality trap in Latin America. *Oxford Open Economics*, 4(Supplement_1), i585–i594. https://doi.org/10.1093/ooec/odae020

McGuire, J. W. (2020). *Democracy and Population Health*. Cambridge University Press.

Newman, N., Fletcher, R., Eddy, K., Robertson, C. T., y Nielsen, R. K. (2023). Digital News Report 2023. Reuters Institute for the Study of Journalism. https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2023.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/la-democracia-en-america-latina-hacia-una-democracia-de-ciudadanas-y-ciudadanos

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2024a). Democracy, development, and inequality. Documento de antecedentes para el Informe sobre Democracia y Desarrollo en América Latina y el Caribe del PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2024b). Peoples' Climate Vote 2024: Results. https://www.undp.org/publications/peoples-climate-vote-2024

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025a). *Human Development Report. A Matter of Choice: People and Possibilities in the Age of AI*. https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2025

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025b). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Bajo presión: recalibrando el futuro del desarrollo en América Latina y el Caribe*. https://www.undp.org/es/latin-america/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-2025

Schattschneider, E. E. (1942). *Party Government: American Government in Action*. Farrar & Rinehart.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.

Transparency International (2024). Corruption Perceptions Index. https://www.transparency.org/en/cpi/2024

UNDESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas) (2025). International Migrant Stock. https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2023). *Global Study on Homicide 2023*. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf

V-Dem (2025). Base de Datos V-Dem versión 15. Proyecto Variedades de la Democracia. https://v-dem.net/data/dataset-archive

1

DEMOCRACIA, DESARROLLO HUMANO Y ESTADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Capítulo 1.

La democracia en el siglo XXI: un enfoque integral

1.1 El estado actual de la democracia

América Latina y el Caribe (ALC) atraviesa una era de transformación. El ciclo de reformas promercado de los años noventa quedó atrás, también el auge de las materias primas que, entre 2003 y 2014, impulsó un rápido crecimiento económico y alimentó las expectativas de una prosperidad sostenida. Hoy la región se encuentra en otro momento de cambio: más incierto, más complejo, pero igualmente decisivo.

En la última década, la región ha experimentado múltiples giros políticos y las democracias enfrentan presiones crecientes. Parte de estas presiones son, quizás paradójicamente, resultado de su propia expansión: sociedades más prósperas, participativas, informadas y demandantes han elevado el estándar con el que se evalúa a los gobiernos. Sin embargo, junto a este impulso democrático han emergido desafíos profundos. La polarización se ha intensificado; las redes sociales y la Inteligencia Artificial (IA) están transformando el espacio cívico y las formas de hacer política; el crimen organizado y la expansión de economías ilícitas han amplificado su influencia; la movilidad humana redefine identidades y fronteras; y la crisis climática impone costos cada vez más profundos al bienestar de las personas.

El frente externo añade una capa importante de incertidumbre. Desde mediados de la década pasada, los giros en la política exterior de Estados Unidos y la evolución de su relación con ALC, junto con una reconfiguración del orden global, han abierto nuevas oportunidades para la región, pero también nuevos riesgos. A ello se suma el renovado interés internacional por los recursos naturales estratégicos de la región, como los minerales críticos para las nuevas tecnologías y las reservas de petróleo, que la sitúan en el centro de la atención geopolítica. Este contexto ha generado tensiones en torno a la seguridad, la gobernanza y la soberanía. Sus efectos se reflejan en el comercio, la inversión, los flujos migratorios y financieros y las remesas. Como resultado, la incertidumbre se ha intensificado en los últimos años hasta alcanzar niveles históricos en 2025 (PNUD, 2026).

Estas dinámicas no solo presionan a los gobiernos: afectan directamente la vida de las personas, fracturan comunidades y ponen a prueba la capacidad de las instituciones para responder de manera eficaz y legítima. Las democracias en ALC se encuentran, así, bajo presión. El desafío es convertir esta presión en un impulso para la renovación, a fin de redefinir el tipo de democracia y desarrollo que marcará su futuro.

En este contexto, se vuelve imprescindible evaluar el estado de la democracia en ALC a comienzos del segundo cuarto del siglo XXI. Esto implica examinar su desempeño, identificar sus fortalezas y debilidades, y preguntarse qué podría hacerse para fortalecerla. En un momento en que coexisten narrativas que anuncian su erosión, o incluso su posible declive, junto con otras que destacan su resiliencia y capacidad de adaptación, se vuelve necesario un análisis equilibrado. Este debe distinguir entre lo que sigue funcionando, lo que funcionó en el pasado, pero dejó de hacerlo, y aquello que aspiramos a alcanzar pero aún no hemos logrado. También implica repensar qué significa sostener y renovar la democracia en un contexto profundamente distinto al que dio origen a las democracias contemporáneas de la región, reconocer las presiones que hoy enfrentan y explorar cómo estas pueden aliviarse y transformarse en un impulso para su renovación. Sobre todo, supone un esfuerzo por reconectar la democracia con las expectativas, demandas y aspiraciones de las personas a quienes está llamada a servir.

Esta tarea no es nueva para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desde que el *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1990 introdujo el concepto de desarrollo humano —entendido como la ampliación de las libertades y capacidades de las personas para vivir vidas largas, saludables y creativas, y participar activamente en la construcción de sus sociedades—, el PNUD ha sostenido que la democracia y el desarrollo humano están íntimamente vinculados.

Este concepto se desarrolla con mayor profundidad en el *Informe sobre Desarrollo Humano* 2002, titulado *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, que puso la democracia en el centro de la agenda global del desarrollo humano. El informe sostuvo que la democracia no debía entenderse únicamente como un sistema de reglas para acceder al poder, sino como un proceso continuo de ampliación de la participación, la rendición de cuentas y la inclusión. Casi de manera anticipatoria, sostuvo que los avances en desarrollo humano serían frágiles y reversibles sin democracia sólidas y legítimas. Asimismo, enfatizó la necesidad de fortalecer la representación política, ampliar el espacio cívico, garantizar el Estado de derecho y promover una ciudadanía activa capaz de incidir en las decisiones públicas. En otras palabras, propuso

Las democracias en ALC se encuentran bajo presión. El desafío es convertir esta presión en un impulso para la renovación, a fin de redefinir el tipo de democracia y desarrollo que marcará su futuro.

que profundizar la democracia –hacerla más participativa, más transparente y eficaz– era condición indispensable para sostener el progreso humano en un mundo crecientemente interdependiente y desigual.

En el 2004, el PNUD exploró estos temas con un enfoque regional y publicó el informe *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (PNUD, 2004a). El propósito de ese informe –el primer informe de las Naciones Unidas sobre la democracia en la región– fue darles a los ciudadanos de la región una plataforma para pensar en el estado de la democracia en sus países, en los retos que enfrentaban y en los cambios que podrían fortalecerlas.

El informe propuso el concepto de una democracia de ciudadanía. La idea clave es que el sujeto de la democracia no es solo un elector sino más ampliamente un ciudadano. Analizó el estado de los derechos políticos, civiles y sociales. Consideró las percepciones de la democracia desde la perspectiva de los ciudadanos en general y de los dirigentes políticos y sociales. Además, elaboró una agenda para el debate centrada en cuatro áreas: la política como ámbito donde se gestan diferentes proyectos para el país, el Estado como ente capaz de garantizar y promover universalmente la ciudadanía, la economía como esfera que afecta el desarrollo de la ciudadanía social, y la globalización como el marco en que se mueven los Estados nacionales.

Junto a ese informe, se publicaron dos textos suplementarios, uno con el debate conceptual sobre la democracia (PNUD, 2004b) y otro con contribuciones al debate sobre la democracia en la región (PNUD, 2004c). Unos años después, el PNUD publicó otro trabajo extenso que le dio seguimiento a las temáticas abordadas en el informe del 2004, *Democracia/Estado/Ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina* (PNUD, 2008). Adicionalmente, una colaboración con la Organización de los Estados Americanos (OEA) resultó en la publicación de *Nuestra Democracia* (PNUD y OEA, 2010). Finalmente, se han tratado temas de democracia y gobernabilidad en varios informes regionales y nacionales sobre desarrollo humano subsecuentes.

Más de veinte años después, y en un contexto marcado por profundas transformaciones, en este informe el PNUD vuelve a analizar la democracia en ALC. Este trabajo es el resultado de un amplio y deliberado proceso de consultas que involucró a un número significativo de tomadores de decisión, líderes políticos, representantes del sector privado, académicos y actores de la sociedad civil de toda la región. Estas consultas no fueron meramente formales: constituyeron un espacio de escucha activa y diálogo que permitió incorporar perspectivas diversas, experiencias nacionales y preocupaciones ciudadanas concretas. De hecho, las presiones que se exploran en la Parte II del informe reflejan los temas que surgieron con mayor recurrencia e intensidad en estos intercambios. Muchas de estas contribuciones se recogen en la sección "Voces de la democracia", al final de varios capítulos del informe, donde se reflejan miradas, debates y propuestas que enriquecen y anclan el análisis en la realidad de la región.

El enfoque de este informe es sobre el vínculo entre la democracia y el desarrollo humano. Incorpora también el rol del Estado como intermediario de esta relación. La **Parte I** elabora una visión integral que resalta la importancia de considerar las interconexiones entre distintas esferas de la sociedad. Desde esta perspectiva, analiza el estado de la democracia y el desarrollo humano, así como el papel del Estado en ALC. Esta parte concluye proponiendo que para entender las tendencias centrales de la región es necesario hacer frente a una nueva realidad, que se resume en términos de un triángulo conformado por tres rasgos: (1) democracias imperfectas, con restricciones a la libertad y la igualdad políticas, pero duraderas; (2) desarrollo humano, que ha avanzado significativamente, aunque con deudas acumuladas, desigualdades persistentes y vulnerabilidades; y (3) Estados, que combinan rasgos formales y profesionales con dinámicas clientelares y una capacidad funcional y presencia territorial heterogéneas.

La **Parte II** profundiza en una serie de tendencias recientes que ejercen presión sobre las democracias de ALC. Analiza la polarización, la IA y la desinformación, el crimen organizado, los flujos migratorios y las presiones planetarias. Ofrece un análisis de sus efectos sobre la democracia. También discute propuestas para hacer frente a estos cambios. Analiza, en pocas palabras, presiones emergentes sobre la democracia y su capacidad para hacer frente a estas presiones.

La **Parte III** incorpora una mirada específica sobre las democracias del Caribe. Analiza los desafíos y fortalezas que caracterizan a estos países, considerando sus particularidades institucionales, económicas y sociales. Este enfoque permite comprender mejor cómo se manifiestan las presiones sobre la democracia en contextos insulares y cuáles son sus implicaciones para el desarrollo.

Finalmente, la **Parte IV** formula propuestas generales para fortalecer la democracia en ALC en el contexto actual, caracterizado por la interacción entre déficits estructurales persistentes –democráticos y de desarrollo– y nuevas presiones que complejizan el entorno y afectan a los tomadores de decisión y a la ciudadanía, aunque de manera desigual. Coherentemente con la visión integral que defienden, estas sugerencias conciernen a la democracia, el desarrollo humano y el Estado.

1.2 La democracia y su valor

Abrir una discusión sobre la democracia en ALC lleva, inmediatamente, a preguntarse ¿qué es la democracia? Esta es una pregunta central en el pensamiento político, que se ha respondido de varias maneras por distintas razones. Los debates sobre el significado de la democracia se deben, en parte, a que la democracia es un ideal que solo puede aproximarse en la realidad. Siempre hay una brecha entre el ideal de la democracia y lo que en la realidad es alcanzable. Por ello, es natural que con el paso del tiempo se propongan definiciones de la democracia que buscan acortar esa brecha y que, por lo tanto, varíen. También hay diferencias significativas en la forma en que se entiende la democracia que están ancladas en distintas formas de pensar acerca de la relación entre la política y la sociedad. Y estas diferencias afectan cómo se entiende el valor de la democracia.

Este informe no propone dar por cerrada estas discusiones sobre la naturaleza y el valor de la democracia. Por el contrario, reconoce que en la región se desarrolla actualmente un debate amplio y dinámico en torno a los desafíos que afectan las democracias. Parte de esta discusión se centra en la emergencia de innovaciones democráticas que aún no han sido plenamente incorporadas en definiciones sistematizadas del concepto. Estos intentos por reimaginar la democracia no solo buscan responder a sus déficits actuales, sino también fortalecer su legitimidad, haciendo que la ciudadanía percibe en ella un mayor valor y sentido.

Sin embargo, como punto de partida para el análisis que ofrece este informe, y para tener un punto de referencia claro y bien justificado desde el cual plantear cómo podría reimaginarse la democracia, aquí se propone una definición de esta como un régimen político y se argumenta que la democracia entendida en estos términos tiene un valor intrínseco y extrínseco.

1.2.1 La democracia como un régimen político

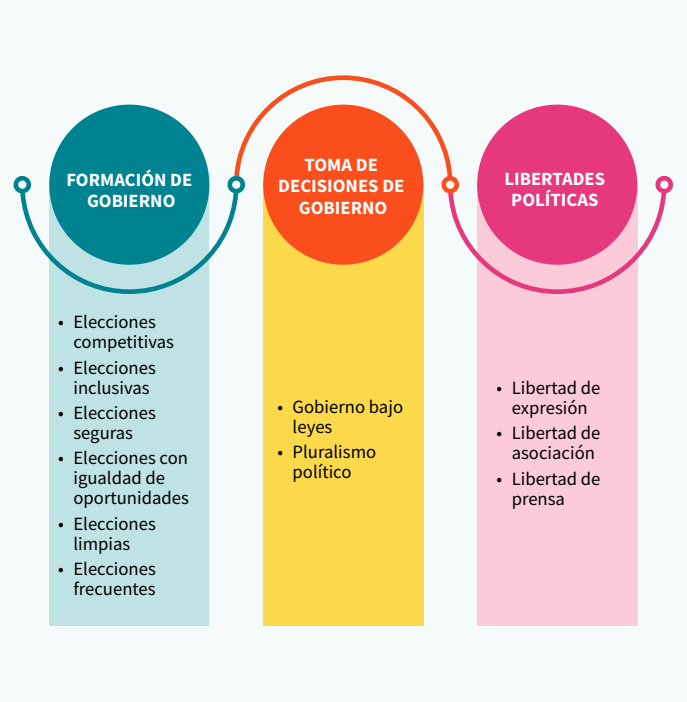
La democracia encarna los principios de la libertad política y la igualdad política (Kelsen, 1988, p. 240; Bobbio, 2003, p. 455). Tiene, como elemento central e imprescindible, las elecciones competitivas, inclusivas, seguras, limpias y frecuentes. Pero, como han insistido muchos, la democracia involucra más que elecciones. A la vez, es importante evitar la tendencia a sobrecargar el significado de la democracia y, como alertó Norberto Bobbio (1987, p. 116), resistir la tendencia a considerar que "el concepto 'democracia' es un concepto elástico que se puede estirar de una parte y de otra, a discreción".

En este sentido, este informe mantiene el foco en la democracia como régimen político, entendido como el conjunto de reglas que regulan el acceso a los cargos públicos y la toma de decisiones gubernamentales, evitando incorporar dimensiones relacionadas a la administración pública o la sociedad en general. Siguiendo las contribuciones de autores como Hans Kelsen (1934, 1988), Norberto Bobbio (1986, 2003), Robert Dahl (1989, 1999), Giovanni Sartori (2003) y Adam Przeworski (2010), se propone una definición de democracia que especifica las propiedades distintivas de la democracia, que se relacionan con tres aspectos del régimen político: (1) la formación de gobierno, (2) la toma de decisiones de gobierno, y (3) las libertades políticas (ver figura 1.1).

Esta definición tiene virtudes. Evita incluir atributos lógicamente contradictorios y extender el alcance de la democracia a esferas que si bien están relacionadas no son propias, como el Estado o la sociedad. Ofrece un referente conceptual claro para describir el estado de la democracia, superando los problemas asociados a definiciones que dejan afuera algunas propiedades de la democracia, y a definiciones idealistas que en la práctica ningún país puede alcanzar (Munck, 2026b, Cap. 3).

Además, al no sobrecargar el concepto de democracia, permite una lectura ideológicamente más neutra, en el sentido de que no asume que las políticas públicas que apoyan distintos actores políticos y sociales son más o menos democráticas. En otras palabras, esta definición ayuda a abrir una discusión sobre la democracia al no resolver por definición cuestiones propias de la política sobre las que hay importantes diferencias. También es compatible con la idea de que no hay un único tipo de democracia; esto es, de que hay muchas formas posibles de organizar la democracia. Y en tiempos en que los desacuerdos sobre el significado de la democracia son considerables, y frecuentemente impiden conversaciones constructivas entre

Figura 1.1 El concepto de democracia como régimen político



Fuente: Elaboración propia a partir de varios autores, incluidos Kelsen (1934, 1988), Bobbio (1986), Dahl (1992), Sartori (2003) y Przeworski (2010).

actores políticos, es importante poner el foco en lo que es esencial a la democracia (Przeworski, 2024a).

Autocracia, democracia y calidad de la democracia

Esta definición también puede ser usada para anclar una discusión amplia y contextualizada de la democracia. Para empezar, se puede usar para hacer varias distinciones relacionadas con el régimen político. Es clave la distinción entre regímenes democráticos y autocráticos. Tal distinción dicotómica requiere especificar ciertos umbrales con respecto a cada propiedad de la democracia. Y aunque estos umbrales son más fáciles de definir con precisión con respecto a algunas propiedades (por ej., en relación con las elecciones inclusivas), hay un cierto consenso en la región acerca de lo que constituye una grave violación de ciertos principios democráticos en relación con muchas de estas propiedades (por ej., un fraude electoral que altera el resultado de una elección).

Otra distinción de gran relevancia en ALC es aquella entre regímenes que tienen democracias de mayor o menor calidad. La calidad de la democracia es un concepto que se aplica a países que tienen un régimen democrático; esto es, que cumplen con los requisitos básicos para que sea considerado una democracia. Y su utilidad es que se puede usar para distinguir entre regímenes democráticos que se acercan más o menos a los ideales de la democracia.

Usando este concepto de democracia se puede distinguir entre países que, a pesar de ser democráticos, tienen diferencias importantes: por ejemplo, si las elecciones ocurren en un contexto de paz o de violencia criminal; si la toma de decisiones se basa en el diálogo y la negociación, o se centra principalmente en el ejecutivo, o ignora a grupos que representan fuerzas importantes en el parlamento. Más ampliamente, la calidad de la democracia pone el foco en una variedad de formas en que el principio de igualdad política, reconocido por medio del sufragio universal, se desvirtúa a través de procesos que terminan dando un poder político desproporcional a ciertos actores. Dicho de otra manera, esto concepto puede usarse para identificar problemas *de* la democracia en la región; esto es, problemas que atañen a la democracia en sí.

Problemas *de* y *para* la democracia

Es importante subrayar que este concepto de democracia no implica que el análisis de la democracia necesariamente considere solo el régimen político o se limite a cuestiones institucionales o procedimientos. Es ineludible considerar el desempeño de la democracia a la luz de los resultados que genera. Inspirado por la propuesta del informe del PNUD titulado *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (PNUD, 2004a) que plantea que es necesario pensar en términos amplios acerca de la democracia para entenderla y para considerar cómo puede mejorarse, aquí se adopta una perspectiva abarcadora que refleja importantes cambios en las Ciencias Sociales y, en particular, el creciente interés en pensar acerca de las posibles relaciones causales entre la democracia y otras esferas de la sociedad.

Recuadro 1.1 El peso de los contrapesos

Un tema de mucha discusión en relación con el concepto de democracia se refiere al rol que deberían tener los pesos y contrapesos en una democracia y, en particular, el poder judicial. No hay consenso sobre hasta qué punto es compatible la democracia con la existencia de instituciones no electas que ejercen poder político y pueden poner un límite al accionar de las autoridades democráticamente electas.

Una tradición sostiene que la democracia se fundamenta en el principio de la mayoría, el cual debe aplicarse no solo en la elección de representantes, sino también en la toma de decisiones (Bobbio, 1986, pp. 14-15; Kelsen, 1988, pp. 238-240). Desde esta perspectiva, el creciente protagonismo del poder judicial, lo que algunos han denominado el "gobierno de jueces" (Lambert, [1921] 2010), puede constituir un problema si implica la sustitución de actores políticos en la toma de decisiones.

En contraste, otra tradición, asociada a Montesquieu ([1748] 2007), argumenta que la democracia requiere instituciones contra mayoritarias que protejan frente a posibles abusos del poder y de la "tiranía de la mayoría". Entre estas instituciones destaca una Suprema Corte de Justicia con facultades robustas de control constitucional (Ferrajoli, 2011, pp. 31-37, 44-45, 49 y 75; Rosanvallon, 2020, Cap. 2). Asimismo, algunos autores han propuesto mecanismos de revisión constitucional orientados a atenuar la tensión entre la democracia y el constitucionalismo (Przeworski, 2023).

La forma en que se concibe los pesos y contrapesos incide directamente en el diagnóstico sobre la calidad de la democracia. En efecto, se trata de la cuestión clave de donde está radicado el poder político y a quiénes responden los que toman decisiones gubernamentales. Por eso, qué diseño institucional refleja mejor los principios de la democracia debería ser un tema a tratar con cuidado, tanto a la luz de la experiencia internacional como de la investigación sobre el impacto de las distintas formas de organizar la democracia.

Más específicamente, el informe antes mencionado (PNUD, 2004a, p.34) propuso que, partiendo de los avances que la región había logrado en relación con la democracia electoral, era importante considerar cómo la región podría dar pasos para llegar a una democracia más plena, una democracia de ciudadanía en la cual se respetan los derechos políticos, civiles y sociales; y, en particular, cómo se podían "utilizar las libertades políticas como palanca para construir la ciudadanía civil y social".

De forma similar, pero con algunos cambios, aquí se toma la democracia en cuanto régimen político como el punto de partida, y se distinguen y relacionan causalmente dos tipos de problemas relacionados con la democracia: los problemas de y los problemas para la democracia. Como se indicó anteriormente, si pensamos en la democracia como un régimen político se pueden identificar ciertos problemas de la democracia en la región. Pero este es solo el comienzo del estudio de la democracia. La ciudadanía tiene expectativas acerca de los problemas que espera que la democracia resuelva. Esto significa que quiere no solamente democracia sino también una democracia que ofrezca soluciones a sus problemas. Y los problemas que la ciudadanía razonablemente puede esperar que la democracia aborde y resuelva pueden pensarse como problemas para la democracia (sobre la distinción entre problemas *de* y *para* la democracia, véase Przeworski, 2018, 2024b; Munck y Luna, 2022; Munck, 2023; y la Tabla 1.1).

Visto en estos términos, la agenda democrática de ALC en el siglo XXI requiere reconocer estos dos tipos de problemas y pensar en cómo están relacionados. En efecto, puede asumirse que la democracia no va a funcionar bien ni generar apoyo en la ciudadanía si no se resuelven los dos tipos de problemas. Además, hay razones para pensar que estos problemas están causalmente relacionados, ya sea para mal o para bien. Los problemas *de* la democracia, importantes en sí mismos, probablemente dificulten la solución de los problemas *para* la democracia; y los problemas *para* la democracia tienen peso propio y también obstruyen la resolución de los problemas *de* la democracia. Y, a la inversa, es probable que los avances con respecto a los problemas *de* la democracia contribuyan a la resolución de problemas *para* la democracia; y que las mejoras en relación con los problemas *para* la democracia potencien propuestas para tratar con problemas *de* la democracia.

En resumen, una conceptualización de la democracia como régimen político ofrece un punto de entrada para abordar las varias facetas de la problemática de la democracia en ALC, y para abrir una discusión a la luz del conocimiento actual sobre la democracia (en esta misma línea, en la próxima sección se verá también cómo este informe propone estudiar la democracia en relación con el desarrollo humano y el Estado).

1.2.2 El valor intrínseco y extrínseco de la democracia

Otro elemento relevante al analizar la democracia es su valor. La democracia puede tener un valor intrínseco. Es decir, inherente al funcionamiento de la democracia y que es independiente de los resultados que genera la democracia. En esencia el valor central de la democracia reside en su capacidad para procesar y resolver pacíficamente los conflictos propios a sociedades plurales.[1] Contendientes políticos aceptan perder elecciones dado que existe un sistema de reglas compartidas que garantiza la posibilidad de volver a competir en un futuro cercano y posiblemente ganar. La democracia así entendida encarna, aunque muy imperfectamente, algunos valores: los de la libertad política y la igualdad política. Más específicamente, la democracia le confiere a la ciudadanía el poder de decidir por quiénes serán gobernados y, más remotamente, cómo serán gobernados. Pueden remover a gobernantes. Pueden discutir libremente sobre política y expresar sus opiniones. Y el valor de estas expresiones de ciudadanía queda de relieve cuando los gobernantes rehúsan aceptar el dictamen de las urnas, encarcelan a líderes opositores y a disidentes, reprimen protestas pacíficas y restringen el accionar de organizaciones de la sociedad civil.

La democracia también puede tener un valor extrínseco o instrumental; esto es, como un medio hacia otros fines valorados. La ciudadanía también evalúa la democracia en términos de sus resultados. Desea una democracia que le de oportunidades de trabajo digno, acceso a la educación, acceso a servicios de salud, seguridad y que, en general, amplíe su libertad de ser y hacer. Por eso, desde el punto de vista de la ciudadanía, el valor de la democracia no es absoluto, sino que depende en parte de lo que la democracia genere en esferas que van más allá de la política. Y esa relación entre la democracia y los valores extrínsecos no es necesaria sino contingente. Solo estudiando los resultados de la democracia podemos tener una comprensión completa del valor de la democracia.

Tabla 1.1 Problemas *de* y *para* la democracia

Problemas *de* la democracia:	Problemas *para* la democracia:
El logro, la durabilidad y la calidad de la democracia, entendida como un tipo de régimen político, es decir, un conjunto de procedimientos que regulan cómo se accede a las instituciones gubernamentales y cómo se toman las decisiones gubernamentales.	Problemas que los ciudadanos esperan que sus democracias aborden (generar crecimiento económico sostenible, reducir la desigualdad, ofrecer acceso a una educación y atención médica de buena calidad, etc.) y que es factible que las democracias resuelvan.

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, es significativo que varios estudios que consideran los posibles valores extrínsecos que se le pueden asignar a la democracia arrojan resultados bastante positivos. Dahl (1999, Cap. 5) aduce que hay varias razones para apoyar la democracia, entre las cuales incluye su contribución al crecimiento económico, a la libertad personal y al desarrollo humano. Przeworski (2019) encuentra que las democracias producen más bienestar material que las autocracias, pero que no tienen mucho efecto sobre la reducción de la desigualdad económica, y que las democracias reducen la violencia civil. Las reseñas de una gran cantidad de estudios cuantitativos concluyen que la democracia tiene un efecto positivo sobre los derechos humanos, la corrupción, la educación y la salud (McGuire, 2020; Gerring *et al.*, 2022; Tudor, 2025; Davenport, 2007; Acemoglu *et al.*, 2019). Y aunque el efecto de la democracia es nulo con respecto a otros asuntos, no encuentran que la democracia tenga un efecto negativo fuerte sobre otros posibles resultados. Si se consideran ciertos patrones generales, hay varias razones para apoyar la democracia.

A su vez, Przeworski (2010) resalta un punto clave en la discusión sobre el valor de la democracia. Argumenta que, a la vez que se reconocen los posibles logros de la democracia, es igualmente importante ser realista en términos de las expectativas que se tienen acerca de la democracia. Hay límites en cuanto a los cambios que la democracia puede producir. Pero muchos de estos límites afectan a todos los regímenes políticos. Pues, al evaluar la democracia, es importante considerar el desempeño de la democracia y no ser complacientes. También es clave no criticar la democracia por no generar resultados que las alternativas a la democracia tampoco consiguen (Przeworski, 2019, p. 21).

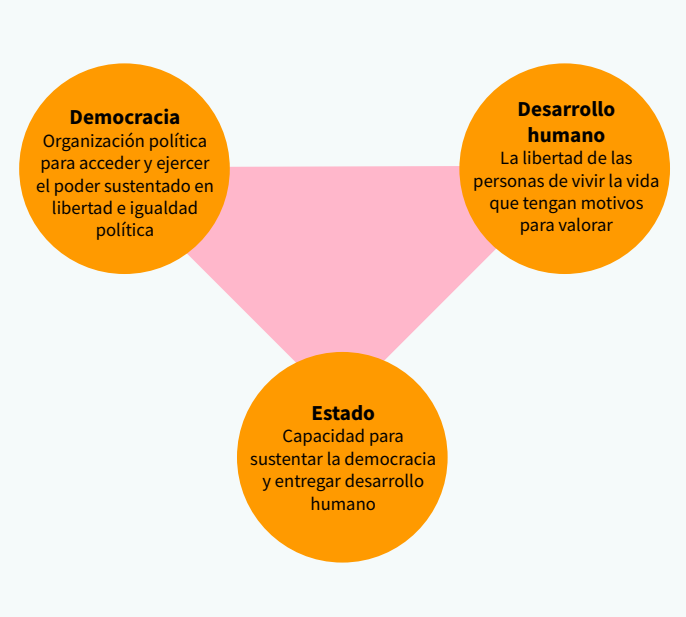
1.3 Democracia, desarrollo humano y Estado: un enfoque integral

Este informe sostiene que la democracia en ALC no debe analizarse de forma aislada, y que resulta más útil adoptar un enfoque integral que la sitúe en relación al desarrollo humano y también al Estado (ver figura 1.2).

En esta perspectiva se retoma y actualiza el concepto de "democracia de ciudadanas y ciudadanos" introducido por el PNUD en 2004, para examinar de manera articulada tres dimensiones: el régimen político (la democracia), los procesos que construyen bienestar, capacidades y agencia (el desarrollo humano) y la capacidad institucional para entregar y articular ambos (el Estado). Este triángulo analítico permite, comprender la legitimidad de las democracias en función a sus procesos, sus resultados, y a la capacidad de sus Estados para sostener ambos.

La democracia es una característica de la política. Esta constituye una forma específica de organizar el poder, tomar decisiones colectivas y regular la convivencia en una sociedad. No toda política es democrática, pero toda democracia es, esencialmente, una manera particular de hacer política. Y la política tiene un cierto grado de autonomía respecto de su entorno. Por lo tanto, se puede considerar la democracia en sí misma. Se pueden evaluar los procesos electorales, las iniciativas de los Congresos, las acciones de presidentes y las políticas públicas que adoptan los gobiernos. Sin embargo, para entender plenamente la democracia, para explicar si la democracia avanza o retrocede, si mejora la vida de los ciudadanos, es necesario considerarla en un contexto más amplio que incluye, por lo menos, el desarrollo humano y el Estado.

Figura 1.2 Democracia, desarrollo humano y Estado: un enfoque integral



Fuente: Elaboración propia.

1.3.1 El vínculo entre democracia y desarrollo humano

En democracia, los ciudadanos pueden ejercer una serie de derechos políticos para determinar quiénes los gobiernan por medio de elecciones. Pueden postularse para cargos electivos. Entre elecciones, también pueden tener influencia, expresarse, influir sobre la opinión pública, organizarse y movilizarse. Pueden ejercer sus derechos en la arena política para defender sus intereses y valores, y para formular proyectos colectivos para el país. Pero la posibilidad de participar en el proceso político democrático no se traduce automáticamente en la participación actual en tal proceso.

Este punto ha sido expresado de varias formas. Przeworski ha escrito que "actuar libremente en el ámbito político implica condiciones habilitantes, institucionales, así como sociales. Aunque la democracia es un sistema de derechos políticos – esto es por definición– no es un sistema que necesariamente proporcione las condiciones para el ejercicio de estos derechos"

(Przeworski *et al.*, 2000, p. 34, la traducción es propia). En la misma línea, Guillermo O'Donnell (2010, pp. 231, 238, 249) puso el foco en "la agencia implicada por la democracia política", subrayando que "la efectividad de las libertades y derechos políticos requiere que se hayan alcanzado capacidades básicas", y enfatizó la importancia de "la cuestión de qué condiciones sociales pueden o no hacer posible esa agencia". La agencia necesaria para ejercer los derechos políticos que son constitutivos de la democracia no puede darse por sentada. Y por eso es clave considerar la democracia en relación con el desarrollo humano. En otras palabras, la democracia no produce por sí misma "agencia"; más bien la posibilita. Es la interacción entre desarrollo humano y democracia la que dota de agencia a la ciudadanía.

Ni la democracia ni el desarrollo humano son metas finitas; son procesos abiertos y perfectibles. No existe una "democracia perfecta" ni un "desarrollo humano perfecto". Aun así, ambos procesos avanzan de la mano. El enfoque de desarrollo humano, introducido por el primer *Informe sobre Desarrollo Humano* en 1990, coloca a las personas en el centro: ir más allá del crecimiento económico para expandir libertades y capacidades reales que permitan vidas largas, saludables y creativas (PNUD, 1990). En este paradigma, el ingreso es un medio; el fin es la ampliación de opciones. Por ello, los resultados en salud, educación e ingreso importan, pero también la agencia; esto es, la capacidad de participar y actuar sobre decisiones que afectan la propia vida.

En ese marco, la democracia –como arquitectura institucional que permite elegir, participar, asociarse y deliberar– es el ámbito político donde la agencia se ejerce y se traduce en transformación social. Así, el desarrollo humano encuentra en la democracia su forma política natural: el sistema que convierte las libertades en incidencia pública. En efecto, la democracia y el desarrollo humano pueden verse como interdependientes y, al considerarse dinámicamente, hay razones para pensar que el vínculo entre democracia y desarrollo humano genera un proceso de retroalimentación en el que las libertades políticas y las capacidades humanas se refuerzan mutuamente (ver figura 1.3).

La democracia ofrece el marco institucional y normativo que les permite a las personas ejercer su agencia y participar en las decisiones colectivas que afectan sus vidas. A su vez, el desarrollo humano amplía las condiciones materiales, educativas y sociales que hacen posible una participación ciudadana más informada, deliberativa y sostenida. Además, aunque en la realidad existan problemas relacionados tanto con la democracia como con el desarrollo humano, es razonable pensar que los cambios positivos de un lado o del otro de este vínculo generen cambios positivos recíprocos.

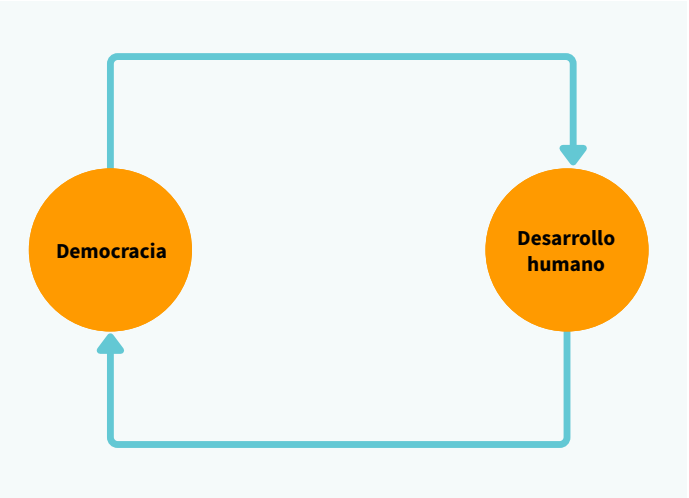
Significativamente, esta interacción recíproca entre democracia y desarrollo humano puede iniciarse de cualquier lado de la ecuación. Puede ser que los espacios que brinda la democracia ofrezcan un punto de entrada. En ese caso, se podrá influenciar la agenda del gobierno, por ejemplo, en relación con la ubicación de un hospital o la priorización del gasto social. Y esos avances, aunque pequeños inicialmente, pueden empoderar a los ciudadanos y hacerlos participantes más capaces en procesos democráticos en el futuro. Puede ser también que los avances en el desarrollo humano sean los que precipiten mayores demandas ciudadanas para abrir los espacios políticos a la participación y que luego se usen esos espacios para promover más progresos en el desarrollo humano.

Aunque los retos sean grandes en relación con la democracia o el desarrollo humano, los pasos iniciales también pueden ser pequeños. Lo importante es la dirección de los cambios, que fortalezca la democracia o el desarrollo humano y que active un ciclo virtuoso de cambio hasta que se determine que conviene consolidar lo logrado y optar por la estabilidad. En este sentido, siempre es importante tener en mente que un proceso dinámico de retroalimentación puede conducir a generar cambios en dos direcciones opuestas, e incrementar o disminuir un resultado deseado. Esto significa que existen ciclos virtuosos y ciclos viciosos. En particular, es importante estar atentos a posibles retrocesos en la democracia y sus consecuencias negativas para el desarrollo humano, y a los impactos negativos de las deficiencias en el desarrollo humano sobre la democracia.

1.3.2 El papel del Estado en relación con la democracia y el desarrollo humano

En democracia, los gobernantes electos formulan políticas públicas y toman decisiones que son ejecutadas por el Estado, entendido ampliamente como la administración pública, la parte del Estado que se diferencia del gobierno del Estado. Por eso, es imprescindible considerar el papel del Estado y las características del Estado tanto en relación con la democracia como con el desarrollo humano.

Figura 1.3 La relación recíproca entre democracia y desarrollo humano



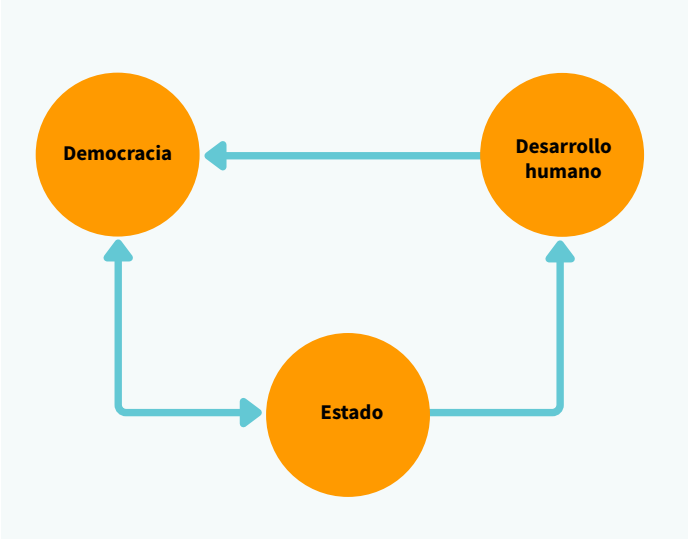
Fuente: Elaboración propia.

Los gobiernos democráticos afectan al Estado en sus varias dimensiones, como la cantidad de recursos que maneja, el número de empleados públicos, las áreas de la sociedad que regula y su proyección en el territorio del país. De manera crucial, afectan la forma en que el gobierno se relaciona con el Estado, la estabilidad de las carreras en el sector público y cómo se hacen contrataciones y promociones en el Estado. Los Estados pueden ser más o menos patrimoniales, o pueden acercarse más o menos a los patrones de lo que se llama un Estado neoweberiano, es decir, un Estado basado en la legalidad, la jerarquía y el servicio civil profesional, y que incorpora ciertos elementos modernos, como la orientación a resultados, la gestión del desempeño y la mejora de los servicios (Pollitt *et al.*, 2011, pp. 118-122; Ramos *et al.*, 2018). También afecta la presencia del Estado central en la periferia del país, de tal forma que el Estado central penetra y hace valer la ley en todo el territorio o deja que los gobiernos en la periferia, lejos de la ciudad capital, operen con otros criterios y no estén plenamente integrados al sistema territorial controlado desde el centro (Rokkan *et al.*, 1983, Cap. 1; O'Donnell, 1993).

Las democracias heredan estructuras estatales de los regímenes anteriores y esos legados ciertamente tienen un peso considerable. Sin embargo, aunque algunos legados sean muy difíciles de alterar, con el paso del tiempo los gobiernos electos imprimen su sello sobre el Estado y los Estados se vuelven una responsabilidad de los gobiernos electos. Y las características del Estado tienen un impacto directo sobre la democracia y uno indirecto, por medio de su efecto sobre el desarrollo humano (ver figura 1.4).

El impacto directo del Estado sobre la democracia puede manifestarse de varias formas. Como argumentó el informe *La democracia en América Latina* (PNUD, 2004a) y varios trabajos de O'Donnell (2008, 2010), el Estado afecta la democracia, entre otras cosas, porque el Estado es la organización responsable de sancionar y respaldar los derechos y libertades de toda la población que son inherentes a un régimen democrático (PNUD, 2004a, p. 55). En esta misma línea, otros trabajos sugieren que el tipo de Estado determina si el Estado afecta los procesos electorales, ya sea para asegurar que se ajusten o introduciendo desviaciones de normas democráticas; y si el Estado frena o castiga los abusos de poder por parte de los gobernantes o si es partícipe de ellos o tolera tales actos y ofrece impunidad (Munck, 2024). Por eso, un reto para la democracia es construir un Estado para la democracia (PNUD, 2004a, p. 187; O'Donnell, 2008, p. 49).

Figura 1.4 El Estado en relación con la democracia y el desarrollo humano



Fuente: Elaboración propia.

El impacto indirecto del Estado sobre la democracia, a través de su efecto sobre el desarrollo humano, concierne a las actividades del Estado en la arena social e incluye la implementación de políticas públicas económicas y sociales. En este sentido, la clave es que no basta con que los gobernantes electos formulen políticas públicas que respondan a las demandas de la ciudadanía. Para generar resultados que refuercen a su vez la democracia, se requiere un Estado capaz de diseñar e implementar políticas públicas en las áreas económicas y sociales, y de hacerlo no solo de forma eficiente sino también de forma equitativa; esto es, que trate a todos los ciudadanos en todo el país como iguales. Por eso, otro reto para la democracia es construir un Estado para el desarrollo humano (PNUD, 2009, Cap. 1; PNUD, 2010, Cap. 3).

En conjunto, la calidad de la democracia depende tanto de la capacidad del Estado para garantizar derechos, hacer cumplir las reglas y limitar los abusos de poder, como de su aptitud para implementar políticas públicas que promuevan el desarrollo humano de manera efectiva y equitativa. De este modo, los desafíos de construir un Estado para la democracia y un Estado para el desarrollo humano no son independientes, sino dimensiones complementarias de una misma tarea: fortalecer la relación entre Estado, ciudadanía y régimen democrático.

1.4 La democracia en relación con el desarrollo humano y el Estado

Este informe aborda la democracia usando un enfoque integral. Analiza múltiples aspectos de la democracia y sus relaciones con el desarrollo humano y el Estado. Considera cómo la democracia resulta afectada por varias tendencias nuevas en ALC. Discute, en otras palabras, las realidades contemporáneas de los países en ALC.

La motivación de este informe es aportar a la discusión sobre el futuro de la democracia en la región. En un cambio sin precedentes en el mundo en desarrollo, ALC se transformó en una región democrática en las décadas de los 80 y 90. Desde entonces, a pesar de varias crisis políticas y algunos quiebres de la democracia en la región, la democracia ha demostrado su vigencia. Por primera vez en la historia de la región, la democracia se convirtió en la norma.

Sin embargo, el estado actual de la democracia en ALC tiene rasgos positivos, pero también deficiencias. Y esas deficiencias se deben atender. Además, para mantenerse en el tiempo, la democracia necesita adaptarse y responder a un mundo cambiante. No puede ser estática.

Para mantenerse en el tiempo, la democracia necesita adaptarse y responder a un mundo cambiante.

Por eso, este informe no solo discute la democracia tal cual opera actualmente en ALC, sino que también pretende contribuir a una conversación sobre los cambios que promoverían un fortalecimiento, una renovación de la democracia en un contexto de presiones emergentes. Esto invita a transformar esas presiones en oportunidades para cobrar un impulso democrático y de desarrollo humano.

Este capítulo ha planteado, en primer lugar, la necesidad de una definición de democracia que sea conceptualmente clara y socialmente relevante. En tiempos en que regímenes no democráticos se apropian del lenguaje democrático para legitimar la restricción de las libertades, distinguir analíticamente entre tipos de régimen se vuelve una tarea prioritaria. Entender la democracia como un régimen político basado en elecciones competitivas e inclusivas, y en libertades que sostienen la competencia y la participación, permite preservar un núcleo definitorio indispensable sin resolver por adelantado disputas propias de la arena política. A su vez, la distinción entre problemas *de* la democracia y problemas *para* la democracia ofrece una herramienta para incorporar preocupaciones sustantivas –sobre desempeño, representación y resultados– sin diluir el significado del concepto.

En segundo lugar, el capítulo ha subrayado que el valor de la democracia es doble. Intrínsecamente, el valor reside en su capacidad para procesar y resolver pacíficamente los conflictos en sociedades plurales, y sustituir la imposición por reglas compartidas, competencia y alternancia. Extrínsecamente, la ciudadanía evalúa la democracia por su capacidad de producir resultados que amplíen las oportunidades y protejan condiciones de vida dignas. Esta dimensión instrumental no es automática ni garantizada, pero la evidencia comparada sugiere que, en términos generales, la democracia tiende a asociarse con beneficios relevantes –en derechos, bienestar y reducción de la violencia–, aun cuando enfrenta límites reales y expectativas que deben calibrarse con rigor.

De allí se desprende el argumento central del enfoque integral: la democracia no puede comprenderse de forma aislada, sino en relación con el desarrollo humano y con el Estado. El desarrollo humano amplía las condiciones habilitantes para el ejercicio efectivo de los derechos políticos –la agencia–, mientras que la democracia provee el marco institucional donde esa agencia puede expresarse, organizarse y traducirse en decisiones colectivas. La interacción entre ambos ámbitos puede generar ciclos virtuosos de retroalimentación, pero también ciclos viciosos: los déficits persistentes en capacidades y oportunidades pueden erosionar la participación y la confianza. A la inversa, los retrocesos democráticos pueden restringir el espacio cívico y deteriorar las condiciones de desarrollo.

Finalmente, el capítulo ha resaltado que el Estado es un eslabón decisivo en esta ecuación, tanto por su impacto directo sobre la democracia —al garantizar derechos, hacer cumplir las reglas y limitar los abusos— como por su impacto indirecto a través de la implementación equitativa de políticas económicas y sociales. En consecuencia, el desafío no es solo sostener los procedimientos democráticos, sino consolidar un Estado para la democracia y un Estado para el desarrollo humano, entendidos como dimensiones complementarias de una misma tarea de fortalecimiento del vínculo entre ciudadanía, instituciones y régimen político.

Con este marco conceptual, el siguiente capítulo se concentra en evaluar el estado actual de la democracia en ALC: su desempeño, sus principales tendencias y tensiones, y en qué medida las democracias de la región están logrando sostener sus fundamentos institucionales y responder las demandas de la ciudadanía en un entorno cada vez más incierto y fragmentado.

VOCES DE LA DEMOCRACIA

"Voces de la democracia" es un espacio de discusión que reúne a líderes y expertos de la región en democracia y desarrollo para presentar sus perspectivas sobre asuntos clave para el futuro de la democracia en ALC. A través de estos aportes, se busca enriquecer el debate público y ofrecer distintas miradas sobre los desafíos que enfrentan los sistemas de gobierno en la región.

En línea con el enfoque de este informe, esta sección recoge reflexiones que contribuyen a ampliar la discusión sobre la democracia en ALC. Estas contribuciones no pretenden ofrecer respuestas definitivas a los desafíos identificados, sino poner de relieve la diversidad de perspectivas y voces que existen sobre el estado y las trayectorias de la democracia en la región.

Las opiniones expresadas en este espacio corresponden exclusivamente a sus autores y no representan necesariamente la posición del PNUD ni implican su respaldo.

VOCES DE LA DEMOCRACIA 1.1

Retroceso democrático y la especificidad latinoamericana: la subversión de las instituciones de contrapeso

Por Marcela Ríos Tobar
Directora para América Latina y el Caribe en el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Fue Ministra de Justicia y Derechos Humanos de Chile, y cuenta con una amplia trayectoria en investigación y organismos internacionales.

La instalación de regímenes democráticos en América Latina y el Caribe ha sido producto de procesos históricos y políticos distintos al de otras regiones y, sobre todo, a las expectativas de gran parte de la teoría política. Ya lo constataba el informe PRODAL del PNUD y las reflexiones de Guillermo O´Donnell y otros intelectuales: "la democracia es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad" (PNUD, 2004: pg.26).

Más de dos décadas después, en un contexto de abierto retroceso democrático global (IDEA Internacional, 2024a), esta constatación sigue vigente. A contracorriente de la teoría clásica, la región ha mostrado la estabilidad relativa de democracias electorales, pese a sus altos niveles de desigualdad, con gran heterogeneidad entre países y dentro de cada sociedad (IDEA Internacional y PNUD, 2025). Ellas han impulsado innovaciones al ampliar los mecanismos de representación y participación, como la paridad de género, formas de democracia directa y representación de pueblos indígenas, entre otras (IDEA Internacional, 2023c), aunque con baja capacidad estatal para garantizar derechos. Las trayectorias democráticas y sus regresiones son profundamente diversas.

> **La región ha mostrado la estabilidad relativa de democracias electorales, pese a sus altos niveles de desigualdad, con gran heterogeneidad entre países y dentro de cada sociedad.**

Desde los orígenes de la democracia liberal las instituciones de contrapeso han sido entendidas como una salvaguarda institucional contra la concentración de poderes y su consecuente abuso, bajo el supuesto de que la división del poder es un principio protector de la democracia al impedir arbitrariedades, persecución de minorías o ataques a la oposición. Sin embargo, para la tradición republicana el poder ejecutivo ha ocupado un papel paradójico en el diseño constitucional: es indispensable para ejecutar leyes y mantener el orden, pero tiende a expandirse si no tiene controles efectivos. Allí reside la importancia de un sistema de pesos y contrapesos que incluye órganos como los poderes legislativo y judicial, e instituciones como las contralorías, fiscalías, cortes constitucionales, tribunales electorales.

Pero en la realidad política, la expansión del ejecutivo ha sido una vía recurrente hacia regímenes autoritarios. Una amplia literatura ha documentado retrocesos liderados por

ejecutivos con pulsiones autocráticas (Haggar y Kaufmann, 2021; Levitsky y Ziblatt, 2018; Bermeo, 2016). Se trata de líderes y movimientos electos, por lo general, con amplio apoyo popular, que utilizan reglas institucionales para desmantelar los controles democráticos. Ya sea impulsando reformas constitucionales, legales o administrativas; o modificando prácticas informales institucionalizadas cómo sistemas de nombramientos que respetan el pluralismo.

IDEA Internacional (2023b) ha identificado varias estrategias comunes en estos procesos liderados por ejecutivos, como: la expansión directa del poder ejecutivo; la cooptación y manipulación del poder judicial; la alteración de reglas electorales para favorecer al oficialismo; el debilitamiento de la oposición parlamentaria; la captura política de organismos públicos; la persecución selectiva de opositores; la evasión de límites al mandato presidencial; el bloqueo de reformas futuras mediante "anclajes" legales; y el cierre del espacio cívico.

Pese a la prevalencia de estas trayectorias, la experiencia de América Latina nos muestra que el deterioro democrático no se produce sólo a manos de líderes electos, sino también por ataques desde aquellas instituciones llamadas a proteger la democracia liberal y el estado de derecho: los órganos de contrapeso. Un proceso más opaco y descentralizado, cuando estos órganos son capturados por élites políticas o económicas, redes faccionales o actores antidemocráticos, incluso por aquellos vinculados a economías ilícitas, que buscan conservar privilegios, neutralizar transformaciones u obtener impunidad.

Estas dinámicas han sido observadas en países donde fiscalías y tribunales obstaculizan agendas gubernamentales o emplean la justicia penal como herramienta política de persecución contra autoridades, funcionarios, opositores, líderes sociales, periodistas y organizaciones civiles. El llamado uso de "*lawfare*" ha devenido en una herramienta de ataque político sistemática que ha logrado subvertir la representación o debilitar el funcionamiento de sistemas democráticos (Vegh Weis, 2023).

Contextos de presidencias de minoría y alta fragmentación del sistema de partidos han revelado otras formas de deterioro democrático producto de la ausencia o excesiva desconcentración del poder (Barrenechea y Vergara, 2023). En lugar de líderes o movimientos autoritarios, se trata de estrategias de bloqueo desde instituciones de contrapeso como los parlamentos, incluyendo la obstrucción de iniciativas del ejecutivo, reformas para promover impunidad, cambios electorales con beneficios de corto plazo y la persecución y debilitamiento de otros actores institucionales, sociales y políticos para impedir la fiscalización y la competencia.

La subversión de las instituciones de contrapesos contra la democracia desafía el supuesto de que siempre cumplen un rol virtuoso en su favor. En contextos de desigualdad extrema y debilidades institucionales estructurales, los órganos están atravesados por relaciones de poder, susceptibles a ser capturados, utilizados por intereses oligárquicos o criminales al servicio de intereses privados. Pero los hechos no sólo desafían la teoría, presentan riesgos concretos difíciles de contrarrestar. La pregunta que surge es:

¿Cómo enfrentar estas trayectorias de deterioro democrático distintas a aquellas identificadas en la concentración del poder en el ejecutivo?

Necesitamos entender estas otras formas de erosión para identificar qué salvaguardas permiten evitar la captura de los órganos de contrapeso sin renunciar a la separación de poderes. El punto de partida debe ser reconocer a la democracia como un entramado más complejo que una fórmula institucional. Atendiendo las condiciones materiales y políticas que permiten el funcionamiento autónomo de sus partes.

Un tribunal autónomo no basta si falla en proteger los derechos de las personas. Un Congreso poderoso no garantiza pluralismo si es vehículo de obstrucción facciosa. Una fiscalía empoderada puede ser un riesgo si actúa sin controles. Las instituciones requieren de una práctica y orientación pública que realice sus principios en la realidad y de una sociedad vigilante que fiscalice su funcionamiento. Esto exige preguntarnos desde una perspectiva crítica para qué, para quién y con qué límites operan estos poderes. Frente a la erosión democrática, necesitamos fortalecer ecosistemas democráticos. Lo que desborda una perspectiva exclusivamente institucional para involucrar a medios de comunicación, organizaciones sociales, defensores de derechos humanos, sindicatos, redes académicas, movimientos territoriales, organizaciones de mujeres entre otras. Antes de que la erosión comience, se requiere renovar nuestra convicción de que la democracia es un bien común que se construye, cuida y defiende entre todas y todos.

Pensar sobre la democracia y el desarrollo en y desde América Latina

Por Gerardo L. Munck
Profesor de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad del Sur de California (USC). Miembro del equipo del informe del PNUD: La democracia en América Latina (2004).

La democracia es un tema universal. Y una discusión seria sobre la democracia no puede ignorar los aportes a la comprensión de la democracia que ofrecen pensadores en varios países del mundo. Pero a veces se piensa, erróneamente, que ideas generadas a la luz de la experiencia de una región se pueden trasferir fácilmente a otras regiones. Por eso, es importante que una región como América Latina tenga su propio pensamiento sobre la democracia, con sus propios debates, análisis y propuestas.

Un paso importante en esa dirección la dio el PNUD hace ya dos décadas, con el lanzamiento de su informe *La democracia en América Latina* en el 2004. La preparación de ese informe, el primero sobre la democracia en la región coordinado por un organismo internacional del prestigio del PNUD, estuvo a cargo enteramente de latinoamericanos y latinoamericanas. Propuso una forma de conceptualizar la democracia inspirada en los trabajos de Guillermo O'Donnell. Analizó tendencias en la región desde la década de los 80, basándose en muchos datos preparados especialmente para el informe. Identificó los retos más importantes que enfrentaba la democracia. Y elaboró una agenda para el debate.

Desde el 2004, la discusión sobre la democracia en y sobre América Latina ha sido rica. Se ha nutrido de informes de organismos internaciones y de varias instituciones, de trabajos de académicos, de investigaciones de ONGs y de notas y comentarios en varios medios de comunicación. Sin embargo, es particularmente significativo que el PNUD haya decidido preparar este nuevo Informe sobre Democracia y Desarrollo cuando estamos a punto de iniciar el segundo cuarto del siglo XXI.

Hoy hay realidades y temas nuevos. La democracia en algunos países de América Latina se ha quebrado. Como apuntan los análisis de la erosión de la democracia, hay nuevas amenazas a la democracia. La discusión sobre la democracia se ha vuelto más difícil y más ideologizada. Los medios sociales y la inteligencia artificial, tecnologías genuinamente nuevas, afectan la política de formas que aún no entendemos plenamente. La amenaza del crimen organizado es una realidad en un número significativo de países en América Latina –y tiene efectos sobre el funcionamiento mismo de la democracia. La segunda administración de Trump, así como los crecientes lazos económicos con China, son factores importantes. Y podrían agregarse más puntos para ofrecer un panorama completo.

Todas estas cuestiones merecen ser discutidas. Y varias son consideradas en detalle en este nuevo informe del PNUD. Sin embargo, el gran acierto de este informe es poner el foco en un tema clásico: la relación entre la democracia y el desarrollo, con el agregado de que el desarrollo se concibe de forma amplia.

La democracia es una forma de organizar la política. Consiste en ciertos procedimientos para decidir quiénes ocupan puestos del gobierno: elecciones libres, inclusivas, justas y frecuentes para los principales cargos de gobierno. También involucra procedimientos para la toma de decisiones de gobierno que limitan la concentración del poder y aseguran un respeto por el pluralismo político. Como escribe Norberto Bobbio, la lucha por la democracia moderna se libra en dos frentes: uno contra el poder que parte desde arriba y otro contra el poder concentrado.

Sin embargo, la democracia depende de muchos factores de índole política y no-política, de naturaleza coyuntural y estructural. Resulta afectada, muy inmediatamente, por las acciones de los actores políticos y de la sociedad civil en apoyo o en oposición a la democracia. Se ve influida por otras esferas, por el Estado y la Justicia, por la cultura y los medios de comunicación, por lo que hacen otros países y por el sistema internacional. E ineludiblemente recibe el impacto del entorno socio-económico. En efecto, es difícil pensar que en América Latina la democracia pueda ser fuerte y resistir embates, pueda mejorar su calidad y aproximarse más a su ideal, si persisten los problemas de desarrollo, una cuestión estructural.

Igual, eventualmente, todo vuelve a la política. El contexto socioeconómico afecta la democracia. Pero la democracia también afecta el contexto socioeconómico. Y esto tiene implicaciones importantes. Como hoy, a diferencia del siglo XX, la mayoría de los países en América Latina son democráticos, no es una exageración decir que la democracia depende de sí misma. En otras palabras, el gran reto para América Latina es impulsar, por medio de la democracia, un modelo de desarrollo que combine el crecimiento económico y la inclusión social, que a su vez fortalezca la democracia. Y por eso es imperativo que los actores políticos y sociales en la región reconozcan la urgencia de este reto y lo asuman como una prioridad.

La Democracia y sus enemigos

Por Iván Duque Márquez
Presidente de la República de Colombia (2018-2022). Antes de su presidencia, se desempeñó como senador y trabajó en el Banco Interamericano de Desarrollo, donde se especializó en temas de desarrollo económico, innovación y políticas públicas.

La principal característica de los sistemas genuinamente democráticos es que los ciudadanos ejercen sus libertades a plenitud, y la más importante de ellas es la libertad de elegir periódicamente a sus gobernantes, sin que medie nada distinto a ese espacio de reflexión solitaria y de consciencia delante de la urna, donde se marca el voto por quien haya conquistado o persuadido con sus ideas y propuestas el sentimiento del elector. Esa realidad incuestionable, y que se diferencia de los sistemas autoritarios, monárquicos y opresores en que los poderes se concentran y los ciudadanos obedecen con distintos grados de sumisión, hace que "el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo" (como lo diría contundentemente Abraham Lincoln para definir la democracia) sea un ambiente propicio para la libertad, la separación del poder con pesos y contrapesos y, por ende, para el emprendimiento, la innovación y la movilidad social a base de mérito, capacidad e ingenio.

Por sus propios atributos y por centrar el poder en el "pueblo", la democracia ha estado siempre amenazada por distintos enemigos que buscan debilitarla valiéndose de sus reglas para sepultarla. Uno de esos enemigos históricos

> **La principal característica de los sistemas genuinamente democráticos es que los ciudadanos ejercen sus libertades a plenitud.**

ha sido la combinación de populismo con demagogia, que se nutren de la libertad de elegir cuando debe pesar la información y la reflexión racional del ciudadano. En cambio, buscan sembrar odio de clases, desinformar e ir incubando sentimientos irracionales con altos estándares de empatía emocional, para elegir a quienes, una vez que gozan del poder de las mayorías, implosionan los cimientos democráticos y concentran el poder. Así lo hicieron los dictadores europeos de los años 30, y más tarde algunos líderes latinoamericanos en estas últimas décadas, unos de manera más pronunciada y otros con matices, pero todos apuntando en el fondo a replicar el mismo modelo.

Hoy, con las nuevas tecnologías de información, las redes sociales y las capacidades de manipular algoritmos, estamos viendo que, si bien nunca antes los ciudadanos habían tenido tanto acceso a contenidos para alimentar sus reflexiones, a la vez jamás habían sido el blanco de la capacidad para ser desinformados de manera masiva, sin que medie control alguno de curaduría para evitar su fidelización rabiosa. Por eso las campañas microdirigidas según los gustos detectados por algoritmos y la fidelización a partir de la emoción están haciendo vulnerable la libertad de elegir a quienes sin rubor se valgan de mensajes radicales efectivos para convertir a sus simpatizantes en barras bravas que nunca estarán dispuestos a escuchar otros argumentos. La desinformación populista y demagógica es la que conduce hoy a que muchas sociedades vean a los inmigrantes como enemigos y delincuentes, la que quiere desconocer la urgente necesidad de la acción climática, o sencillamente la que quiere hacer de los empresarios una fuerza maligna denominada "élite", a la cual hay que combatir con más impuestos. Muchos de los que abrazan estas estrategias se hacen elegir y gobiernan con violencia verbal frente a los que piensan distinto, se abolen los factores de unión, y el radicalismo irracional lo perfuman de "claridad conceptual", "firmeza" y "determinación", para lograr que la masa fidelizada sea utilizada como arma de presión a los medios, al Congreso e incluso al poder judicial.

La evidencia que generan estos fenómenos frente a su capacidad efectiva hace que en muchos países del "sur global" la criminalidad se convierta en un vehículo para hacer alianzas con populistas y extremistas. Luego, estos grupos delictivos brindan recursos económicos para financiar su expansión a cambio de dadivas, protección e indiferencia una vez que se sitúan en el gobierno. La captura del poder político local, e incluso de espacios de poder nacional, por cárteles de la droga mediante estos vehículos que construyen mensajes populistas con frases efectivas, son una forma peligrosa de ver cómo el dinero ilegal nutre la polarización y la posverdad para amenazar las raíces de la democracia.

Los riesgos son evidentes y los enemigos de la democracia quieren también revivir los modelos de "dictaduras perfectas", término que acuñara hace varias décadas Mario Vargas Llosa. Dictaduras donde se construyen sistemas de partido único por cuenta del control del Congreso y el Poder

judicial, y la cancelación de cualquier espacio de contrapeso político. Estos sistemas se han hecho visibles en países africanos que cuentan con democracias embrionarias, pero también en países con mayor madurez institucional; y desde luego se convierten en bombas sociales de tiempo, aunque para ese momento los peligrosos aparatos represivos ya estén consolidados.

En un mundo dominado por nuevas tecnologías capaces de diseminar mensajes a granel para establecer contacto directo con el ciudadano, debemos recuperar la esencia de la democracia y derrotar al populismo, la posverdad y la polarización. Es un deber de la institucionalidad poner límites precisos a los períodos de gobierno; fijar restricciones efectivas a la captura institucional de las altas cortes y de la capacidad reformadora de las mayorías congresionales de los ejes democráticos de las constituciones. De igual manera es imperioso defender la libertad de prensa y que haya legislaciones severas frente a la desinformación, empezar por exigir a las plataformas de redes sociales que pongan fin al anonimato que alimenta los "ejércitos de *bots*" para hacer de la difamación por parte de las "bodegas" a sueldo un arma efectiva de cancelación cultural.*

Es urgente recuperar desde edad temprana la formación cívica y democrática para que los ciudadanos crezcan con criterios sólidos y objetivos que les permitan curar la información que reciben, hacer las preguntas correctas frente a las ideas y propuestas que se les presentan, y asumir que el populismo y la demagogia son un arma que puede tornarse letal cuando se une a la dopamina adictiva que se transmite mediante plataformas digitales.

Nunca antes habíamos tenido tanta conectividad y tantos productos de consumo cultural, pero si no preparamos a la sociedad para no creer todo lo que se le dice ciegamente y para que no sirva de idiota útil del populismo, el "pueblo" pasará de ser el poder real a ser un agente subsidiario de los que dominen el arte de la manipulación. Las lecciones de la historia nos muestran que el populismo es un arma letal, pero que la podemos derrotar con cultura cívica, ciudadanos conscientes y fuertes instituciones que le cierren el paso a la difamación desde el primer momento donde asoma su cabeza.

Este informe es una contribución para que defendamos la democracia, la valoremos y entendamos que una sociedad es verdaderamente próspera cuando la democracia es la materia prima de la innovación y del emprendimiento, al igual que logra integrarnos en propósitos comunes a partir de la necesaria diferencia.

* En el contexto político colombiano, las "bodegas" son redes organizadas de usuarios en redes sociales (como X/Twitter, Facebook, Instagram) financiadas para difundir mensajes específicos, atacar opositores y manipular la opinión pública de manera simultánea. No suelen ser lugares físicos, sino equipos digitales que operan bajo directrices.

El legado del Informe del 2004: *La Democracia en América Latina*

Por Gerardo Noto
Colaborador del informe del PNUD: La democracia en América Latina (2004). Ex jefe del Equipo de Apoyo a Países del Buró Regional de América Latina y el Caribe del PNUD.

Hace unos veinte años, el PNUD, a través de su Dirección Regional para América Latina y el Caribe, emprendió una iniciativa estratégica y novedosa: analizar la democracia en la región desde la perspectiva del desarrollo humano y ofrecer "un análisis comprehensivo del estado de la democracia en América Latina". Ese esfuerzo generó una serie de publicaciones que influyeron en el debate de la región por más de dos décadas. Hoy, esa apuesta estratégica se retoma en la nueva iniciativa sobre la democracia y el desarrollo en América Latina y el Caribe, y construye sobre el legado de las contribuciones del informe del 2004.

Se pueden sintetizar esas contribuciones en diez puntos:

1. El informe elaboró una concepción integral de la democracia que, tras reconocer los logros de la transición y la consolidación de la democracia electoral, acuñó el término de "democracia de ciudadanas y ciudadanos", y puso el foco en las personas como sujetos de derechos, no solo los derechos civiles y políticos, sino también los económicos, sociales y culturales.

2. Examinó una importante paradoja que afectaba, y sigue afectando, la calidad de la democracia: un régimen construido sobre la base de la igualdad ante la ley, pero que convive en uno de los continentes más desiguales ante todo lo demás. Se preguntó el informe de 2004 cuánta pobreza y desigualdad toleran las democracias.

3. Esta paradoja alimentó la insatisfacción ciudadana "en" democracia, con un descontento que generó inestabilidad y abrió la puerta a líderes y tendencias menos democráticas, una deriva que se ha extendido hasta nuestros días.

4. Pero reconoció que la democracia es un componente fundamental del desarrollo humano en la región y que "solo con más y mejor democracia las sociedades latinoamericanas podrán ser más igualitarias y desarrolladas".

5. Fue un esfuerzo sistemático, donde participaron más de cien analistas, para escuchar, recolectar y analizar las voces y opiniones sobre la democracia en la región. Se consultaron las opiniones de la dirigencia, las "élites", y se interactuó con treinta y dos presidentes y expresidentes, y más de doscientos líderes políticos y sociales de toda la región. La voz de la ciudadanía fue sistemáticamente recolectada por una encuesta regional que entrevistó a 19.000 ciudadanos en dieciocho países.

6. El informe también evaluó la actitud de los latinoamericanos con la democracia y documentó que más del cincuenta por ciento (54,7%) de las ciudadanas y ciudadanos latinoamericanos "estarían dispuestos (en aquel 2004) a sacrificar un gobierno democrático en aras de un progreso real socioeconómico", lo cual planteaba una fuerte advertencia para su consolidación de largo plazo. Este problema no ha sido resuelto, aunque hoy el intercambio se plantea más en relación con la seguridad y la integridad.

7. Sobre la base de dicho diagnóstico, el informe de 2004 propuso una agenda para avanzar hacia la "democracia de ciudadanía" y concluyó que "el desarrollo de la democracia está íntimamente vinculado a la búsqueda de mayor igualdad social, la lucha eficaz contra la pobreza y la expansión de derechos de los ciudadanos".

8. Esa agenda presentó cuatro pilares "para el debate democrático": reivindicó el rol estratégico de la política, la necesidad de una nueva estatalidad para el fortalecimiento de la democracia, de una economía que solvente los déficits de la ciudadanía social, y del fortalecimiento del poder y las políticas democráticas en la globalización.

9. También reposicionó al Estado en el centro de ese debate, que continuaría con otros estudios posteriores, y mencionó la necesidad de construir un "Estado de ciudadanía" que no solo redefiniera su tamaño y funciones, su eficiencia y alcance, sino que también jugase un papel fundamental en la expansión efectiva de derechos, de una real construcción de la ciudadanía social que, sumada a la ciudadanía civil y política, conformase una "ciudadanía integral".

10. En definitiva, tuvo el valor de reconocer valientemente el estado de la democracia en América Latina, subrayar

sus logros y sus déficits, y proponer una agenda para el desarrollo democrático en la región. Para ello, desde una profunda perspectiva de desarrollo humano, puso a la persona sujeto de derechos, a las y los ciudadanos, en el centro de la gobernanza democrática, como agente clave para su consolidación, mejoramiento y proyección futura.

Tras más de veinte años de ese informe liminar, la democracia en la región enfrenta viejos y nuevos desafíos. Mientras este Informe sobre Democracia y Desarrollo 2026 plantea y analiza los viejos retos y las nuevas problemáticas, la visión del informe de 2004 sigue plenamente vigente, y su relectura es hoy más necesaria que nunca.

Democracias en peligro

Por Heraldo Muñoz
Ex Canciller de Chile, ex Subsecretario General de Naciones Unidas y ex Director Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.

La democracia está bajo ataque a nivel global. La Unidad de Inteligencia de *The Economist* en su informe de 2024 consignó que, de los 167 países estudiados, tan solo un 6,6% vive en democracia plena, en tanto que un 40% es gobernado por regímenes autoritarios.[5] El Índice de Democracia cayó de un 5,52% en 2006 a un histórico 5,17% en 2024, donde 130 países de los 167 medidos por el índice o bien registraron un retroceso o no mejoraron. En el mismo estudio, América Latina y el Caribe exhibe el mayor retroceso democrático en comparación con otras regiones.

La democracia ha sido un tema recurrente en la ciencia política y en la historia contemporánea de América Latina, así como en los análisis del Buró Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.

La preocupación con la democracia hoy tiene que ver con su gradual y persistente declive. La diferencia entre gobiernos dictatoriales versus democráticos no es suficiente para entender lo que sucede con la democracia en América Latina y el Caribe. Ya no se trata principalmente de los tradicionales "cuartelazos" o golpes de Estado, sino del secuestro de las democracias de una manera furtiva, incluso a partir de gobiernos elegidos inicialmente de manera más o menos democrática que anulan la separación de poderes, reprimen a las personas disidentes, censuran a la prensa independiente y se hacen con todo el poder.

Existe la percepción, pese a los avances de la democracia en décadas pasadas, de que ahora la democracia no cumple lo que prometió –eficacia, libertad y desarrollo–, lo que genera una sensación de desesperanza sobre el futuro.

El declive de la democracia interactúa con problemas como el fenómeno de la corrupción. La lucha anticorrupción se ha estancado en la región, y ante la revelación de escándalos de corrupción, la ciudadanía se torna más escéptica respecto a las instituciones de gobierno y al sistema democrático.

La expansión transnacional del crimen organizado también desafía seriamente la estabilidad democrática en la región. El apoyo ciudadano a la democracia y la confianza en las instituciones públicas tiende a fluctuar con los vaivenes de la economía, pero ahora parece estar cada vez más condicionado por la percepción de la seguridad colectiva.

El control territorial de los cárteles del narcotráfico, su ampliación hacia otros delitos, la multiplicación de las ganancias de las economías ilícitas, su penetración en instituciones del Estado y sus efectos nocivos en el ejercicio de la política democrática son palpables. Por eso, la gente puede preferir coartar sus márgenes de libertad a cambio de mayor seguridad.

Inciden en el retroceso democrático el surgimiento de una creciente diversidad social cuyos reclamos no siempre son escuchados, así como el ascenso de fuerzas autoritarias en potencias mundiales, cuyos liderazgos cuestionan la democracia representativa.

Estamos frente a un problema que va más allá del ataque a las democracias. La gobernanza se ha tornado más difícil en tiempos de estrecheces económicas, de impactos de conflictos interestatales, de pandemias y migraciones forzadas, y del peligro del cambio climático, entre otros.

Existe una desconexión de las democracias con las nuevas generaciones, como advierte el presente informe.[6] En términos más generales, el descontento y la polarización, retroalimentados por la escasa capacidad institucional para responder a las demandas ciudadanas, resultan en "una pérdida del sentido de agencia, de control sobre la propia vida y el futuro, y socava la confianza entre las personas y en los gobiernos".[7]

La crisis de los partidos políticos tradicionales, fenómeno que se extiende a través de América Latina, contribuye a la debilidad de las democracias. El ocaso de los partidos tradicionales, la fragmentación y dispersión del sistema de partidos, la proliferación de numerosas fuerzas políticas y movimientos contestatarios, y el fantasma del populismo antiélites se observan en diversos países de la región.

Un problema adicional es que los liderazgos que encabezan las nuevas fuerzas y acceden al poder presidencial, a menudo, no cuentan con mayorías parlamentarias para impulsar sus programas de gobierno, lo cual acentúa las tensiones políticas y la conflictividad social. La historia regional ha estado marcada por la desigualdad social, que ahora se enfrenta a una ruptura producto de las presiones democratizadoras.

Existe la percepción, pese a los avances de la democracia en décadas pasadas, de que ahora la democracia no cumple lo que prometió –eficacia, libertad y desarrollo–, lo que genera una sensación de desesperanza sobre el futuro.

El *Informe Regional de Desarrollo Humano* 2021 del PNUD demuestra, a partir del análisis de los datos, que la gente sabe lo desigual que es la región, estima que ello es injusto y se siente frustrada, no solo por los resultados sino también por los procesos que llevan a ellos. De particular importancia es la percepción sobre la "enorme influencia de unos pocos grupos poderosos" y la opinión de que se requiere una sociedad más equitativa. La gente está más frustrada por la calidad del proceso democrático, que sistemáticamente recrea y refuerza la desigualdad de resultados, que con la desigualdad en sí misma.

En otras palabras, la gobernanza en democracia exige no solo legitimidad en el acceso al poder, en los resultados electorales, sino también legitimidad en el proceso conducente a dichos resultados y en el ejercicio del poder.

El fenómeno del declive de las democracias tiene que ver también con la profundización de la sociedad digital, con el ascenso de las *fake news*, del poder ubicuo y disruptivo de las empresas de manejo de datos, y del auge de la inteligencia artificial. La revolución digital, pese a sus innegables beneficios, está erosionando la democracia con los discursos de odio, tolerados en las principales plataformas de redes sociales, además del uso de *bots* y el *big data* en las campañas políticas, que se prestan para manipular la opinión pública e interferir en los procesos electorales.

Pese a todo, la gente en América Latina y el Caribe sigue confiando en las elecciones y favorece la democracia sobre otros sistemas de gobierno. El Informe de Latinobarómetro de 2023, que incluye una encuesta sobre la valoración de la democracia en América Latina, si bien revela un apoyo a la democracia solo del 48%, puntaje sostenido desde 2018, una cifra muy baja en comparación con la década previa, es notablemente superior al 28% de la opción "da lo mismo" el régimen de gobierno.

La presión sobre las democracias es inevitable, pues se les demanda que "ofrezcan libertades y desarrollo", complejo desafío para los tiempos presentes. Es necesario elaborar medidas para mejorar las democracias que tenemos. Como bien dice el presente informe, la democracia tiene la "función de articular futuros deseables", y esos futuros son posibles.

Notas

1. Varios autores comparten esta forma de entender el valor central de la democracia, entre ellos: Przeworski (1991 y 2018), Bobbio (1986), Sartori (1987) y Dahl (1989).
2. Contenido citado en Sánchez-Ancochea (2019) y PNUD y CLAD (2024).
3. Según el Departamento de Justicia de Estados Unidos, Odebrecht pagó aproximadamente 788 millones de dólares en sobornos a funcionarios públicos, partidos políticos y sus intermediarios en múltiples países (DOJ, 2016).
4. Datos filtrados de cuentas de la sucursal suiza del banco británico HSBC –los famosos *swiss-leaks*– revelaron que residentes latinoamericanos poseen cuentas ocultas por valor de 52.600 millones de dólares, lo que equivale a una cuarta parte de toda la inversión pública en sanidad de la región.
5. The Economist Intelligence Unit (2025, 27 de febrero). Democracy Index 2024. *The Economist*.
6. PNUD (2026). *Informe sobre Democracia y Desarrollo en América Latina y el Caribe 2026*.
7. PNUD (2026). *Informe sobre Democracia y Desarrollo en América Latina y el Caribe 2026*.

Referencias

Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P. y Robinson, J. A. (2019). Democracy Does Cause Growth. *Journal of Political Economy*, *127(1)*, pp. 47-100.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N. (1987). ¿Por qué democracia? En Norberto Bobbio, *La democracia socialista*. Ediciones Documentas (pp. 110-136).

Bobbio, N. (2003). *Teoría general de la política*. Editorial Trotta.

Dahl, R. A. (1989). *La democracia y sus críticos*. Yale University Press.

Dahl, R. A. (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Taurus.

Davenport, C. (2007). State Repression and Political Order. *Annual Review of Political Science 10*, 1-23.

DOJ (U.S. Department of Justice) (2016). *Odebrecht and Braskem Plead Guilty and Agree to Pay at Least $3.5 Billion in Global Penalties to Resolve Largest Foreign Bribery Case in History*. https://www.justice.gov/archives/opa/pr/odebrecht-and-braskem-plead-guilty-and-agree-pay-least-35-billion-global-penalties-resolve?

Ferrajoli, L. (2011). *Principia Iuris: Teoría del derecho y de la democracia*. Vol. 2: *Teoría de la democracia*. Trotta.

Gerring, J., Knutsen, C. H. y Berge, J. (2022). Does Democracy Matter? *Annual Review of Political Science*, *25*, pp. 357-375.

Haggard, S., y Kaufman, R. (2021). Backsliding: Democratic regress in the contemporary world. Cambridge University Press.

Kelsen, H. (1934). *Esencia y valor de la democracia*. Editorial Labor.

Kelsen, H. (1988). Los fundamentos de la democracia. En *Escritos sobre la democracia y el socialismo*. Editorial Debate (pp. 207-333).

Lambert, E. (2010). *El gobierno de los jueces y la lucha contra la legislación social en los Estados Unidos: la experiencia americana del control judicial de la constitucionalidad de las leyes*. Tecnos.

Latinobarómetro (2025). *Base de datos de Latinobarómetro (2008-2024)*. http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

McGuire, J. W. (2020). *Democracy and Population Health*. Cambridge University Press.

Montesquieu (2007). *Del espíritu de las leyes*. Editorial Tecnos.

Munck, G. L. (2023). Democracia y Estado en América Latina. En Fundación Análisis de Política Exterior y Organización de Estados Iberoamericanos (eds.), *Una agenda común de futuro: Latinoamericanos y europeos por la transformación social*. Política Exterior (pp. 52-63).

Munck, G. L. (2024). Estados semipatrimoniales y democracias duraderas de baja calidad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología 86(1)*, pp. 53-88.

Munck, G. L. (2026a). La democracia en América Latina: Apuntes para una discusión. *Revista Latinoamericana sobre Democracia 2(2)*, pp. 7-29.

Munck, G. L. (2026b). *Progress in the Social Sciences: Scientific Research and the Quest for Knowledge about Democracy* [manuscrito presentado para su publicación]. Cambridge University Press.

Munck, G. L. y Luna, J. P. (2022). *Latin American Politics and Society: A Comparative and Historical Analysis*. Cambridge University Press.

O'Donnell, G. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, *33(130)*, pp. 163-184.

O'Donnell, G. (2008). Hacia un Estado de y para la democracia. En "*Democracia/Estado/Ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina"*. (pp. 25-62). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado: teoría con intención comparativa*. Prometeo Libros.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano de 1990*.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004a). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004b). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004c). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2008). *Democracia/Estado/Ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente*.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010). *Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010*.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2025. Actuar, confiar y conectar caminos*.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2026). *No se desabrochen el cinturón de seguridad (todavía): Qué esperar del desarrollo en América Latina y el Caribe en 2026*. https://www.undp.org/es/latin-america/blog/no-se-desabrochen-el-cinturon-de-seguridad-todavia-que-esperar-del-desarrollo-en-america-latina-y-el-caribe-en-2026

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2024). *Estado, democracia y desigualdades en América Latina y el Caribe*. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-02/estado_democracia_y_desigualdades_en_america_latina_y_el_caribe_digital.pdf

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y OEA (Organización de los Estados Americanos) (2010). *Nuestra democracia*. PNUD y OEA.

Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (Tercera edición). Oxford University Press.

Przeworski, A. (1991). Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. In *Cambridge University Press*. Cambridge University Press. https://www.cambridge.org/core/books/democracy-and-the-market/8BB2B73D2DBB302B681B61D622F9B4BB

Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*. Siglo XXI.

Przeworski, A. (2018, 30 de marzo). Los problemas de (y para) la democracia. Una entrevista con Adam Przeworski. *Nexos*. https://economia.nexos.com.mx/los-problemas-de-y-para-la-democracia-una-entrevista-con-adam-przeworski/

Przeworski, A. (2019). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*. Siglo XXI.

Przeworski, A. (2023). Constitutional Review: Ex-Ante and Ex-Post. *Revista Latinoamericana de Filosofía Política*, *9(8)*, pp. 210-217.

Przeworski, A. (2024a). Defender la democracia. *Díkaion, 33(1)*, e3316.

Przeworski, A. (2024b). Democracy, Development, and Inequality. Documento de Antecedentes para el informe regional sobre democracia y desarrollo de PNUD ALC.

Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J. A. y Limongi, F. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge University Press.

Ramos, C. y Milanesi, A. (2018). The Neo-Weberian state and the Neodevelopmentalist Strategies in Latin America: The Case of Uruguay. *International Review of Administrative Sciences, 86(2)*, pp. 261-277.

Rokkan, S. y Urwin, D. (1983). *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*. Sage.

Rosanvallon, P. (2020). *El siglo del populismo: Historia, teoría, crítica*. Manantial.

Sánchez-Ancochea, D. (2019). The surprising reduction of inequality during a commodity boom: what do we learn from Latin America? *Journal of Economic Policy Reform, 24*(2), 1–24. https://doi.org/10.1080/17487870.2019.1628757

Sartori, G. (1987). *The theory of democracy revisited*. Chatham House.

Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* Taurus Pensamiento.

Tudor, M. (2025). What Democracy Does … And Does Not Do. *Journal of Democracy, 36(4)*, pp. 5-19.



Capítulo 2.

La democracia en América Latina y el Caribe: logros, deudas y riesgos de retrocesos

2.1 Democracias que perduran, tensiones que se acumulan

Cuatro décadas después de la tercera ola democrática, América Latina y el Caribe enfrenta un balance tan notable como inquietante: la democracia se expandió, pero su consolidación sigue siendo frágil y, en algunos casos, muestra signos de retroceso.

Las democracias de América Latina y el Caribe (ALC) han recorrido, en poco más de cuatro décadas, una trayectoria marcada por avances históricos y fragilidades persistentes. Desde el inicio de la tercera ola de democratización en la década de 1980 hasta la actualidad, la región ha logrado establecer regímenes democráticos en prácticamente todos sus países. Sin embargo, consolidar esas democracias ha resultado mucho más difícil que instaurarlas.

Este capítulo ofrece un balance de esa trayectoria desde una mirada de largo plazo. Examina no solo la evolución de la democracia en la región, sino también las tensiones que hoy enfrenta en un contexto político, social y tecnológico cada vez más complejo. A la luz de los estándares conceptuales establecidos en el capítulo 1, la experiencia regional puede sintetizarse en un patrón claro: transiciones mayoritariamente exitosas, procesos de consolidación incompletos y señales recientes de deterioro institucional.

Este diagnóstico no es uniforme –la región combina democracias relativamente estables, democracias de baja calidad institucional y regímenes autoritarios–, pero revela una tendencia suficientemente consistente como para exigir atención. Más aún, plantea una pregunta de fondo: si los arreglos democráticos surgidos de las transiciones del final del siglo XX cuentan hoy con las capacidades necesarias para enfrentar desafíos más complejos, interdependientes y disruptivos.

El argumento central de este capítulo es que las tensiones actuales de la democracia en la región no pueden entenderse como fenómenos aislados, sino como el resultado de déficits acumulados en su calidad que convergen en un punto crítico: la representación política. La persistencia de la desigualdad, las limitaciones en la inclusión y las tensiones en torno a las libertades afectan la forma en que las preferencias ciudadanas se expresan, se agregan y se traducen en decisiones públicas. Cuando este mecanismo se debilita, se erosiona la capacidad de la democracia para procesar el conflicto social y sostener su legitimidad.

En este contexto, la región enfrenta una paradoja: democracias que han logrado perdurar, pero que lo hacen bajo condiciones de creciente tensión. Los sistemas democráticos continúan operando y, en muchos casos, mantienen elecciones competitivas y niveles básicos de pluralismo. Sin embargo, también muestran distorsiones en la representación, debilitamiento institucional y una creciente desconexión entre ciudadanía y política. El riesgo no es únicamente el colapso de la democracia, sino su transformación hacia formas que conservan sus procedimientos, pero pierden progresivamente su capacidad de representar y responder a las demandas sociales.

Comprender esta dinámica requiere analizar de manera integrada la relación entre democracia, Estado y desarrollo humano. La calidad de la representación incide directamente en la capacidad del Estado para traducir las demandas en políticas públicas y, en última instancia, en los resultados de desarrollo. Por ello, el capítulo no solo examina los avances y desafíos de la democracia en la región, sino que también invita a reimaginarla: fortalecer la representación, reconstruir los vínculos entre ciudadanía e instituciones y ampliar las capacidades del Estado para responder a las demandas de sociedades cada vez más complejas.

Lejos de cerrar el debate, este análisis busca contribuir a ordenarlo y revitalizarlo. En una región donde la democracia es objeto de diagnósticos contrastantes –desde visiones de crisis hasta evaluaciones más matizadas de continuidad bajo tensión–, ofrecer una lectura integrada de sus transformaciones resulta clave para pensar en *la democracia* que necesita la región en los años venideros.

El capítulo se organiza como una secuencia que va desde los logros hasta las tensiones actuales de la democracia en la región. Primero, examina la expansión democrática y el éxito de las transiciones. Luego, analiza los déficits persistentes en la calidad de la democracia. A partir de ahí, muestra cómo estas tensiones convergen en una crisis de la representación política. Sobre esta base, identifica las manifestaciones contemporáneas de la erosión democrática. Finalmente, conecta estas dinámicas con el rol del Estado, como el espacio donde las tensiones de la democracia se traducen –o no– en respuestas a las demandas de la ciudadanía.

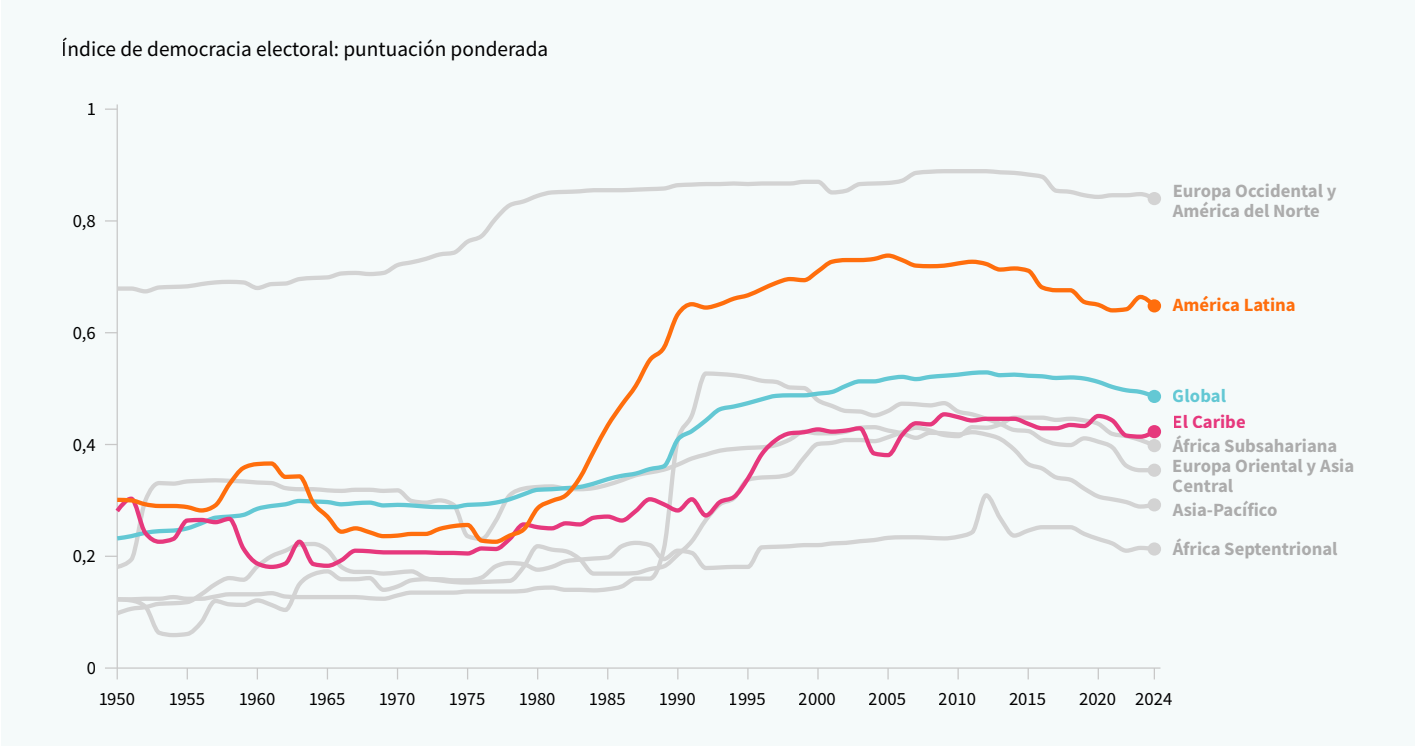
2.2 La expansión democrática: el éxito de las transiciones

La historia reciente de ALC está profundamente marcada por la expansión de la democracia. A partir de la década de 1980, la región fue escenario de una serie de transiciones políticas que pusieron fin a regímenes autoritarios y dieron paso a gobiernos elegidos mediante elecciones competitivas. Este proceso formó parte de la llamada tercera ola de democratización, que transformó el panorama político global y tuvo en América Latina uno de sus epicentros más significativos. En el Caribe, este proceso se dio un poco antes, en paralelo a la independencia y la descolonización, durante las décadas de 1960 y 1970.

En el transcurso de estas transiciones, la democracia electoral se fue consolidando como el marco institucional predominante en la región. País tras país adoptó constituciones democráticas, restableció elecciones competitivas y creó organismos encargados de administrar los procesos electorales. A diferencia de etapas anteriores de la historia regional, caracterizadas por interrupciones frecuentes del orden constitucional, las últimas décadas han mostrado una notable estabilidad en la continuidad de los regímenes democráticos.

La evidencia comparada confirma esta transformación. Distintos índices internacionales que miden las características institucionales de los regímenes políticos –como los desarrollados por V-Dem (Variedades de Democracia)– muestran que desde finales del siglo XX la gran mayoría de los países de la región cumplen con los criterios básicos de democracia en su núcleo electoral. En comparación con otras regiones del mundo en desarrollo, ALC destaca por la amplia difusión de elecciones competitivas y por la aceptación generalizada de las reglas democráticas como mecanismo para acceder y permanecer en el poder.

Figura 2.1 **ALC es la región en desarrollo más democrática del mundo**



Notas: El Índice de Democracia Electoral se calcula a partir de los siguientes indicadores: libertad de asociación, elecciones limpias, libertad de expresión, autoridades electas y sufragio. Los países incluidos en el Caribe fueron: Barbados, Cuba, República Dominicana, Guyana, Haití, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago. Los países incluidos en América Latina fueron: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, México, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
Fuente: Cálculos del PNUD con base a V-Dem (2025).

Recuadro 2.1 La medición de la democracia

Existen varios índices de la democracia que proveen datos actualizados sobre el estado de la democracia en todo el mundo. Entre los más conocidos están los índices de Freedom House, el de Economist Intelligence Unit y el de V-Dem (Variedades de Democracia). Estos índices ofrecen datos que permiten comparar la evolución en el tiempo de la democracia en un país y comparar países entre sí. Todos estos índices se basan en ciertos criterios y metodologías bastante explícitas. Sin embargo, es importante notar que hay muchas cuestiones abiertas en la discusión de la medición de la democracia y reconocer que conviene usar estos índices con cautela.

Muchos de estos índices proponen medidas que están basadas en una concepción de la democracia llamada "maximalista" (que incluye tipos específicos de instituciones y condiciones sociales). Este es el caso de los índices de Freedom House y del Economist Intelligence Unit, y del índice de democracia liberal de V-Dem. Por ejemplo, estos índices incluyen medidas que abarcan cuestiones relacionadas al régimen político, pero también cuestiones más allá del régimen, como el derecho a la propiedad privada, la corrupción en la administración pública, la confianza pública en el gobierno y el acceso de los ciudadanos comunes a la justicia.

En términos metodológicos, estos índices están basados en codificadores humanos, expertos que evalúan la situación en uno o más países. Además, algunos estudios ofrecen cierta evidencia de posibles sesgos en la forma en que expertos evalúan el estado de la democracia. Otra cuestión es que, al agregar los datos de varios indicadores para calcular el valor del índice, comúnmente tratan las escalas ordinales como si tuviesen propiedades de escalas de intervalo, una práctica problemática. También proponen índices continuos de democracia, que ordenan a todos los países del mundo en términos de su grado de democracia, y no ofrecen una forma justificada de distinguir democracias de autocracias.

De estos índices, este informe presenta datos del índice de democracia electoral de V-Dem, por ser el más consistente con la definición de democracia presentada en el capítulo 1. Sin embargo, es importante usar estos datos con prudencia y verlos como un insumo adicional en la discusión del estado de la democracia, y sujetos a revisión.

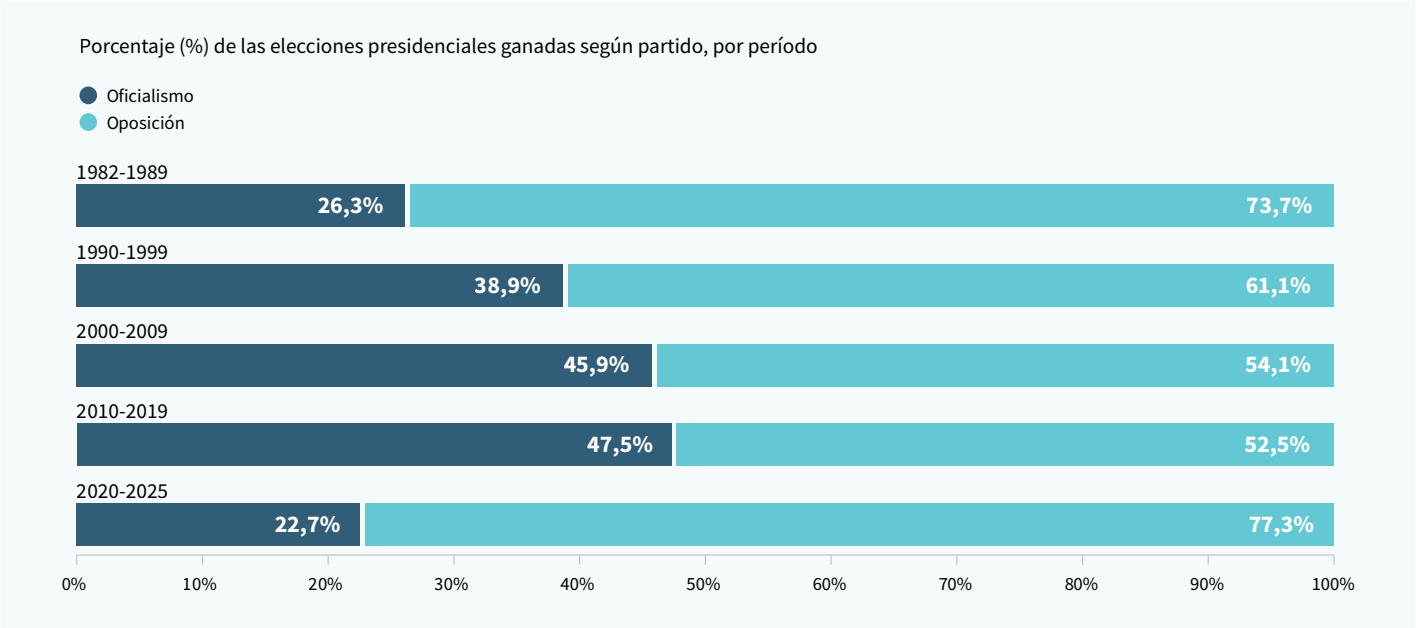
Un rasgo particularmente relevante de esta evolución ha sido la creciente institucionalización de las elecciones y de la alternancia política. En la mayoría de los países, los procesos electorales se han convertido en eventos regulares y previsibles que permiten la competencia entre fuerzas políticas diversas y la renovación periódica del liderazgo gubernamental.

La alternancia en el poder –es decir, la posibilidad real de que partidos o coaliciones distintas al partido del gobierno accedan al poder mediante elecciones– se ha vuelto una característica habitual de la política regional. Este fenómeno constituye uno de los indicadores más claros de la fortaleza del rasgo electoral de la democracia y refleja la aceptación generalizada de las reglas democráticas como mecanismo legítimo para la competencia política.

Un estudio encuentra que la alternancia en el poder es un fenómeno bastante común en América Latina (Munck, 2026). Específicamente afirma que, desde la ola de transiciones a fines del siglo XX, hubo alternancias en el poder, en múltiples ocasiones, en todos los países latinoamericanos que tuvieron transiciones a la democracia. La excepción es Paraguay, con una alternancia por medio de elecciones. Desde 1982 hasta el 2025 es posible observar que en más de la mitad de los procesos electorales presidenciales un candidato de la oposición ha vencido a la fórmula política que buscaba repetir otro ciclo en el poder (ver figura 2.2). El inicio de la década del 2020 ha sido especialmente exitoso para los candidatos de oposición que se han impuesto en tres de cada cuatro procesos electorales por la presidencia (actualización de datos en Munck, 2026, p. 12). A pesar de los intentos de algunos gobiernos de interferir en el proceso electoral o de desconocer derrotas electorales, hay fuertes indicios de que las elecciones se han institucionalizado como medio de acceso al gobierno en la región.

En conjunto, el balance de las últimas cuatro décadas muestra un logro histórico: la democracia electoral se ha establecido como la forma predominante de gobierno en ALC. Las elecciones competitivas, la existencia de múltiples partidos políticos y la posibilidad real de alternancia en el poder se han convertido en reglas ampliamente aceptadas del juego político en la mayoría de los países de la región.

Figura 2.2 La alternancia en el poder es una característica de las democracias latinoamericanas



Notas: Los datos cubren todas las elecciones democráticas en América Latina entre 1982 y finales de 2025. Los porcentajes se calculan a partir del total de elecciones llevadas a cabo durante cada período.
Fuente: Cálculos del PNUD basados en Munck (2024, actualización de 2026).

Sin embargo, el establecimiento de elecciones competitivas no garantiza por sí mismo que las democracias funcionen plenamente de acuerdo con sus promesas normativas. La expansión de la democracia electoral ha coexistido con desafíos persistentes relacionados con la calidad del funcionamiento democrático, la representación efectiva de las preferencias sociales y la capacidad de las instituciones para responder a las demandas ciudadanas. Más recientemente, en algunos países también se han observado señales de tensiones y episodios de erosión institucional que afectan el funcionamiento de los procesos electorales. Comprender estos límites y tensiones resulta fundamental para evaluar el estado actual de la democracia en la región.

2.3 Problemas de la calidad de la democracia: una visión desde la igualdad política

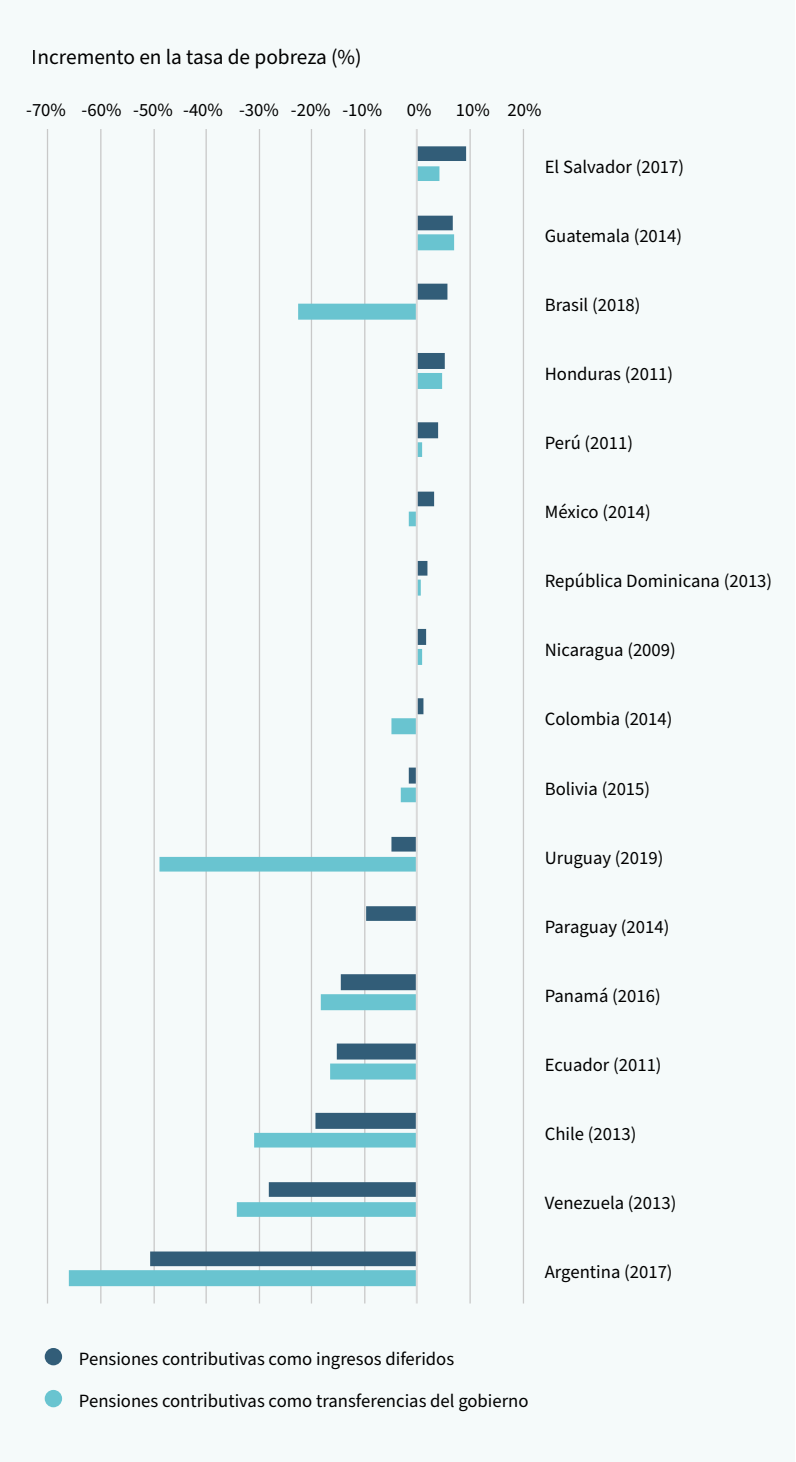
Como se explicó en el capítulo 1, la calidad de la democracia es un concepto que se aplica a países que ya cumplen con los requisitos básicos de un régimen democrático. Su utilidad radica en que permite distinguir entre democracias que se aproximan en mayor o menor medida a los ideales normativos del gobierno democrático. Desde esta perspectiva, el hecho de que las elecciones competitivas se hayan instalado en la mayoría de los países de ALC no implica necesariamente que sus democracias funcionen con calidad, o bien, lo que la literatura suele mencionar como una consolidación de la democracia. Evaluar la calidad de la democracia supone examinar hasta qué punto el principio de igualdad política –formalmente reconocido a través del sufragio universal– se expresa de manera más amplia en el funcionamiento de las instituciones, en los procesos de toma de decisiones y en la capacidad de distintos actores sociales para influir en la vida política. A la luz de este enfoque, la experiencia democrática de la región muestra avances importantes, pero también revela limitaciones persistentes en el desempeño del sistema democrático.

2.3.1 Desigualdad y poder político

En la práctica, las distorsiones del principio de igualdad política pueden manifestarse a través de diversos mecanismos. Uno concierne a la conversión de poder económico en poder político.

Una característica de la región es el alto y persistente nivel de desigualdad en los ingresos y la riqueza (PNUD, 2021, Cap. 1; CLAD y PNUD, 2025, Cap. 3; PNUD e IDEA Internacional, 2025, Cap. 1). Los actores con mayores recursos económicos suelen contar con una capacidad superior para influir en los procesos políticos, ya sea mediante el financiamiento de campañas, el acceso privilegiado a los responsables de tomar las decisiones, la capacidad de incidir en la agenda pública o la influencia sobre ciertos medios de comunicación (PNUD, 2004, pp. 160-166; Przeworski, 2011; Fairfield, 2015; PNUD, 2021, Cap. 3; Bogliaccini *et al.*, 2024; PNUD e IDEA Internacional, 2025, pp. 21-23).

Figura 2.3 Para algunos países de ALC la política fiscal aumenta la pobreza



Fuente: Lustig, Martínez-Pabón y Pessino (2025).

Los análisis empíricos han demostrado que, en las democracias con grandes desigualdades, los partidos suelen desarrollar estrategias diferenciadas para movilizar y representar a distintos sectores sociales (Luna, 2024). Los argumentos programáticos tienden a predominar entre los votantes de ingresos medios y altos, mientras que los electores más pobres suelen incorporarse a través de redes clientelistas o distributivas. Esto da lugar a lo que el autor denomina "representación segmentada", en la que los ciudadanos participan formalmente en el mismo sistema democrático, pero experimentan diferentes formas de representación política en función de su posición socioeconómica.

Un ejemplo particularmente ilustrativo de estas dinámicas se observa en los sistemas tributarios y de redistribución. En varios países de la región, las decisiones relacionadas con la estructura impositiva, los regímenes de exenciones o el alcance de las políticas redistributivas se desarrollan en arenas donde los actores con mayor poder económico suelen contar con mayores capacidades de influencia. Esto puede traducirse en arreglos institucionales que limitan el potencial redistributivo de las políticas públicas y reflejan de manera desigual los intereses presentes en la sociedad.

Los gobiernos de ALC siguen enfrentándose hoy a desafíos notorios en lo que respecta a la recaudación de impuestos, lo que limita severamente su capacidad para financiar los servicios públicos básicos y reducir la pobreza. En promedio, los ingresos fiscales en ALC representan alrededor del 22% del PIB, muy por debajo del promedio de la OCDE del 34% (Rodríguez-Solórzano *et al.*, 2023). Aunque los sistemas fiscales de la región tienen, en general, un efecto igualador, su impacto es muy modesto y varía significativamente de unos países a otros. El panorama es más preocupante en lo que se refiere a la reducción de la pobreza. En 9 de los 18 países analizados, la política fiscal en realidad aumenta la pobreza, lo que significa que más personas caen por debajo de la línea de pobreza debido a los impuestos y las transferencias que aquellas que logran salir de ella. Esto se ilustra en la figura 2.3.

Estas dinámicas no pasan desapercibidas: en 2024, el 72,3% de las personas en la región consideraban que su país era gobernado por unos pocos grupos poderosos en su propio beneficio, una percepción que se ha sostenido durante las últimas dos décadas. Al mismo tiempo, la confianza de la ciudadanía en el gobierno se ha reducido significativamente, pasando del 42,5% en 1995 al 31,1% en 2024 (Latinobarómetro, 2025a). La concepción de que la democracia, a pesar de sus problemas, es el mejor sistema de gobierno, también se ha debilitado, y ha caído del 68% al 58% entre 2004 y 2023 (LAPOP, 2024). Por eso, la concentración

extrema de poder económico en ALC es un problema que inicialmente puede entenderse *para la democracia* y termina operando como un problema central *de la democracia*.

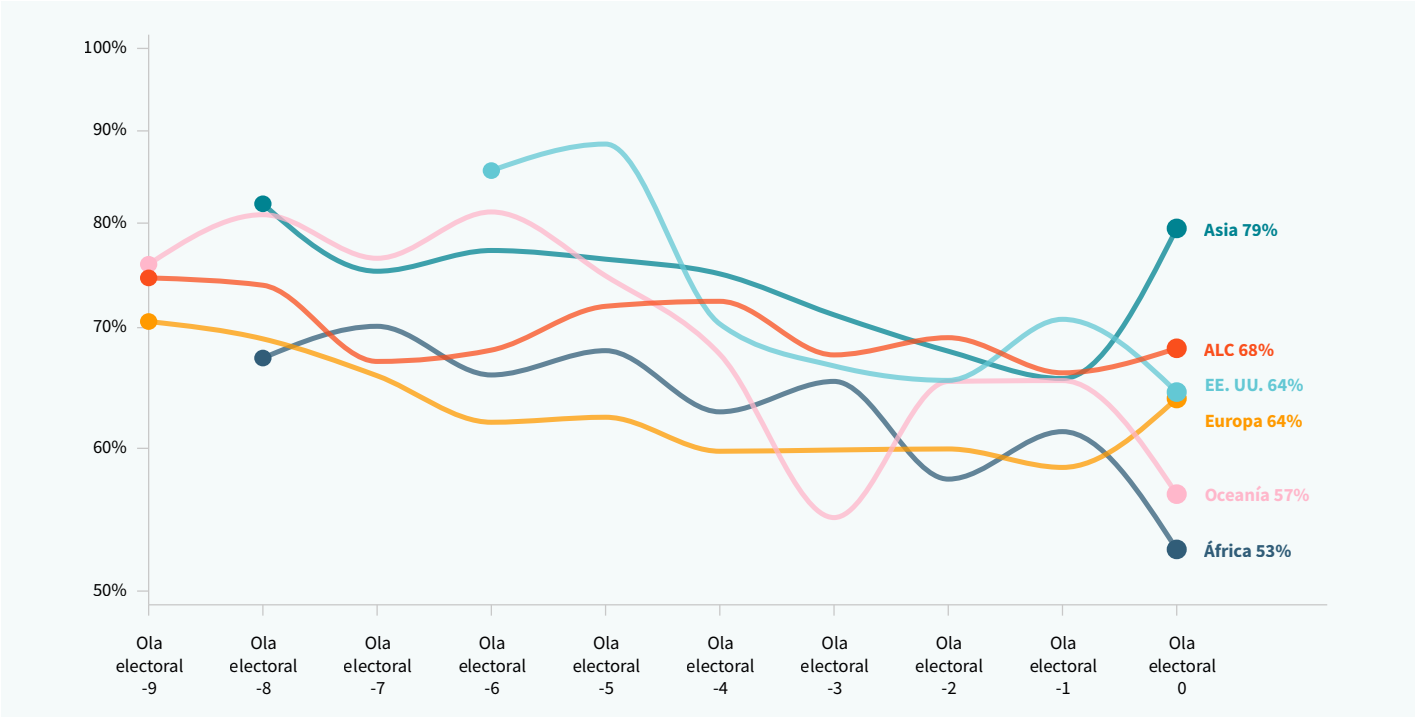
Estas dinámicas no solo afectan la orientación de las políticas públicas, sino también la forma en que distintos sectores de la sociedad se relacionan con el sistema político. Cuando amplios grupos perciben que su capacidad de influir en las decisiones colectivas es limitada frente a actores con mayores recursos o acceso al poder, pueden surgir tensiones en la participación política y en la confianza hacia las instituciones democráticas.

2.3.2 Participación ciudadana y libertades civiles bajo tensión

Además de la distribución del poder político, la calidad de la democracia también se expresa en las formas en que los ciudadanos pueden participar en la vida pública y ejercer sus libertades políticas. La democracia supone no solo la posibilidad de elegir representantes mediante elecciones competitivas, sino también la existencia de condiciones que les permitan a los ciudadanos expresar sus preferencias, organizarse colectivamente y participar en los asuntos públicos. En ALC, la participación política constituye un rasgo distintivo de la vida democrática. Sin embargo, esta participación ocurre con frecuencia en contextos donde el ejercicio de las libertades y la calidad del debate público enfrentan tensiones que inciden en la calidad del funcionamiento democrático.

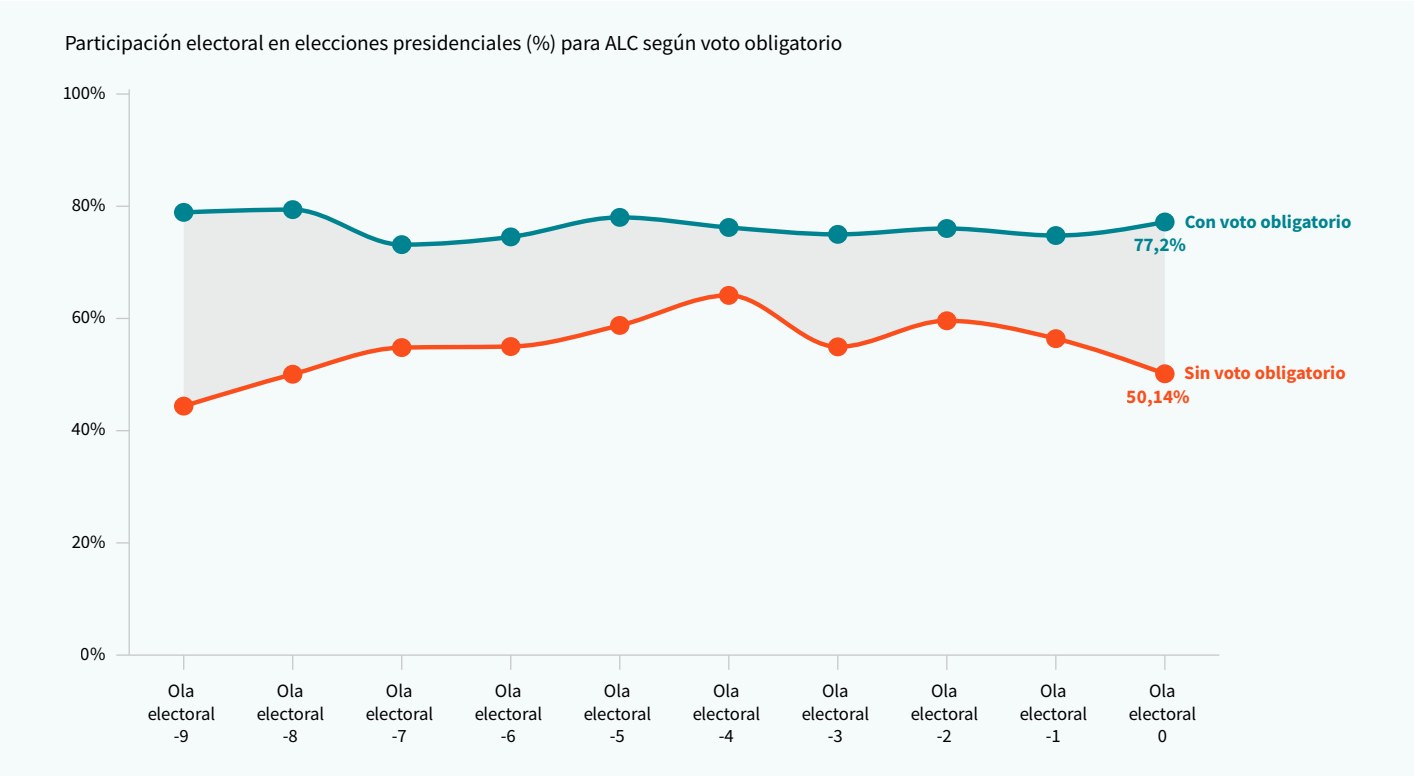
La participación electoral constituye el mecanismo más extendido de participación política en las democracias de ALC y un componente importante de la calidad de la democracia. En promedio, cerca de siete de cada diez personas habilitadas para votar participan en las elecciones, niveles que se sitúan entre los más altos del mundo en perspectiva comparada (ver figura 2.4). En términos comparativos, en ALC se vota más que en Europa, EE. UU., Canadá y Japón. Esta participación refleja la centralidad que el voto continúa teniendo como instrumento de expresión política en la región. No obstante, la evidencia también muestra variaciones importantes entre países, desde un mínimo del 50% hasta niveles altos, por encima del 80% y, en algunos casos, llega al 90% en las elecciones celebradas entre 2021 y 2024 (Zovatto, 2025, p. 45). Además, se observa una leve tendencia a la baja en la participación electoral en las últimas olas electorales, sobre todo en países donde el voto no es obligatorio (ver figura 2.5) y que tienen niveles fluctuantes de confianza en las instituciones políticas.

Figura 2.4 Cerca de siete de cada diez personas habilitadas para votar en ALC participa en elecciones



Notas: Dado que cada país tiene un ciclo electoral diferente, las elecciones se compararon en oleadas. La ola 0 agrega los datos de las elecciones más recientes en cada región, la -1 los datos de participación electoral que la preceden, y así sucesivamente hasta la primera ola estudiada (-9). Esta estrategia se adoptó para permitir una comparación del mismo período electoral, incluso si ocurre en años diferentes para diferentes países. El análisis abarcó un tiempo promedio de 43,5 años (desviación estándar 10,4). La tasa de participación electoral se obtiene al dividir el número total de votos emitidos entre el número de electores inscritos en el registro electoral para una elección.
Fuente: Cálculos del PNUD con base en IDEA Voter Turnout Database (2026).

Figura 2.5 La participación electoral en elecciones presidenciales es más alta en los países con voto obligatorio



Notas: Dado que cada país tiene un ciclo electoral diferente, las elecciones se compararon en oleadas. La ola 0 agrega los datos de las elecciones más recientes, la -1 los datos de participación electoral que la preceden, y así sucesivamente hasta la primera ola estudiada (-9). Esta estrategia se adoptó para permitir una comparación del mismo período electoral, incluso si ocurre en años diferentes para diferentes países. El análisis abarcó un tiempo promedio de 43,5 años (desviación estándar 10,4). La tasa de participación electoral se obtiene al dividir el número total de votos emitidos entre el número de electores inscritos en el registro electoral para una elección.
Fuente: Cálculos del PNUD con base en IDEA Voter Turnout Database (2026).

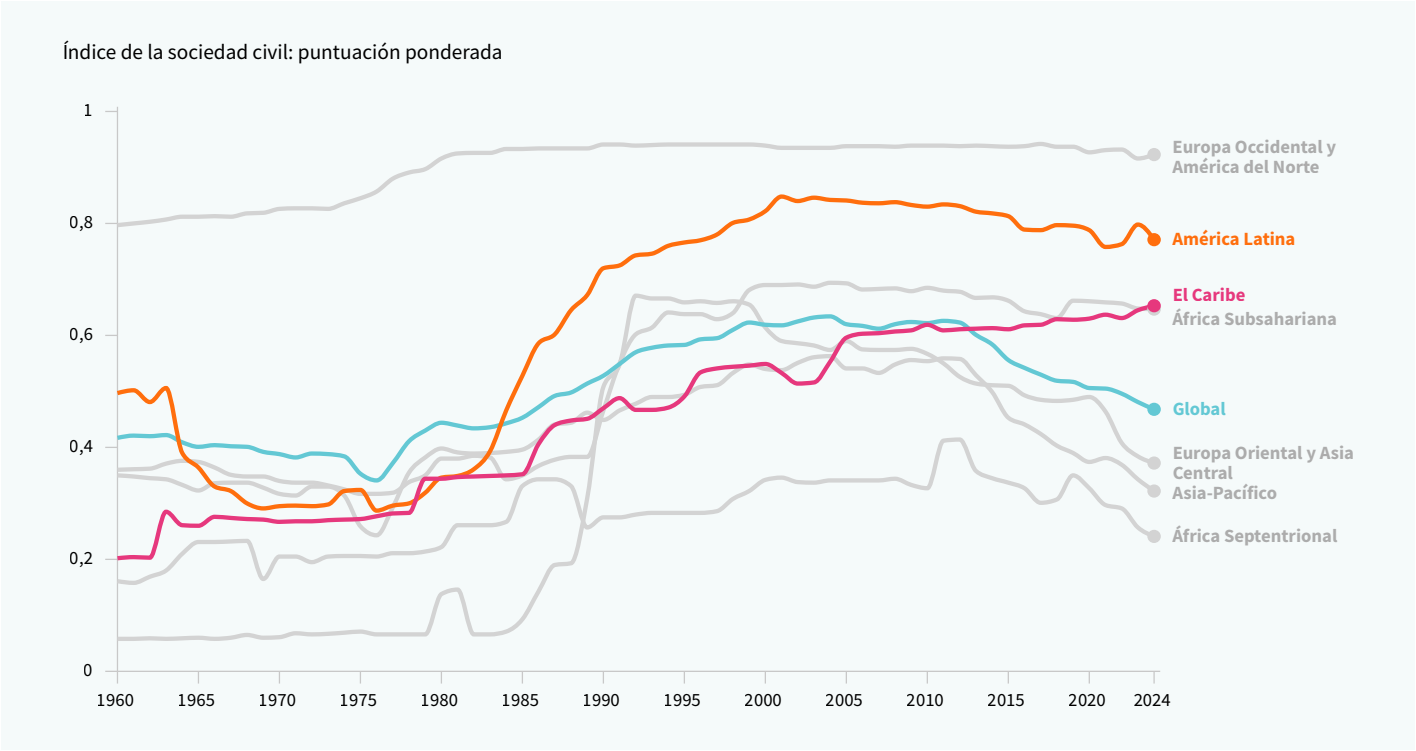
En algunos países se han observado señales que invitan a la cautela, como descensos en los niveles de participación, variaciones importantes entre elecciones y un creciente desencanto de los ciudadanos con las instituciones políticas. Estas tendencias, aunque no ponen en cuestión la vigencia de las elecciones como mecanismo central de la democracia, forman parte de un conjunto más amplio de tensiones que en algunos contextos han alimentado preocupaciones sobre posibles procesos de erosión democrática que se evaluarán a fondo en la sección 2.5.

Más allá de las elecciones, la participación política en ALC también se manifiesta a través de diversas formas de acción colectiva impulsadas por actores de la sociedad civil (una parte fundamental del derecho de asociación). Movimientos sociales, organizaciones comunitarias, asociaciones ciudadanas y organizaciones no gubernamentales han desempeñado históricamente un papel relevante en la articulación de las demandas sociales, la defensa de derechos y la ampliación de espacios de participación pública en la región. Estas formas de involucramiento constituyen un componente importante de la calidad de la democracia, en la medida en que amplían los canales a través de los cuales la ciudadanía puede incidir en la agenda pública y exigir rendición de cuentas. Al mismo tiempo, la frecuencia e intensidad de la movilización social también refleja, en algunos contextos, tensiones entre las demandas ciudadanas y la capacidad de las instituciones políticas para procesarlas de manera efectiva.

La vida de la sociedad civil organizada en América Latina tuvo un crecimiento exponencial en las últimas dos décadas del siglo XX. Sin embargo, a partir del año 2000 se pueden ver claramente una caída paulatina de dicho espacio cívico. En el Caribe, en cambio, el avance de la sociedad civil se da manera sostenida en el tiempo (ver figura 2.6)

Es importante reconocer que la región es un referente y ha sido un laboratorio para la innovación institucional en materia de participación ciudadana. Si bien hay una falta de escala, de inclusión y de la densidad institucional necesaria para afianzar mecanismos de participación y gobernanza, inclusivos y efectivos, que habiliten mayores y mejores resultados en desarrollo, agencia y efectividad en democracia, merece reconocerse la riqueza de las experiencias innovadoras y los

Figura 2.6 Mientras que el espacio cívico se contrae en América Latina, en el Caribe se amplía de forma paulatina



Notas: El índice sociedad civil se mide a partir de los indicadores de control de la entrada y salida de las organizaciones de la sociedad civil en la esfera pública, represión de las organizaciones de la sociedad civil y entorno participativo de las organizaciones de la sociedad civil. Los países incluidos en el Caribe fueron: Barbados, Cuba, República Dominicana, Guyana, Haití, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago. Los países incluidos en América Latina fueron: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, México, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
Fuente: Cálculos del PNUD con base a V-Dem (2025).

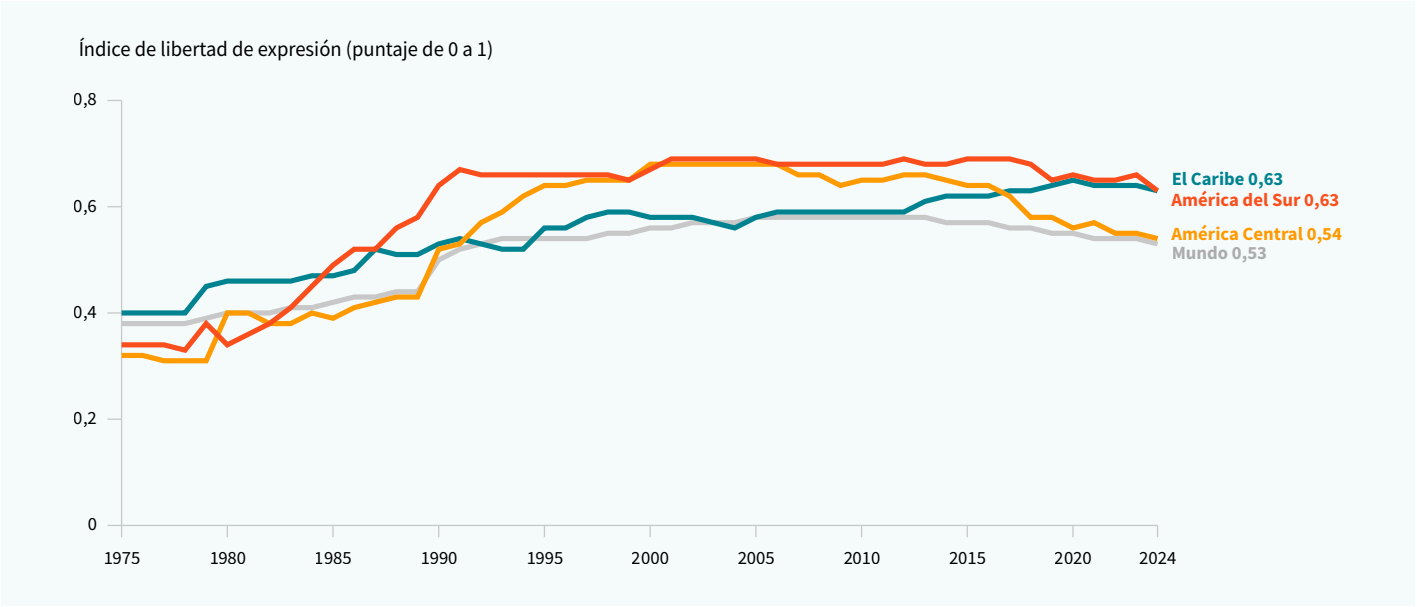
mecanismos de gobernanza democrática desarrollados en la región. La innovación más conocida mundialmente es el Presupuesto Participativo, nacido en Brasil en la ciudad de Porto Alegre.

A la vanguardia de la región, más de cien ciudades brasileñas llegaron a tener experiencias de presupuesto participativo (Baiocchi *et al.*, 2011; Baiocchi *et al.*, 2016), las que luego fueron emuladas en todo el mundo (CLAD y PNUD, 2025). Rosario, en Argentina, y Montevideo, en Uruguay, son grandes ciudades que participaron de este experimento. Según el *Atlas Mundial de Presupuesto Participativo*, en 2019 había más de 3.000 experiencias de presupuesto participativo en América del Sur y alrededor de 140 en América Central (Días *et al.*, 2019). En muchos países esta herramienta se difundió gracias al apoyo de organismos internacionales (Goldfrank, 2012). Perú y República Dominicana sancionaron leyes nacionales de Presupuesto Participativo (CLAD y PNUD, 2025).

En ALC, la participación política constituye un rasgo distintivo de la vida democrática. Sin embargo, esta participación ocurre con frecuencia en contextos donde el ejercicio de las libertades y la calidad del debate público enfrentan tensiones que inciden en la calidad del funcionamiento democrático.

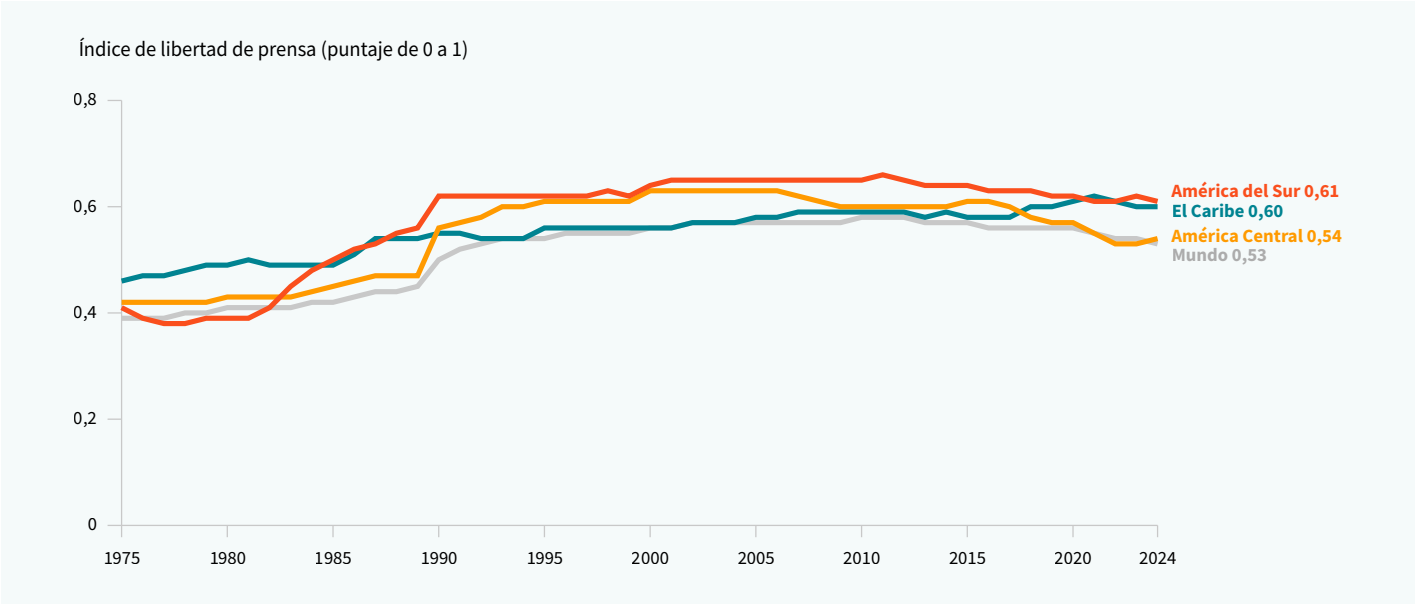
El ejercicio de la participación depende, a su vez, de la existencia de libertades civiles que garanticen el funcionamiento de la vida democrática. Las libertades de expresión, de asociación y de prensa constituyen condiciones fundamentales para que los ciudadanos puedan organizarse, debatir públicamente y participar en los asuntos colectivos. En ALC, estas libertades han experimentado avances importantes desde las transiciones democráticas, y han contribuido a ampliar los espacios de deliberación pública y de acción ciudadana. No obstante, en diversos países persisten desafíos que inciden en la calidad de la democracia, entre ellos las presiones sobre los medios de comunicación, la violencia contra periodistas, las restricciones al ejercicio de la protesta o los intentos de limitar el pluralismo en el debate público.

Figura 2.7 Aunque la libertad de expresión en ALC se fortaleció en las últimas décadas, preocupa el estancamiento y retrocesos en años recientes



Notas: El índice de libertad de expresión se basa en 13 indicadores que miden el grado de libertad de las personas para debatir temas políticos y expresar opiniones fuera de los medios masivos, considerando el acceso a información en línea y las brechas de libertad de expresión entre hombres y mujeres. El Caribe incluye datos de Barbados, Cuba, República Dominicana, Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago. América Central incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. América del Sur incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.
Fuente: Estado Global de la Democracia (IDEA Internacional, 2025).

Figura 2.8 La libertad de prensa en ALC: logros sostenidos, pero retrocesos recientes



Notas: El índice de libertad de prensa se construye a partir de nueve indicadores que miden el grado de diversidad, honestidad, capacidad crítica frente al gobierno y libertad frente a la censura (tanto gubernamental como autoimpuesta) de los medios de comunicación. El Caribe incluye datos de Barbados, Cuba, República Dominicana, Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago. América Central incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. América del Sur incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.
Fuente: Estado Global de la Democracia (IDEA Internacional, 2025).

ALC ha registrado avances importantes en materia de inclusión política en las últimas décadas. Sin embargo, estos progresos conviven con brechas persistentes que reflejan desigualdades estructurales y limitaciones institucionales que continúan condicionando el acceso efectivo de diversos sectores de la sociedad a la vida política.

El índice de libertad de expresión de IDEA Internacional (2025) es una medida compuesta que evalúa el grado en que los gobiernos respetan la libertad de prensa, la discusión política y la expresión académica y cultural. Según este indicador, los países de ALC experimentaron avances significativos en materia de libertad de expresión entre 1975 y 2000, seguidos de un período de estancamiento y señales recientes de retroceso (ver figura 2.7). La mejora inicial fue particularmente notable en América del Sur, donde el índice pasó de 0,34 en 1975 a cerca de 0,69 a comienzos de los años 2000, aunque posteriormente descendió a 0,63 en 2024. En América Central, tras un aumento significativo que llevó el índice hasta 0,68 en 2005, se observa una caída sostenida desde 2015, y el índice ha alcanzado 0,54 en los últimos años. El Caribe, por su parte, muestra una trayectoria más estable al alza, con un máximo en 2020, aunque con un virtual estancamiento durante el último quinquenio. En conjunto, tras varias décadas de progreso, la región enfrenta hoy riesgos de estancamiento e incluso retroceso en materia de libertad de expresión, particularmente en América Central.

El índice de libertad de prensa, también calculado por IDEA Internacional (2025), mide la diversidad, la integridad, la capacidad crítica frente el gobierno y la autonomía de los medios de comunicación ante la censura. En ALC, la libertad de prensa sigue un patrón muy similar al de la libertad de expresión, con logros importantes, estancamiento y retrocesos en años recientes (ver figura 2.8).

De manera más reciente y pensando en el futuro, el espacio cívico y el ecosistema informativo en la región presentan desafíos sin precedentes debido a la acelerada revolución tecnológica, la IA y los crecientes fenómenos de desinformación y polarización asociados. Estos temas se analizan en profundidad en la Parte II de este informe.

La evidencia comparada muestra que, aunque la región experimentó avances significativos en las libertades civiles tras las transiciones democráticas, en los últimos años han surgido señales de deterioro en algunos contextos. Los indicadores internacionales sobre las libertades políticas y civiles registran estancamientos o retrocesos en varios países de la región. A ello se suman fenómenos tales como la violencia contra los periodistas, las presiones sobre los medios de comunicación y las restricciones al ejercicio de la protesta o de la organización social. Estas dinámicas no anulan los avances alcanzados en materia de libertades democráticas, pero sí evidencian tensiones que afectan la calidad del debate público y el funcionamiento del espacio cívico.

2.3.3 Inclusión política: avances notables y retos que persisten

Una dimensión central de la calidad de la democracia es el grado en que el principio de igualdad política se traduce en una participación efectiva de todos los sectores de la sociedad en la vida pública. Como se señaló en el capítulo 1, la democracia no se limita a garantizar el derecho formal al voto, sino que también implica que distintos grupos sociales tengan oportunidades reales de participar en los procesos de toma de decisiones, influir en la agenda pública y acceder a espacios de representación política. En ALC se han registrado avances importantes en las últimas décadas en materia de inclusión política, particularmente en la ampliación de la representación de aquellos grupos históricamente subrepresentados. Sin embargo, estos progresos conviven con brechas persistentes que reflejan desigualdades estructurales y limitaciones institucionales que continúan condicionando el acceso efectivo de diversos sectores de la sociedad a la vida política.

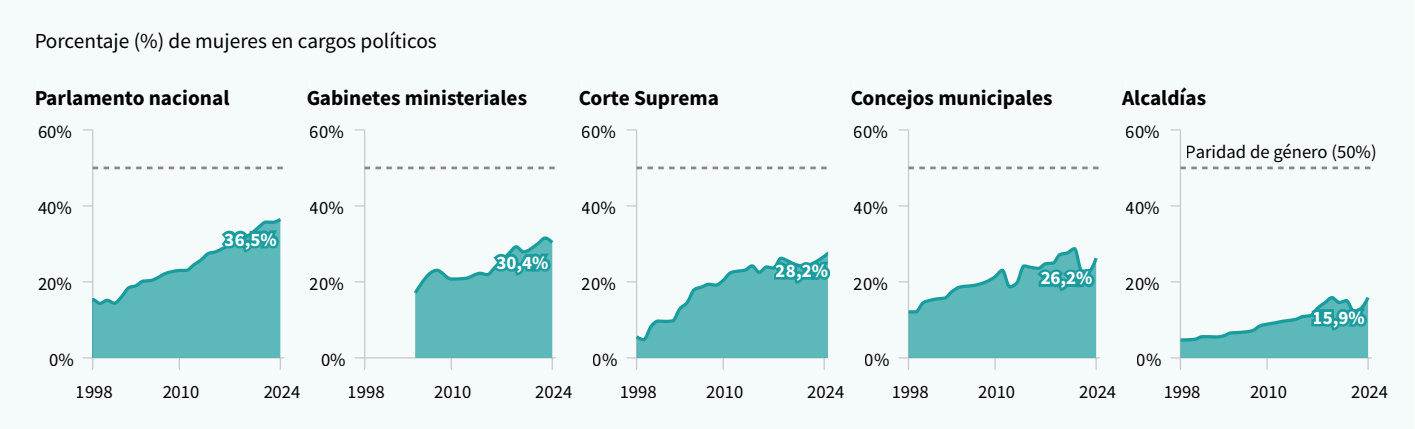
Representación política de las mujeres

Uno de los avances más significativos en materia de inclusión política en ALC ha sido el empoderamiento político de las mujeres. Este proceso ha ocurrido en paralelo con transformaciones sociales y económicas más amplias en las últimas décadas. Entre ellas se destacan la expansión de los sistemas de protección social y de servicios de cuidado, que han contribuido a fortalecer la autonomía económica de las mujeres. Estos cambios han facilitado su mayor participación en el mercado laboral, el acceso a ingresos propios y una mayor seguridad social. Al mismo tiempo, el aumento sostenido de la presencia femenina en el sistema educativo y en distintos ámbitos de la vida pública ha ampliado las oportunidades para su participación política. Como resultado, la región cuenta hoy con más mujeres que forman parte de espacios de decisión pública que en cualquier otro momento de su historia.

Este progreso forma parte de un proceso más amplio de ensanchamiento de la democracia y de promoción de la igualdad de género como principio central del desarrollo. Las reformas institucionales adoptadas en diversos países han buscado transformar las estructuras políticas para superar la desigualdad de género y promover sistemas democráticos más representativos, y han situado la paridad de género en el centro del paradigma de desarrollo de la región (CEPAL, 2010).

La representación política de las mujeres en ALC ha aumentado de manera significativa en las últimas décadas, aunque el punto de partida era marcadamente bajo. A comienzos del siglo XXI, las mujeres ocupaban apenas el 7% de los puestos en las cortes supremas y el 12,3% de los escaños en los parlamentos nacionales de la región. En los gobiernos locales, su presencia era aún más limitada: las concejalas representaban el 10,2% y las alcaldesas, apenas el 4,6% de los cargos. Estas cifras

Figura 2.9 La representación política femenina ha aumentado en las últimas décadas, pero la región aún no alcanza la paridad de género



Notas: Los promedios regionales están ponderados por población, cubren el período 1998-2024, y utilizan la información más reciente disponible para cada país y ámbito político.
Fuente: Cálculos del PNUD con base en CEPAL (2024) (cortes supremas, alcaldías y concejos municipales) y Banco Mundial (2024) (gabinetes ministeriales y parlamentos nacionales).

reflejaban una subrepresentación histórica de las mujeres en las instituciones políticas de la región (ver figura 2.9).

En las dos últimas décadas, la presencia femenina en los espacios de representación política ha aumentado de forma sostenida, aunque todavía se encuentra lejos de alcanzar la paridad. Para 2024, más del 30% de los escaños en los parlamentos nacionales y en los gabinetes ministeriales estaban ocupados por mujeres. En los concejos municipales y en las cortes supremas, la representación femenina alcanzaba el 26,2% y el 28,2%, respectivamente. Sin embargo, ciertos espacios del poder político siguen siendo particularmente difíciles de alcanzar: solo el 15,9% de las alcaldías de la región están lideradas por mujeres (ver figura 2.9).

Este avance no ha sido el resultado de una evolución espontánea, sino de reformas institucionales y esfuerzos sostenidos por promover la igualdad de género en la representación política. En América Latina, uno de los instrumentos más importantes para impulsar este cambio ha sido la adopción de leyes de cuotas de género (Araújo *et al.*, 2006) y, más recientemente, de mecanismos de paridad electoral. La región fue pionera en este tipo de reformas. En 1991, Argentina se convirtió en el primer país del mundo en aprobar una ley que exigía la inclusión de un porcentaje mínimo de mujeres en las listas electorales (Caminotti, 2009).

La adopción de leyes de cuotas se expandió rápidamente en América Latina durante las décadas posteriores a la Conferencia de Beijing (1995). Inspiradas en el principio de acción afirmativa y concebidas inicialmente como medidas temporales para corregir la subrepresentación histórica de las mujeres en la política (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979), estas reformas fueron incorporadas en la legislación electoral de numerosos países de la región. Con el tiempo, muchos de estos mecanismos evolucionaron hacia esquemas más ambiciosos de paridad electoral. Actualmente, 18 países cuentan con leyes de cuotas o paridad, lo que refleja un amplio compromiso regional con la igualdad de género en los sistemas electorales.

Este proceso ha posicionado a ALC como una de las regiones más avanzadas del mundo en materia de representación política femenina. En 2025, las Américas registraban la mayor proporción de mujeres en los parlamentos a nivel global (IPU, 2025). No obstante, las trayectorias institucionales han sido diversas dentro de la región. Mientras que en América Latina los avances han estado impulsados principalmente por reformas legales que introducen cuotas y paridad, en varios países del Caribe los progresos han dependido más de mecanismos como compromisos voluntarios de los partidos políticos, presión de la sociedad civil, sistemas electorales favorables o liderazgos políticos específicos.

En ambos casos, la cooperación regional y los procesos de diálogo político –en particular a través de espacios como la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe– han contribuido a consolidar marcos institucionales orientados a promover la igualdad de género. A lo largo de los años, se ha dado respuesta a los desafíos emergentes, y se han incorporado temas tan relevantes como la paridad de género (Consenso de Quito, 2007), la economía del cuidado (Consenso de Brasilia, 2010), la violencia de género digital (Consenso de Santo Domingo, 2013), los derechos sexuales y reproductivos (Consenso de Montevideo, 2016) y la justicia económica y climática (Compromiso de Buenos Aires, 2022).

Recuadro 2.2 Cuotas y paridad: variaciones en el diseño institucional

Los sistemas de cuotas o paridad buscan aumentar la presencia de mujeres en las instituciones, para ampliar de esta manera su "representación descriptiva" (Pitkin, 1985). Sin embargo, las características del sistema electoral y el diseño de la legislación afectan su efectividad. Los sistemas de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, donde existe un orden preestablecido de las candidaturas, permiten incorporar mandatos para evitar que las mujeres queden relegadas a lugares poco competitivos. De no ser así, los partidos pueden cumplir la cuota sin aumentar el número de mujeres electas (por ejemplo, al postular candidatas en lugares sin chance de resultar elegidas).

En las elecciones uninominales, donde se elige un/a único/a candidato/a, es posible idear mecanismos que exijan incorporar mujeres en distritos competitivos, como en el caso de las reformas ocurridas en México. En cuanto al diseño de la legislación, las buenas prácticas sugieren la importancia de cuatro elementos principales (Caminotti y Freidenberg, 2016):

- Incorporación de mandatos de posición claros y precisos: la legislación es más efectiva si exige ubicar a las mujeres en posiciones con posibilidades reales de elección, y evitar su concentración en los últimos lugares de las listas o en distritos poco competitivos, donde el partido no espera obtener representación.
- Presencia de sanciones por incumplimiento: la efectividad se fortalece si se prevén sanciones fuertes y costosas para los partidos que no cumplan la cuota o paridad, como la negativa a registrar candidaturas o listas.
- Excepciones al cumplimiento de la cuota: la efectividad se reduce cuando los partidos pueden argumentar falta de afiliadas mujeres para no cumplir el porcentaje legal (como en Panamá) o pagar multas que no les representen una carga importante.
- Incorporación de suplencias del mismo género: esto permite evitar maniobras como las del caso conocido como las "Juanitas" en México (antes de las últimas reformas), donde los partidos utilizaron la estrategia de hacer renunciar a mujeres nominadas para cumplir la ley y elegidas por el electorado, para que asumieran sus suplentes hombres.

Además, la paridad puede adoptar distintas fórmulas (Freidenberg, 2022):

- Paridad vertical: alternancia de género a lo largo de la lista (plurinominal) de un partido.
- Paridad horizontal: alternancia de género entre las candidaturas uninominales de un partido.
- Paridad transversal: alternancia de género en los encabezamientos de listas.

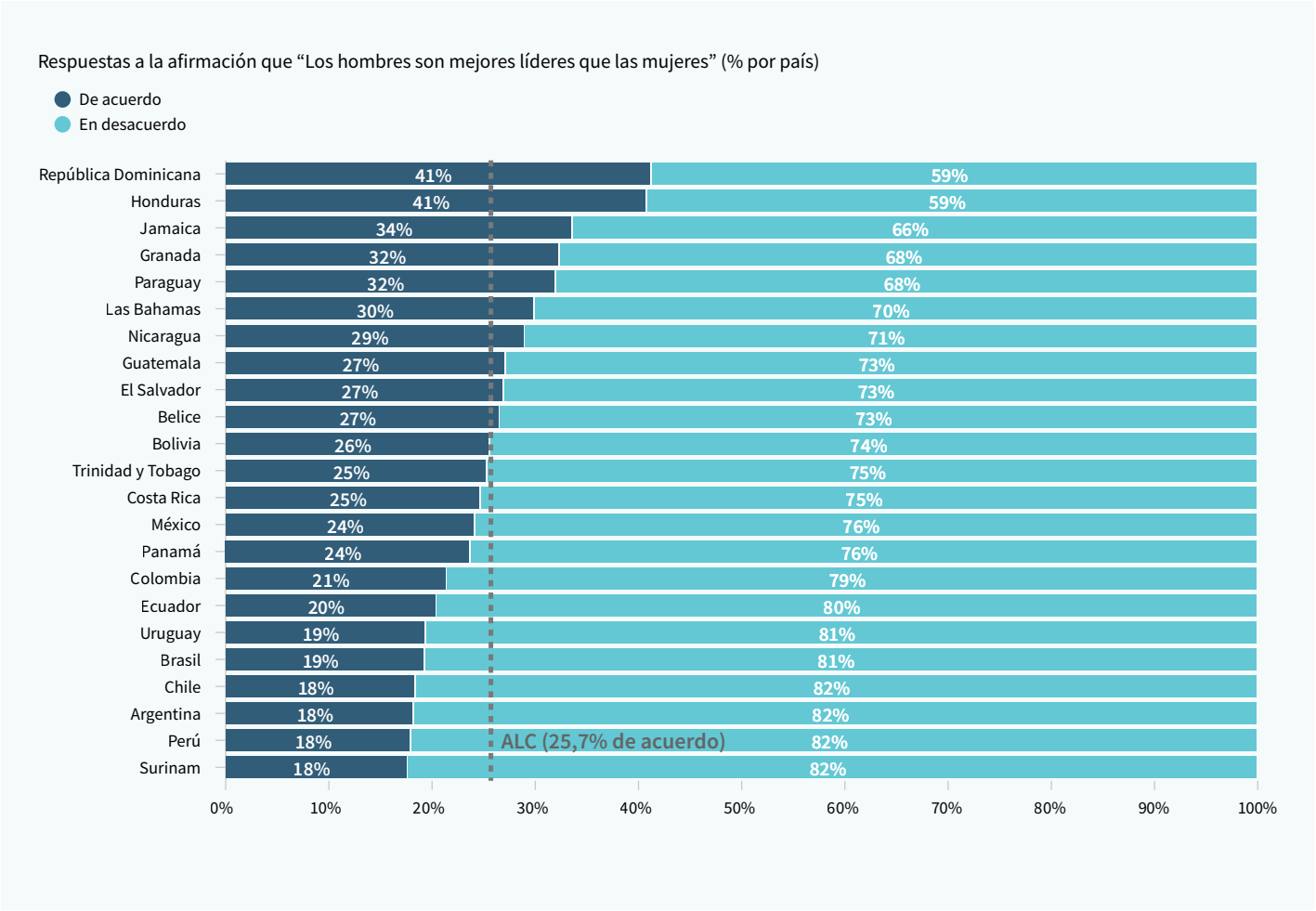
A pesar de estos avances, persisten importantes desafíos para lograr una inclusión política plenamente equitativa. El acceso formal a los espacios de decisión no garantiza necesariamente el ejercicio efectivo del poder, y las mujeres continúan enfrentando barreras estructurales, institucionales y culturales en su trayectoria política.

Entre ellas se encuentran las desigualdades en el acceso a recursos, la persistencia de normas de género que limitan su participación en ciertos espacios de decisión y la asignación de roles secundarios dentro de las estructuras políticas. En algunos contextos, estas dificultades se ven agravadas por la violencia política de género, que busca restringir o desincentivar la participación femenina en la vida pública (Mowla *et al.*, 2024). La violencia política digital contra la mujer se ha convertido en un obstáculo cada vez más relevante, tal como se profundiza en el capítulo 5.

Estas limitaciones también se reflejan en las percepciones sociales sobre el liderazgo político femenino. En la región, más de una cuarta parte de la población considera que los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres (ver figura 2.10), lo que evidencia la persistencia de sesgos que afectan la plena realización del principio de igualdad política.

Sin embargo, la evidencia también muestra que una mayor representación política de las mujeres contribuye a ampliar la agenda pública y a fortalecer la calidad de las políticas. Los países con más mujeres en los espacios de decisión priorizan temas como la educación, la salud, los derechos laborales y las políticas de cuidado, con impactos positivos en la igualdad de género y el desarrollo (Oliver Wyman Forum, 2025). Además, en países en desarrollo, una mayor participación femenina se asocia con instituciones más sólidas, gobernanza más efectiva, políticas fiscales más progresivas y menores niveles de corrupción (Hessami *et al.*, 2020). En los parlamentos, impulsa la descentralización fiscal y fortalece las democracias locales mientras que en las alcaldías se vincula con mayores niveles de transparencia (Brollo *et al.*, 2016; Doan *et al.*, 2025).

Figura 2.10 Más de un cuarto de la población de la región cree que los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres



Notas: Escala de 4 puntos. La categoría "De acuerdo" agrega las opciones "De acuerdo" y "Muy de acuerdo". La categoría "En desacuerdo" agrega las opciones "En desacuerdo" y "Muy en desacuerdo".
Fuente: Cálculos del PNUD con base en LAPOP Lab, Barómetro de las Américas 2023. Vanderbilt University.

A pesar de los avances observados en la representación política de las mujeres, la realización del principio de igualdad política sigue siendo incompleta y desigual entre distintos grupos sociales. Esta brecha se vuelve aún más evidente al analizar la situación de otros sectores históricamente excluidos, como los pueblos indígenas, y en particular a las mujeres indígenas, quienes enfrentan barreras múltiples que limitan su acceso, permanencia e incidencia en los espacios de decisión.

El reconocimiento y la incorporación de la diversidad étnica

Durante las décadas de 1980 y 1990, los procesos de renovación constitucional en América Latina reabrieron el debate sobre la participación política y la autonomía de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos. Las constituciones de países como Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992) y Bolivia (2009) incorporaron avances importantes en el reconocimiento de sus derechos, lo que dio inicio a un proceso de reparación histórica que, sin embargo, aún no ha concluido y continúa conviviendo con formas persistentes de exclusión (CLAD y PNUD, 2025). En Paraguay, por ejemplo, los avances en el marco normativo no se han traducido en implementación plena, especialmente alrededor de la restitución de tierras, seguridad jurídica y participación política efectiva, como documentan la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015) y el Banco Mundial (2019).

Este proceso implicó también una transformación conceptual relevante. Frente a la noción tradicional de que a cada Estado corresponde una sola nación, se avanzó hacia el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, lo que reconfiguró las comunidades políticas como plurales. En algunos casos, este cambio se reflejó en la redefinición del Estado como plurinacional, como ocurrió en Bolivia y Ecuador, mientras que otros países adoptaron el reconocimiento de su carácter pluricultural.

Este nuevo marco constitucional dio lugar a la creación de mecanismos concretos de inclusión política y reconocimiento de derechos colectivos. En varios países se establecieron formas de autonomía territorial, reconocimiento jurídico de las comunidades y derechos sobre la tierra. Por ejemplo, en Brasil se avanzó en la demarcación de territorios indígenas en la Amazonía, mientras que en Colombia los territorios indígenas fueron reconocidos como entidades políticas y administrativas. En México, municipios de varios estados, incluyendo Oaxaca, Guerrero, Chiapas, y Michoacán, operan bajo esquemas de autonomía para el ejercicio de derechos colectivos (Cosh Pale, 2024); y en Bolivia se reconoció a los pueblos indígenas como entidades colectivas con capacidad de negociación frente al Estado.

Estas transformaciones representaron avances importantes en la inclusión política y en el reconocimiento de la agencia de los pueblos indígenas, al ampliar los canales institucionales para su participación en la vida pública.

Paralelamente, ALC experimentó avances en la inclusión de la población afrodescendiente y en la consolidación de una agenda de justicia étnico-racial. En países como Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela y México, la movilización social y los procesos constituyentes contribuyeron a la adopción de políticas específicas orientadas a reducir las desigualdades raciales. En Colombia, por ejemplo, la Constitución de 1991 sentó las bases para la Ley para comunidades negras y afrocolombianas de 1993, que reconoció derechos colectivos de estas comunidades. Estos procesos reflejan una ampliación del alcance de la inclusión política, y la incorporación de nuevas demandas y actores al espacio público.

Los avances en el reconocimiento de derechos y la movilización social han tenido efectos en distintos ámbitos, como la educación y el acceso al empleo público. En Brasil, por ejemplo, la participación de estudiantes negros y pardos en la educación superior aumentó significativamente entre 2003 y 2018, aunque las brechas con otros grupos poblacionales persisten. En Ecuador, se han implementado cuotas para estudiantes afrodescendientes e indígenas en el sistema educativo.

En 2023, Brasil propuso el ODS 18 como una iniciativa voluntaria que sitúa la igualdad étnico-racial en el centro de la Agenda 2030, reconociendo el racismo como una barrera estructural al desarrollo sostenible. Anunciado en la Asamblea General de las Naciones Unidas y articulado a través de la Comisión Nacional de los ODS de Brasil, este objetivo propone un enfoque que trasciende las políticas universales al integrar metas específicas en empleo, justicia, salud, educación y vivienda para poblaciones afrodescendientes e indígenas, junto con dimensiones de memoria, verdad y reparación histórica. Más allá de ampliar la agenda, el ODS 18 introduce una innovación conceptual y de gobernanza, al adaptar los ODS a prioridades nacionales y promover una implementación con participación paritaria entre Estado y sociedad civil, posicionando a Brasil como un referente en la incorporación de la justicia racial dentro del marco del desarrollo sostenible.

A pesar de estos progresos, los pueblos indígenas y afrodescendientes continúan enfrentando importantes desigualdades estructurales. En la región, estos grupos representan una proporción significativa de la población —alrededor de 10% en el caso de los pueblos indígenas— pero siguen enfrentando mayores niveles de pobreza y exclusión, así como barreras para su plena participación política. Esto evidencia que, aunque se han logrado avances importantes en el reconocimiento formal de derechos, la realización efectiva del principio de igualdad política sigue siendo incompleta.

A manera de conclusión, el análisis de la calidad de la democracia en ALC muestra un panorama de avances significativos, pero también de tensiones persistentes. La expansión de los mecanismos de participación, el fortalecimiento de ciertas libertades y los progresos en inclusión política han ampliado el alcance de la vida democrática en la región. Sin embargo, estas transformaciones conviven con profundas desigualdades en la distribución del poder político, limitaciones en el ejercicio efectivo de derechos y brechas en la representación de distintos grupos sociales. Como resultado, el principio de igualdad política —que constituye el núcleo de la democracia— se realiza de manera parcial y desigual. Estas tensiones no solo afectan la calidad del funcionamiento democrático, sino que también ayudan a explicar las crecientes dificultades de los sistemas políticos para canalizar de manera efectiva las demandas de la ciudadanía.

2.4 La crisis de la representación política

Las tensiones en la calidad de la democracia descritas en la sección anterior se expresan, de manera creciente, en un desajuste entre ciudadanía e instituciones políticas. A pesar de los avances en inclusión, persiste en la región una percepción extendida de distancia entre la ciudadanía y la clase política. Este desajuste se manifiesta en lo que puede caracterizarse como una crisis de representación, en la que los mecanismos tradicionales de intermediación enfrentan crecientes dificultades para canalizar las demandas sociales. Aunque las elecciones continúan siendo el principal mecanismo de legitimación democrática, amplios sectores de la ciudadanía perciben que sus intereses no se reflejan adecuadamente en las decisiones públicas. Como resultado, se debilita el vínculo entre representantes y representados, lo que afecta tanto la legitimidad de las instituciones como la capacidad del sistema político para procesar el conflicto social.

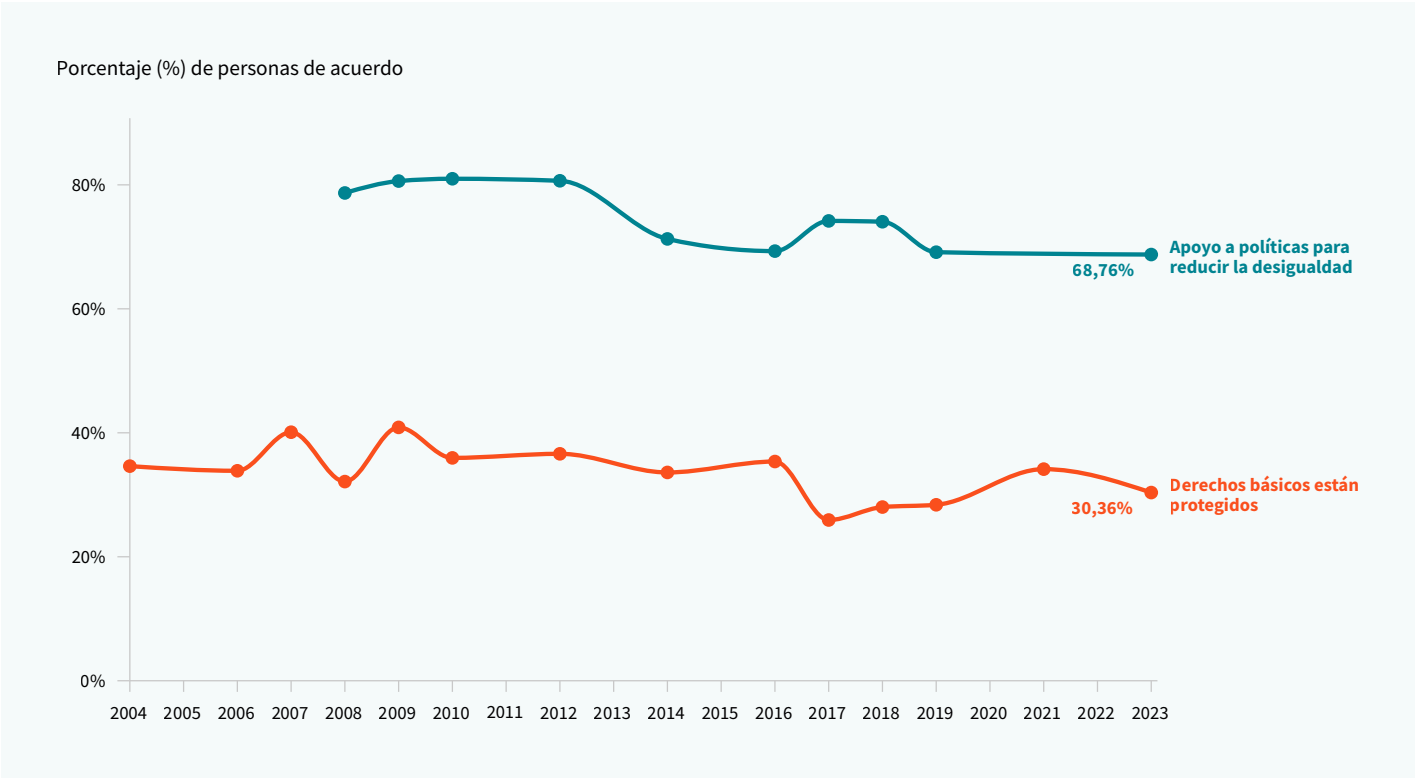
2.4.1 La distorsión del vínculo representativo

Una manifestación central de la crisis de representación es la distorsión del vínculo representativo. Esto significa que la composición efectiva de quienes toman decisiones no refleja de manera proporcional la diversidad de intereses y grupos que conforman la sociedad. Algunos sectores –como las élites económicas o los grupos tradicionales de poder– están sobrerrepresentados, mientras que otros –mujeres, jóvenes, sectores populares, pueblos indígenas, trabajadores informales o habitantes de periferias urbanas– permanecen subrepresentados. Sin embargo, este problema trasciende la composición de los actores y remite a fallas más profundas en el funcionamiento de la representación.

Volviendo a la definición de democracia presentada en el capítulo 1 (ver sección 1.1), la democracia es un régimen en el cual los conflictos sociales se procesan mediante instituciones representativas que permiten que los grupos acepten decisiones colectivas bajo incertidumbre. La democracia es "un sistema en que los partidos pierden elecciones" (Przeworski, 2010, p. 90). La aceptación sólo es posible porque las elecciones y la representación les brindan a todos los actores una oportunidad de influir en el gobierno. "Las elecciones son mecanismos a través de los cuales se agregan las preferencias y los gobiernos se vuelven representativos" (Przeworski, 2010, p. 97). Cuando el vínculo representativo falla, advierte el autor, "los incentivos para aceptar los resultados electorales se erosionan" (Przeworski, 2010, p. 72). En este sentido, la democracia existe y se sostiene en la medida en que la representación es efectiva y los actores creen que pueden gobernar —o ser gobernados— dentro de las reglas establecidas.

El proceso de representación es, por definición, imperfecto. La agregación de preferencias y la construcción de plataformas políticas requieren simplificar demandas diversas y alcanzar acuerdos aceptables para una mayoría amplia, lo que inevitablemente deja algunas posiciones fuera. Esta limitación es inherente a cualquier sistema representativo, como señala la teoría de la elección social (Arrow, 1951). Sin embargo, en ALC el problema va más allá de esta imperfección estructural: las preferencias de amplios sectores de la población no se traducen de manera consistente en decisiones públicas. Cuando esto ocurre, la limitación deja de ser esperable y pasa a constituir un déficit significativo de representación efectiva.

Figura 2.11 La mayoría de las personas consideran que el Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad



Notas: En una escala de 1 a 7, se consideraron como valores positivos los siguientes valores: 5, 6 y 7. La afirmación evaluada para "Apoyo a políticas para reducir la desigualdad" fue: "El Estado debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres". La afirmación evaluada para "Derechos básicos están protegidos" es: "¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político?".
Fuente: Cálculos del PNUD con base en LAPOP Lab, Barómetro de las Américas 2004-2023. Vanderbilt University.

El caso de ALC es paradigmático en este sentido. La región enfrenta una paradoja relevante para su desarrollo: presenta un alto grado relativo de consolidación democrática y, desde hace mucho tiempo, amplias mayorías que consideran que el gobierno debe reducir la desigualdad económica (LAPOP, 2023; Latinobarómetro, 2025b). Sin embargo, las disparidades constituyen una condición estructural que la mantiene como la región más desigual del mundo. La persistencia de la desigualdad evidencia que las instituciones representativas no están traduciendo de manera efectiva las preferencias ciudadanas en decisiones públicas (Przeworski, 2024; Lupu, 2025). La redistribución depende de que políticos a favor de esta agenda sean elegidos y, una vez en el poder, generen coaliciones suficientemente fuertes para apoyar estas políticas (Kitschelt, 2010; Mauro, 2022, 2024). Esta brecha muestra que las preferencias redistributivas no siempre encuentran traducción efectiva en la arena política. En este sentido, la desigualdad no es solo económica, sino también una expresión de fallas en la representación política.

Este desajuste revela un desafío central para la región: reimaginar la democracia y el desarrollo implica, necesariamente, reimaginar la representación. En otras palabras, ¿cómo agregar de manera más efectiva las preferencias ciudadanas y traducirlas en decisiones públicas?

2.4.2 Las fuentes de la distorsión representativa

Si se analiza la cadena de representación –desde la formación de preferencias en la esfera pública hasta la toma de decisiones en la arena política (ver figura 2.12)– es posible identificar distintas fuentes de distorsión en cada uno de sus eslabones.

En el centro de estas distorsiones se encuentran los partidos políticos, pilares fundamentales de la democracia representativa. El consenso académico sostiene desde hace tiempo que la democracia es "inviable" (Aldrich, 1995, p. 3; Freidenberg, 2024b) o incluso "impensable" (Schattschneider, 1942, p. 1) sin ellos. Sin organizaciones capaces de articular los intereses sociales, reclutar liderazgos y canalizar la competencia electoral, la representación se vacía de contenido y las instituciones democráticas pierden su capacidad para procesar el conflicto.

La debilidad o falta de institucionalización de los partidos políticos ha acompañado toda la tercera ola de democratización en ALC (Dix, 1989; Kitschelt, 2010; Lupu, 2015a). La institucionalización se refiere tanto a la existencia de reglas y procesos estables como a la capacidad de los partidos para ofrecer a los votantes una identidad reconocible y consistente (Bizzarro *et al.*, 2020). En el caso de ALC, la debilidad de vínculos institucionalizados entre partidos y ciudadanía es una realidad innegable (Crisp *et al.*, 2020; Luna *et al.*, 2021; Roberts, 2021; Lupu, 2025). En otras palabras, en buena parte de la región los partidos operan con un débil arraigo social. Esta debilidad responde a un conjunto de factores que afectan distintas dimensiones del funcionamiento partidario:

- Una estructura organizativa débil y una presencia territorial desigual, que limita la capacidad de recoger y procesar las demandas ciudadanas.
- La ausencia de identidades programáticas claras y estables, lo que dificulta que los votantes encuentren representación de sus preferencias.
- Procesos internos poco transparentes, que generan distanciamiento entre las bases partidarias y sus élites.
- Una débil articulación con las organizaciones de la sociedad civil, muchas de las cuales han optado por incidir directamente en la arena política.
- La concentración de poder en élites partidarias con bajos niveles de rendición de cuentas, junto con esquemas de financiamiento opacos, en algunos casos vinculados a redes clientelares o economías ilícitas.

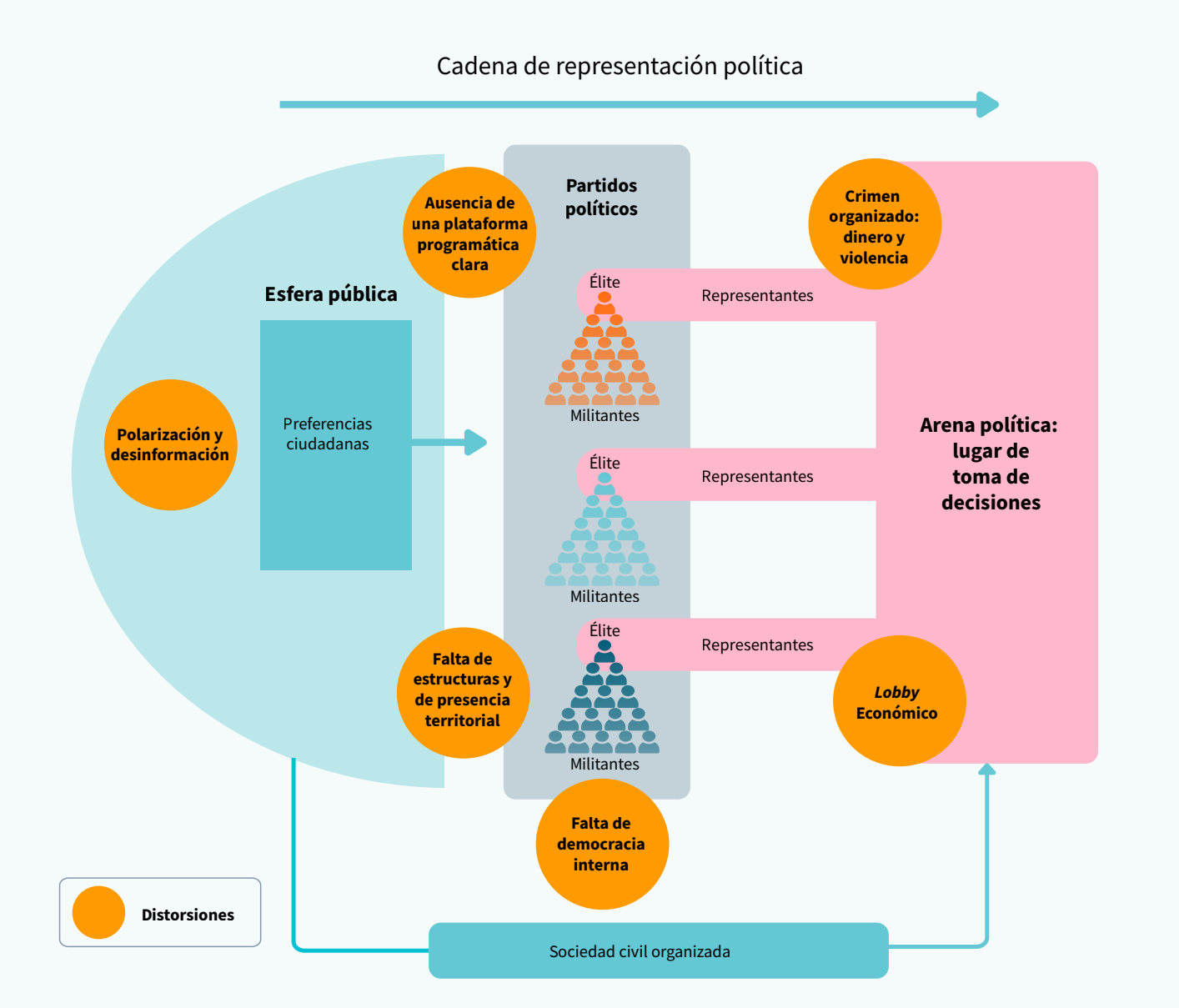
En conjunto, estos factores debilitan la capacidad de los partidos para cumplir su función central como intermediarios entre la sociedad y el Estado, lo que profundiza la distorsión del vínculo representativo.

2.4.3 Consecuencias de la distorsión

Uno de los determinantes centrales de la persistencia de la desigualdad estructural en la región es la falta de representación efectiva, cuyo núcleo radica en la limitada capacidad de los partidos políticos para articular intereses con arraigo social. Diversos estudios han señalado que el cambio económico estructural de los años ochenta y noventa –caracterizado por la apertura comercial, las privatizaciones y la reducción del Estado– contribuyó decisivamente a esta transformación partidaria. Este reordenamiento modificó profundamente los intereses en juego dentro del régimen político. Como resultado, muchos partidos diluyeron sus agendas ideológicas para alinearse con el impulso reformista, lo que debilitó su vínculo histórico con las bases sociales (Sánchez-Sibony, 2024).

Entre las organizaciones de la sociedad civil que experimentaron transformaciones profundas durante este período se destacan los sindicatos, actores históricos en la redistribución del ingreso y en la representación política de amplios sectores de trabajadores. Muchos partidos en la región habían construido buena parte de su identidad precisamente en torno a estos movimientos y a sus demandas sociales. Sin embargo, las reformas de liberalización económica, combinadas con las crisis recurrentes de la época, reconfiguraron drásticamente la estructura del empleo, redujeron la proporción de trabajadores en el sector formal y ampliaron las filas de la informalidad (Roberts, 2012). En algunos países se ha restringido el derecho a la huelga cuando puede afectar la prestación de servicios públicos esenciales (ver algunos casos como el de Costa Rica (2020), Uruguay (2020), y Argentina (2025)). Este aumento del empleo informal junto con la creciente precariedad laboral y las nuevas regulaciones debilitaron el núcleo organizativo de los sindicatos tradicionales y mermaron su capacidad de negociación colectiva y su eficacia para representar los intereses de los trabajadores.

Figura 2.12 **La cadena de representación política y sus distorsiones**



Fuente: Elaboración propia.

El creciente distanciamiento entre trabajadores formales e informales abrió una brecha estructural en la representación política. Mientras los primeros continuaron vinculados –aunque de manera cada vez más tenue– a sindicatos y partidos tradicionales, los trabajadores sin contrato formal quedaron prácticamente fuera de los canales históricos de intermediación, sin organizaciones capaces de articular sus demandas ni de convertirlas en presión política efectiva. Esta exclusión no solo debilitó los bloques sociales que habían sostenido a los partidos de masas, sino que también se institucionalizó en la arquitectura del Estado, lo cual produjo sistemas de protección social profundamente segmentados. En la práctica, la calidad, la cobertura y el acceso a los derechos básicos pasaron a depender del estatus laboral, lo que reforzó así una ciudadanía de "dos velocidades" y perpetuó desigualdades que la democratización había prometido superar.

Lupu (2025, p. 589) presenta evidencia robusta que sugiere que una mayor institucionalización de los partidos se asocia con menores niveles de desigualdad. Sus resultados se basan en estimaciones de modelos con datos anuales para 14 países de América Latina entre 1990 y 2017, controlando por variables

La confianza en los partidos políticos ha bajado en la mayoría de los países de ALC, a tal punto que amplios sectores de la ciudadanía tienden a percibir a los partidos sin arraigo social no como vehículos de representación, sino como obstáculos entre sus necesidades y las decisiones políticas.

económicas relevantes e incorporando efectos fijos por año. En línea con estos hallazgos, la figura 2.13 muestra que, para 2025-2026, los países con sistemas de partidos más institucionalizados tienden a exhibir mayores niveles de redistribución. Asimismo, se observa una correlación significativa entre la informalidad económica y la falta de institucionalización partidaria, lo que sugiere posibles mecanismos causales que se exploran más adelante. En conjunto, esta evidencia es consistente con la literatura comparada que vincula el desarrollo de los sistemas de partidos con la reducción de la desigualdad (Rasmussen y Knutsen, 2021; Mauro, 2024).

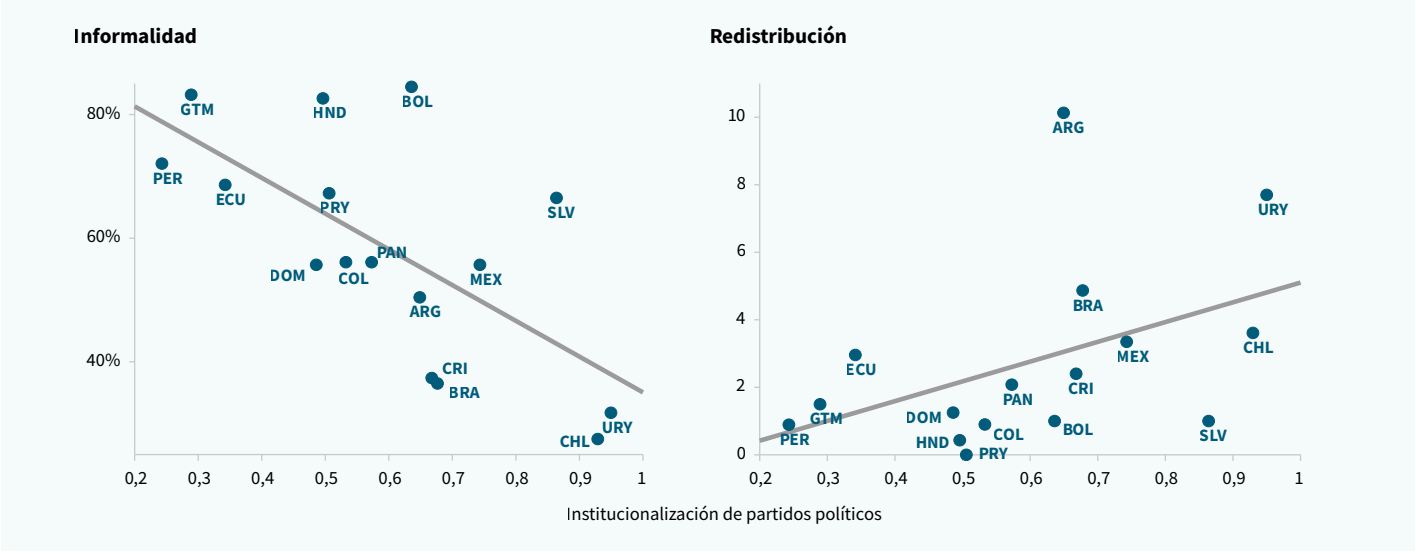
Aunque la falta de institucionalización partidaria ha estado presente desde las transiciones democráticas, en la última década se ha acelerado de manera significativa. Como señala Mainwaring (2018), casi nadie anticipó la magnitud del colapso y la volatilidad que experimentarían numerosos sistemas de partidos en la región. La expectativa dominante era que aquellos sistemas que ya mostraban cierto grado de institucionalización mantendrían su estabilidad.

Sin embargo, la experiencia reciente sugiere que los partidos pueden permanecer formalmente estables solo por un tiempo limitado cuando están socialmente desarraigados. Las democracias pueden sobrellevar temporalmente esta desconexión –especialmente en períodos de bonanza económica, cuando los pactos entre élites incluyen elementos de redistribución y bienestar compartido–, pero esa estabilidad es frágil. En una región que ha experimentado un prolongado estancamiento económico y enfrenta múltiples presiones simultáneas, la distancia entre los partidos y la sociedad se vuelve cada vez más insostenible. Ante la incertidumbre, la confianza en los partidos políticos ha bajado en la mayoría de los países de ALC (ver figura 2.14), a tal punto que amplios sectores de la ciudadanía tienden a percibir a los partidos sin arraigo social no como vehículos de representación, sino como obstáculos entre sus necesidades y las decisiones políticas.

Las presiones socioeconómicas y ambientales, el aumento de la incertidumbre y la debilidad de los mecanismos de representación crean condiciones propicias para el surgimiento de liderazgos personalistas. Estos tienden a emerger a expensas de los partidos políticos, con discursos antisistema que cuestionan las formas tradicionales de intermediación.

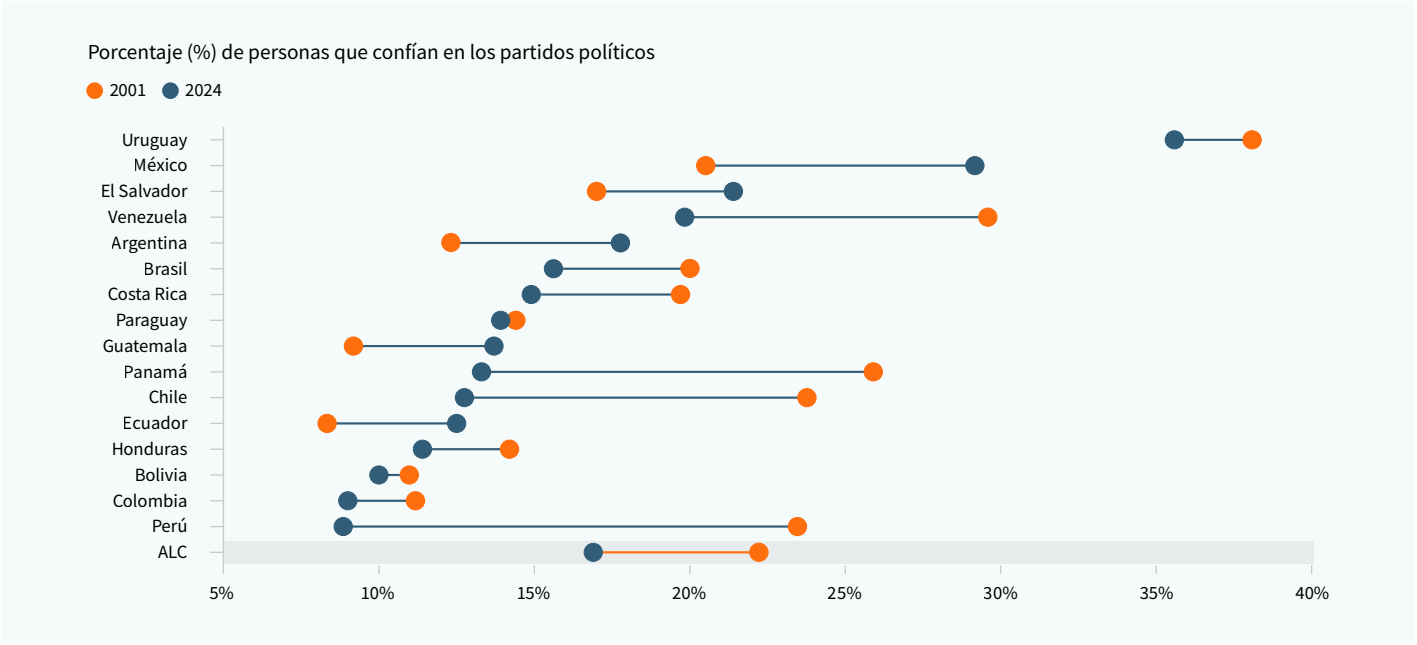
Los partidos políticos desarrollados son instituciones que pueden limitar las ambiciones de los líderes individuales y resistir el "retroceso democrático", ya que tienen horizontes temporales más amplios y un interés en garantizar la supervivencia del propio partido a largo plazo. Los líderes autoritarios suelen destruir o cooptar por completo a los partidos que los ayudaron a ascender. Por ello, los partidos políticos cumplen un papel central como "guardianes" de la democracia (Levitsky y Ziblatt, 2018), al limitar las ambiciones individuales y sostener en el tiempo las reglas del juego democrático.

Figura 2.13 Los países con sistemas de partidos más institucionalizados exhiben menos informalidad y mayor redistribución



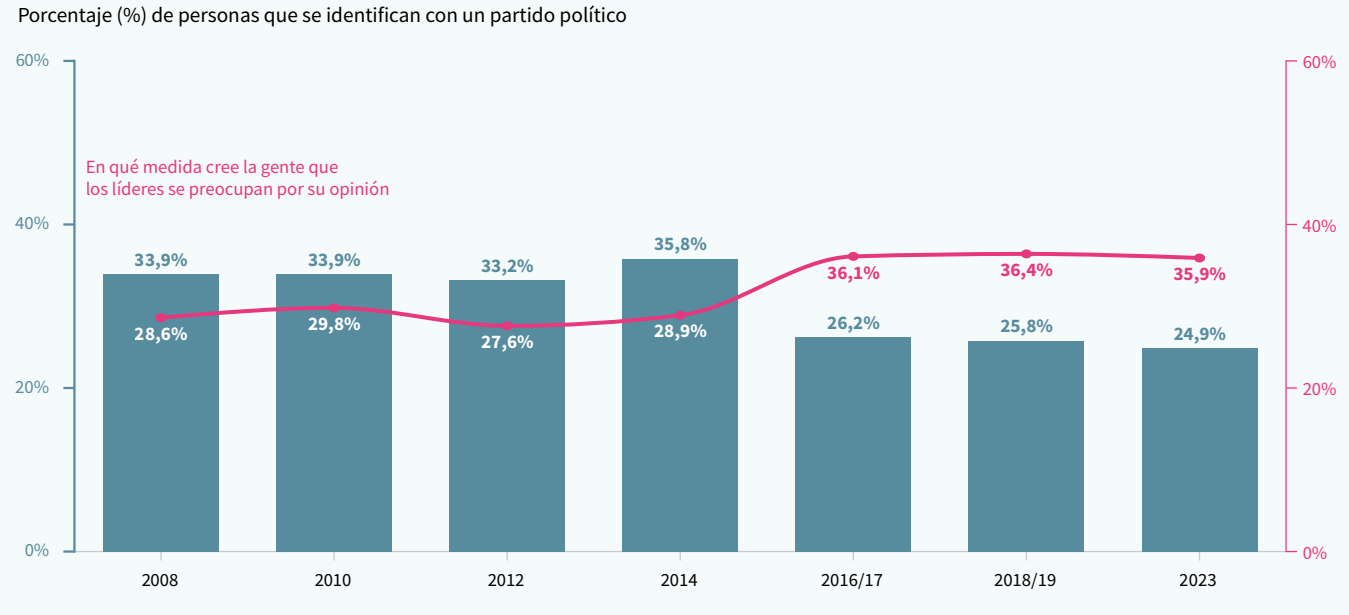
Nota: Los valores representan el nivel de institucionalización de los partidos políticos y la tasa de empleo informal y la redistribución para cada país.
Fuente: Cálculos del PNUD a partir de OIT (2024) y V-Dem (2025), en el caso de la informalidad, y CEQ (2026) y V-Dem (2025) en el caso de la redistribución.

Figura 2.14 La confianza en los partidos políticos ha disminuido en los últimos años



Nota: Se consideraron como valores positivos las respuestas "Mucho" y "Algo" a la pregunta "¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en los partidos políticos?".
Fuente: Cálculos del PNUD con base a Latinobarómetro (2025a).

Figura 2.15 Las personas en la región se han distanciado de los partidos políticos y han girado hacia liderazgos personalistas



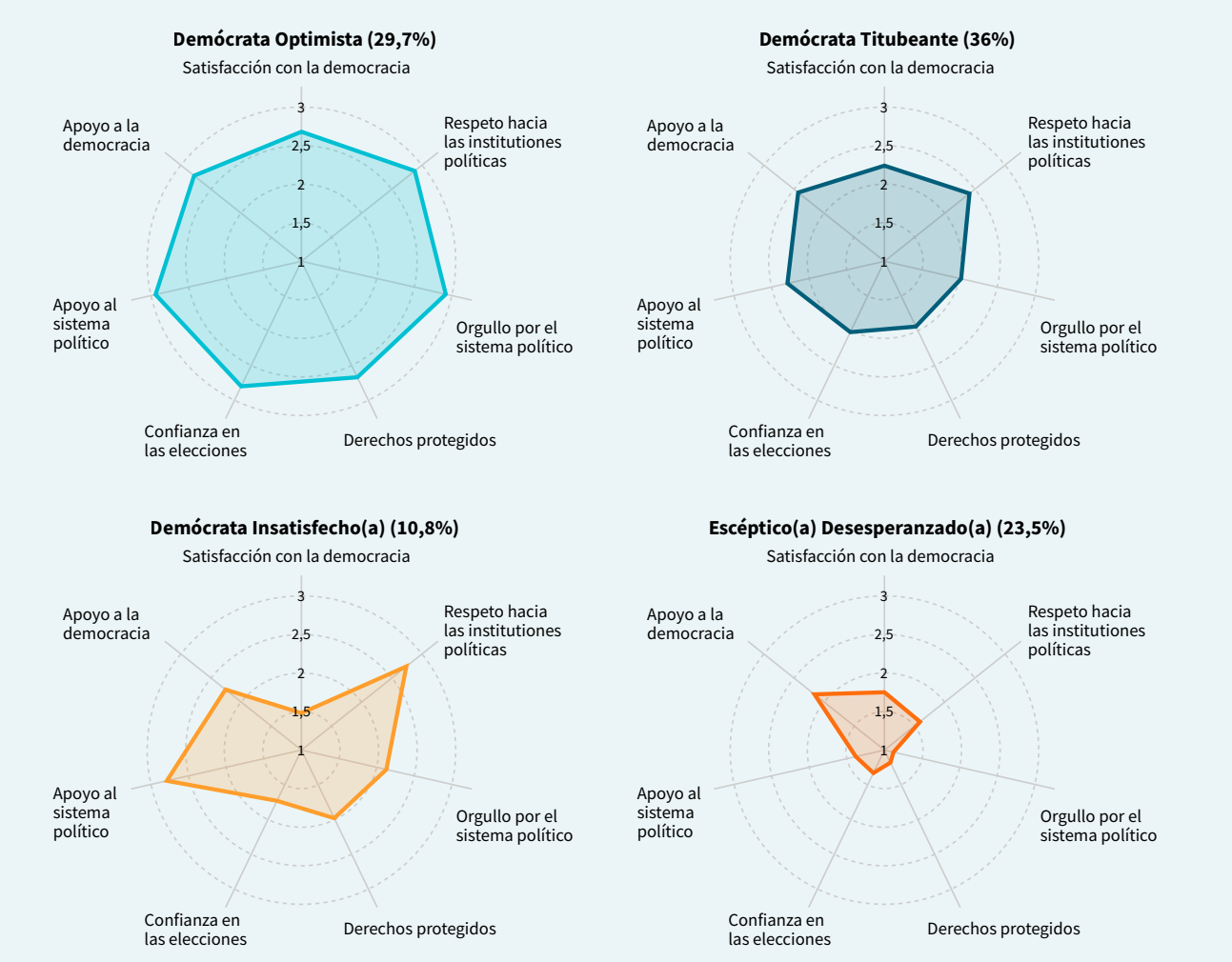
Notas: LAPOP mide la variable "Se identifica con un partido político" a través de preguntas cerradas (Sí/No), que reflejan el porcentaje de encuestados que respondieron "Sí". La variable "Los líderes se interesan por lo que piensa la gente" se mide en una escala de siete puntos, desde "Totalmente en desacuerdo" (1) hasta "Totalmente de acuerdo" (7). Se muestra el porcentaje de personas que están "Algo de acuerdo" (5) hasta "Totalmente de acuerdo" (7).
Fuente: Cálculos del PNUD con base en LAPOP Lab, Barómetro de las Américas 2023. Vanderbilt University.

Recuadro 2.3 ¿Cómo viven las personas la democracia? Una tipología de actitudes en América Latina y el Caribe

La forma en que las personas experimentan la democracia en ALC es más diversa y matizada de lo que sugieren las mediciones tradicionales de apoyo o rechazo. Más allá del binarismo entre "demócratas" y "antidemócratas", la evidencia muestra que las actitudes hacia la democracia se organizan en perfiles diferenciados que combinan, de manera compleja, niveles de apoyo normativo, satisfacción con su funcionamiento y expectativas sobre el futuro.

A partir de datos de la encuesta LAPOP (2023) y mediante un análisis de clases latentes, se identifican cuatro perfiles predominantes en la región: los demócratas optimistas (29,7%), que valoran positivamente el sistema y confían en su funcionamiento; los demócratas titubeantes (36%), que mantienen un apoyo moderado, pero expresan dudas sobre su desempeño; los demócratas insatisfechos (10,8%), que respetan las instituciones, pero desconfían de su funcionamiento; y los escépticos desesperanzados (23,5%), que combinan bajos niveles de apoyo democrático con visiones negativas sobre la política y el futuro.

Figura 2.16 Las actitudes hacia la democracia van más allá de la división entre demócratas y antidemócratas



Notas: La figura presenta las clases identificadas por medio del análisis de clases latentes tanto como su caracterización en cuanto a las variables del modelo. Para estandarización y parsimonia, las variables fueron recodificadas en tres niveles de intensidad. Para elegir el número ideal de clases, se utilizaron los criterios BIC (Bayesian Information Criterion), AIC (Akaike Information Criterion) y la entropía, además de un análisis cualitativo acerca de la coherencia de las clases.
Fuente: Cálculos del PNUD con base a LAPOP Lab, Barómetro de las Américas (2023). Vanderbilt University.

Esta tipología revela un hallazgo central: el principal clivaje no es entre apoyo y rechazo a la democracia, sino entre distintos grados de confianza, satisfacción y expectativa respecto a su funcionamiento. Incluso entre quienes se identifican como demócratas, persisten tensiones y contradicciones —como el respaldo simultáneo a valores democráticos y a restricciones a la oposición— que reflejan una relación ambivalente con el sistema político.

Asimismo, los perfiles más críticos tienden a concentrar percepciones negativas sobre la economía, altos niveles de desconfianza en las instituciones y una sensación extendida de falta de futuro. Estas percepciones no solo afectan el apoyo a la democracia, sino también la disposición a participar en ella y a comprender sus procesos, lo que sugiere que el debilitamiento democrático no es únicamente institucional, sino también experiencial y subjetivo.

Comprender cómo las personas viven la democracia resulta clave para fortalecerla. Más que asumir posiciones homogéneas, la evidencia apunta a la necesidad de abordar las distintas experiencias ciudadanas, especialmente entre quienes se sienten desconectados o insatisfechos con el sistema. Iniciativas que promuevan la educación cívica, el acceso a información y la participación pueden contribuir a reconstruir vínculos entre ciudadanía e instituciones y a ampliar las bases sociales de la democracia.

Este enfoque ha sido traducido en la aplicación interactiva *¿Cómo vives tú la democracia?*, que permite a las personas identificarse con uno de estos perfiles y reflexionar sobre su relación con el sistema democrático, fomentando el diálogo y el involucramiento cívico desde una perspectiva accesible y participativa. Para explorar la aplicación interactiva, escanee el siguiente código QR:

Sin partidos políticos estables, la representación no desaparece, pero se transforma. En ausencia de organizaciones capaces de articular intereses de manera sostenida y programática, la intermediación política se vuelve más volátil, más personalizada y más desigual. En este contexto, la representación adquiere un carácter más directo y simbólico, basado en la identificación con liderazgos o narrativas, más que en vínculos orgánicos entre la ciudadanía y los partidos.

Esta transformación tiende a debilitar los mecanismos de rendición de cuentas y control ciudadano del poder. En consecuencia, la conexión entre ciudadanía y política puede intensificarse en términos simbólicos, pero se debilita en términos de participación estructurada y capacidad de incidencia. La ciudadanía accede a información —frecuentemente mediada por plataformas digitales— y con base en ella decide su voto; sin embargo, su capacidad de incidir en la agenda pública depende cada vez menos de procedimientos institucionalizados y más de la discrecionalidad de los liderazgos.

Estas transformaciones en la naturaleza de la representación no solo afectan la calidad del funcionamiento democrático, sino que también generan condiciones propicias para la emergencia de nuevas tensiones y riesgos. En contextos donde los mecanismos de intermediación se debilitan, la participación se erosiona y la representación se vuelve más personalista, los sistemas democráticos enfrentan presiones que pueden alterar sus reglas para operar. Esta dinámica reciente agrega una nueva capa de complejidad a las deudas en materia de igualdad política descrita en secciones anteriores y abre la puerta para hablar de posibles erosiones democráticas en la región.

2.5 Signos de la erosión democrática: ¿una crisis de la democracia en ALC?

Los procesos de erosión democrática no surgen de la nada; son el resultado de tensiones acumuladas en la calidad de la democracia —deudas que se arrastran desde las transiciones—, de la transformación más reciente de la representación política y de las presiones emergentes que se describen en la Parte II de este informe. En este contexto, la erosión democrática no se manifiesta necesariamente como un quiebre abrupto del orden institucional, sino como un proceso gradual de debilitamiento que afecta la capacidad de la democracia para funcionar de manera efectiva y legítima.

2.5.1 Rasgos de deterioro democrático

Los déficits identificados en la calidad de la democracia no operan de manera aislada. La persistencia de la desigualdad, las limitaciones en la inclusión política y las tensiones en torno a las libertades civiles convergen en un mismo punto: el debilitamiento de la representación. Esto ocurre porque la representación constituye el mecanismo a través del cual se articulan estas dimensiones. La desigualdad afecta el peso relativo de las voces en la toma de decisiones; la inclusión política determina quiénes logran participar en ese proceso; y las libertades inciden en cómo se forman y expresan las preferencias ciudadanas. Cuando estas dimensiones presentan déficits, el resultado es una representación distorsionada, en la que no todos los intereses son incorporados, no todas las voces tienen el mismo peso y no todas las preferencias se expresan en condiciones de libertad.

En este marco, las amenazas a la democracia en ALC han adoptado formas distintas a las del pasado. A diferencia de los quiebres abruptos asociados a golpes militares, los riesgos contemporáneos suelen surgir desde dentro de las propias instituciones democráticas, a menudo impulsados por líderes electos que, de manera gradual, buscan concentrar el poder político –particularmente en el ejecutivo–, debilitar los contrapesos institucionales o alterar las reglas del juego democrático (Pérez-Liñán *et al.*, 2019; Gamboa, 2022; Przeworski, 2023). Estos procesos no siempre implican un colapso inmediato del régimen, pero sí configuran trayectorias de degradación progresiva.

Una de las manifestaciones más preocupantes de estas dinámicas es el ensanchamiento del poder ejecutivo en detrimento de otros poderes del Estado. En distintos países de la región se observan procesos en los que el ejecutivo expande su capacidad de decisión y reduce la autonomía efectiva de instituciones clave como el poder legislativo, el poder judicial y los organismos de control. Estas tendencias suelen estar asociadas a formas de personalismo político que, aun cuando emergen de procesos electorales competitivos, tienden a concentrar poder y a debilitar los mecanismos de rendición de cuentas. El principal riesgo para la democracia no radica únicamente en la acumulación de poder en sí misma, sino en sus efectos sobre las condiciones de competencia política: cuando los contrapesos institucionales se erosionan, también lo hacen las garantías de equidad en la contienda, afectando la capacidad del sistema para procesar el conflicto político bajo reglas compartidas.

Estas dinámicas se expresan de manera particularmente visible en el ámbito electoral. En los últimos años, distintos países de la región han enfrentado presiones crecientes sobre la integridad de sus procesos electorales. Aunque en la mayoría de los casos las elecciones continúan cumpliendo estándares básicos de competencia y organización, han emergido dinámicas que tensionan su legitimidad y la confianza ciudadana en sus resultados.

Entre estas dinámicas destaca el debilitamiento –o intento de debilitamiento– de la independencia de las autoridades electorales, así como el cuestionamiento sistemático de los procesos y resultados electorales por parte de actores políticos. Como señala Romero Ballivián (2025), en la región han surgido "desafíos y riesgos para la calidad de las elecciones y la independencia e imparcialidad de las autoridades electorales", lo que introduce incertidumbre sobre uno de los mecanismos centrales de agregación de preferencias en democracia.

De manera creciente, estas tensiones se articulan a través de narrativas de fraude que buscan deslegitimar los procesos electorales en su conjunto, independientemente de su calidad efectiva. Como documenta De Icaza (2025), estas narrativas se apoyan en estrategias como la exageración de irregularidades, la amplificación mediática de errores menores, la difusión de desinformación y el uso coordinado de redes sociales y *bots*. Más recientemente, el uso de herramientas de IA ha potenciado la velocidad, el alcance y la sofisticación de estas estrategias, y ha amplificado su impacto sobre la opinión pública (ver capítulo 5). En este contexto, los ataques –en ocasiones personalizados– a las autoridades electorales han aumentado y se ha erosionado la confianza en las instituciones encargadas de garantizar la integridad del proceso democrático.

En su forma más extrema, estas dinámicas se acompañan de violencia política, incluyendo amenazas y, en algunos casos, el asesinato de candidatos, lo que restringe directamente la competencia electoral y limita la capacidad de la ciudadanía para ejercer su derecho a elegir en condiciones de libertad. Aunque este fenómeno no es generalizado en toda la región, su presencia en ciertos contextos constituye una señal particularmente preocupante del deterioro de las condiciones mínimas para la competencia democrática.

2.5.2 Capacidades de contención y respuesta democrática

A pesar de estas tensiones, la experiencia reciente de ALC también muestra que las democracias de la región conservan importantes capacidades de contención y respuesta. En múltiples casos, intentos de concentración de poder o de alteración de las reglas del juego democrático han encontrado límites efectivos en la acción de actores institucionales y políticos, y se ha evitado que procesos de erosión deriven en quiebres abiertos del orden democrático.

En particular, instituciones como los poderes judiciales, las autoridades electorales y, en algunos casos, los congresos han desempeñado un papel relevante en la contención de ciertas dinámicas regresivas. Asimismo, actores de la oposición, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación han contribuido a visibilizar y resistir los intentos de debilitamiento institucional. En contextos donde en el pasado crisis políticas de similar magnitud podrían haber desembocado en interrupciones abruptas del orden democrático, en la actualidad muchas de estas tensiones se han procesado dentro de marcos constitucionales.

Incluso en situaciones en las que se han producido retrocesos significativos, la trayectoria de la región muestra que estos

no siempre son irreversibles. En varios casos, se han frenado o revertido las dinámicas de erosión, o fueron seguidas por procesos de restauración democrática en plazos relativamente acotados. Esto sugiere que, si bien las instituciones pueden debilitarse, no necesariamente pierden por completo su capacidad de respuesta.

Sin embargo, estas capacidades de contención no deben interpretarse como garantía de estabilidad futura. En muchos casos, las democracias logran sostenerse a pesar de debilidades estructurales persistentes, más que gracias a su fortaleza institucional. La coexistencia de procesos de erosión y de capacidades de respuesta refleja, en última instancia, el carácter híbrido y tensionado de la democracia en la región: sistemas que, aun sin colapsar, operan bajo condiciones de creciente fragilidad.

2.5.3 ¿Una crisis de la democracia?

A la luz de estos procesos, resulta tentador caracterizar la situación de la democracia en ALC como una crisis. Sin embargo, esta lectura requiere matices. La región presenta un panorama heterogéneo en el que coexisten democracias relativamente estables con regímenes que se pueden calificar como no democráticos. Mientras en algunos países la competencia electoral y la alternancia en el poder se mantienen como rasgos consolidados, en otros se observan procesos de concentración política y debilitamiento institucional. De igual forma, junto con las amenazas a la democracia, también persisten las capacidades de respuesta y la defensa institucional que han logrado contener, en ciertos casos, las dinámicas regresivas.

Frente a este panorama mixto, muchos diagnósticos expresan un cierto "pesimismo democrático" (Bellolio, 2024). Esto se ve en los calificativos que se le asignan a la democracia. Se habla de una "democracia desconfigurada" (Peruzzotti, 2024), "en peligro" (Muñoz, 2023), "bajo asedio" (Ruiz Sandoval, 2023) o "asaltada" (Barrenechea *et al.*, 2024); y también se caracteriza a las democracias como "democracias lánguidas" (Luna, 2024) y "democracias fatigadas" (Alcántara Sáez, 2024). Se ha vuelto habitual decir que estamos frente a una crisis de la democracia.

Sin embargo, no todos concuerdan con esta calificación. Przeworski (2024, pp. 13-14 y 26) nota que la desigualdad política es un problema fundamental en la región y pone el foco en el peligro de la erosión de la democracia, pero estima que "la mayoría de las elecciones en América Latina están libres de fraude masivo, están bien organizadas y se llevan a cabo de manera eficiente" y que "la democracia parece sólida y vital en la mayoría de los países latinoamericanos". Weyland (2024) argumenta que el riesgo de quiebres de la democracia en América Latina es limitado, porque los líderes políticos que amenazan a la democracia solo tienen éxito cuando se combinan varias condiciones, algo que solo se da en algunos casos.

Enfocándose en el proceso electoral, Ballivián (2025, pp. 8-11) resalta que la tendencia reciente a desconocer resultados electorales y a presionar a los órganos electorales "desgasta la democracia" pero que, "aun así, las instituciones electorales de la región continúan, en general, cumpliendo con las tareas fundamentales y los estándares de integridad solo se sitúan por debajo de los de Europa occidental". Munck (2026, p. 15) documenta varias amenazas a la democracia, pero concluye que "no hay una crisis generalizada de la democracia en América Latina" y que "la generalización más amplia que se puede sostener es que las democracias latinoamericanas no son de alta calidad, pero han perdurado". Y otros analistas concuerdan a grandes rasgos con esta evaluación menos pesimista (Malamud, 2019, 2024; Holgado *et al.*, 2023; Mainwaring *et al.*, 2023; Freidenberg, 2024a, 2024b; Melo *et al.*, 2024).

Este informe documenta que, más que una crisis generalizada o un escenario de estabilidad consolidada, la democracia en la región atraviesa un proceso de transformación bajo tensión. Las instituciones continúan operando y, en muchos casos, logran contener intentos de regresión, pero lo hacen en un contexto de debilitamiento de la representación, desconfianza ciudadana y presiones crecientes. En este sentido, la caracterización de O'Donnell (2010) sobre democracias "extrañas y defectuosas, pero que sobreviven" sigue siendo, con matices, pertinente para la región. En resumen, podría decirse que la región tiene, en general, democracias imperfectas, pero duraderas.

El principal riesgo no radica necesariamente en el colapso inmediato de la democracia, sino en su degradación progresiva: la consolidación de sistemas que mantienen sus formas electorales, pero que operan con menores niveles de representación efectiva, menor capacidad de rendición de cuentas y una creciente desconexión entre la ciudadanía y las instituciones.

Esta trayectoria plantea un desafío central para la región: no solo preservar la democracia, sino reimaginarla. Como decía Norbert Lechner (1984), la lucha por la democracia es una lucha permanente, nunca acabada. Más que enfrentar el riesgo de su desaparición, la democracia en ALC enfrenta el riesgo de vaciamiento: de mantener sus formas, pero perder progresivamente su capacidad de representar, articular y responder a las demandas de la ciudadanía.

2.6 El papel del Estado: ¿un Estado para la democracia?

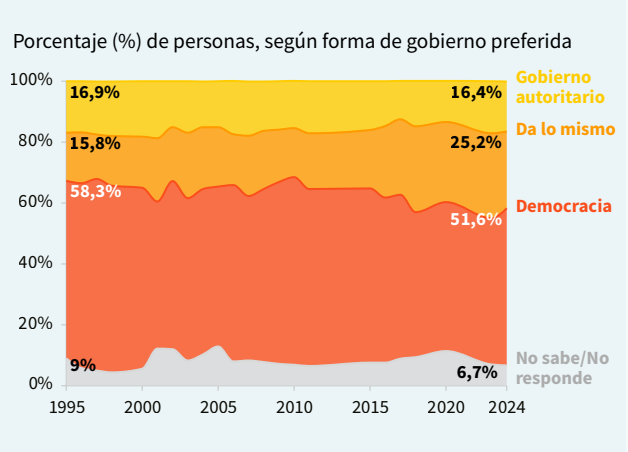
La calidad y la estabilidad de la democracia no dependen únicamente de sus reglas formales, sino también de las capacidades del Estado para hacerlas efectivas. Como se ha mostrado en las secciones anteriores, las tensiones en la representación política y los procesos de erosión democrática no se desarrollan en el vacío: se despliegan en estructuras estatales que pueden amplificar o contener estos procesos. Por ello, una pregunta central es si los Estados de ALC cuentan con las capacidades necesarias para sostener y de profundizar la democracia.

Recuadro 2.4 ¿Qué nos dicen las encuestas sobre el estado de la democracia?

Las encuestas son una fuente de información valiosa sobre las percepciones de la ciudadanía acerca de varias cuestiones relacionadas con la democracia. Y los datos de encuestas, de fuentes bien establecidas y creíbles como Latinobarómetro (2025a) y LAPOP (2023), nos ayudan a entender las actitudes y valores de la ciudadanía. Las encuestas son un instrumento indispensable para entender la realidad de la región. A la vez, es crucial interpretar estos datos con cuidado y, en particular, no asumir que se puede predecir qué pasará con la democracia sobre la base de ciertas tendencias que revelan estos datos.

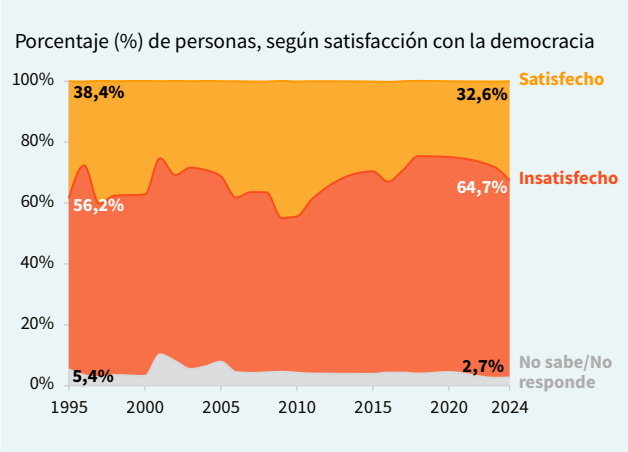
Es común citar las respuestas a ciertas preguntas, como las que miden el apoyo a la democracia y la satisfacción con ella, y notar si el apoyo está subiendo o bajando. Por ejemplo, como muestran los datos de Latinobarómetro (ver figura 2.17), el apoyo a la democracia en los últimos 15 años (2011-2024) ronda en promedio un 54,3% (Latinobarómetro, 2025b, p. 34).

Figura 2.17 El apoyo a la democracia como forma de gobierno se ha debilitado en ALC, mientras que la indiferencia va en aumento



Notas: La gráfica presenta las respuestas a la pregunta: "¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?": "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno"; "En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático"; "Nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático".
Fuente: Latinobarómetro (2025a).

Figura 2.18 La insatisfacción con la democracia ha aumentado en los últimos 30 años



Notas: La gráfica presenta las respuestas a la pregunta: "En general, ¿diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país?". La categoría "Satisfecho" agrupa "muy satisfecho" y "más bien satisfecho", mientras que "Insatisfecho" agrupa "no muy satisfecho" y "nada satisfecho".
Fuente: Latinobarómetro (2025a).

A su vez, los datos de Latinobarómetro (ver figura 2.18), muestran que la satisfacción con la democracia en los últimos 15 años (2011-2024) ronda en promedio en un 33,4% (Latinobarómetro, 2025b, p. 42).

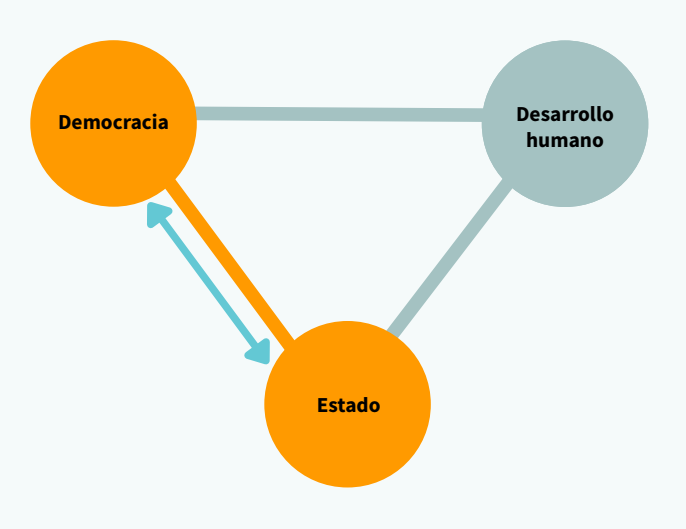
La cuestión principal es si podemos inferir algo acerca de las amenazas a la democracia y el futuro de la democracia de estos datos. Y no queda claro que las proyecciones que se hacen habitualmente en los medios, pero también en trabajos de académicos, sean válidas. Przeworski (2024, p. 8) opina que no hay evidencia de que las respuestas de las encuestas a preguntas sobre el apoyo o la preferencia por la democracia generen una amenaza para su supervivencia, y que estos datos no nos ayudan a predecir la erosión o el quiebre de la democracia. Una razón para ello es que la relación causal entre las respuestas a las preguntas de la encuesta y la erosión de la democracia depende de las acciones de los actores políticos organizados (Przeworski, 2024, p. 8). En la misma línea, Stokes (2025, p. 123) considera que la disminución del apoyo a la democracia como sistema de gobierno no parece haber precedido a la ola de erosión democrática de las primeras décadas del siglo XXI (ver también Geddes, 2025, pp. 16-18).

Este informe adopta un enfoque que concibe la democracia en estrecha relación con el Estado y el desarrollo humano. Desde esta perspectiva, el Estado cumple un papel doble: por un lado, como garante de los derechos, libertades y procedimientos que sostienen la democracia; por otro, como estructura que condiciona su funcionamiento efectivo y su capacidad de producir resultados de desarrollo. En este sentido, analizar la democracia en la región requiere examinar también si existe un Estado capaz de sostenerla.

La importancia del Estado para la democracia fue resaltada tempranamente por el PNUD en su primer informe regional sobre la democracia en América Latina, que subrayó que la vigencia de los derechos y las libertades democráticas depende de la capacidad del Estado para garantizarlos de manera universal (PNUD, 2004, p. 55). Desde entonces, la literatura ha profundizado en esta relación y ha mostrado que el Estado no solo enmarca el funcionamiento de la democracia, sino que incide directamente en sus trayectorias.

En primer lugar, el Estado juega un papel central en las trayectorias de erosión de la democracia. Estos procesos suelen iniciarse con la concentración del poder en el ejecutivo y pueden avanzar hacia la manipulación electoral, el fraude o la remoción inconstitucional de autoridades electas. En este contexto, instituciones estatales como el poder judicial, las autoridades electorales, el servicio civil y las fuerzas de seguridad pueden actuar como frenos o facilitadores de estos procesos. Cuando operan de forma politizada o bajo control personalista, potencian las amenazas a la democracia; cuando actúan con profesionalismo, autonomía y apego a la legalidad, pueden contenerlas (Cornell *et al.*, 2014; Bauer *et al.*, 2021; Munck, 2024; Andersen *et al.*, 2025; Geddes, 2025; Stokes, 2025).

Figura 2.19 **La relación entre la democracia y el Estado**



Fuente: Elaboración propia.

Más que enfrentar el riesgo de su desaparición, la democracia en ALC enfrenta el riesgo de vaciamiento: de mantener sus formas, pero perder progresivamente su capacidad de representar, articular y responder a las demandas de la ciudadanía.

En segundo lugar, más allá de la erosión, el Estado condiciona la calidad de la democracia. La democratización de las democracias —esto es, la capacidad de reducir brechas entre las prácticas existentes y los ideales democráticos— depende en gran medida de la acción sostenida del Estado. Esto implica no solo reconocer derechos formalmente, sino garantizar su ejercicio efectivo en todo el territorio. Como ha señalado O'Donnell (2008, 2010), la vigencia de la ciudadanía democrática requiere de un Estado capaz de extender su presencia y asegurar la aplicación universal de la ley.

En el caso de ALC, estas funciones se ven condicionadas por características estructurales de los Estados de la región. Diversos estudios coinciden en que los Estados latinoamericanos presentan configuraciones híbridas, que combinan elementos burocráticos relativamente profesionales y desarrollados (neoweberianos) con rasgos patrimoniales y debilidades persistentes en su capacidad institucional (Munck, 2024). Esta combinación genera efectos ambiguos sobre la democracia. Por un lado, permite cierto grado de institucionalización y funcionamiento estatal; por otro, abre espacios para el uso político del aparato estatal, la captura de instituciones y la utilización de recursos públicos con fines partidarios o personales.

Corrupción, captura y distorsión de la representación

Una dimensión crítica de las capacidades estatales en ALC es la persistencia de la corrupción como fenómeno estructural. Más allá de actos individuales o prácticas administrativas aisladas, la evidencia sugiere que en amplios sectores de la región la corrupción adopta formas sistémicas que afectan el funcionamiento mismo del Estado. En estos contextos, no se trata únicamente de incumplimientos de la ley, sino de la distorsión de funciones públicas centrales, donde el poder delegado se utiliza para beneficiar intereses privados en detrimento del interés general (Ugaz, 2026). En este sentido, no solo debilita la integridad de las instituciones, sino que distorsiona el funcionamiento mismo de la democracia.

Este tipo de dinámicas se expresa con particular intensidad en lo que la literatura denomina "gran corrupción": prácticas que involucran a actores con alto poder político o económico y que tienen la capacidad de influir en decisiones estratégicas del Estado, desde la asignación de contratos públicos hasta la formulación de políticas. A diferencia de la corrupción administrativa, estos fenómenos no solo generan pérdidas económicas significativas, sino que reconfiguran los incentivos del sistema político, erosionan la competencia democrática y debilitan los mecanismos de rendición de cuentas (Ugaz, 2026).

Recuadro 2.5 Las características de los Estados latinoamericanos

Una importante literatura estudia y caracteriza los Estados en América Latina. El informe *La democracia en América Latina* (PNUD, 2004, pp. 62-64) se refirió a una "estatalidad trunca" (ver también O'Donnell, 2008, p. 49). Cameron (2024, p. 306) considera que los Estados latinoamericanos ocupan un lugar intermedio entre los Estados predatorios, que no poseen "burocracias coherentes" (en el sentido weberiano), "autonomía de los intereses privados" y "la capacidad para evitar que los funcionarios persigan sus objetivos personales", y los Estados desarrollistas, que tienen "un nivel alto de coherencia profesional y burocrática y de 'autonomía enraizada'" en relación con los intereses privados. A su vez, Cortázar Velarde (2025, pp. 165-166) afirma que América Latina tiene Estados que "muestran configuraciones organizacionales que varían desde formas burocráticas que se acercan a la racionalidad weberiana –algunas con elementos tomados de las perspectivas gerencialistas–, hasta formas que podrían considerarse preburocráticas, que responden a formas de patrimonialismo y mantienen débiles capacidades" y que los Estados latinoamericanos "siguen en gran medida sumergidos en prácticas y organizaciones en algún grado pre o burocráticas".

Muchos estudios ponen el foco en la capacidad del Estado, un concepto amplio que comúnmente incluye cuestiones como los recursos que maneja el Estado y varios aspectos del servicio civil y los servicios de seguridad pública, y distinguen entre los distintos Estados en América Latina en términos de su capacidad (Hanson *et al.*, 2021).

Algunos estudios se enfocan en el servicio civil y usan datos cuantitativos que permiten comparaciones entre los países. Por ejemplo, un trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) elabora un Índice de Desarrollo del Servicio Civil para 2011/2013 que, a grandes rasgos, distingue entre los países que están por encima del promedio (Chile, Brasil, Costa Rica, Uruguay, Colombia, México y República Dominicana), y otro grupo por debajo (Nicaragua, El Salvador, Panamá, Perú, Paraguay, Guatemala, Bolivia, Ecuador y Honduras) (Iacoviello *et al.*, 2014, p. 21). En general, tales estudios también muestran que la calidad del servicio civil dentro de la administración pública de un país es heterogénea (Echebarría *et al.*, 2007, pp. 164-170; Chudnovsky, 2021; Panizza *et al.*, 2022).

Desde esta perspectiva, la corrupción no es solo un problema de gobernanza, sino un mecanismo de desigualdad política (Hellman, *et al.*, 2000; Kaufmann y Vicente, 2011).

En ALC, estos patrones se reflejan en niveles persistentemente elevados de corrupción. Según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2024 de Transparencia Internacional, la región registra un promedio de 40,3 puntos –tres puntos por debajo del año anterior– en una escala donde 100 representa niveles muy bajos de corrupción y 0 niveles muy altos (ver figura 2.20). Más aún, la mayoría de los países de la región se ubica en rangos entre 10 y 39 puntos, lo que indica situaciones altamente deficitarias en términos de integridad pública. Esta situación no es coyuntural: históricamente, ALC no ha logrado superar el umbral de los 50 puntos en este indicador, lo que sugiere la persistencia de equilibrios estructurales de corrupción en la región (Transparencia Internacional, 2024; Ugaz, 2026).

Estos niveles no solo afectan la eficiencia del Estado, sino que inciden directamente en la legitimidad democrática. La corrupción erosiona la confianza ciudadana en las instituciones, reduce el apoyo a la democracia y debilita la disposición de los ciudadanos a participar en la vida pública, generando un vínculo directo entre corrupción y deterioro del sistema democrático (Ugaz, 2026; IDEA Internacional, 2023).

Asimismo, la corrupción actúa como un mecanismo que reproduce y profundiza las desigualdades existentes. Al desviar recursos públicos, distorsionar decisiones de política y limitar el acceso equitativo a bienes y servicios, contribuye a que las brechas económicas se traduzcan en desigualdades políticas. De este modo, no solo limita la capacidad del Estado para generar resultados de desarrollo, sino que también afecta su capacidad de representar de manera equitativa a la ciudadanía (Ugaz, 2026).

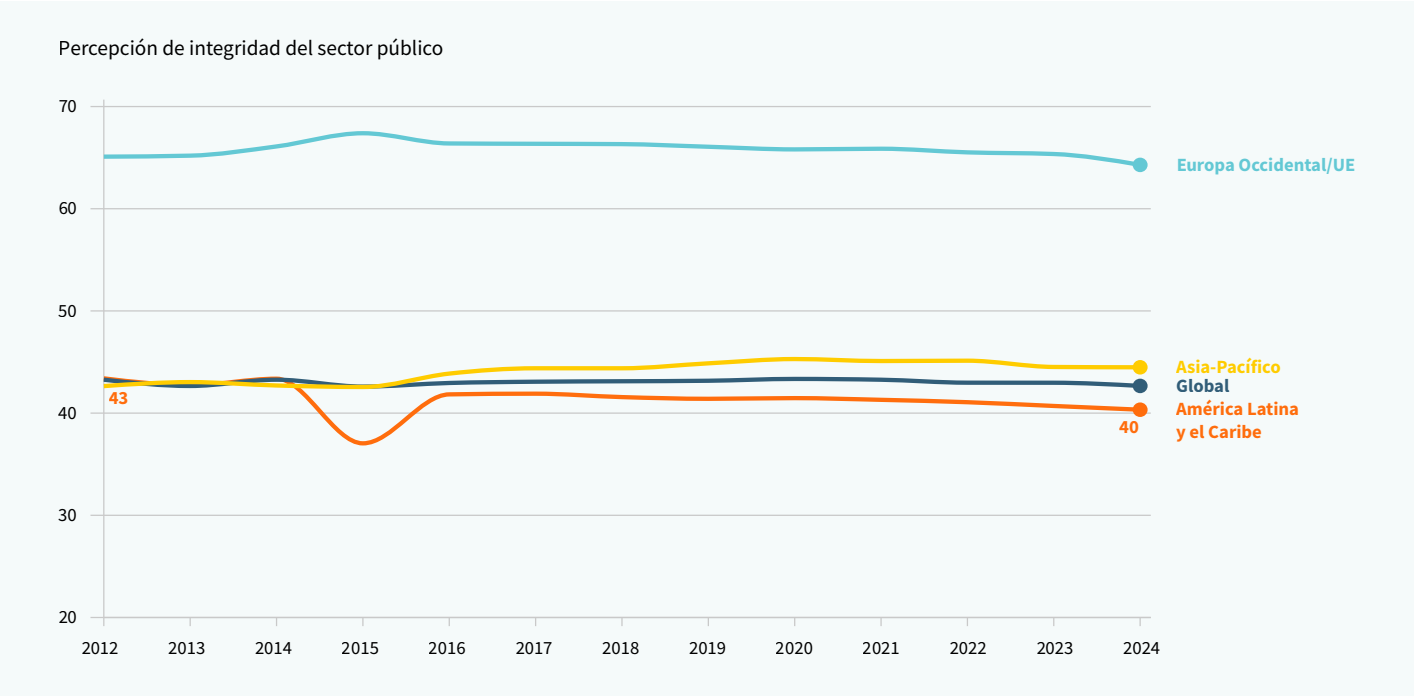
Estas dinámicas refuerzan la idea de que la calidad de la democracia en la región no puede entenderse sin considerar el papel de la corrupción en el funcionamiento del Estado. Allí donde la corrupción se vuelve estructural, el Estado no solo pierde capacidad de acción, sino también su capacidad de operar como garante imparcial del interés público (Ugaz, 2026).

Estas dinámicas se articulan, además, con otras formas de debilitamiento estatal. Distintos estudios han documentado que la corrupción constituye un componente central en la operación del crimen organizado, facilitando la captura o cooptación de instituciones públicas, especialmente a nivel subnacional (GI-TOC, 2023).

Presencia desigual del Estado

Una dimensión crítica de estas limitaciones se manifiesta en la capacidad y presencia territorial del Estado. En varios países de la región, el Estado no logra ejercer plenamente el monopolio de la coerción, ni garantizar derechos fundamentales en todo su territorio (Ceriani, López-Calva y Restrepo-Oyola, 2025).

Figura 2.20 La percepción de la integridad institucional en ALC está por debajo del promedio global



Nota: La percepción de integridad en el sector público fue analizada por medio del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). El IPC mide la percepción del nivel de corrupción en el sector público en una escala de 0 a 100, en la que 0 representa una alta percepción de corrupción y 100 representa una alta percepción de integridad.
Fuente: Cálculos del PNUD con base a Transparency International (2024).

Una expresión particularmente visible de esta debilidad es la expansión del crimen organizado y el uso sistemático de la violencia en determinadas zonas. Este fenómeno no solo constituye un problema de seguridad pública, sino que afecta directamente el funcionamiento de la democracia: restringe la competencia electoral, amenaza y elimina actores políticos, y condiciona la acción de los gobiernos, especialmente a nivel subnacional (Schedler, 2022; Ley, 2024). De esta manera, el crimen organizado puede entenderse como una manifestación de un Estado que no logra cumplir una de sus funciones más básicas, con consecuencias directas sobre la calidad de la democracia.

Estas limitaciones también se expresan en la desigualdad territorial a nivel de la garantía de los derechos políticos. Aunque las democracias se basan en la premisa de que los derechos se ejercen de manera uniforme en todo el territorio nacional, en la práctica esto no ocurre en muchos países de la región. La evidencia sobre regímenes subnacionales muestra que los estándares democráticos varían significativamente entre regiones, lo que da lugar a contextos donde la competencia política es restringida, la libertad de expresión, limitada y el acceso al poder se concentra en élites locales o incluso en dinastías políticas (Gibson, 2012; Giraudy, 2015; Behrend *et al.*, 2016; Eaton, 2017; Gervasoni, 2018; Cameron, 2024). En estos casos, la debilidad del Estado central para hacer efectivo el imperio de la ley permite la persistencia de enclaves autoritarios dentro de regímenes formalmente democráticos (O'Donnell, 2010).

En conjunto, estas dinámicas revelan que la democracia en la región no solo enfrenta desafíos a nivel nacional, sino también profundas asimetrías territoriales que limitan el ejercicio efectivo de la ciudadanía. Allí donde el Estado no está presente —o está presente de manera parcial, desigual o capturada— la democracia pierde capacidad para garantizar derechos, procesar conflictos y sostener condiciones mínimas de competencia política.

En este sentido, ALC cuenta con Estados para la democracia, pero de manera incompleta y desigual. Estas limitaciones no solo afectan la capacidad de contener procesos de erosión democrática, sino también la posibilidad de traducir la representación política en resultados efectivos. Sin embargo, la relación entre democracia y Estado es recíproca: así como las debilidades estatales condicionan la democracia, la propia democracia constituye una herramienta fundamental para impulsar reformas que fortalezcan al Estado. Por lo tanto, uno de los principales desafíos para la región no es solo preservar la democracia, sino construir un Estado capaz de sostenerla, profundizarla y hacerla efectiva en todo el territorio.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de democracia y desarrollo?

Por Luis F. López-Calva
Director Global del Departamento de Pobreza y Equidad del Banco Mundial y ex Director del Buró Regional para América Latina y el Caribe del PNUD

En México a principio de los años ochenta, el historiador Enrique Krauze escribió un artículo titulado "Por una democracia sin adjetivos", que tuvo una enorme influencia. Era entendible, en ese momento, dada la traumática experiencia de la región con las dictaduras militares y los gobiernos autoritarios de distintos tipos de ideología, que el énfasis estuviera en la necesidad de buscar un contexto menos autoritario y más democrático en términos de proceso y legitimación de la delegación y el ejercicio de la autoridad.

Sin embargo, esa idea de la "democracia sin adjetivos" es hoy insuficiente. Hablar hoy de una democracia sin adjetivos es, de hecho, una noción hegemónica en la que democracia se concibe como una sola forma de institucionalidad, referida a una forma específica de democracia liberal que toma como referencia los países occidentales avanzados. "*The road to Denmark*", en palabras de Francis Fukuyama.

Si bien ése es un referente esencial, hoy es necesario entender los distintos elementos que constituyen aquello a lo que nos referimos con "democracia" y que, fundamentalmente, se refiere a un proceso competitivo de acceso al poder y de controles al mismo mediante pesos y contrapesos institucionales. Estos elementos constitutivos de un proceso representativo, participativo y acotado de ejercicio del poder delegado tienen matices y particularidades referidas a su contexto. Cuando hablamos de democracia y desarrollo nos referimos a la institucionalidad como instrumento, donde el objetivo es la existencia de un entorno de reglas y políticas públicas que garanticen las condiciones para la libertad efectiva de los individuos. Esta libertad efectiva consiste en la capacidad de los individuos, en términos de posibilidades objetivas y subjetivas, de elegir entre opciones de vida que valoran. Eso es democracia para el desarrollo.

Existen cuatro elementos esenciales que históricamente han definido la institucionalidad que, en un determinado marco de referencia occidental, se conoce como "democracia". Primero, la existencia de partidos políticos que compitan, que tengan principios programáticos identificables y estructuras de organización y movilización política. Segundo, procesos electorales limpios, transparentes, en donde las personas puedan votar por los candidatos que consideren que mejor representan sus intereses de manera libre e independiente. Tercero, un ambiente normativo en el que la organización y la movilización sociales pacífica complementen la dinámica política, de manera que puedan levantarse nuevas aspiraciones legítimas de grupos e individuos. Finalmente, debe existir el espacio para una deliberación pública de calidad, informada y libre.

Estos cuatro elementos están presentes históricamente en todos los casos exitosos de sociedades de "acceso abierto", en el lenguaje de la ciencia política occidental moderna. Estos son concretamente los elementos a los que nos referimos con el concepto general de "democracia", que se ha utilizado sin definición concreta, y en el debate se ha apelado a su referente hegemónico. Al descomponer el concepto en sus elementos constitutivos, es imposible que la "democracia" no tenga adjetivos. Existen en ese concepto elementos de representación (democracia representativa), elementos de participación directa (democracia participativa), aspectos de delegación colectiva de autoridad (democracia delegativa) y aspectos referidos a la contraposición libre de ideas, aspiraciones e intereses (democracia deliberativa). Los elementos representativos, participativos, delegativos y deliberativos de la democracia deben ser adecuados al contexto y deben evolucionar conforme a las condiciones sociales objetivas.

> **Cuando hablamos de democracia para el desarrollo nos referimos a crear las condiciones de participación en las decisiones colectivas y de resultados objetivos para las personas que garanticen su libertad efectiva y su bienestar.**

El acervo de capital institucional colectivo que deriva de estos elementos es la legitimidad. Primero, la legitimidad de proceso. Como resultado del buen funcionamiento de los cuatro elementos mencionados anteriormente, los individuos y grupos pueden hacer valer sus aspiraciones e intereses en

el proceso político. Segundo, la historia política comparada muestra que estos procesos de inclusión, corrección de políticas y reglas, así como de resolución de conflictos, deriva en mejores resultados en términos socioeconómicos. Esta última es la legitimidad de resultados. Históricamente, déficits de legitimidad de proceso o de resultados derivan en tensión social, y en una redefinición de equilibrios políticos temporalmente estables.

Por lo tanto, lo que construye el capital fundamental de la democracia y el pilar esencial de cualquier estabilidad y prosperidad pacífica, en el largo plazo, es la legitimidad. Tradicionalmente, la legitimidad vía proceso es lo que se ha llamado "gobernabilidad democrática". La legitimidad vía resultados es lo que se ha llamado "gobernanza efectiva". La gobernabilidad democrática, en palabras de Krauze, "genera dignidad, no divisas"; se evalúa por la integridad del proceso, no por la valoración de resultados. La gobernanza efectiva, por su parte, es la que genera las condiciones objetivas para el avance social. En referencia a las ideas de Amartya Sen en relación con el concepto de desarrollo como libertad efectiva (Sen, 1999), la legitimidad de proceso defiende el valor intrínseco de la libertad; la legitimidad de resultados, el valor instrumental de la oportunidad.

El informe sobre democracia publicado por las Naciones Unidas a principios del siglo XXI hacía énfasis en que la construcción de una democracia enfocada en proceso (y, en gran medida, limitada a lo electoral) no se reflejaba en los resultados que las personas en la región esperaban (PNUD, 2004). Es decir, había un déficit de legitimidad vía gobernanza efectiva. Los procesos de transición política en la región de Latinoamérica no se acompañaron de gobernanza efectiva, ni hicieron énfasis equivalente en los cuatro pilares constitutivos de la infraestructura institucional de las sociedades de acceso abierto, haciendo énfasis en el pilar electoral. Hoy, veinte años después de aquel informe, la situación es más compleja: Latinoamérica tiene un profundo déficit de legitimidad tanto vía proceso como de legitimidad vía resultados. A pesar de esto, la transición no fue inocua. En su mayoría, con casos conocidos de colapsos democráticos profundos, los procesos electorales siguen siendo creíbles y respetados por las partes que en ellos compiten.

Por último, para completar un breve ejercicio de claridad conceptual, hablemos de un concepto referido constantemente en la literatura y el debate público como indicador del estado de las democracias: la confianza. La confianza en las instituciones es, usando una analogía, el equivalente a nuestra temperatura corporal. Es la temperatura del cuerpo social. Constituye un indicador, un síntoma, que refleja el acervo existente de legitimidad. Un bajo nivel de confianza es un signo de alerta porque refleja déficits de legitimidad. Así, la única forma de "construir confianza" es mediante la inversión en legitimidad por las únicas dos vías mencionadas anteriormente.

Por eso, cuando hablamos de democracia para el desarrollo nos referimos a crear las condiciones de participación en las decisiones colectivas y de resultados objetivos para las personas que garanticen su libertad efectiva y su bienestar. Para crear esas condiciones se requieren cuatro pilares fundamentales. Primero, organizaciones políticas que compitan, que tengan identidad programática y capacidad de organización y movilización. Segundo, procesos electorales transparentes, limpios y creíbles. Tercero, espacio de acción colectiva y de movilización social que permitan la innovación y la renovación de las aspiraciones de todos los individuos en la sociedad. Y, finalmente, un contexto permanente de discusión y de liberación pública informada, basada en evidencia y de calidad. Estos cuatro elementos derivan en el capital político esencial: la legitimidad. La acción para construir "democracia" requiere consciencia del ámbito en el que se actúa: el representativo, el participativo, el delegativo y el deliberativo. El espacio de acción es amplio, pero el tiempo, retomando las ideas de Krauze (1984), es limitado: el de nuestras vidas.

De la sombra de las dictaduras al super ciclo electoral: Un testimonio desde la Observación Electoral

Por Isabel de Saint Malo de Alvarado
Vicepresidenta y Canciller de Panamá (2014–2019)

Hace treinta y cinco años, terminé mis estudios universitarios en los Estados Unidos mientras mi país –Panamá– seguía bajo la dictadura de Manuel Antonio Noriega. Iniciar mi carrera profesional en casa no era posible: mi familia participaba activamente en la lucha contra el régimen.

Tuve entonces la gran oportunidad de comenzar en el Centro para la Democracia en Washington D.C., una organización bipartidista, sin fines de lucro, que promovía el retorno de las democracias en todo el mundo. En América Latina, su labor se centraba en la observación electoral y en apoyar procesos de apertura democrática.

En ese entonces, varios países seguían bajo regímenes autoritarios: Paraguay, Cuba y Haití continuaban sin elecciones libres; en Chile, Pinochet seguía en el poder, aunque ya había perdido el plebiscito de 1988. Brasil, Argentina, Uruguay, Perú, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Colombia habían alcanzado recientemente sus transiciones democráticas. La región avanzaba, pero el derecho al voto aún era una conquista.

Treinta años después, entre 2021 y 2024, tuve el privilegio de presidir cuatro Misiones de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Ecuador (2021 y 2023), Costa Rica (2022) y El Salvador (2024). En cada una de estas elecciones presidenciales fui testigo no solo del ejercicio del sufragio, sino del traspaso del poder como resultado de la voluntad ciudadana. Aunque ningún proceso electoral es perfecto y los informes de estas cuatro Misiones de Observación Electoral cuentan con amplios hallazgos y recomendaciones; en dichos comicios la ciudadanía pudo ejercer su derecho al voto y en términos generales, los procesos fueron competitivos, pacíficos y bien administrados.

Hemos pasado de pelear por si se celebra una elección a analizar cómo se celebran: el financiamiento político, la participación de mujeres, la confianza en el sistema y la percepción democrática. El llamado "super ciclo electoral" entre 2021 y 2024 –cuando casi toda América Latina acudió nuevamente a las urnas– es evidencia de la institucionalización del voto. Este progreso es innegable.

Pero la lucha no ha terminado. Hoy enfrentamos desafíos distintos pero igualmente complejos: la corrupción, el debilitamiento del Estado de Derecho, la penetración del crimen organizado y el descontento ciudadano. Que el hecho de que elegir y des-elegir gobernantes ya no sea el principal obstáculo es un logro democrático que debemos proteger con celo. Pero no podemos conformarnos, las democracias latinoamericanas aún tienen una deuda pendiente: transformar elecciones libres en bienestar tangible para las mayorías.

Para lograrlo, debemos comprometernos a construir grandes pactos sociales dentro de cada país, recuperar la confianza mediante una escucha activa de la diversidad ciudadana y proyectar una nueva agenda que articule seguridad, igualdad y derechos. Ese es el nuevo campo de batalla democrático. Y ese debe ser, ahora, nuestro mayor compromiso colectivo.

Los nuevos consensos que reflejen las demandas del siglo XXI requieren convocar a todos los sectores —sociedad civil, empresa privada, academia y comunidades marginadas— en procesos de diálogo nacional para redefinir prioridades. Sin acuerdos sociales legítimos, las reformas estructurales para el bienestar son vulnerables a los vaivenes políticos y capturadas por intereses particulares.

Mirando hacia el futuro, nuestra misión es que la democracia no se agote en el ritual del día de la elección, sino que actúe como motor continuo de progreso social. Cada voto debe convertirse en políticas concretas que enfrenten la corrupción, refuercen el Estado de Derecho y garanticen seguridad, y oportunidades para todos. Solo si transformamos la voluntad ciudadana en resultados tangibles honraremos el legado de quienes conquistaron el sufragio y construiremos una democracia capaz de responder a los desafíos de nuestro tiempo.

Los partidos políticos y su exigencia de renovación en América Latina

Por Gerardo Caetano
Historiador, politólogo, y presidente de la Academia de Letras del Uruguay

Como parte de una auténtica crisis civilizatoria, las mutaciones profundas de la política parecen configurar todo un signo de nuestro tiempo. En el marco de este contexto, muchos intelectuales en el mundo han venido focalizando su mirada analítica en el registro de distintos procesos que formarían parte de esta mutación: "liderazgos encarnados" o "de opinión"; "ciudadanías atomizadas y constantes"; "representaciones ciudadanas contingentes y episódicas"; "elecciones como promotoras de constitución de escenas con inducción de identidades"; "desprestigio de los partidos" y su sustitución por "formaciones breves y encolumnadas tras liderazgos de diverso porte"; entre otros fenómenos que podrían citarse.[1]

Algunos autores ya clásicos, como Bernard Manin, apuntan como elemento central de este proceso a la "crisis de la representación", expresada en la "erosión de las fidelidades partidarias", en las transformaciones que generan en los propios partidos "la creciente volatilidad de su entorno", lo que los vuelve "más flexibles y más reactivos de lo que eran en el pasado, (...) más atentos a la opinión y a las expectativas de los ciudadanos". En su perspectiva de análisis, también opera en esa dirección el "aumento de la participación política no institucionalizada", asociada a la emergencia de "nuevas formas de activismo".[2]

Para el estudio de estos procesos, otro autor clásico como Pierre Rosanvallon ha introducido el concepto de "contrademocracia" y la afirma en primer término como expresión política de la "sociedad de la desconfianza". "La historia de las democracias reales —señala el autor francés— es indisociable de una tensión y un cuestionamiento permanentes. (...) (En virtud de ello), se ha formado todo un entrecruzamiento de prácticas, (...) de contrapoderes sociales informales y también de instituciones, destinadas a compensar la erosión de la confianza mediante una organización de la desconfianza. No se puede pensar la democracia y rehacer su historia sin ocuparse de estas últimas formas".[3] En esta perspectiva de Rosanvallon, los partidos y movimientos democráticos tienen que renovar sus roles tradicionales, pero también tienen que abrirse a admitir, y aun a alojar en su seno, formas de apertura ante las exigencias de esta "democracia de la desconfianza organizada", con todas sus implicaciones de diversa índole. La "legitimidad de origen" tiene que renovarse de manera permanente en la "legitimidad de ejercicio".

Pese a este requerimiento central de transformaciones impostergables en los partidos y organizaciones afines, tampoco se debe menoscabar la fuerza de varios tropismos autoritarios que han influido en la América Latina contemporánea. En términos de simple reseña señalemos algunos de entre los más relevantes:

i) las tentaciones "populistas" y polarizadoras, que tienden a presuponer que no puede haber transformaciones estructurales de importancia sin el establecimiento discursivo de "oposiciones irreductibles", con la unificación de la "nación" y el "pueblo" enfrentados contra sus "enemigos", tradicionales o emergentes; ii) las derivas autoritarias de los gobiernos, con especial énfasis en los desempeños de las derechas alternativas y sus programas de restauración de "arcadias regresivas", pero también mediante la incorporación del registro indispensable de giros dictatoriales y opresivos en regímenes autodefinidos como "progresistas" o "nacional-populares"; iii) el claro empoderamiento militar en el continente, reflejado en la expansión de los roles propiamente políticos de las Fuerzas Armadas, su incorporación directa a funciones gubernamentales o a través de la emergencia de liderazgos y partidos "militares" que comparecen en las urnas; iv) el surgimiento de liderazgos mesiánicos, por lo general de *outsiders* —aunque no siempre— que alcanzan popularidad a través de la antipolítica y de discursos radicales, con agendas extremistas y regresivas, a menudo amplificadas a través de las redes sociales y con penetración en sectores marginales.

¿Cómo los partidos y las organizaciones tradicionales de la sociedad civil pueden alojar este tipo de nuevos activismos fundados en esa "democracia de la desconfianza"? ¿Cómo pueden hacerlo sin traicionar sus roles más clásicos que, en clave de profunda renovación, siguen siendo también importantes en los nuevos contextos? ¿Cómo pueden combinar al mismo tiempo estas dos dinámicas aparentemente irreconciliables, en particular desde roles de gobierno o desde perspectivas de oposición constructiva? Por cierto que estas y otras preguntas que emergen tras el diagnóstico no resultan sencillas de contestar en forma responsable. Sin embargo, se pueden insinuar algunas pistas abiertas para la discusión: pareciera sensato evitar la contestación automática y negacionista respecto de la legitimidad de este otro tipo de protestas emergentes. También resulta razonable no tener aspiraciones

monopolistas en cuanto a la representación institucional o informal de los ciudadanos, desde una lógica de mayor apertura a una política democrática más amplia, fluida y, con seguridad, imprevisible en muchos de sus aspectos. Por cierto, será también inevitable abrirse a nuevas formas de liderazgo, de organización, de movilización, de elaboración programática, entre otras.

Teniendo en cuenta las dificultades y la indeseabilidad de cualquier posición absolutista o puramente "normativa" en sociedades democráticas, a la hora de respetar la heterogeneidad de la América Latina contemporánea, no se puede aspirar a recetas aplicables a tan distintos contextos. Lo que sí se puede (y hasta resulta cada vez más indispensable) es la renovación de una discusión político-intelectual de proyección efectivamente internacional y continental, en la que sea posible debatir de manera consistente y sin "dobleces" sobre ciertos "filtros conceptuales" indispensables para la calificación de una democracia genuina, con actores centrales en los partidos.[4]

Ello apunta, por ejemplo, a precisar con rigor qué pertenece o no al ámbito de la política democrática; cómo incorporar las dimensiones de edad, género, territoriales, comunitarias y étnicas en la fragua de nuevos sistemas políticos que legítimamente puedan reivindicar su condición inclusiva; qué reglas y comportamientos preservan la posibilidad del ejercicio en plenitud de la soberanía popular, la no concentración del poder, la independencia de los Poderes, la rendición de cuentas y la "normalización" de la alternancia en el gobierno. También supone analizar a qué democracia aspiramos y cómo es que las actuales democracias han devenido en ser lo que son a través de los avatares de nuestras historias. Significa, en su dimensión más profunda, la rediscusión de la legitimidad del poder y de su ejercicio concreto en el día a día, desde una apertura mucho mayor a la legitimación responsable de esos nuevos activismos emergentes, sin ingenuidades, pero con la máxima grandeza.

Los índices definidores y operativos de una democracia enfrentan actualmente desafíos importantes en ciertos aspectos inéditos. Los indicadores tradicionales de autores clásicos como Robert Dahl (derecho al voto, a ser elegido, a la competencia política, elecciones libres y justas, libertad de asociación, de expresión, existencia de fuentes alternativas de información, solidez de las instituciones, sustentabilidad de las políticas públicas, etc.), en su aplicabilidad concreta a las condiciones de muchos países del Planeta, enfrentan exigencias renovadas.[5]

Si resulta por demás claro que en América Latina las definiciones procedimentales minimalistas siempre son importantes, pero también insuficientes, también se ven interpeladas hoy la aplicabilidad y conceptualización de definiciones de democracia desde opciones ampliadas o maximalistas (que incorporan otros indicadores, como la concreción de niveles básicos de equidad socioeconómica y mayores niveles de participación popular, que integren nuevas formas de control sobre el poder a partir de estas ciudadanías de la desconfianza que han emergido en rechazo a procesos de corrupción y de abuso inadmisibles).

Las mutaciones de la democracia en ALC, inscritas —por cierto— en procesos que son globales, pero que tienen particularidades regionales, devienen en suma en desafíos novedosos e inciertos, también radicales, con los partidos nuevamente como actores centrales, pero desafiados. En la erosión de las convicciones democráticas, en las renuncias a la ética como principio de identidad y en el respaldo internacional dado a regímenes claramente dictatoriales, los partidos políticos pueden perder la legitimidad duramente ganada durante décadas en la promoción de las luchas populares y en la resistencia a las dictaduras del terrorismo de Estado.

La cuestión democrática vuelve a constituirse en un eje de interpelación central. Sin transformaciones radicales será muy difícil que los partidos retomen un liderazgo democrático indispensable y sin cortapisas, sin relativismos ni doble moral, en momentos en que lo que vuelve a estar en juego en el continente es precisamente eso: la democracia política y social como sustento de la convivencia y de los derechos, de las libertades y de la igualdad. Ningún partido o movimiento que se proclame democrático puede dar la espalda a estas demandas renovadas.

Notas

1. Isidoro Cheresky ha sido uno de los autores latinoamericanos que más ha insistido en este punto.
2. Manin, B. (2015). La democracia de audiencia revisitada. En Rocío Annunziata, ¿Hacia una mutación de la democracia? (pp. 19 a 41). Prometeo.
3. Rosanvallon, P. (2007). La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza. Manantial, pp. 21- 27.
4. Rosanvallon, P. (2012). La sociedad de iguales. Manantial.
5. Dahl, R. (1991). La democracia y sus críticos. Paidós.

Referencias

Agência Brasil (2024). *Brazil proposes new SDG focused on ethnic-racial equality*. https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/direitos-humanos/noticia/2024-11/brazil-proposes-new-sdg-focused-ethnic-racial-equality

Alcántara Sáez, M. (2024). *Huellas de la democracia fatigada*. Océano Atlántico Editores.

Aldrich, J. H. (1995). *Why parties? The origin and transformation of political parties in America*. University of Chicago Press.

Andersen, D. D. E., Knutsen, C. H. y Skaaning, S. E. (2025). Dimensions of State Capacity and Modes of Democratic Breakdown. Political Studies. https://doi.org/10.1177/00323217251344758

Araújo, C., García, I. (2006). Latin America: the experience and the impact of quotas in Latin America. In: Drude Dahlerup *Women, quotas, and politics*. New York: Routledge.

Argentina (2025). *Decreto 340/2025: límites al derecho de huelga y facultades de intervención sindical*. Sistema Argentino de Información Jurídica.

Arrow, K. J. (1951). *Social choice and individual values*. Wiley; Chapman & Hall.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm

Baiocchi, G., Heller, P., y Silva, M. K. (2011). *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*. Stanford University Press.

Banco Mundial (2017). Governance and the Law. https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017

Banco Mundial (2019). *Paraguay: Systematic country diagnostic*. https://documents1.worldbank.org/curated/en/827731530819395899/pdf/Paraguay-SCD-06292018.pdf

Banco Mundial (2023). *Worldwide Governance Indicators (WGI): Control of Corruption*. https://info.worldbank.org/governance/wgi/

Banco Mundial (2024). *Portal de datos de género*. https://genderdata.worldbank.org/en/indicator

Barrenechea, R. y Vergara, A. (eds.) (2024). *Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)*. Fondo Editorial Universidad del Pacífico.

Bauer, M. W., Peters, B. G., Pierre, J., Yesilkagit, Kutsal y Becker, S. (eds.) (2021). *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge University Press.

Behrend, J. (2024). Variaciones subnacionales en el imperio de la ley en Argentina: dinastías políticas, alternancia de las élites y el rol de la Corte Suprema". En J. Behrend y L. Whitehead (eds.), *El imperio de la ley, el desarrollo y la democracia en América Latina*. (pp. 111-129). CAF.

Behrend, J. y Whitehead, L. (eds.) (2016). *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*. Johns Hopkins University Press.

Bellolio, C. (2024). *La era del pesimismo democrático*. Debate.

Bizzarro, F., Hicken, A., y Self, D. (2020). *The V-Dem Party Institutionalization Index (Draft v.7, April 26, 2020)*. https://www.darinself.com/assets/files/party_institutionalization_index_2020.pdf

Bogliaccini, J. A. y Madariaga, A. (2024). The Discreet Charm of the Oligarchy: Conceptualizing Material Power and Opportunity Hoarding. *Business and Politics*, *26(4)*, pp. 1-22.

Brollo, F., y Troiano, U. (2016). What happens when a woman wins an election? Evidence from close races in Brazil. *Journal of Development Economics, 122*, 28–45. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2016.04.003

Cameron, M. A. (2024). Los aparatos estatales latinoamericanos y el imperio de la ley". En J. Behrend y L. Whitehead (eds.), *El imperio de la ley, el desarrollo y la democracia en América Latina*. (pp. 303-318). CAF.

Caminotti, M. (2009). *En el nombre de la democracia. La invención del cupo femenino y la difusión subnacional de leyes de cuotas de género en Argentina*. Tesis de Doctorado, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

Caminotti, M., y Freidenberg, F. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas Y Sociales*, *61*(228), 121–144. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182016000300121

CEQ Instituto (2026). *CEQ Data Center on Fiscal Redistribution*. Universidad de Tulane. https://commitmentoequity.org/datavisualization/

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010). *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL* (LC/G.2432(SES.33/3)). CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/13309-la-hora-la-igualdad-brechas-cerrar-caminos-abrir-trigesimo-tercer-periodo

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024). *CEPALSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es

Ceriani, L., López-Calva, L.F., Restrepo-Oyola, S. (2025). Territorial Inequalities: A Note on State Discontinuity. World Bank Policy Research Working Paper 11139. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099344406052519571

Chudnovsky, M. (2021, 29 de octubre). Latin American Public Administration. En H. Erin (ed.) *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1426

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025). *Estado, Democracia y Desigualdades en América Latina y el Caribe*. Caracas: CLAD.

Crisp, B. F., Olivella, S., y Rosas, G. (2020). *The chain of representation: Preferences, institutions, and policy across presidential systems*. Cambridge University Press. [cambridge.org], [books.google.com]

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/panamazonia2019.pdf

Costa Rica (2020). *Ley N.º 9808: Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos*. Sistema Costarricense de Información Jurídica. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=90459

Cosh Pale, M. (2024). *Tres modelos de autogobiernos municipales en México. Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales*, *4*(2), 1–29. https://doi.org/10.48102/if.2024.v4.n2.346

Cornell, A. y Lapuente, V. (2014). Meritocratic Administration and Democratic Stability. *Democratization*, *21(7)*, pp. 1286-1304.

Cortázar Velarde, J. C. (2025). Reformar el Estado en Latinoamérica: algunos resultados y muchos desafíos. En CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *Estado, Democracia y Desigualdades en América Latina y el Caribe*. (pp. 154-184). CLAD.

Dammert, L. (2025). *Anatomía del poder ilegal: violencia, crimen organizado y corrupción en América Latina*. Editorial Planeta.

Dávalos, M. E. (2024). *Colombia – Evaluación de la Pobreza y la Equidad: Trayectorias - Prosperidad y Reducción de la Pobreza en el Territorio Colombiano*. World Bank Group.

de Icaza, G. (2017, 22 de noviembre). La narrativa del fraude en los procesos electorales. *Este País*. https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/la-narrativa-del-fraude-en-los-procesos-electorales/

de Icaza, G. (2025, 20 de octubre). La nueva narrativa del fraude electoral. *El Universal*.

Dias, N., Enríquez, S., y Júlio, S. (Orgs.) (2019). *Atlas Mundial de los Presupuestos Participativos 2019*. Epopeia Books / Oficina.

Dix, R. H. (1989). Cleavage Structures and Party Systems in Latin America. *Comparative Politics*, *22*(1), 23–37. https://doi.org/10.2307/422320

Doan, N., y Nguyen, C. P. (2025). Women in parliament and fiscal decentralization. *Economia Politica*, *42*(3), 771–798. https://doi.org/10.1007/s40888-025-00380-3

Eaton, K. (2017). *Territory and Ideology in Latin America: Policy Conflicts between National and Subnational Governments*. Oxford University Press.

Echebarría, K. y Cortázar, J. C. (2007). Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina. En E. Lora (ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. (pp. 139-173). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Economist Intelligence Unit (2025). *Democracy Index 2024*. The Economist Group. https://www.eiu.com/n/global-themes/democracy-index/

Fairfield, T. (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge University Press

Feldmann, A. E. y Luna, J. P. (2023). *Criminal Politics and Botched Development in Contemporary Latin America*. Cambridge University Press.

Freedom House (2026). *Freedom in the World 2026*. Freedom House. https://freedomhouse.org/report/freedom-world

Freidenberg, F. (2024a). Democracy in Latin America: Between Backsliding and Resilience. *Athena, Critical Inquiries in Law, Philosophy and Globalization*, *4(1)*, pp. 68-109.

Freidenberg, F. (ed.) (2024b). *La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Freidenberg, F. (2022). La construcción de democracias paritarias: reglas de juego, actores críticos y resultados (in) esperados, en Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional Electoral.

Gamboa, L. (2022). *Resisting Backsliding: Opposition Strategies against the Erosion of Democracy*. Cambridge University Press.

Geddes, B. (2025). What Distinguishes 'Successful' Democratic Backsliders from Thwarted Ones?". En B. Wejner (ed.), *The Global Rise of Autocracy: Its Threat to a Sustainable Future* (pp. 15-32). Routledge.

Gervasoni, C. (2018). *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Cambridge University Press.

Gibson, E. L. (2012). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge University Press.

Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC) (2023). *Global Organized Crime Index 2023*. Geneva: GI-TOC.

Giraudy, A. (2015). *Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford University Press

Goldfrank B. (2012). The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation* 8(2). doi: https://doi.org/10.16997/jdd.143

Hanson, J. K. y Sigman, R. (2021). Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. *The Journal of Politics*, *83(4)*, pp. 1495-1510.

Hellman, J. S., Jones, G., y Kaufmann, D. (2000). Seize the state, seize the day: State capture, corruption, and influence in transition. *World Bank Policy Research Working Paper No. 2444*.

Hessami, Z., y da Fonseca, M. L. (2020). Female Political Representation and Substantive Effects on policies: a Literature Review. *European Journal of Political Economy*, *63*(101896), 101896. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2020.101896

Holgado García, B. y Mainwaring, S. (2023). Why Democracy Survives Presidential Encroachments: Argentina since 1983. *Comparative Politics*, *55(4)*, pp. 525-548.

Iacoviello, M. y Strazza, L. (2014). Diagnóstico del servicio civil en América Latina. En J. C. Cortázar Velarde, M. Lafuente y M. Sanginés (eds.), *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. (pp. 13-60). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

IDEA Internacional (2025). *The Global State of Democracy 2025: Democracy on the Move*.

IDEA Internacional (2026). *Voter Turnout Database*. https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout-database

IPU (Inter-Parliamentary Union) (2025). *Global and regional averages of women in national parliaments*. IPU Parline: Global Data on National Parliaments. https://data.ipu.org/women-averages/?date_month=12&date_year=2025

Kaufmann, D., y Vicente, P. C. (2011). Legal corruption. Economics & Politics, 23(2), 195–219.

Kitschelt, H. (2010). The Comparative Analysis of Electoral and Partisan Politics: A Comment on a Special Issue of West European Politics. *West European Politics*, *33*(3), 659–672. https://doi.org/10.1080/01402381003654692

Kloppe-Santamaría, G. y Cruz, J. M. (2023). The 'New Wars': Security and Cooperation in Mexico and Northern Central America. *Crime Law and Social Change*, *82(4)*, pp. 821-844.

Krauze, E. (1984). *Por una democracia sin adjetivos*. https://enriquekrauze.com.mx/por-una-democracia-sin-adjetivos/

LAPOP Lab (2023). *Barómetro de Las Américas. Datos (2010-2023). Centro para la Democracia Global. Vanderbilt University*. www.vanderbilt.edu/lapop

LAPOP Lab (2024). *Pulse of Democracy: Americas Barometer 2023*. Vanderbilt University.

Latinobarómetro. (2025a). Base de datos de Latinobarómetro (2008-2024). http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

Latinobarómetro (2025b). *Informe 2024. La democracia resiliente*. Corporación Latinobarómetro.

Lechner, N. (1984). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. FLACSO.

Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown Publishing.

Ley, S. (2024). *Democracia, poderes fácticos y regímenes de gobernanza criminal*. Instituto Nacional Electoral.

Luna, J. P. (2024). *¿Democracia muerta? Chile, América Latina y un modelo estallado*. Ariel.

Lupu, N. (2025). Weak parties and the inequality trap in Latin America. *Oxford Open Economics*, 4(1), i585–i594. https://doi.org/10.1093/ooec/odae020

Lustig, N., Martinez-Pabon, V., y Pessino, C. (2025). Fiscal policy, income redistribution, and poverty reduction in Latin America. *Oxford Open Economics*, *4*(Supplement_1), i426–i446. https://doi.org/10.1093/ooec/odae034

Mainwaring, S. (2018). *Party systems in Latin America: Institutionalization, decay, and collapse*. Cambridge University Press.

Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2023). Why Latin America's Democracies Are Stuck. *Journal of Democracy*, *34(1)*, pp. 156-170.

Malamud, A. (2019). ¿Se está muriendo la democracia?. *Nueva Sociedad*, *282*, pp. 30-42.

Malamud, A. (2024). Diez lecciones sobre la democratización en américa latina, cuarenta años después". *Iberoamericana*, *24(87)*, pp. 253-257.

Mauro, V. (2022). Party Systems and Redistribution in Democratic Latin America. *Comparative Politics*, *54*(3), 429–452. https://www.jstor.org/stable/27161834

Mauro, V. (2024). Party Systems, Inequality, and Redistribution. *Perspectives on Politics*, *22*(2), 409–426. doi:10.1017/S1537592722002195

Mazzuca, S. L. (2021). *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. Yale University Press.

Mazzuca, S. L. y Munck, G. L. (2020). *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America*. Cambridge University Press.

Melo, M. A. y Pereira, C. (2024). Why Didn't Brazilian Democracy Die?. *Latin American Politics and Society*, *66(4)*, pp. 133-152.

Mowla, W., y Sader, V. (2024). *Not without her: A roadmap for gender equality and Caribbean prosperity*. Atlantic Council. https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/not-without-her-a-roadmap-for-gender-equality-and-caribbean-prosperity/

Munck, G. L. (2024). Estados semipatrimoniales y democracias duraderas de baja calidad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, *86(1)*, pp. 53-88.

Munck, G. L. (2026). La democracia en América Latina: Apuntes para una discusión. *Revista Latinoamericana sobre Democracia*, *2*(21), pp. 7-29.

Muñoz V., H. (2023). *Democracias en peligro: regresión democrática en Latinoamérica y propuestas de futuro*. Catalonia.

Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979.

O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, *33(130)*, pp. 163-184.

O'Donnell, G. (2008). Hacia un Estado de y para la democracia". En PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina* (pp. 25-62). PNUD.

O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado: teoría con intención comparativa*. Prometeo Libros.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2024). *Statistics on the informal economy – ILOSTAT*. OIT. https://ilostat.ilo.org/topics/informality/

Oliver Wyman Forum (2025). *Why the private sector should care about women's political representation*. Oliver Wyman Forum. https://www.oliverwymanforum.com/equal-societies/2025/jan/why-the-private-sector-should-care-about-womens-political-representation.html

Pallister, K. (2024). *Elections in Latin America: Campaigns, Voters, and Institutions*. Rowman & Littlefield.

Panizza, F. E., Peters, G. y Larraburu, C. R. (eds.) (2022). *The Politics of Patronage Appointments in Latin American central administrations*. University of Pittsburgh Press.

Peruzzotti, E. (2024). Sociedad Civil, esfera pública y democratización: Revisando el debate latinoamericano en la era de desconfiguración democrática. *Política. Revista de Ciencia Política*, *62*(2), 7–36. https://doi.org/10.5354/0719-5338.2024.76429

Pérez-Liñán, A. (2020). *¿Puede sobrevivir nuestra democracia? Liderazgo y agencia política en América Latina*. INE.

Pérez-Liñán, A., Schmidt, N. y Vairo, D. (2019). Presidential Hegemony and Democratic Backsliding in Latin America, 1925-2016. *Democratization*, *26(4)*, pp. 606-625.

Pitkin, H. F. (1985). *Wittgenstein and justice: On the significance of Ludwig Wittgenstein for social and political thought*. University of California Press.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) e IDEA Internacional (2025). *Gobernanza democrática, gobernanza efectiva y desigualdad en América Latina*.

Presidencia de la República Federativa de Brasil (2023). Decreto 11.704/2023. https://www.gov.br/planalto/en/latest-news/2024/04/ministry-of-racial-equality-leads-brazilian-government-actions-at-the-un-permanent-forum-on-people-of-african-descent

Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*. Siglo XXI.

Przeworski, A. (2011). Dinero, política y democracia. En D. Caputo (coord.), *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas*. (pp. 67-87). FCE y OEA.

Przeworski, A. (2023). *La mecánica del retroceso democrático*. INE.

Przeworski, A. (2024). *Democracy, Development, and Inequality*, Documento de Antecedentes para el informe regional sobre democracia y desarrollo de PNUD ALC.

Rasmussen, M. B., y Knutsen, C. H. (2021). Party Institutionalization and Welfare State Development. *British Journal of Political Science*, *51*(3), 1203–1229. https://doi.org/10.1017/S0007123419000498

Romero Ballivián, S. (2021). *Elecciones en América Latina*. IDEA Internacional, Tribunal Supremo Electoral.

Romero Ballivián, S. (2025). *Democracia, elecciones y organismos electorales en América Latina*. IIDH.

Ruiz Sandoval, É. (ed.) (2023). *La democracia liberal bajo asedio: instantáneas de Europa y América Latina*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Roberts, K. M. (2012, August 21). *Democracy, free markets, and the rightist dilemma in Latin America*. APSA 2012 Annual Meeting Paper. Social Science Research Network. https://ssrn.com/abstract=2104692

Roberts, K. M. (2021). Populism and polarization in comparative perspective: Constitutive, spatial, and institutional dimensions. *Government and Opposition*, 1–23. https://doi.org/10.1017/gov.2021.23

Rodríguez-Solorzano, S., y Fernández, A. (2023). *Un sistema de protección social universal en el centro de un nuevo pacto fiscal en América Latina y el Caribe* (Serie de Documentos de Política Pública No. 42). PNUD para ALC. https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/un-sistema-de-proteccion-social-universal-en-el-centro-de-un-nuevo-pacto-fiscal-en-america-latina-y-el-caribe.

Sánchez-Sibony, O. (2024). Why Latin American Parties Are Not Coming Back. *Latin American Politics and Society*, 1–30. https://doi.org/10.1017/lap.2023.40

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.

Schattschneider, E. E. (1942). *Party government*. Holt, Rinehart and Winston.

Schedler, A. (2022). Making Sense of Electoral Violence: The Narrative Frame of Organised Crime in Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 54(3), pp. 481-507.

Stokes, S. C. (2025). *The Backsliders: Why Leaders Undermine Their Own Democracies*. Princeton University Press.

Transparencia Internacional (2024). *Corruption Perceptions Index 2024*. https://www.transparency.org/en/cpi

Ugaz, F. (2026). *Corrupción y abuso de poder en América Latina*. Documento de Trabajo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Uruguay (2020). *Ley N.º 19.889: Ley de urgente consideración*. IMPO – Centro de Información Oficial. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020

V-Dem (2025). *V-Dem Country-Year Dataset v15*. Varieties of Democracy (V-Dem) Project. https://doi.org/10.23696/vdemds25

Weyland, K. (2024). *Democracy's Resilience to Populism's Threat: Countering Global Alarmism*. Cambridge 789University Press.

Zovatto, D. (2018). *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Zovatto, D. (2025). *Principales tendencias del súper ciclo electoral latinoamericano 2021-2024*. Documento de Antecedentes para el informe regional sobre democracia y desarrollo de PNUD ALC.



Capítulo 3.

Desarrollo humano y democracia en América Latina y el Caribe: un vínculo indispensable

3.1 Una relación conceptual bien establecida

El desarrollo humano se refiere a una idea simple pero profunda: la ampliación de las libertades y capacidades de las personas para vivir vidas dignas, saludables y creativas, y participar activamente en el desarrollo de sus sociedades.

El vínculo conceptual entre democracia y desarrollo humano está bien establecido. La democracia ofrece un marco institucional para la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas que afectan la dirección de un país. A su vez, el desarrollo humano genera las condiciones sociales para que la ciudadanía tenga las capacidades y la agencia necesaria para ejercer los derechos políticos que son constitutivos de la democracia.

Además, hay razones para pensar que el vínculo entre democracia y desarrollo humano genera un proceso de retroalimentación que puede configurar un ciclo virtuoso. Sin embargo, en la realidad puede haber deficiencias tanto en la democracia como del desarrollo humano, de tal forma que la relación democracia-desarrollo humano no tenga del todo las propiedades de un ciclo virtuoso, sino que en algunos casos se aproxime a un ciclo vicioso.

La literatura muestra que el impacto de la democracia sobre el desarrollo humano es por lo general positivo. Esto se evidencia en las tendencias de ALC en las últimas décadas: ciclos de consolidación democrática, que coincidieron con importantes avances en desarrollo humano.

Sin embargo, para que la relación entre democracia y desarrollo humano sea efectivamente un ciclo virtuoso, y que este se sostenga en el tiempo, deben cumplirse ciertas condiciones sociales y políticas, que no están del todo presentes en muchos países de la región. También es necesario un Estado para el desarrollo humano, otra condición que se cumple solo a medias. Para entender la región es clave reconocer que tiene una combinación de factores parcialmente positivos y negativos, que definen una matriz distintiva que llamaremos el "triángulo del siglo XXI".

Para considerar la relación entre democracia y desarrollo humano, este capítulo empieza con una discusión general del estado del desarrollo humano, con la identificación de sus logros y brechas. Luego considera varias dimensiones del desarrollo humano en más detalle. A continuación, discute la relación del desarrollo humano primero con la democracia y luego con el Estado. Finalmente, introduce la idea de un triángulo latinoamericano y caribeño basado en las características de la región con respecto a la democracia, el desarrollo humano y el Estado.

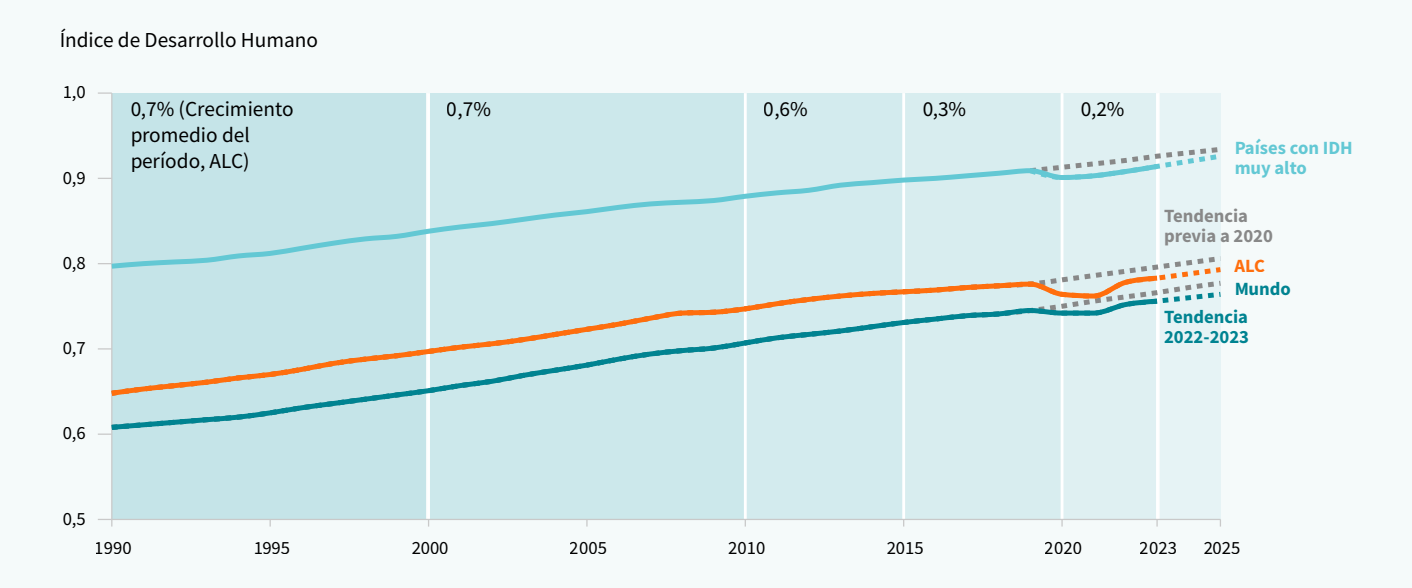
3.2 El estado general del desarrollo humano: logros y brechas

En coincidencia con su proceso de consolidación democrática desde inicios de los años noventa, y aunque con heterogeneidad y desafíos persistentes, ALC alcanzó avances notables en términos de desarrollo humano durante las últimas tres décadas. En este período, la región ha mostrado un progreso sostenido en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), reflejo de la expansión de las capacidades humanas y las libertades reales, así como en otros indicadores de bienestar. Sin embargo, como se analiza en profundidad en el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025*, este progreso no solo fue desigual entre y dentro de los países, sino que también se empezó a desacelerar a mediados de 2010, y es altamente vulnerable a retrocesos (PNUD, 2025a).

3.2.1 El IDH y sus componentes

El IDH es un índice compuesto desarrollado por el PNUD que mide los logros en tres dimensiones fundamentales del desarrollo humano: vida larga y saludable, acceso a educación y conocimientos, y nivel de vida digno. Desde 1990 —año de su primera publicación— hasta 2023, el valor global del IDH para ALC aumentó de 0,648 a 0,783 (ver figura 3.1). Este avance permitió que ALC pasara de un nivel medio de desarrollo humano (entre 0,55 y 0,70) a uno alto (entre 0,70 y 0,80). En 1990, solo cinco países de la región registraban un nivel alto de desarrollo humano. En la actualidad, diez países (el 30%) se ubican en el grupo de desarrollo muy alto, el 58% se ubican en el nivel alto y apenas cuatro (12%) en el nivel medio (PNUD, 2025a).

Figura 3.1 Tras décadas de avance sostenido, el desarrollo humano en ALC ha perdido impulso y aún no recupera su trayectoria prepandemia



Notas: La "tendencia previa a 2020" proyecta los niveles del IDH para 2025 utilizando el IDH y las tasas de crecimiento de cada región antes de la pandemia. La "tendencia 2022-2023" utiliza los niveles del IDH y las tasas de crecimiento de esos dos años. Todos los agregados regionales están ponderados por población y fueron calculados por la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (2025c).
Fuente: Cálculos del PNUD basados en PNUD (2025c).

Las tendencias en el IDH se corresponden con mejoras económicas sostenidas en términos de ingresos. En 1990, la mayoría de los países pertenecía al grupo de ingreso medio-bajo; para 2023, la región se consideraba de ingreso medio-alto, con ocho economías clasificadas como de ingreso alto, veinte de ingreso medio-alto y solo cuatro de ingreso medio-bajo (PNUD, 2025a). Este cambio se asocia con el mayor crecimiento experimentado durante el auge de las materias primas, que representan cerca del 40% de las exportaciones de bienes (CEPAL, 2024b).

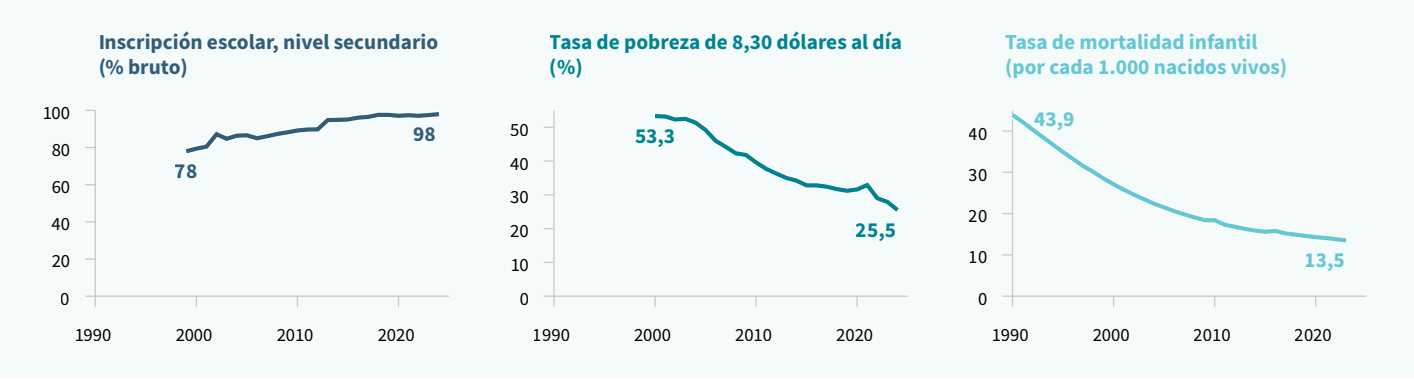
El ciclo de dinamismo económico impulsado por las materias primas coincidió con la expansión democrática y el fortalecimiento institucional de los sistemas de bienestar y protección social. La mayor competencia política y la deliberación pública incentivaron políticas de redistribución, inclusión y bienestar. Los gobiernos —de distintas orientaciones ideológicas— incrementaron la inversión social, expandieron la protección del trabajo y consolidaron las políticas de vivienda, salud y educación que intentaron establecer un piso mínimo de bienestar para los sectores históricamente excluidos (el Recuadro 3.1 profundiza sobre el comportamiento del gasto público social en las últimas décadas) (Benza *et al.*, 2024). Todo ello se tradujo en transformaciones normativas, políticas y sociales que configuraron los logros del desarrollo humano durante la consolidación democrática. Estos avances se sustentaron en la expansión de la democracia y en el fortalecimiento de las políticas públicas orientadas al bienestar y la innovación en los instrumentos de la política, que definieron la trayectoria social de las últimas décadas.

En términos de los componentes del IDH, se observan mejoras en todos ellos (ver figura 3.2). Sin embargo, ALC aún persiste como una de las regiones más desiguales del mundo en términos de ingreso y acceso a servicios.

En los últimos 20 años, se amplió la cobertura educativa, pero los mayores niveles de escolaridad y desempeño académico aún se concentran en los grupos de mayor ingreso (CEDLAS y Banco Mundial, 2024; OCDE, 2022). El empleo ha crecido, pero la informalidad persiste, especialmente entre las mujeres; y la protección social sigue limitada a quienes acceden a un empleo formal (PNUD, 2021; Levy *et al.*, 2021). Aunque se ha progresado significativamente en la reducción de la pobreza, la pobreza en áreas rurales es 1,6 veces más alta que en las urbanas (39,2% vs. 24,5%, respectivamente). Al considerar las desigualdades en acceso a salud, educación e ingreso, el Índice de Desarrollo Humano de la región disminuye un 26%, y pasa de 0,783 a 0,619 (ver figura 3.3).

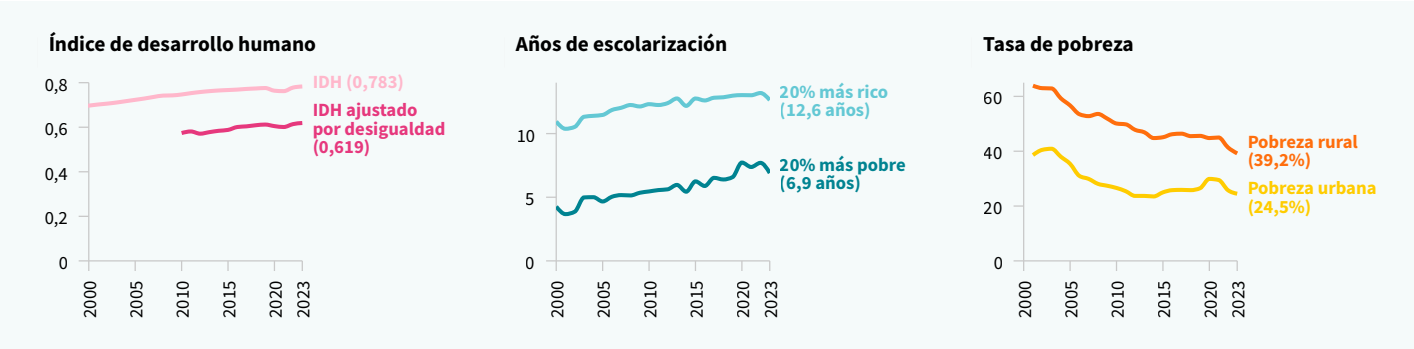
Estos patrones sugieren que, más allá de los avances, el desarrollo humano en la región presenta fragilidades importantes, lo que refuerza la necesidad de avanzar hacia formas de desarrollo humano resiliente.

Figura 3.2 En los últimos 30 años, la región logró importantes avances en diferentes dimensiones del desarrollo humano



Notas: Las etiquetas muestran el primer y último año con información disponible para cada variable. La tasa de pobreza se reporta como la calcula el Banco Mundial usando la línea de $8,30 dólares al día (PPA, Paridad del Poder Adquisitivo). La inscripción escolar a nivel secundario en términos brutos es el número total de estudiantes matriculados en educación secundaria, expresado como porcentaje de la población total en edad oficial de cursar la secundaria.
Fuente: La tasa de pobreza, la inscripción escolar a nivel secundario y la tasa de mortalidad infantil se obtuvieron del Banco Mundial (2025).

Figura 3.3 Las desigualdades siguen marcando el progreso del desarrollo humano en ALC



Notas: Los años de escolarización corresponden a los años de educación por quintil de ingreso entre adultos de 25 a 65 años, donde el 20% más pobre pertenece al quintil 1 y el 20% más rico al quintil 5. El promedio regional se calcula como un promedio simple de los años de educación por quintil en los países con información disponible. El IDH ajustado por desigualdad considera las disparidades en las dimensiones del IDH, ajustando el valor promedio de cada una según su nivel de desigualdad.
Fuente: Los índices de desarrollo humano provienen del PNUD (2025c); las tasas de pobreza, de la CEPAL (2024a); y los años de escolarización, de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2024).

3.2.2 Pobreza, clase media e inserción laboral de las mujeres

Avances en reducción de la pobreza

La reducción de la pobreza es uno de los logros más importantes de la región en las últimas décadas. El más reciente *Informe Regional sobre Desarrollo Humano* 2025 destaca los avances logrados en reducción de pobreza en las últimas dos décadas, pero señala que la mayor parte de estos avances ocurrió entre 2005 y 2014. También registra disparidades en la reducción entre países en postpandemia y, finalmente, que hay cambios en las características de la pobreza en la región a nivel del área de residencia (PNUD, 2025a).

Entre los años 2000 y 2024, la proporción de personas que vivían con menos de 3 dólares diarios, consideradas en pobreza extrema, se redujo casi cuatro veces en ALC y pasó de 18,4% a 4,9%. Durante el mismo período, la pobreza medida con la línea de 8,30 dólares diarios se redujo a la mitad, y pasó del 53,3% en el año 2000 al 25,5% en el 2024 (CEDLAS y Banco Mundial, 2024).

Sin embargo, la reducción no ha sido homogénea entre países. De los once países de la región de los que se dispone de datos, solo seis lograron reducir la pobreza entre 2019 y 2024, mientras que en otros cinco países la pobreza se mantuvo en niveles superiores a los anteriores a la pandemia (PNUD, 2025a).

Es importante señalar que, al excluir a Brasil y México de los promedios regionales, los datos muestran que la pobreza aún no ha vuelto a los niveles previos a la pandemia: 30,4% en 2022 frente a 29,8% en 2019.

En una caracterización por lugar de residencia, el informe afirma que, aunque las tasas de pobreza siguen siendo significativamente más altas en las zonas rurales, la rápida urbanización de la región ha hecho que el número de personas que viven en situación de pobreza o pobreza extrema en zonas urbanas supere ampliamente al de personas de las zonas rurales. La proporción de personas en condición de pobreza que viven en zonas urbanas en ALC aumentó del 66% en 2000 al 73% en 2022. Este giro es aún más drástico en el caso de la pobreza extrema, ya que el porcentaje urbano aumentó del 48 al 68% en el mismo período (PNUD, 2025a).

Los avances en términos de reducción de la pobreza se deben a varios factores. Uno de ellos es el crecimiento económico. En efecto, una importante reducción de la pobreza es el resultado de los períodos de expansión y crecimiento económico. Sin embargo, merece ser destacada también la centralidad de cuestiones sociales en la agenda pública y política y, en particular, la institucionalización de políticas sociales sostenidas dentro de democracias más estables.

Recuadro 3.1 Protección social como pilar del bienestar

Los avances en desarrollo humano observados en ALC no fueron resultado exclusivo del crecimiento económico o de la expansión democrática, sino de cómo estos dos factores derivaron en la consolidación de políticas orientadas al bienestar. Durante las tres décadas posteriores a la consolidación democrática, la región fortaleció sus marcos de protección social, se amplió el alcance de los programas de transferencias, salud, educación y pensiones, y se promovió una mayor coordinación intersectorial en la gestión de la pobreza. La protección social es un vehículo directo y fundamental para la expansión de las capacidades humanas y una expresión tangible de un pacto social que se asienta en el vínculo y la interdependencia entre la democracia y el desarrollo humano.

Los sistemas de protección social –educación, salud, pensiones, transferencias y cuidados– constituyen la infraestructura material que convierte la promesa de ciudadanía social en realidad, como compromiso con la igualdad y la libertad humanas. Su diseño y aplicación, idealmente bajo los principios de universalidad y equidad, permiten que la libertad no sea privilegio de unos pocos, sino posibilidad compartida, al sacar a las personas de la necesidad y ampliar su capacidad de decisión sobre la vida que valoran. La efectividad en el acceso, la cobertura y la calidad de estos sistemas no solo mejora las condiciones individuales, sino que fortalece el tejido colectivo: genera vínculos de reconocimiento mutuo, confianza en las instituciones y sentido de pertenencia a una comunidad política que se reconoce en el bien común y en la justicia social.

En cada país, los programas de protección social se adaptaron según el contexto político e institucional, con diferencias en las prestaciones, los mecanismos de entrega, la cobertura geográfica y demográfica, los vínculos institucionales y el compromiso presupuestario (Cecchini *et al.*, 2017; Bronfman, 2021).

Los sistemas de protección social incluyen políticas y programas para hacer frente a diferentes manifestaciones, privaciones y limitaciones de la pobreza y la vulnerabilidad. Estos sistemas constan de tres elementos: asistencia social, seguro social y políticas dirigidas al mercado laboral. Suelen financiarse a partir de rentas generales, con el fin de reducir y prevenir la pobreza mediante el fortalecimiento de la resiliencia (Bronfman, 2021). Las transferencias condicionadas y no condicionadas, los subsidios directos, las pensiones no contributivas, los servicios que se prestan de forma gratuita y los programas de seguro social son algunos ejemplos de estos sistemas.

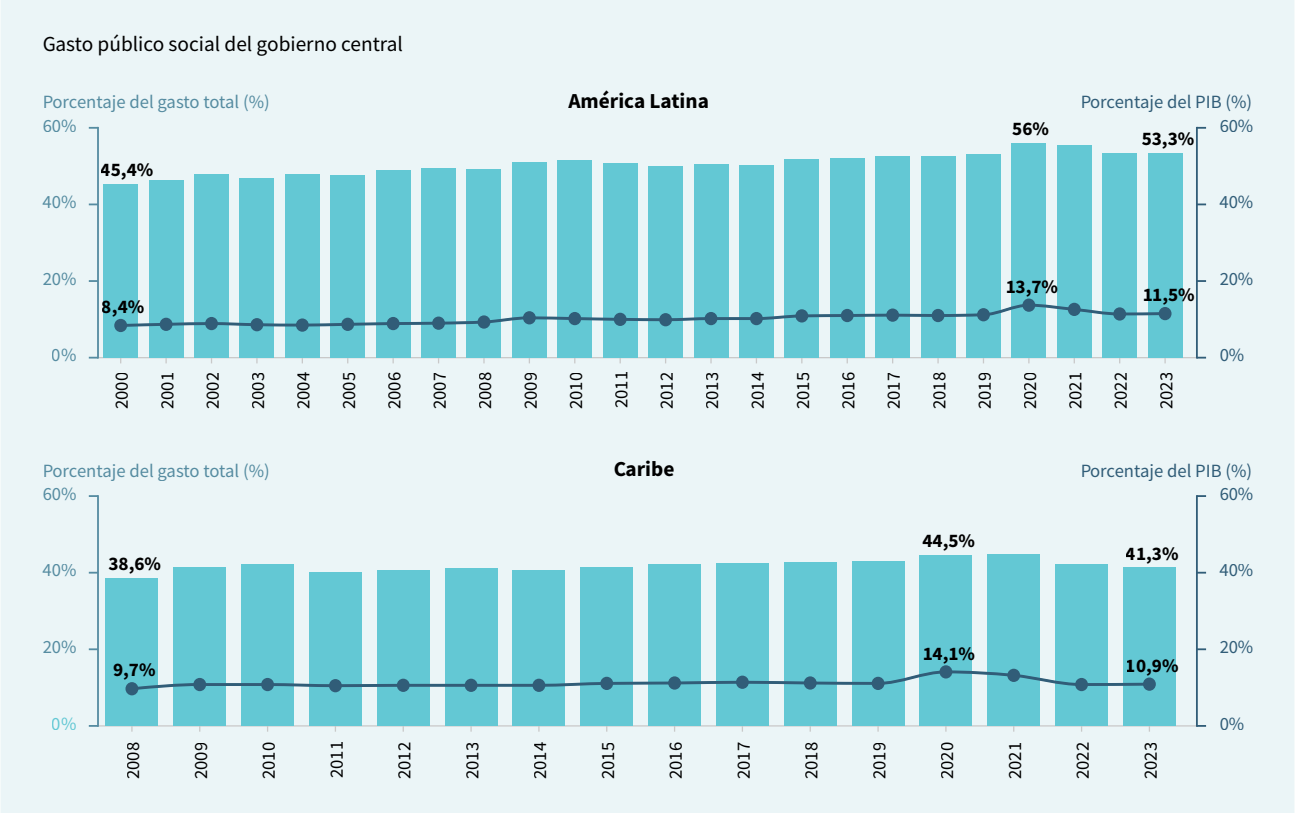
Los sistemas de protección social en ALC transitaron por dos procesos de reforma. El primero fue a inicio de los años 90 en torno a los sistemas de jubilaciones y pensiones por invalidez, tras la crisis de deuda de los años 80. Buscó sustituir los sistemas de beneficios definidos por esquemas de contribución y capitalización individual, en un esfuerzo para aliviar la presión fiscal. La segunda ola de reformas tomó su curso durante los primeros años de la década del 2000, centrada en la asistencia social y la ampliación de programas que reconocían las diferentes necesidades a través del ciclo de vida. Estas reformas se caracterizaron por la expansión de programas de transferencias no contributivas de ingresos dirigidas a personas en situación de pobreza y vulnerabilidad (Bronfman, 2021). Asimismo, durante este período se introdujeron programas de transferencias monetarias condicionadas, que vincularon la participación en programas de salud, nutrición y educación con la recepción de los beneficios, con el objetivo de reducir la pobreza e impulsar la acumulación de capital humano.

En toda la región, la cobertura de las transferencias condicionadas pasó de un 3,5% de la población en 2000 a un 21,9% en 2019, mientras que el gasto promedio en estos programas aumentó de 0,06% a 0,22% del PIB en el mismo período (Figueroa, 2024). Para el período 2017-2019, programas como *Bolsa Familia*, en Brasil, y *Prospera*, en México, cubrían a un cuarto de la población de estos países. Ello generó impactos positivos en el consumo de los hogares en extrema pobreza, la asistencia escolar, el desarrollo infantil temprano y diversos resultados en salud (Bastagli *et al.*, 2019; Molina-Millán *et al.*, 2019).

La expansión de programas sociales vino de la mano de un importante aumento del gasto público en protección social per cápita, el cual creció a una tasa promedio anual del 7,3% en todos los países de ALC entre 2002 y 2012, lo que contribuyó con las fuertes presiones fiscales que hoy experimentan muchos países de la región (ver figura 3.4) (PNUD, 2016; Bronfman, 2021).

El gasto social del gobierno central, que refleja la acción de la institucionalidad sobre las políticas sociales y la protección social, también mostró una evolución positiva a lo largo de ALC. En el caso particular de América Latina, el gasto social mostró una tendencia de crecimiento gradual entre 2000 y 2023, aunque con variaciones asociadas a ciclos económicos y a eventos extraordinarios (CEPAL, 2024b). El gasto social representaba alrededor del 8,4% del PIB en el año 2000, y desde entonces avanzó de manera sostenida y se ha mantenido en una trayectoria ascendente a lo largo de las dos primeras décadas del siglo. Durante el período 2000-2019, el indicador creció de forma paulatina y estable hasta alcanzar niveles de entre el 10% y el 11% del PIB, con pequeñas oscilaciones. Con la pandemia del COVID-19, el gasto social registró un salto excepcional y llegó a alcanzar el 13,7% del PIB, un nivel máximo en las últimas dos décadas, principalmente debido al despliegue de medidas de emergencia. Posterior a ello, este gasto se redujo parcialmente, aunque todavía por encima de los niveles prepandemia.

Figura 3.4 El gasto público social ha aumentado de manera sostenida en las últimas décadas



Notas: América Latina incluye 17 países y el Caribe, 7 países. Los agregados regionales son medias aritméticas de los valores distintos de cero y se muestran tal como los reporta la CEPAL.
Fuente: CEPAL (2024a).

En los países del Caribe de habla inglesa para los que se cuenta con datos comparables, se evidencia una tendencia similar a la de los países de América Latina, con una evolución relativamente estable más allá de lo ocurrido durante la pandemia. Como porcentaje del PIB, el gasto social pasó de situarse en 9,7% en 2008 y mantuvo valores cercanos al 10% hasta el año 2019. El cambio más notable ocurrió en 2020, cuando el gasto alcanzó el 14,1% del PIB como reflejo de las respuestas extraordinarias a los efectos de la pandemia.

En síntesis, ALC ha mostrado un fortalecimiento sostenido durante las últimas dos décadas del gasto social y el gasto social per cápita, lo cual da cuenta del compromiso de la acción estatal en materia de bienestar y protección social. Aunque la pandemia generó incrementos excepcionales y transitorios, los niveles posteriores sugieren que la inversión social se ha estabilizado en rangos superiores a los observados hace dos décadas, lo que refleja una mayor priorización estructural de las políticas sociales en la región.

Menos pobres, pero sin consolidar una clase media

Además de los avances significativos en la reducción de la pobreza, ALC ha experimentado también una notable expansión de la clase media acompañada, sin embargo, de una persistente vulnerabilidad (ver figura 3.5). Entre 2000 y 2024, la proporción de personas en situación de pobreza se redujo a la mitad, mientras que la clase media se expandió más de 20 puntos porcentuales y pasó de representar el 21,7% de la población a un 42,3% (CEDLAS y Banco Mundial, 2024). Este cambio refleja una mejora sostenida en los niveles de ingreso y una ampliación del segmento medio de la población, impulsada por el crecimiento económico, las mejoras laborales y la expansión de los programas sociales.

Sin embargo, junto con la expansión de la clase media ha persistido una amplia franja de vulnerabilidad. En 2024, el 32,2% de la población –alrededor de una de cada tres personas– vivía con ingresos entre 8,30 y 17 dólares al día (Paridad del Poder Adquisitivo, PPA, de 2021) (CEDLAS y Banco Mundial, 2024). Aunque este grupo no se clasifica como pobre según los estándares internacionales, enfrenta altos riesgos y puede caer nuevamente en la pobreza ante crisis o choques económicos, climáticos o sociales (PNUD, 2025a).

La persistencia de esta vulnerabilidad se explica porque el progreso de las últimas décadas, aunque notable, no estuvo acompañado de suficiente estabilidad laboral, acumulación de activos ni protección social universal. La vulnerabilidad está estrechamente vinculada a la informalidad laboral y a la ausencia de mecanismos de protección adecuados que mitiguen los riesgos a lo largo del ciclo de vida. Estas personas enfrentan mayores riesgos socioeconómicos que quienes cuentan con un empleo formal y están tradicionalmente fuera de los esquemas de protección. Este segmento presenta un riesgo más alto de caer en la pobreza ante una choque o crisis.

La clase media vulnerable es un elemento clave para entender las tensiones actuales de la democracia en la región. Se trata de sectores que han experimentado mejoras en sus condiciones de vida, pero que carecen de estabilidad económica, protección social y prospectivas de movilidad ascendente.

Esta clase media vulnerable constituye un elemento clave para entender las tensiones actuales de la democracia en la región. Se trata de sectores que han experimentado mejoras en sus condiciones de vida, pero que carecen de estabilidad económica, protección social y prospectivas de movilidad ascendente. Como resultado, tienden a desarrollar expectativas crecientes que no siempre son satisfechas, lo que puede traducirse en frustración, desconfianza institucional y volatilidad política.

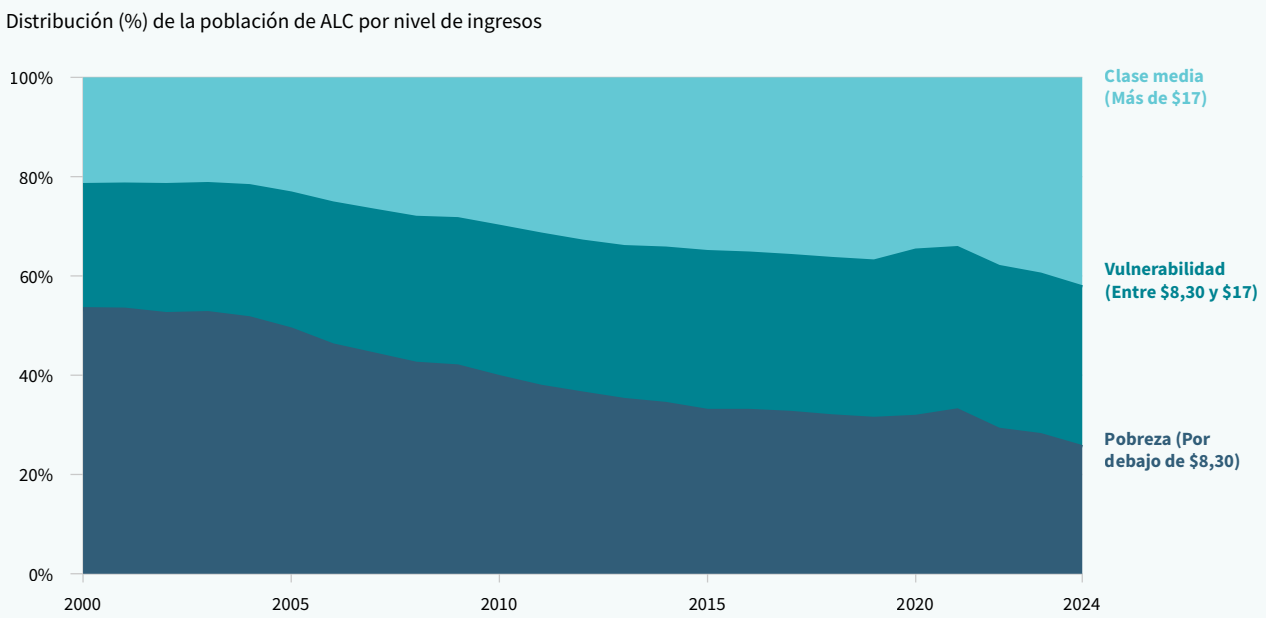
Desigualdades en la inserción económica de las mujeres

Aunque con avances heterogéneos, la inclusión de las mujeres en el mercado laboral sigue siendo una deuda pendiente en la región. Si bien la tendencia en cuanto a la participación laboral de los hombres ha sido decreciente y ha pasado de un 84,5% en 1990 a un 80,1% en 2024, sigue siendo muy superior a la de las mujeres (45,1% en 1990 y 57,3% en 2024) (OIT, 2025). Además, tal como ha sido documentado en la literatura, las mujeres dedican más del doble de tiempo que los hombres a las tareas domésticas y de cuidado no remuneradas (Campaña *et al.*, 2018; Amarante *et al.*, 2023a, 2023b; CLAD y PNUD, 2025).

Pese a que algunos países han incorporado medidas para fomentar la participación laboral de la mujer y promover la corresponsabilidad, los datos siguen evidenciando impactos diferenciados ante el nacimiento de una hija o un hijo, tanto en participación como en remuneración. "El nacimiento del primer hijo no tiene efectos sobre la participación laboral masculina, pero genera caídas de entre el 20 y el 30% en la participación laboral de las mujeres en países de ingresos altos y del 30 al 40% en países de ingresos medios y bajos de la región. Las penalizaciones por maternidad en los ingresos laborales alcanzan caídas que varían entre el 20% en Argentina y Colombia, hasta un 50% en Bolivia y El Salvador" (Berniell *et al.*, 2023).

Así, el reto para las próximas décadas será consolidar los logros del desarrollo humano alcanzados desde 1990 y garantizar que la movilidad ascendente se traduzca en resiliencia y bienestar sostenido para toda la población.

Figura 3.5 ALC ha logrado reducir la pobreza a la mitad, pero la vulnerabilidad persiste



Nota: Los umbrales de ingreso están expresados en dólares estadounidenses al valor de 2021, ajustados por paridad del poder adquisitivo (PPA). Los datos del Caribe incluyen los de República Dominicana.
Fuente: LAC Equity Lab (2025).

3.3 Un desarrollo humano segmentado: dimensiones clave

Un análisis más detallado de dimensiones específicas del desarrollo humano permite profundizar en estas brechas y sus implicaciones. El argumento central es que estas dimensiones no solo determinan niveles de bienestar, sino que también configuran las capacidades efectivas de la ciudadanía para ejercer derechos, participar en la vida pública y demandar rendición de cuentas. Cuando estas capacidades están distribuidas de manera desigual, las brechas sociales se traducen en brechas en la ciudadanía y en la igualdad política.

3.3.1 Más escolarizados, pero conocimientos limitados para algunos

El auge económico de inicios del siglo fue clave para el aumento sustancial del nivel educativo de la población de ALC: los años promedio de educación de la población adulta pasaron de 7,2 en el 2000 a 9,6 en 2023 (CEDLAS y Banco Mundial, 2024). Durante este mismo período la educación básica se tornó prácticamente universal, con una tasa de graduación de primaria que creció del 82% al 93,3%, mientras que la secundaria pasó del 43,3% al 63,5% (UNESCO, 2025). Las brechas de acceso también se redujeron entre quintiles de ingreso: en la primaria, la diferencia de matriculación entre los hogares más ricos y los más pobres cayó de 5,4 a 1,9 puntos porcentuales entre 2000 y 2023; y en secundaria, cayó de 18,8 a 8,6 puntos porcentuales en el mismo período (CEPAL, 2024b).

Aunque el promedio de años de escolaridad en la región es cercano a 10 años (un año menos que lo necesario para completar la educación secundaria), la población del quintil más rico es la que aún concentra el mayor promedio de educación terciaria (PNUD, 2025a). Las desigualdades, una vez vigentes en educación básica, se reproducen y amplifican actualmente en el acceso a la educación superior. La concentración de matrícula universitaria en los quintiles de mayores ingresos —y en zonas urbanas— limita la movilidad social y profundiza las brechas territoriales y de género.

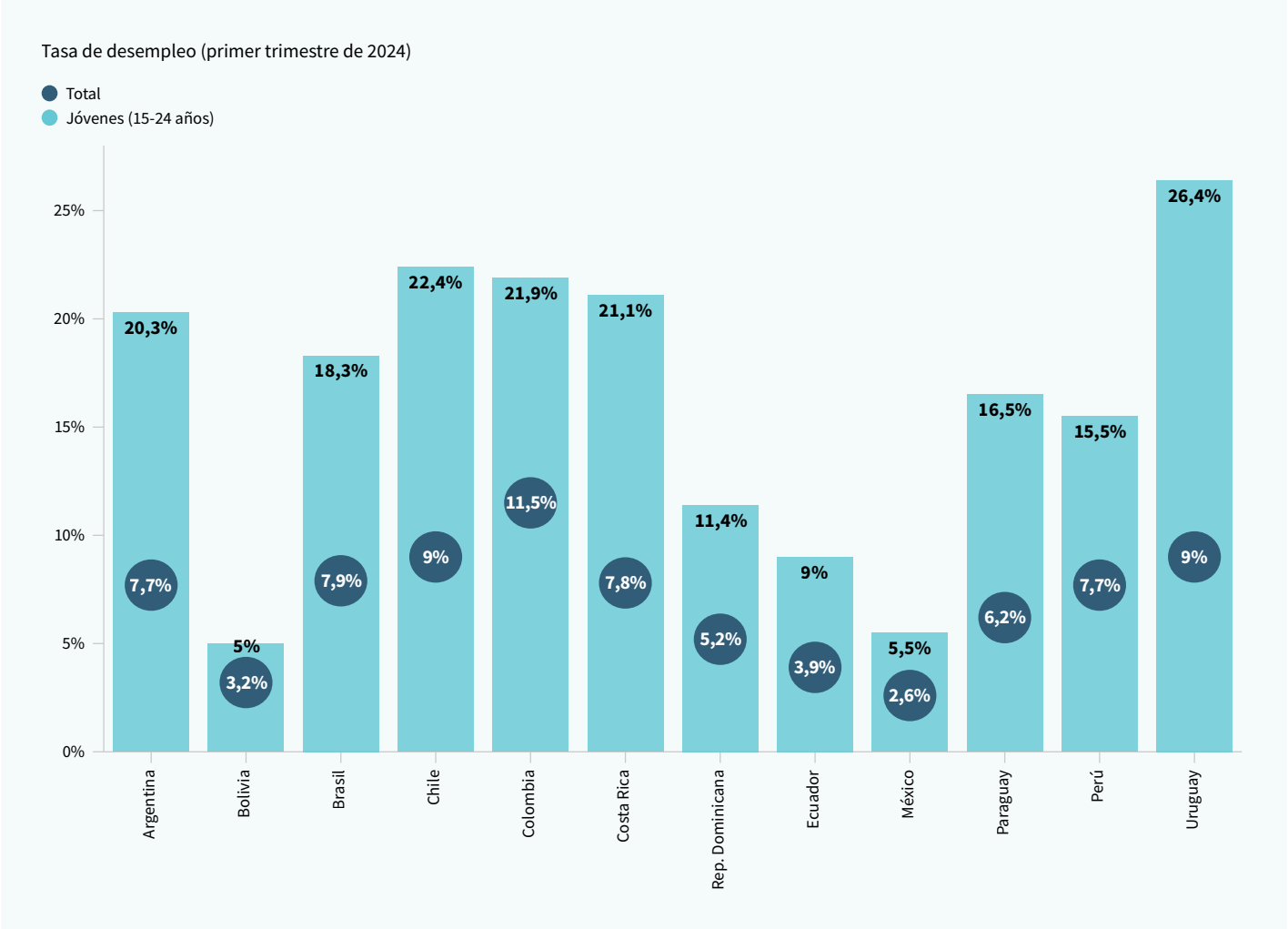
A pesar de los avances en acceso, la educación sigue perpetuando las desigualdades en la región. Esto se refleja tanto en la división público-privada de los centros educativos, con los hogares de altos ingresos mayoritariamente fuera del sistema educativo público y una clase media dividida, con una proporción sustancial que opta por las escuelas privadas. Estos sistemas, además de estar segmentados, presentan problemas de calidad que resultan en el escaso desarrollo de las capacidades mínimas que requieren los estudiantes para desenvolverse plenamente en la sociedad. Los resultados de las mediciones internacionales, como las pruebas del Programa

para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), también evidencian la desventaja en que se encuentran los estudiantes de los segmentos más vulnerables: el 88% del estudiantado más pobre de la región muestra un bajo desempeño en matemáticas, en contraste con el 55% del más rico (UNESCO, 2023).

Además de las brechas señaladas, también persisten importantes carencias en infraestructura escolar, con altos porcentajes de escuelas sin servicios básicos como luz, conectividad o laboratorios (CLAD y PNUD, 2025). Los sistemas educativos de la región presentan escasez de recursos humanos y pedagógicos en las escuelas de menor nivel socioeconómico, así como condiciones laborales precarias de buena parte del profesorado. El personal docente de la región está mal pagado, tiene pocos años de formación y muestra resistencia a los sistemas de evaluación (Elacqua *et al.*, 2018). A esto se suma la persistencia de prácticas pedagógicas tradicionales que no favorecen el desarrollo de competencias complejas.

Además, la expansión educativa en la región no se tradujo automáticamente en mejores oportunidades laborales para todos. Si bien la universalización de la educación primaria y secundaria contribuyó a reducir la desigualdad, parte de esa disminución respondió a una menor brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados. Esta convergencia puede explicarse por varios factores: una mayor oferta relativa de trabajadores con educación media, el aumento de la demanda de mano de obra poco calificada durante el auge de las materias primas y el crecimiento más acelerado de los salarios mínimos en distintos sectores (López-Calva *et al.*, 2010). Es decir, el aumento en la oferta educativa redujo de alguna manera el retorno relativo a la educación (Gasparini *et al.*, 2011).

Figura 3.6 **La tasa de desempleo es mayor entre los jóvenes en comparación con la población general**



Nota: Porcentaje de la fuerza de trabajo que estaba desempleada en el primer trimestre de 2024.
Fuente: Cálculos del PNUD con base a CEDLAS y Banco Mundial (2024).

Durante y luego del fin del boom económico, la región ha experimentado un patrón de crecimiento que continúa apoyándose en sectores intensivos en trabajo de baja calificación (Ocampo *et al.*, 2009; Ocampo *et al.*, 2017). En este contexto, los incentivos para invertir en educación terciaria y en mejoras sustantivas de la calidad educativa se han debilitado, tanto para los individuos —que no siempre perciben retornos claros a esa inversión— como para el propio Estado, cuyas estrategias de desarrollo no han demandado de manera sostenida capital humano altamente especializado.

Existe entonces una desconexión persistente entre el sistema educativo y el aparato productivo. En muchos países, la oferta de formación técnica y terciaria no está alineada con las necesidades de transformación productiva, innovación y diversificación económica. Esta brecha contribuye tanto al desempleo o subempleo juvenil como a la frustración de las expectativas sociales, el deterioro de las aspiraciones y la erosión de la agencia.

En el plano cognitivo, persisten déficits en habilidades fundamentales como comprensión lectora, pensamiento matemático, razonamiento científico y capacidades digitales, como lo muestran reiteradamente las evaluaciones internacionales. Pero el desafío va más allá de los aprendizajes instrumentales. Las economías contemporáneas demandan competencias complejas tales como pensamiento crítico, resolución de problemas, creatividad, trabajo colaborativo, adaptabilidad, que no siempre ocupan un lugar central en los sistemas educativos de la región.

Al mismo tiempo, la formación cívica y democrática tiende a ocupar un espacio marginal en los currículos escolares. En sociedades atravesadas por la desinformación y la polarización (temas que se trataran en la Parte II de este informe), resulta imperativo fortalecer las capacidades para el análisis crítico de la información, la deliberación respetuosa, la comprensión de los derechos y deberes ciudadanos, y el compromiso con los valores democráticos. Sin embargo, estos contenidos suelen abordarse de manera formalista o superficial, sin traducirse en experiencias pedagógicas que fomenten una ciudadanía activa.

A pesar de los grandes avances, ALC muestra que una educación que acelere el desarrollo humano no es solo una cuestión de cuántos años se permanece en el sistema educativo, sino qué tipo de capacidades se desarrollan y con qué propósito. Una educación que no fortalece el capital humano y la agencia no está cumpliendo su potencial de ampliar las libertades de las personas o de mejorar el funcionamiento de la democracia.

En este contexto, el sistema educativo cumple un rol ambivalente. Por un lado, contribuye a la ampliación de capacidades y a la inclusión social. Por otro, tiende a reproducir desigualdades existentes, especialmente a través de la segmentación entre sistemas públicos y privados y de las brechas en calidad.

El desarrollo humano en la región no constituye aún una base plenamente sólida para un ciclo virtuoso con la democracia. Más bien, refleja una situación intermedia, en la que avances y brechas coexisten, generando tensiones que pueden alimentar tanto dinámicas de fortalecimiento como de desgaste democrático.

Estas dinámicas tienen implicaciones directas para la democracia. La educación no solo es un insumo para el mercado laboral, sino también una condición fundamental para el ejercicio de la ciudadanía. Las brechas en habilidades cognitivas, pensamiento crítico y acceso a información afectan la capacidad de las personas para participar en procesos deliberativos, evaluar opciones políticas y ejercer control sobre sus representantes. Además, la desconexión entre el sistema educativo y el aparato productivo limita las expectativas de movilidad social, lo que puede generar frustración y debilitar la confianza en las instituciones. En este sentido, una educación que no logra traducirse en oportunidades reales no solo falla como política social, sino que también erosiona las bases sociales de la democracia.

3.3.2 Avances en salud marcados por desigualdades

La esperanza de vida en ALC al nacer aumentó de 68 años en 1990 a 76 años en 2023, y se ha acortado la brecha con los países más desarrollados, como los de la OCDE, donde el promedio alcanza 80 años (Banco Mundial, 2024). Gran parte de este avance se explica por la significativa reducción de la mortalidad infantil, que cayó de 43,9 a 13,5 por cada 1.000 nacidos vivos en el mismo período. Estos progresos responden a mejoras en las condiciones de vida, la nutrición y la calidad del agua potable y el saneamiento. También influyen estilos de vida más saludables, mayores niveles de educación y un acceso más amplio a servicios de salud de calidad. En particular, el aumento en el nivel educativo y los ingresos de las madres ha sido determinante para la reducción de la mortalidad infantil (OCDE y Banco Mundial, 2023; Raleigh, 2019).

A pesar de los avances en la reducción de la mortalidad infantil y el aumento de la esperanza de vida, persisten marcadas desigualdades en la región entre países, grupos étnicos, niveles educativos, quintiles de riqueza y área de residencia, tanto en términos de resultados como en acceso y calidad de los servicios de salud (CLAD y PNUD, 2025). Las brechas son significativas: en múltiples países la mortalidad es más alta entre madres que solo tienen educación primaria en comparación con aquellas con educación secundaria o terciaria, y además suele ser mayor en zonas rurales que en las zonas urbanas (OCDE y Banco Mundial, 2023). Además, la región se caracteriza por tener sistemas de salud fragmentados. La mayoría de los países mantiene tres subsectores: público para las personas en situación de

pobreza, seguridad social para quienes se desempeñan en el sector formal, y seguros privados para las familias de mayores ingresos (CLAD y PNUD, 2025). Esta estructura no solo refleja las desigualdades sociales existentes, sino que también ayuda a perpetuarlas (Cotlear *et al.*, 2015). A estos problemas se suman las desigualdades en el acceso a servicios de calidad, el aumento de los costos debido al envejecimiento poblacional y los avances tecnológicos, la falta de servicios de calidad cercanos, largas esperas, costos prohibitivos y barreras culturales y lingüísticas (Sánchez-Belmont Montiel, 2020; CLAD y PNUD, 2025).

Desde la perspectiva de la democracia, la salud es una condición básica para el ejercicio efectivo de las libertades, y su distribución desigual afecta la capacidad de las personas para participar plenamente en la vida social y política. Además, la percepción de sistemas de salud inequitativos puede debilitar la legitimidad del Estado, al reforzar la idea de que los derechos no son garantizados de manera universal. Cuando amplios sectores de la población enfrentan barreras persistentes para acceder a servicios esenciales, se erosiona la confianza en las instituciones y se debilita el vínculo entre ciudadanía y Estado.

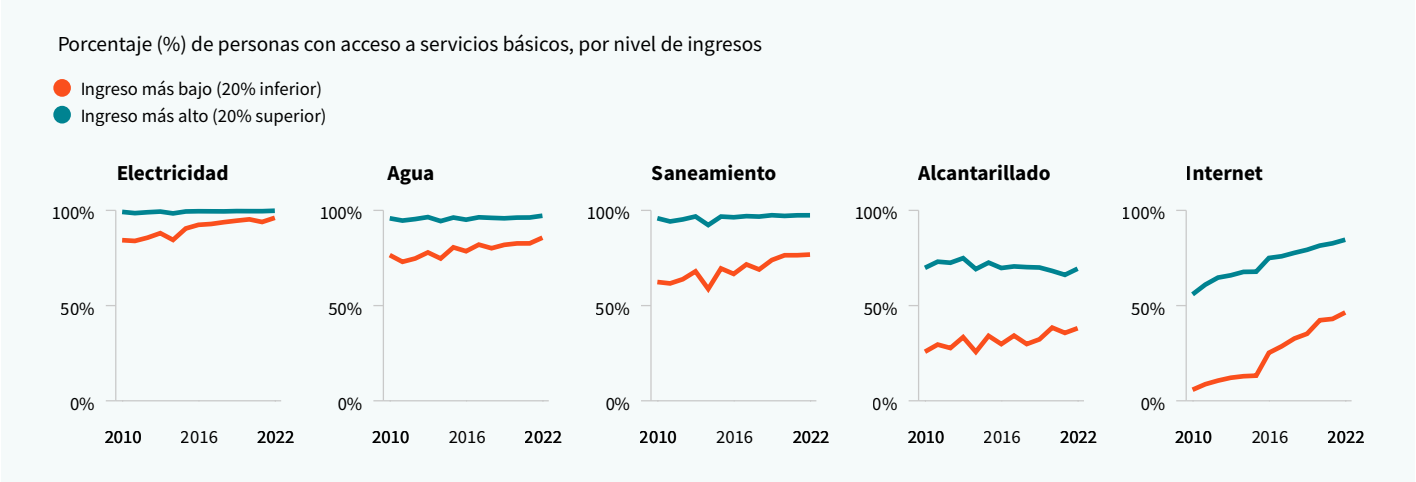
3.3.3 Mejoras en los servicios básicos y el acceso a Internet

El desarrollo humano alcanzado por los países de la región también se reflejó en una ampliación del acceso a los servicios básicos. En ALC dicho acceso muestra un patrón de mejora sostenida, aunque persisten marcadas disparidades según el nivel de ingresos. Desde el año 2000, se han reducido considerablemente las brechas en el acceso a la electricidad, el agua potable y, en menor medida, al saneamiento, principalmente debido a las mejoras experimentadas por el 20% de los hogares más pobres (ver figura 3.7). Las brechas son más pronunciadas en los servicios avanzados, como el acceso a Internet, y que todavía el 40% de los hogares más pobres sigue careciendo de un saneamiento adecuado.

A pesar del incremento señalado de la proporción de personas en condición de pobreza en zonas urbanas, la población urbana que vive en asentamientos informales o viviendas inadecuadas experimentó una reducción significativa entre 2000 y 2022, y pasó del 31,9% al 16,9% (CEPAL, 2026). Aunque los asentamientos informales siguen siendo comunes en las ciudades latinoamericanas, ha habido un cambio positivo en las políticas públicas: se ha pasado de los desalojos forzados a intentos de integración mediante legalizaciones y mejoras que respetan la permanencia de las comunidades. Sin embargo, las brechas de desarrollo, los riesgos asociados al lugar de asentamiento y la inseguridad en la tenencia de la propiedad aún persisten.

La región también enfrenta históricos y persistentes desafíos en materia habitacional, originados principalmente durante la segunda mitad del siglo XX, debido a la rápida urbanización de ese período. Con un 82% de su población total que habita en zonas urbanas, el principal desafío ya no es gestionar la transición rural-urbana, sino avanzar hacia ciudades más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, lo que exige elevar las capacidades técnicas, adoptar enfoques integrales de políticas públicas y formular de manera participativa escenarios de desarrollo urbano que trasciendan las tendencias actuales (CEPAL, 2024b, 2025).

Figura 3.7 Amplios avances en el acceso a servicios básicos universales en ALC, pero menos progreso en otros servicios y desigualdades de ingresos persistentes



Notas: Los promedios regionales de acceso a Internet son de CEPAL. Los promedios para otros servicios son promedios simples de datos anuales por país de SEDLAC, sujetos a disponibilidad.
Fuente: Cálculos del PNUD basados en CEPAL (2024a) y SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2024).

En relación con la segregación, los índices de aislamiento residencial en las grandes ciudades revelan tendencias preocupantes, especialmente en relación con los grupos de altos ingresos. Los barrios más pobres de la región suelen estar lejos de los servicios esenciales y, por ende, sus habitantes experimentan dificultades en el acceso a los centros de salud, comercios, áreas verdes, espacios públicos y una mayor propensión a riesgo de desastres debido a la calidad del material de construcción de sus viviendas y su localización en zonas de riesgo (comúnmente zonas propensas a inundaciones o deslizamientos). Además, suelen estar alejados del transporte y de las oportunidades laborales, y usualmente presentan mayores niveles de inseguridad y exposición a la violencia (Di Virgilio, 2021; CLAD y PNUD, 2025).

Desde el enfoque de las capacidades, el avance tecnológico ha obligado a contextualizar el desarrollo humano en función de nuevas dimensiones que distinguen entre las llamadas "capacidades básicas" y "capacidades aumentadas" (PNUD, 2019). Las capacidades básicas incluyen el acceso a tecnologías esenciales y logros fundamentales como la supervivencia en la primera infancia, la educación primaria y la resiliencia ante crisis recurrentes. Por su parte, las capacidades aumentadas abarcan el acceso a servicios de salud y educación de calidad en todos los niveles, la resiliencia frente a crisis y la capacidad de aprovechar las tecnologías avanzadas. Mientras los avances en las capacidades básicas han sido relativamente generalizados, las capacidades aumentadas se concentran en grupos específicos, lo que abre nuevas brechas, y eso se refleja de manera clara en lo relativo al acceso a Internet y tecnologías en ALC.

En cuanto al acceso a Internet, en promedio, los quintiles más ricos tienen el doble de probabilidades de acceder a Internet que el quintil más pobre (PNUD, 2025a). La infraestructura de conectividad ha avanzado de forma importante, aunque persisten desigualdades significativas. La región cuenta con una cobertura de banda ancha móvil que alcanza al 94% de la población y redes 3G disponibles para el 93%, mientras que el 86% tiene acceso a redes 4G. No obstante, estos niveles siguen por debajo de los países de la OCDE, donde ambas tecnologías superan el 98% de cobertura.

La brecha digital con las economías avanzadas se amplía aún más al observar el uso efectivo de Internet, ya que solo el 69% de la población de ALC utiliza este servicio. Dentro de la región, el acceso también refleja profundas desigualdades socioeconómicas y territoriales: apenas el 46,4% de los hogares del quintil de ingresos más bajo y el 35,8% de los hogares rurales disponen de conexión a Internet, frente al 84,6% de los hogares del quintil más alto y al 74,8% de los hogares urbanos (PNUD, 2025a).

3.3.4 Un desarrollo humano que no se traduce plenamente en ciudadanía

Si bien los cambios mencionados en esta sección garantizaron mayores niveles de bienestar y desarrollo en la región, lo que propició la reducción de la pobreza, es importante reconocer que estas mejoras ocurrieron dentro de marcos democráticos, con participación y libertades fundamentales, que favorecieron la deliberación pública, la rendición de cuentas y la continuidad de las políticas sociales. Esto permitió traducir el crecimiento económico y las demandas y necesidades ciudadanas en consensos en materia de desarrollo, expansión de derechos y servicios básicos con inclusión, en lugar de concentrar sus beneficios en pocos sectores.

La ampliación de las libertades, la expansión de derechos y la participación ciudadana han sido pilares de dichos progresos. A pesar de los avances en bienestar y desarrollo humano, las democracias de la región aún enfrentan tareas pendientes para traducir esos progresos en bienestar equitativo y sostenido.

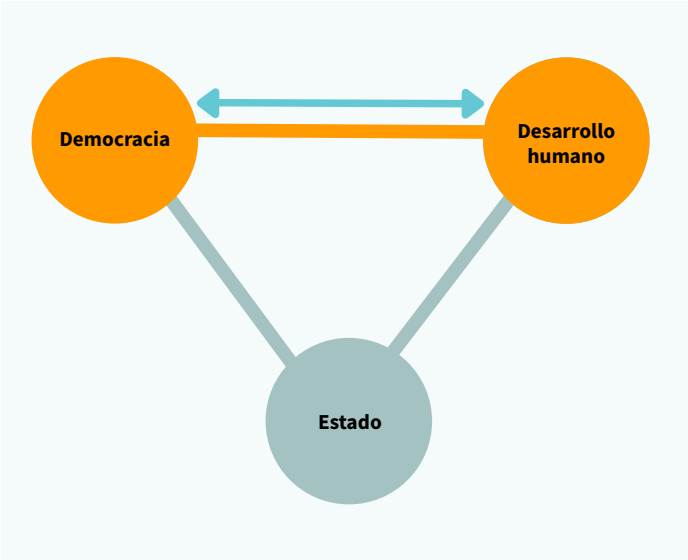
En este sentido, el desarrollo humano en la región no constituye aún una base plenamente sólida para un ciclo virtuoso con la democracia. Más bien, refleja una situación intermedia, en la que avances y brechas coexisten, generando tensiones que pueden alimentar tanto dinámicas de fortalecimiento como de desgaste democrático.

Muchos de los déficits descritos anteriormente son producto de una variada lista de causas, incluyendo la evolución histórica de los sistemas sociales, sistemas impositivos regresivos, restricciones fiscales, crisis económicas o sociales, o retos geográficos. Sin embargo, varias de estas causas son explicadas por desigualdades horizontales presentes en la región, desigualdades que se esperaría que los sistemas democráticos fueran corrigiendo a lo largo del tiempo.[1]

Una de las explicaciones detrás de los resultados descritos es que la política fiscal de preferencia en la región ha priorizado el crecimiento económico sobre la redistribución, y se ha justificado una baja carga tributaria por la necesidad de atraer inversiones y competir en un mercado globalizado. Un análisis de la política fiscal durante y al final del *boom* señala que las personas en situación de pobreza pagaron más en impuestos indirectos de lo que recibieron a través de los programas de transferencias y subsidios (Lustig *et al.*, 2013).

El *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025* (PNUD, 2025a) ha enfatizado la desaceleración del crecimiento del IDH, así como la desigualdad de los avances entre países y la vulnerabilidad de la región frente a posibles retrocesos. Es en este contexto que el informe propone un énfasis en construir desarrollo humano resiliente en ALC. No se trata únicamente de expandir las capacidades y oportunidades, sino de fortalecer la aptitud de las personas, las comunidades y las instituciones para resistir, adaptarse y recuperarse frente a crisis económicas, sociales, climáticas o de seguridad. La resiliencia es hoy fundamental no solo para sostener el desarrollo, sino también para preservar la democracia: cuando las sociedades carecen de protección frente a *shocks* y retrocesos, aumentan la frustración, la desconfianza institucional y la tentación de optar por soluciones autoritarias. Consolidar la democracia en el actual contexto de incertidumbre y presiones sobre el desarrollo humano requiere crear entornos que habiliten a las

Figura 3.8 La relación entre la democracia y el desarrollo humano



Fuente: Elaboración propia.

personas para llevar vidas que valoran y sobre las cuales tienen poder de decisión, incluso en situaciones adversas. Más allá de cubrir las necesidades básicas, tanto proteger las libertades fundamentales como fortalecer la capacidad de los individuos para construir activos generadores de ingresos se perfilan como los mecanismos más legítimos y eficaces para sostener el sistema democrático y reafirmar su valor como una vía para llevar vidas dignas, libres y con agencia.

3.4 Democracia y desarrollo humano: una relación recíproca

La democracia y desarrollo humano están profundamente interconectados: el desarrollo humano amplía las capacidades de las personas para ejercer sus derechos políticos, mientras que la democracia proporciona el marco institucional para canalizar demandas sociales y producir políticas orientadas al bienestar.

Sin embargo, esta relación no es automática ni lineal; está mediada por múltiples factores y puede dar lugar tanto a dinámicas de refuerzo mutuo como a procesos de deterioro conjunto.

3.4.1 El impacto del crecimiento económico sobre la democracia

Una parte importante de la literatura ha explorado la relación entre crecimiento económico y democracia. Si bien el crecimiento es solo una dimensión del desarrollo humano, su vínculo con la democracia ofrece elementos clave para entender la dinámica más amplia.

La evidencia acumulada en las últimas décadas cuestiona la idea de que el crecimiento económico conduce automáticamente a la democratización. La publicación de un artículo clave sobre el tema por Adam Przeworski y Fernando Limongi (1997), presenta parte de esta evidencia (Munck, 2018). Es decir, el crecimiento no necesariamente produce democracia, pero tiende a contribuir a su supervivencia.

Un factor más preocupante desde la perspectiva de la democracia es la desigualdad. A diferencia del crecimiento, la desigualdad tiene efectos claramente negativos sobre la democracia: concentra el poder económico, amplifica la influencia del dinero en la política (Przeworski, 2011; Pachón *et al.*, 2021; PNUD, 2021, pp. 127-129; Bogliaccini *et al.*, 2024; Przeworski, 2024, pp. 24-25; PNUD e IDEA Internacional, 2025). Esto afecta el principio de igualdad política y la calidad de la democracia (Przeworski, 2019, pp. 133-136). Además, algunos estudios muestran que un factor importante en la erosión de la democracia es la desigualdad económica (Rau *et al.*, 2024).

3.4.2 El efecto de la democracia sobre el desarrollo humano

La segunda dimensión de la relación se refiere al impacto de la democracia sobre el desarrollo humano. La pregunta clave es si los regímenes democráticos generan mejores resultados en términos de bienestar, igualdad y capacidades.

La evidencia sugiere una respuesta matizada. En primer lugar, no existe un consenso claro sobre el impacto de la democracia en el crecimiento económico. En las décadas de 1960, 1970 y 1980, predominó una visión sobre la cual se requería un régimen autocrático para el crecimiento. Ese consenso comenzó a ser cuestionado en la década de 1980 (sobre este cambio, véase Przeworski *et al.*, 1994, pp. 171-175). Desde entonces, algunos de los estudios más influyentes ofrecen resultados más favorables a la democracia. Por ejemplo, Acemoglu *et al.* (2019) afirman que la democracia tiene un efecto positivo en el crecimiento y, más específicamente, que una transición a la democracia puede incrementar el PIB en aproximadamente 20% a lo largo de 25 años, en comparación con un escenario sin democratización. Sin embargo, el balance de la evidencia empírica sigue siendo más matizado, aunque tiende a inclinarse en favor a la democracia, no permite conclusiones categóricas.

Si se consideran en conjunto los estudios sobre este tema, emergen algunas conclusiones. Dos metaanálisis que sintetizan cientos de trabajos muestran que la mayoría no encuentra resultados estadísticamente significativos, es decir, no identifican una relación sistemática entre régimen político y crecimiento (Doucouliagos *et al.*, 2008; Colagrossi *et al.*, 2020). Entre los estudios que sí encuentran efectos, existe una leve inclinación a favor de la democracia. No obstante, el balance general sigue siendo cauteloso: como señala Przeworski

(2024, p. 20), "no está claro si las democracias crecen más rápido, pero es casi seguro que la democracia no perjudica el crecimiento". Como es bien sabido, este patrón no implica que los regímenes no democráticos no puedan experimentar episodios de rápido crecimiento. Sin embargo, junto con estos milagros económicos, las autocracias también registran colapsos severos. En contraste, como argumentó Amartya Sen, las democracias tienden a evitar desastres como hambrunas (Drèze *et al.*, 1989; Sen, 1999, p. 16). Mas aún, existe evidencia de que las democracias tienden a tener un rendimiento más estable, caracterizado por menores fluctuaciones y menor volatilidad (Knutsen, 2021; Przeworski, 2024, p. 21).

Una teoría muy influyente, la del votante mediano, sostiene que, dado que el votante mediano es más pobre que el promedio, en una democracia deberían adoptarse políticas que aumenten el gasto social y promuevan la redistribución de la riqueza (Meltzer *et al.*, 2017). Además, existe evidencia de que la ciudadanía desea una reducción de la desigualdad en ALC (PNUD, 2021, pp. 107-115). Sin embargo, los estudios empíricos no confirman esta teoría. Por el contrario, sostienen que las democracias, en la práctica, no tienen mucho efecto sobre la reducción de la desigualdad económica (Acemoglu, 2015, pp. 1928-1935; Przeworski, 2019, pp. 131-133, 138; Machtei *et al.*, 2025).

Esto no implica que las democracias no puedan reducir la desigualdad, sino que la democracia por si sola no es suficiente. Muchas democracias no funcionan como deberían, en el sentido de que se desvían del principio de igualdad política y están sesgadas a favor de los intereses de actores económicos poderosos. Esto implica que, al ser democracias de baja calidad, no canalizan los intereses de la mayoría y no generan ciertos resultados deseados por muchos.

Asimismo, la evidencia sugiere que las instituciones democráticas generan resultados redistributivos cuando se combinan con ciertas condiciones que reducen las desviaciones del principio de igualdad política y, en particular, cuando los trabajadores están organizados y existen partidos de izquierda o centro-izquierda (Przeworski *et al.*, 1982, pp. 220-221, 230-233; Huber *et al.*, 2001, 2012; Acemoglu *et al.*, 2015, pp. 1887-1888; Przeworski, 2019, pp. 137-138; PNUD, 2021, pp. 179-189). En otras palabras, las instituciones de la democracia por sí solas no llevan a una reducción de la desigualdad económica; son necesarias también algunas condiciones sociales y políticas.

Con respecto al impacto de la democracia sobre la salud y la educación, las investigaciones arrojan resultados más alentadores. En el ámbito de la salud, algunos estudios encuentran que la democracia generalmente reduce la tasa de mortalidad infantil (Navia *et al.*, 2003; McGuire, 2010), aunque algunos solo confirman este efecto si se toma en cuenta la cantidad de años que un país ha sido democrático (Gerring *et al.*, 2012).

Con respecto a la educación, varios estudios ven un impacto positivo de la democracia (Brown, 1999; Kaufman *et al.*, 2001; Ansell, 2008), pero otros notan que la introducción y la expansión inicial de la educación ocurrió antes del inicio de la democracia (Manzano, 2017; Paglayan, 2021).

A pesar de estos matices, la evidencia acumulada, incluyendo metaanálisis, converge en que la democracia tiene efectos positivos tanto en salud como en educación (Lake *et al.*, 2001; McGuire, 2020; Gerring *et al.*, 2022). De hecho, estos efectos son más robustos para algunos aspectos de la salud y la educación que para el crecimiento económico (Knutsen, 2021, p. 1505), lo que refuerza la idea que, en general, las democracias producen resultados equiparables o mejores que los regímenes autocráticos.

3.4.3 Desarrollo humano y democracia: ¿un ciclo virtuoso?

Existen razones para preocuparse por el estado de la democracia y el desarrollo humano en ALC. Las democracias de la región han generado avances importantes, pero persisten brechas significativas, especialmente en la desigualdad económica y en el acceso a bienes y servicios básicos.

Estas limitaciones han creado una trampa: la concentración del poder económico otorga a las élites una influencia desproporcionada en el proceso político, desviando el principio de igualdad política y dificultando la adopción de políticas redistributivas. Así, la desigualdad debilita la democracia, y esta, a su vez, no logra corregirla.

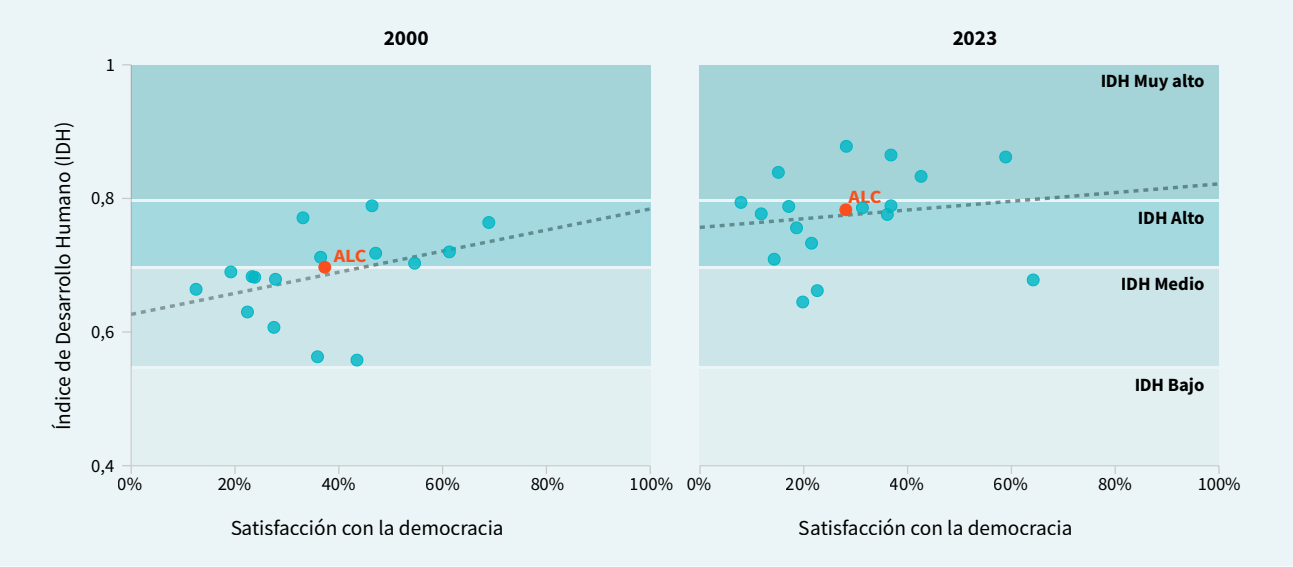
Esta trampa ha afectado cómo amplios sectores de la población perciben la democracia, lo que a veces se manifiesta en forma de críticas a sus democracias. Pero es un error concluir que tales críticas deban ser interpretadas como un apoyo a soluciones autocráticas. Son un llamado a reformar la democracia, para que refleje mejor las preferencias de la ciudadanía y no sobrerrepresente los intereses de las élites económicas.

El desafío, es introducir cambios en las democracias para hacerlas más democráticas. Es necesario transformar lo que varios observadores han caracterizado como un ciclo vicioso que desvirtúa la democracia y dificulta la reducción de la desigualdad. Pero es imperativo también evitar la tentación por opciones autoritarias, un camino que no resuelve los problemas de la desigualdad y, más ampliamente, del desarrollo humano. El reto urgente es encontrar la forma de dar pasos, aunque sea pequeños inicialmente, para generar una nueva dinámica, un ciclo virtuoso por medio del cual se retroalimenten las mejoras en la calidad de la democracia y la reducción de las desigualdades económicas, que son enormes e injustificadas.

Recuadro 3.2 Desarrollo humano y satisfacción con la democracia

La correlación entre desarrollo humano y la satisfacción con la democracia en el año 2000 era positiva pero débil, y mostraba que los países con mayor IDH tendían a mostrar algo más de satisfacción con la democracia, pero sin un patrón demasiado claro. En el año 2023, el desplazamiento hacia niveles más altos de desarrollo humano no ha derivado en un aumento proporcional en la satisfacción con la democracia, lo cual sugiere que el progreso en bienestar no se ha traducido necesariamente en mayor confianza o satisfacción con los sistemas democráticos (ver figura 3.9).

Figura 3.9 La satisfacción con la democracia no ha mejorado en igual medida que el progreso en desarrollo humano



Notas: La satisfacción con la democracia se mide como el porcentaje de encuestados que reportan estar "Muy satisfechos" o "Más bien satisfechos" con el funcionamiento de la democracia en su país. El promedio regional se muestra como lo reporta Latinobarómetro.
Fuente: Cálculos del PNUD a partir de Latinobarómetro (2025) y PNUD (2025c).

Una interpretación podría estar en línea con la paradoja de Tocqueville, quien sostuvo que a medida que mejoran las condiciones sociales y materiales en una sociedad, aumenta la exigencia y la insatisfacción social. Así, el desarrollo humano genera no solo mayores capacidades, sino también mayores expectativas no satisfechas, lo que explicaría que, pese al progreso, la confianza y la satisfacción con la democracia no aumenten proporcionalmente.

Facilitar la movilidad social es uno de los principales resultados de una democracia que busque promover el desarrollo humano resiliente. Brindarles a las personas posibilidades reales de progresar socialmente a través de activos que promueven la autonomía económica refuerza la idea de que la prioridad del sistema político es el bienestar ciudadano. Cuando las personas sienten que tienen posibilidades de progresar, evalúan mejor las instituciones, crecen sus expectativas económicas y se eleva su satisfacción con la democracia (Granados *et al.*, 2025; De Simone *et al.*, 2021). No obstante, en aquellos países donde la gente observa que las oportunidades se concentran en unos pocos se desconfía más de las instituciones que en aquellos donde la desigualdad económica es más baja, independientemente de los resultados en movilidad social (Granados *et al.*, 2025).

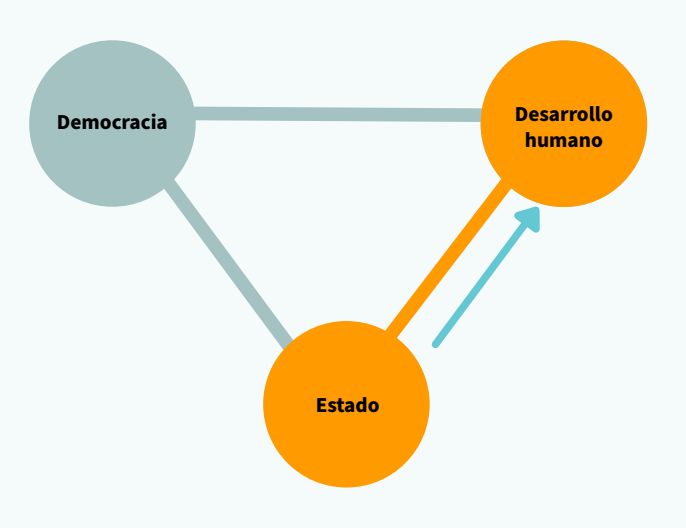
Otra interpretación, ofrecida por Przeworski (2024, p. 25), pone énfasis en la desigualdad política. Según su análisis, existe un círculo vicioso mediante el cual "la desigualdad económica resulta en desigualdad política y la desigualdad inclina las políticas públicas a favor de las personas con altos ingresos". Además, ve que "la amplia falta de confianza en las instituciones representativas se debe no solo a la desigualdad económica que perpetúan sino también a la percepción general de desigualdad política, desigualdad de influencia efectiva sobre decisiones que afectan al bienestar de todos" (Przeworski, 2024, p. 25).

3.5 El papel del Estado: ¿un Estado para el desarrollo humano?

El vínculo entre la democracia y el desarrollo humano depende de un actor central: el Estado, entendido como las organizaciones que ejecutan las políticas públicas que deciden los políticos. El Estado es clave para traducir las promesas electorales y las políticas públicas en resultados concretos. Como escribe Vergara (2023, p. 218), "más allá de las elecciones, los ciudadanos y sus representantes, es muy difícil representar adecuadamente en países con Estados precarios". Por eso, es importante considerar la relación entre el Estado y el desarrollo humano, el tercer vértice del triángulo analítico de este informe (ver figura 3.10).

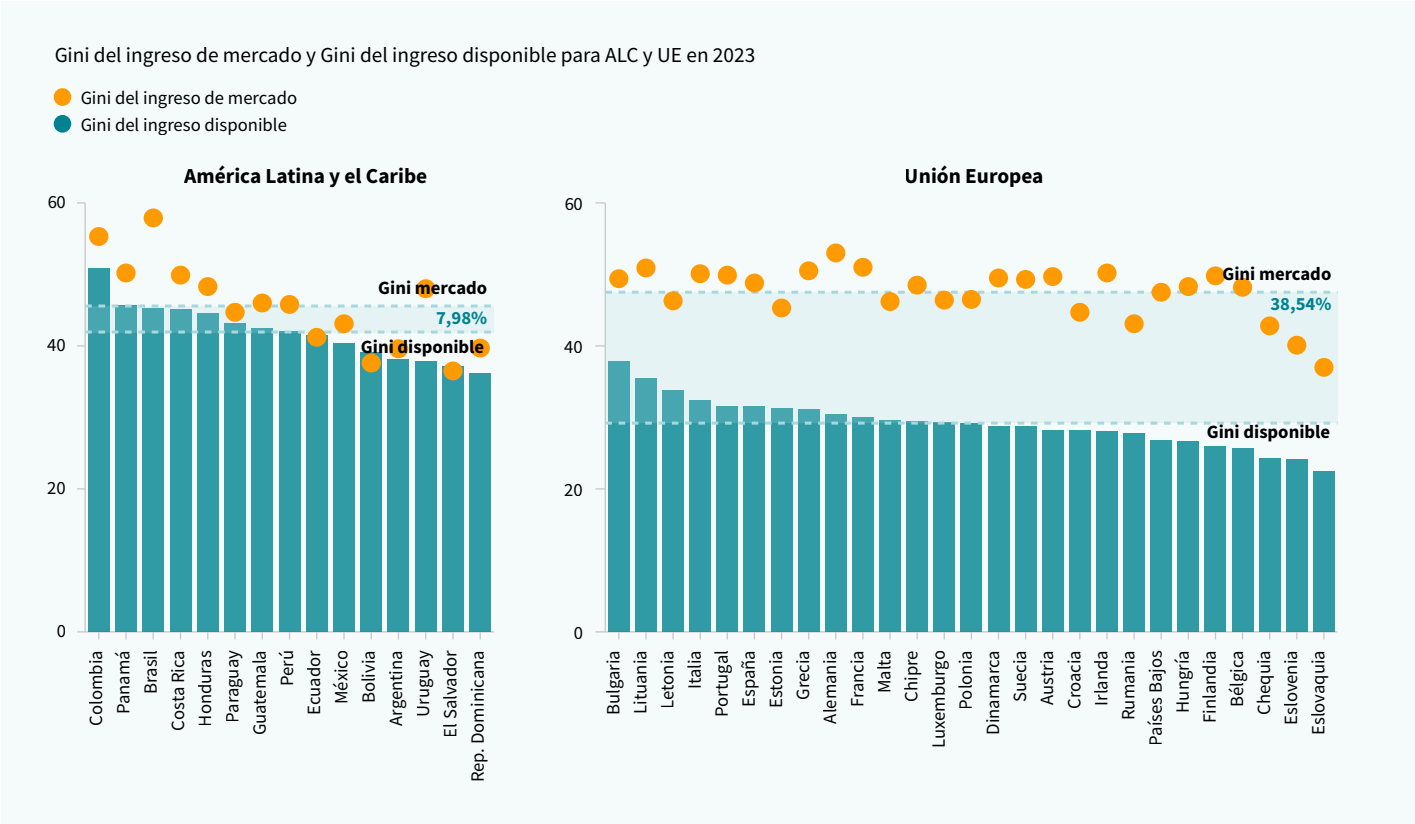
El Estado incide en el desarrollo humano tanto a través de su impacto en la producción económica, mediante políticas que promueven empleo, regulan mercados e incentivan la inversión, como a través de la redistribución, vía impuestos y gasto público. Ambas funciones son importantes, pero en ALC destaca la limitada capacidad redistributiva del Estado.

Figura 3.10 La relación entre el Estado y el desarrollo humano



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3.11 Diferencia en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias



Notas: El Gini de mercado mide la desigualdad antes de impuestos y transferencias, mientras que el Gini disponible refleja la desigualdad después de que estos mecanismos redistributivos se apliquen. Las líneas discontinuas indican la puntuación promedio para cada una de las regiones en el Gini de mercado y el Gini disponible. El porcentaje representa la disminución porcentual entre las dos medidas.
Fuente: Cálculos del PNUD con base a Solt (2020). Datos actualizados para 2023.

El reto urgente es encontrar la forma de dar pasos para generar un ciclo virtuoso por medio del cual se retroalimenten las mejoras en la calidad de la democracia y la reducción de las desigualdades económicas.

En efecto, aunque la desigualdad de ingresos de mercado es similar a la de los países de la OCDE y la Unión Europea, la intervención estatal reduce la desigualdad mucho menos en la región (ver figura 3.11). Mientras en la OCDE-UE el coeficiente de Gini se reduce en torno al 38% después de la intervención del Estado, en América Latina la reducción es de apenas 4,7% (Busso y Messina *et al.*, 2020, p. 300). Esta brecha refleja limitaciones estructurales en la capacidad estatal para redistribuir (Busso *et al.*, 2020, p. 300).

Estas limitaciones se observan tanto en la recaudación como en el gasto. En materia tributaria, los Estados latinoamericanos recaudan menos y de forma menos progresiva. Esto se debe a que los Estados carecen de la capacidad para controlar la evasión fiscal y dependen más del impuesto al valor agregado y menos de los impuestos más directos. La baja recaudación sobre activos como la propiedad inmobiliaria sugiere, además, restricciones políticas (Busso *et al.*, 2020, Cap. 12; Mahon Jr., 2023; Banco Mundial, 2024, Cap. 2).

Finalmente, la capacidad estatal varía significativamente dentro de los países. Los gobiernos subnacionales ejecutan una proporción importante del gasto en salud y educación, lo que hace que las transferencias intergubernamentales y las capacidades locales sean determinantes para la equidad. Sin embargo, existen amplias brechas territoriales en la presencia y efectividad del Estado, que se traducen en desigualdades en el acceso a servicios básicos (Just Quiles, 2019; Dávalos, 2024; Ceriani, López-Calva y Restrepo-Oyola, 2025; PNUD, 2025b).

En conjunto, estas limitaciones muestran que, aun cuando existan preferencias políticas favorables al desarrollo humano, la capacidad del Estado condiciona decisivamente su materialización. Esto convierte al fortalecimiento estatal en un componente central para articular de manera efectiva la democracia y el desarrollo humano.

En cuanto al gasto, su impacto redistributivo es limitado. Los países en América Latina tienen, en general, menos impacto redistributivo que los países de la OCDE-UE. Políticas públicas diseñadas para transferir recursos a los pobres terminan en buena parte en las manos de miembros de la clase media y alta que no deberían ser beneficiarios (Busso *et al.*, 2020, pp. 309-321). Para contribuir al desarrollo humano, el Estado necesita recabar información detallada para usar recursos de forma eficiente. El elevado número de trabajadores informales en América Latina dificulta aún más esta labor. Y una realidad que es necesario reconocer es que los Estados latinoamericanos generalmente no tienen la capacidad para responder a las exigencias que enfrentan.

Otro aspecto del Estado que afecta su impacto sobre el desarrollo humano es su presencia territorial. Los gobiernos subnacionales son responsables de la ejecución de más de la mitad del gasto público en materia de salud y educación. Por esto, las transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales afectan la equidad en el acceso a estos servicios (Busso *et al.*, 2020, pp. 321-322). Además, el impacto del Estado sobre el desarrollo humano está condicionado por su capacidad de tener una presencia homogénea en todo el territorio del país. En efecto, la evidencia apunta a importantes brechas en la presencia y la capacidad estatales a nivel subnacional en América Latina (Just Quiles, 2019; Dávalos, 2024, pp. 36-38;

Recuadro 3.3 La medición del Estado para el desarrollo humano

Si se toma como punto de partida la idea de un Estado para el desarrollo humano y considerando que es útil tener herramientas empíricas para evaluar "la presencia del Estado en función de lo que éste hace a favor del desarrollo humano a través de la provisión de bienes y servicios públicos esenciales", el *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009* propuso un índice diseñado para medir el desempeño del Estado en "la provisión de los requerimientos sociales y los servicios básicos, directa o indirectamente, a todos los sectores de la sociedad y en todos los lugares" de un país (PNUD, 2009, p. 15, 28-38).

El índice, llamado Índice de Densidad del Estado, incluye indicadores relacionados con la salud, la educación, el agua y saneamiento, la electrificación y el acceso a documentos de identidad. Propuesto inicialmente por el PNUD (2009) para mediciones a nivel provincial y distrital en Perú, el Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025 amplía el análisis a múltiples países de ALC (PNUD, 2025a).

Es relevante destacar que el *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2025* considera que la evolución de este índice en Perú durante el período 2017-2024 es consistente con la idea de que "el acceso a los servicios públicos constituye un factor clave para el desarrollo humano" (PNUD, 2025b, p. 56).

Ceriani, López-Calva y Restrepo-Oyola, 2025; PNUD, 2025b, pp. 53-62, 165-168). Y estas brechas se reflejan en el menor abastecimiento de servicios públicos, incluidos aquellos relacionados con la salud y la educación, en ciertas áreas de los países en la región (Dávalos, 2024 pp. 36-38; CLAD y PNUD, 2025, pp. 162-163; PNUD, 2025b, p. 168).

En resumen, la región se caracteriza por Estados que contribuyen al desarrollo humano, pero se quedan cortos en sus dimensiones funcional y territorial. El acceso a servicios públicos es desigual entre grupos y territorios, y los recursos destinados a los sectores más vulnerables no siempre llegan a sus destinatarios. En este sentido, los Estados de la región no constituyen plenamente Estados para el desarrollo humano, sino que se caracterizan por altos niveles de fragmentación y segmentación (Just Quiles, 2019; López, 2020). Por ello, la construcción de Estados para el desarrollo humano sigue siendo una tarea pendiente para las democracias de la región.

3.6 Democracia, desarrollo humano y Estado: el triángulo latinoamericano y caribeño

Una forma de resumir los hallazgos de este informe es caracterizar a ALC en términos de los rasgos distintivos de sus democracias, su desarrollo humano y sus Estados (ver figura 3.12).

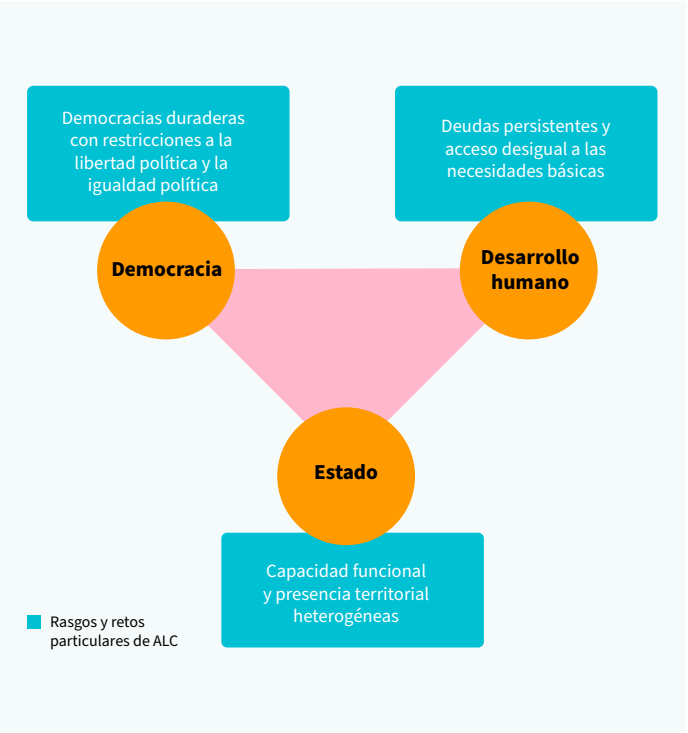
Como se discutió en el capítulo 2, la región cuenta, en su mayoría, con democracias con procesos electorales institucionalizados y alternancia en el gobierno por medio de elecciones de forma bastante frecuente. Estas democracias son imperfectas, ya que existen restricciones a la libertad y la igualdad políticas. También enfrentan amenazas. Pero han mostrado considerable resiliencia. Con algunas excepciones, estas democracias son duraderas.

En cuanto al desarrollo humano, los países de la región han logrado avances importantes. Indicadores clave como el IDH muestran progreso, junto con reducciones significativas de la pobreza y una expansión de la clase media. Sin embargo, también existen deudas persistentes. Hay una gran desigualdad en términos de ingresos y riqueza. El acceso desigual a varios recursos hace que amplias franjas de la población no puedan satisfacer sus necesidades básicas.

Por su parte, los Estados de la región presentan limitaciones estructurales. Es decir, ALC no tiene Estados plenos para la democracia y para el desarrollo humano. Combinan rasgos patrimoniales y neoweberianos, y una capacidad funcional y presencia territorial heterogéneas. Estas deficiencias afectan la calidad de la democracia y provocan el riesgo de una erosión de la democracia. También limitan lo que los políticos pueden hacer por medio de la democracia para responder a las demandas de la ciudadanía y mejorar su nivel de desarrollo humano.

Esta combinación es bastante distintiva desde la perspectiva de la historia mundial. Es diferente a la que supo caracterizar a

Figura 3.12 El triángulo latinoamericano y caribeño del siglo XXI: una matriz distintiva



Fuente: Elaboración propia.

ALC en el siglo XX. No corresponde a los patrones generales que se observan en otras regiones del mundo, lo que da lugar a interacciones dinámicas bastante peculiares. Por eso, es importante entender a ALC en sus propios términos, sospechar de recetas derivadas de la experiencia de otras regiones del mundo y pensar cómo a partir de esta realidad se puede fortalecer la democracia en la región.

Como se ha discutido, idealmente la retroalimentación entre las tres facetas de las sociedades discutidas aquí —democracia, desarrollo humano y Estado– generaría ciclos virtuosos, avances en una esfera que conducen a progresos en otras esferas. En realidad, ciertos rasgos negativos también pueden potenciar ciclos viciosos, problemas en un área pueden causar problemas en otras áreas. En particular, los problemas *de* la democracia, es decir, aquellos que son inherentes a la democracia, pueden dificultar la solución de los problemas *para* la democracia, es decir, de aquellos que la ciudadanía espera que sus democracias resuelvan. Y la falta de una respuesta efectiva a los problemas *para* la democracia pueden, a su vez, generar más problemas *de* la democracia.

El reto que enfrenta ALC es usar su gran activo, sus democracias, para transformar su dinámica política de tal forma que se logren frenar los ciclos viciosos y potenciar los ciclos virtuosos.

Democracia y desarrollo: una calle de doble sentido

Resumen de las entrevistas de alto nivel con ex jefes de Estado, líderes políticos y expertos en democracia y desarrollo de América Latina, el Caribe y España.[2]

> **“La economía es decisiva para la legitimidad democrática”.**
>
> **“La desigualdad nos hace inestables”.**
>
> **“Sin seguridad no podemos ejercer la libertad, es clave para la democracia”.**

La relación entre democracia y desarrollo no es lineal ni unidireccional. Es una relación de mutua dependencia y de mutua fragilidad, que quienes han gobernado y analizado a América Latina y el Caribe en las últimas décadas reconocen con claridad: en la medida en que los regímenes democráticos mejoran la calidad de vida de sus ciudadanos, la confianza en las instituciones y en el sistema de gobierno tiende a ser más sólida.

El desempeño económico importa para la legitimidad democrática. Los períodos de mayor aprobación presidencial tienden a coincidir con los ciclos de crecimiento, mientras que el estancamiento suele ir acompañado de un agravamiento del malestar social. La bonanza económica les permite a los gobiernos invertir en programas sociales e infraestructura, mejorar las condiciones de vida y, con ello, la percepción de los ciudadanos sobre los beneficios del sistema. Pero cuando el crecimiento se detiene, o se concentra solo en unos pocos sin distribuir sus frutos, se acumula una deuda social que termina presionando a las instituciones democráticas.

La desigualdad actúa, en este sentido, como un freno estructural tanto para el desarrollo como para la democracia. Esta última es, en esencia, un camino hacia la igualdad: ante la ley, en derechos, en el voto. Pero también requiere un umbral mínimo de igualdad en las condiciones de vida para funcionar de manera sostenida. Cuando se incumple la promesa de poder alcanzar una vida digna a través del esfuerzo individual para amplios sectores de la población, crece la desesperanza en el sistema de gobierno. Cuando las instituciones fallan en proveer igualdad de oportunidades, servicios públicos equitativos y seguridad, se erosiona la confianza ciudadana y se abre el espacio a líderes que prometen soluciones rápidas a costa de los valores y los procesos democráticos. No es casual, entonces, que la erosión gradual de la confianza en los gobiernos se haya intensificado en América Latina y el Caribe, una de las regiones más desiguales del mundo en términos de ingresos.

Frente a este diagnóstico, los líderes políticos subrayan que uno de los aspectos clave para fortalecer la democracia es que la ciudadanía sienta que el Estado responde, no solo en el discurso, sino con acciones concretas que mejoran su vida cotidiana. Las inversiones en infraestructura, salud y educación son esenciales en este sentido: a medida que las personas perciben que la democracia les permite cambiar sus condiciones de vida, la legitimidad del sistema se consolida. Los cambios, sin embargo, deben plantearse con responsabilidad fiscal y plazos realistas, para no generar expectativas que luego resulten difíciles de cumplir.

La seguridad es también un componente esencial del desarrollo y del ejercicio de las libertades. El crimen organizado puede afectar la inversión, limitar la actividad productiva y dificultar el ejercicio de los derechos fundamentales; y, en casos extremos, puede llegar a interferir con el desarrollo normal de los procesos electorales. También puede desincentivar la participación de personas calificadas en la política y el sector público. Las fallas en la garantía de seguridad son, en última instancia, fallas en la provisión equitativa de bienes públicos básicos y pueden ocasionar que la ciudadanía se pregunte a quiénes sirve realmente el Estado, lo que abre el espacio a narrativas que prometen orden a cambio de libertad.

Voces diversas, desafíos comunes: demandas compartidas de inclusión y representación de distintos grupos sociales en ALC

Resumen de los Diálogos sobre Democracia y Desarrollo

A lo largo de 2024 y 2025, como parte del proceso consultivo para este informe, se realizaron una serie de diálogos sobre democracia y desarrollo en América Latina y el Caribe, incorporando las perspectivas de grupos históricamente subrepresentados en la vida política, como mujeres, afrodescendientes, jóvenes, pueblos indígenas y personas LGBTIQ+. Estos espacios buscaron comprender los desafíos que enfrentan las democracias de la región desde una mirada más inclusiva, orientada a identificar brechas, visibilizar experiencias diversas y contribuir a la construcción de consensos sociales más amplios.

En el caso de las juventudes, predomina un sentimiento de frustración hacia sistemas democráticos percibidos como distantes y capturados por élites, lo que limita su identificación con las instituciones. Esta percepción se vincula con condiciones económicas y sociales adversas, como la precariedad laboral, el acceso limitado a educación de calidad y la inseguridad, que restringen tanto su participación cívica como sus oportunidades de desarrollo. Asimismo, señalan la persistencia de formas de participación simbólicas, en las que son visibilizados, pero no incorporados en la toma de decisiones. En este contexto, enfatizan que no quieren ser considerados únicamente "líderes del futuro", sino actores legítimos del presente.

Por su parte, los pueblos indígenas destacan la continuidad de exclusiones estructurales que afectan tanto sus condiciones de vida como su participación política. Entre sus principales preocupaciones se encuentran la marginación económica, la débil implementación de derechos reconocidos y las crecientes amenazas a sus territorios por actividades extractivas y el cambio climático. Subrayan, además, que la democracia no puede considerarse plena sin el reconocimiento efectivo de sus sistemas de gobernanza y el respeto a mecanismos como el consentimiento libre, previo e informado. Persisten barreras significativas para la implementación de derechos ya reconocidos, así como dinámicas de exclusión que afectan de manera diferenciada a mujeres y jóvenes indígenas.

En el ámbito de género, las mujeres reconocen avances en representación política, pero advierten que estos coexisten con barreras persistentes que limitan su participación efectiva. La violencia contra las mujeres en política, incluida la digital, los estereotipos de género y las desigualdades estructurales continúan restringiendo su acceso y permanencia en espacios de poder. A ello se suma una creciente insatisfacción con la democracia, asociada a la incapacidad de los sistemas para garantizar igualdad de derechos y oportunidades.

Más allá de sus particularidades, los distintos grupos coinciden en varios puntos clave. En primer lugar, identifican una brecha persistente entre inclusión formal y poder real: la participación suele ser simbólica y no se traduce en incidencia efectiva. En segundo lugar, señalan que las desigualdades estructurales (económicas, sociales y culturales) continúan limitando el ejercicio pleno de la ciudadanía. Finalmente, comparten una demanda por transformar las instituciones para hacerlas más representativas, inclusivas y receptivas a la diversidad de experiencias.

> **Emerge con claridad la necesidad de crear mecanismos de participación sustantiva, fortalecer la representación en espacios de decisión y garantizar condiciones económicas que permitan el ejercicio de la ciudadanía y la posibilidad de llevar vidas plenas.**

En términos de prioridades, emerge con claridad la necesidad de crear mecanismos de participación sustantiva, fortalecer la representación en espacios de decisión y garantizar condiciones económicas que permitan el ejercicio de la ciudadanía y la posibilidad de llevar vidas plenas. Asimismo, se resalta la importancia de avanzar hacia modelos de desarrollo más inclusivos y sostenibles, que integren enfoques de género, interculturalidad y justicia territorial. En conjunto, estas voces reflejan que la renovación democrática en la región requiere no solo reformas institucionales, sino también una redistribución efectiva del poder y un reconocimiento pleno de su diversidad social.

Gestión de las transformaciones indispensables para superar las trampas del desarrollo y fortalecer la democracia

Por José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan un escenario que demanda reimaginar los modelos de desarrollo y articular mecanismos que canalicen de forma positiva las crecientes presiones sobre las democracias. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha identificado tres grandes trampas que obstaculizan el progreso: una de baja capacidad para crecer; una de elevada desigualdad, acompañada de escasa movilidad y cohesión social; y una de capacidades institucionales limitadas y gobernanza poco efectiva. A estas se suma el desafío de un crecimiento ambientalmente sostenible. De no superarse, estas trampas continuarán profundizando las tensiones sociales, económicas y políticas, debilitando la cohesión social y erosionando la estabilidad democrática en la región. Las democracias de la región deben cumplir con el objetivo de satisfacer las expectativas de la ciudadanía y superar estas tres trampas es una condición necesaria de esa satisfacción de las expectativas. Las economías estancadas, con bajo crecimiento y baja transformación productiva, alimentan la frustración social y socavan la vida democrática, que no puede sostenerse sin perspectivas de futuro deseables.

En el trasfondo de esta problemática, la trampa de bajo crecimiento ha limitado la capacidad de la región para reducir la pobreza y la informalidad, lo que generado una espiral de desigualdad, fragmentación social y debilitamiento de la gobernabilidad. La CEPAL (2023) advierte que a la crisis del desarrollo pueden sumarse crisis políticas y democráticas, lo que refuerza la necesidad de repensar y transformar el modelo de desarrollo para encauzar la energía social hacia el progreso colectivo y la mejora de la convivencia. En este contexto, el crecimiento económico de la región ha sido insuficiente para revertir estas tendencias: entre 2014 y 2023, el PIB promedio aumentó apenas un 0,8% anual, menos de la mitad del 2% registrado en la "década perdida" de los años ochenta.

Esta trayectoria configura lo que claramente fue una segunda década perdida, caracterizada por la alta informalidad laboral, la escasa inversión productiva y un espacio fiscal restringido que limita la capacidad de los Estados para sostener el gasto en desarrollo e infraestructura. La pregunta hacia adelante es si la región hará lo necesario para evitar una tercera década perdida.

La trampa de la alta desigualdad, la baja movilidad y la débil cohesión social se ha agravado por múltiples factores. La segmentación educativa sigue siendo una de las principales barreras a la movilidad social, con amplias brechas de acceso y calidad entre los sistemas públicos y privados, lo que perpetua la desigualdad intergeneracional. La protección social sigue siendo insuficiente, y se deja a amplios sectores económicamente vulnerables. Además, mujeres y jóvenes enfrentan mayores obstáculos para acceder al empleo formal y progresar en el mercado laboral, lo que profundiza la exclusión social.

> **Hay tres grandes trampas que obstaculizan el progreso: una de baja capacidad para crecer; una de elevada desigualdad; y una de capacidades institucionales limitadas y gobernanza poco efectiva.**

En tercer lugar, la trampa de las bajas capacidades institucionales y una gobernanza poco efectiva representa un desafío crítico para la región. La limitada capacidad del Estado para diseñar y, sobre todo, poner en práctica políticas públicas eficaces se traduce en la erosión de la confianza ciudadana y en una creciente percepción de incapacidad de los gobiernos para responder a las demandas económicas y sociales.

Para enfrentar estas problemáticas, la CEPAL (2024c) propone once grandes transformaciones que buscan reconfigurar el modelo de desarrollo hacia uno más productivo, inclusivo y sostenible. Estas incluyen el impulso a una gran transformación productiva basada en la diversificación y sofisticación de las capacidades productivas y tecnológicas; la promoción de un crecimiento económico bajo en carbono y resiliente al cambio climático; la reducción de las brechas de protección social para garantizar mayor seguridad y bienestar a la población; y la creación de un sistema educativo y de formación profesional que responda a las necesidades del mercado laboral y la revolución tecnológica.

Asimismo, se enfatiza la necesidad de avanzar hacia una digitalización inclusiva que cierre la brecha digital y promueva la transformación tecnológica con equidad; fortalecer las políticas de género y cuidado para reducir las desigualdades estructurales; impulsar la integración económica regional para aumentar la resiliencia frente a los *shocks* externos; y fomentar un entorno fiscal y financiero que facilite la inversión en innovación y desarrollo tecnológico. No se trata solo de acelerar el crecimiento, sino de transformar sus bases para reducir las desigualdades estructurales, garantizar la sostenibilidad ambiental y ampliar las oportunidades de movilidad social.

Ninguna de estas transformaciones prosperará sin instituciones transparentes, eficaces y con capacidad de articular consensos entre los actores clave. La gobernanza efectiva no se limita a la formulación e implementación de políticas, sino que también implica generar confianza, estabilidad y dirección estratégica en contextos de alta incertidumbre.

Esto exige procesos de gobernanza más abiertos, inclusivos y adaptativos, donde el Estado interactúe con el sector privado, la sociedad civil y la academia en todas las etapas del ciclo de las políticas. En este marco, el diálogo social es un instrumento esencial: además de reducir la volatilidad política, permite canalizar la diversidad de intereses en torno a agendas de transformación compartidas. Sin embargo, no basta con definir qué cambios se deben emprender: el desafío central radica en cómo gestionarlos. Para ello, fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones es clave, ya que permite diseñar estrategias viables, articular consensos y garantizar la implementación efectiva de las transformaciones.

El éxito de estas transformaciones no depende exclusivamente del contenido técnico de las políticas, sino también de la dinámica del poder que influye en su implementación. La economía política de las transformaciones demuestra que todo cambio estructural redistribuye costos y beneficios, lo que genera tanto incentivos como resistencias. Si estos factores no se gestionan estratégicamente, los procesos de cambio pueden estancarse o revertirse. Por ello, una gobernanza efectiva debe anticipar conflictos, administrar disensos y construir acuerdos sostenibles, a fin de asegura que las transformaciones no solo sean técnicamente viables, sino también políticamente factibles. En este contexto, la capacidad del Estado para generar confianza, facilitar la participación y mantener una visión estratégica resulta determinante para que las políticas públicas sean verdaderas palancas de transformación, en lugar de generar mayor frustración y descontento social.

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan el reto de reimaginar el futuro de sus democracias en un contexto de cambios estructurales profundos y tensiones acumuladas. La crisis del desarrollo que atraviesa la región no solo responde a problemas económicos y sociales, sino que también se expresa en el desgaste de las instituciones y en una creciente incertidumbre sobre la capacidad de las democracias para generar progreso. Sin crecimiento inclusivo, sin mecanismos efectivos de movilidad social y sin instituciones capaces de responder a las demandas ciudadanas, la legitimidad democrática se erosiona y el riesgo de polarización se intensifica. En este escenario, las presiones que pesan sobre las democracias no deben entenderse únicamente como amenazas, sino también como señales de urgencia para transformar los modelos de desarrollo. La CEPAL (2024c) ha señalado con claridad que los desafíos de la región no se podrán enfrentar con ajustes marginales: es necesaria una gran transformación productiva, social y ambiental que revierta las trampas de baja capacidad para crecer y de alta desigualdad, al tiempo que fortalezca la cohesión y la estabilidad democrática.

Fortalecer la democracia reduciendo la desigualdad

Por Eva Granados Galiano
Secretaria de Estado de la Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Gobierno de España.

La estrecha asociación entre democracia y desarrollo sostenible adquiere una gran importancia en los tiempos que vivimos. Por ello, agradezco al PNUD por su constancia en la búsqueda y puesta en práctica de acciones necesarias para superar las crisis de la democracia en muchos países y por contar con la Cooperación Española como aliada en este objetivo compartido y prioritario.

La relación entre democracia y desarrollo sostenible en América Latina es cada vez más relevante y urgente, dada la persistente desigualdad y los desafíos institucionales de la región. América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo, con un coeficiente de Gini promedio superior a 0,45 y una concentración del 75% de la riqueza en el 20% más rico, mientras el 40% más pobre accede sólo al 5%. Esta desigualdad se ve reflejada no solo en los ingresos, sino también en el acceso a servicios básicos, educación y empleo, especialmente entre grupos vulnerables como indígenas, afrodescendientes, mujeres y jóvenes.

A pesar de que la mayoría de la población apoya la democracia, la insatisfacción con su funcionamiento es alta, lo que alimenta la aparición de alternativas políticas que ponen en riesgo los principios democráticos. La evidencia muestra que los países con democracias más sólidas y menos desiguales presentan mayor satisfacción ciudadana y mejores indicadores sociales y económicos.

> **A pesar de todas sus graves carencias, los últimos 80 años han sido los mejores que ha vivido la humanidad y no ha sido por casualidad sino porque se ha apostado decididamente por trabajar juntos.**

El desarrollo sostenible requiere instituciones democráticas fuertes, capaces de garantizar derechos, participación ciudadana, rendición de cuentas y políticas inclusivas. Sin libertad y participación, no es posible planificar ni implementar un desarrollo que responda a las necesidades presentes y futuras. La democracia de calidad es indispensable para movilizar a la sociedad civil y responder a los retos sociales y ambientales de la región.

A todos los factores conocidos y preocupantes hay que sumar estos días un contexto político de mayor rivalidad geopolítica, de mayor polarización y de cuestionamiento de instituciones fundamentales del orden multilateral con el que nos hemos gobernado desde la Segunda Guerra Mundial. La respuesta no pasa por descalificar y eliminar todo lo conseguido sino actuar desde el diálogo, con convicciones fuertes, con los ojos abiertos y la mano tendida, trabajando sin descanso para revertir estas dinámicas cuanto antes.

Las alianzas entre países, las organizaciones supranacionales, la cooperación para el desarrollo, la integración regional y las reglas equitativas que regulan el comercio internacional forman una arquitectura que hay que reforzar. A pesar de todas sus graves carencias, los últimos 80 años han sido los mejores que ha vivido la Humanidad y no ha sido por casualidad sino porque se ha apostado decididamente por trabajar juntos. Y por ello, el Gobierno de España va a seguir fortaleciendo su contribución a los organismos internacionales y a la cooperación. Y lo hacemos acogiendo e impulsando la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo en Sevilla, con el objetivo de movilizar más y mejores recursos para todos los pueblos del mundo. “España quiere estar y va a estar a la vanguardia de ese proceso y lo vamos a hacer porque conocemos el pasado y tenemos esperanza en el porvenir, porque, aunque sabemos que la fuerza aún sigue condicionando el mundo, es posible construir un futuro en el que eso deje de ser así. Ese es el compromiso, la ambición y el propósito del Gobierno”.

El apoyo a la gobernanza democrática en América Latina y el Caribe ha sido una constante en la política española de cooperación para el desarrollo sostenible. De hecho, el apoyo a la resolución de la crisis y de los conflictos centroamericanos en los años ochenta, que desembocaron en la Declaración de Esquipulas, marcaron el inicio de la política de cooperación española, centrada en la paz, la democracia y el desarrollo. Fue a partir de entonces cuando se desplegó personal español en el terreno, y se activaron mecanismos de asistencia técnica, e instrumentos novedosos de cooperación.

Actualmente desarrollamos el Programa Democracia con una serie de iniciativas para promover el consenso social como vía de mejora del desempeño de las democracias en la región. Llevamos a cabo acciones específicas de impulso a

los procesos democráticos en diferentes contextos, así como la promoción de las condiciones de horizontes posibles.

Una de ellas es el apoyo a espacios de diálogo para lograr consensos esenciales como el fortalecimiento del diálogo social o pactos fiscales. La evasión fiscal y el alto índice de informalidad de muchas economías de la región impiden crear la palanca necesaria desde la cual poder construir un estado del bienestar imprescindible para mejorar el desempeño de la democracia. En este campo, trabajamos en la articulación de grupos de actores para plantear el debate necesario para llegar a acordar reformas fiscales. Por un lado, se viene trabajando en la obtención de datos y diseño de políticas con la OCDE y, por otro, en el fortalecimiento de la administración tributaria, enfatizando la sensibilización de la sociedad civil sobre la responsabilidad fiscal, con Oxfam y con el Consejo Asesor de Sociedad Civil de la Plataforma Regional de Cooperación Tributaria para América Latina y el Caribe, cuyo secretariado ostenta la CEPAL. También trabajamos en el fomento de actores legítimos y reconocidos, capaces de exigir transparencia y responsabilidad en sectores fundamentales de la sociedad civil.

Y, finalmente, priorizamos una línea de acción de protección de personas defensoras de Derechos Humanos amenazadas, en especial de periodistas y defensores del territorio. Facilitamos la reubicación de personas dentro de su propio territorio en caso de grave amenaza o peligro, con posibilidad de traslado a otros países de la región o a España. Asimismo, se ha creado un Fondo de Emergencia que en 2024 llevó a cabo 125 acciones de apoyo urgente a defensores y organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de los indígenas, los afrodescendientes y las comunidades campesinas en Colombia, México, Ecuador, Brasil, Perú, República Dominicana, Argentina, Venezuela, Guatemala, Cuba, Honduras, Bolivia y Paraguay. También se ha creado una Red de Memoria, Construcción de Paz y Resolución de Conflictos, mediante la que se pretende impulsar la reconciliación social con respeto a la memoria y a los derechos de las víctimas.

Los ejemplos mencionados son muestras de los desafíos presentes en la región. Y también lo son de una labor de cooperación que pretende simultáneamente la búsqueda de reformas estructurales que mejoren significativamente el desempeño de las democracias, así como la atención a problemáticas concretas proporcionando alivio a situaciones de gran injusticia. Todas las iniciativas son planeadas, lideradas y ejecutadas por personas de la región.

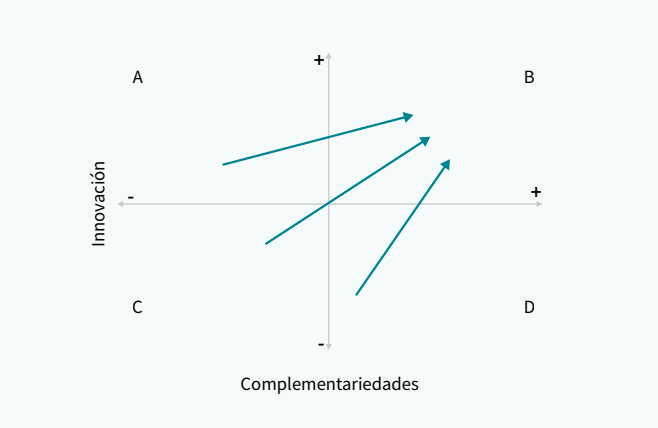
La democracia y el desarrollo sostenible son procesos interdependientes que requieren de compromisos firmes y políticas inclusivas. En un contexto global de incertidumbre y tensiones crecientes, la apuesta de España por el fortalecimiento democrático en América Latina y el Caribe se convierte en un pilar estratégico de su cooperación internacional. A través de iniciativas concretas que promueven el diálogo, la equidad fiscal, la protección de los Derechos Humanos y la integración económica regional, se construyen las bases para sociedades más justas, resilientes y cohesionadas. Esta labor, desarrollada en alianza con actores locales y organismos internacionales, reafirma que solo con visión compartida, solidaridad y acción conjunta será posible enfrentar los desafíos democráticos actuales y construir un futuro sostenible para todos.

Visualizando trayectorias de cambio estructural y desarrollo económico

Por Rubén Mercado
Consejero Senior de la ONU en Argentina

La estructura productiva se forma por las interrelaciones entre sectores, su posicionamiento relativo y los impactos que generan dentro del sistema económico. Las clasificaciones clásicas distinguen entre agricultura, industria y servicios; entre sectores exportadores y orientados al mercado interno; o entre bienes transables y no transables. Más recientemente, se han incorporado dimensiones como la innovación y las complementariedades productivas para entender los desafíos sectoriales y las oportunidades de ascenso en la trayectoria de desarrollo. También se ha empezado a considerar el contenido tecnológico de las exportaciones como un indicador clave del posicionamiento de un país en la economía global.

Estas dimensiones se han representado a través de esquemas de visualización que permiten observar, de forma sintética, trayectorias de desarrollo. Uno de estos esquemas utilizado para representar la situación y trayectorias de cambio estructural de un país se basa en dos ejes: innovación y complementariedades. La innovación se mide como el gasto en I+D sobre ventas sectoriales, mientras que las complementariedades reflejan el grado de articulación productiva –eslabonamientos– con el resto de la economía. Con base en estos ejes, se definen cuatro cuadrantes:



Fuente: PNUD (2011).



Fuente: PNUD (2018)

A: Alta innovación y bajas complementariedades (ej. tecnología satelital)
B: Alta innovación y altas complementariedades (ej. maquinaria eléctrica)
C: Baja innovación y bajas complementariedades (ej. comercio informal)
D: Baja innovación y altas complementariedades (ej. bebidas)

La trayectoria de desarrollo deseada implica mover progresivamente los sectores hacia el cuadrante B, donde se combinan innovación y densidad productiva interna.

Otro esquema útil para visualizar el posicionamiento y las trayectorias comparadas entre países se basa en dos índices:

- En el eje horizontal: un índice de capacidades tecnológicas, que combina el gasto en I+D como porcentaje del PIB y el número de patentes per cápita, que puede tomar valores entre 0 y 1.
- En el eje vertical: un índice de contenido tecnológico de las exportaciones, medido como el porcentaje de exportaciones con contenido tecnológico alto y medio sobre el total exportado, que puede tomar valores entre 0 y 100.

Este gráfico ubica a los países en cuatro cuadrantes. A modo de ejemplo ilustrativo asignamos algunos países a cada cuadrante. Aquellos con exportaciones de alto contenido tecnológico (por ejemplo, productos electrónicos o farmacéuticos) se encuentran en los cuadrantes A y B, mientras que los especializados en bienes primarios (como gas, petróleo o alimentos) aparecen en los cuadrantes C y D. En general, los países menos desarrollados se concentran en los cuadrantes C y A, los más desarrollados en el B, y algunos casos de desarrollados excepcionales (como Australia y Nueva Zelanda) en el D.

De este modo, una estrategia orientada al desarrollo económico debería apuntar a mover al país hacia el cuadrante B (o, en casos con abundantes recursos naturales, hacia el D), fortaleciendo sus capacidades tecnológicas y elevando el contenido tecnológico de su oferta exportadora. Si bien estos esquemas no capturan toda la complejidad del desarrollo económico, constituyen herramientas valiosas para comunicar visualmente conceptos básicos de cambio estructural y desarrollo al gran público, ordenar el debate y guiar la formulación de políticas públicas de desarrollo productivo en etapas iniciales. Tales políticas deberían permitir que el crecimiento económico se traduzca en un mayor desarrollo humano sostenible.

Las mayores presiones sobre la democracia: ¿Qué dicen los líderes?

Resumen de las entrevistas de alto nivel con ex jefes de Estado, líderes políticos y expertos en democracia y desarrollo de América Latina y el Caribe y España.[2]

En los últimos años, las democracias de la región enfrentan presiones que, según quienes gobiernan y analizan el sistema desde dentro, pueden transformarlas de forma gradual pero profunda. Varias voces advierten el resurgimiento de discursos autoritarios que prometen soluciones rápidas a problemas urgentes, como la inseguridad, en un contexto de debilitamiento institucional y creciente polarización. Sin embargo, estas presiones también abren una oportunidad para construir nuevos acuerdos democráticos.

Una de estas presiones surge desde el interior del sistema: líderes elegidos democráticamente que, una vez en el poder, debilitan las instituciones que los llevaron allí. La erosión de los contrapesos, junto con el debilitamiento de los partidos políticos y la oposición, puede convertir una de las fortalezas de la democracia, la posibilidad de elegir y ser elegidos, en una fragilidad.

Otra presión es el crimen organizado. Este ya no actúa solo desde fuera del Estado, sino también desde dentro, cooptando instituciones y gobernantes. A medida que el Estado se debilita, o aprovechando su ausencia, estas organizaciones se fortalecen y ocupan vacíos de provisión estatal, generando lealtades en las comunidades. Su creciente diversificación y alcance hacen necesaria una respuesta coordinada a nivel regional e internacional para enfrentarlo.

La tercera y la cuarta presión, la polarización política y la desinformación, se refuerzan mutuamente en un contexto de rápido avance tecnológico. Las redes sociales facilitan cámaras de eco que limitan la exposición a perspectivas diversas, aislando aún más a las personas. Al mismo tiempo, la inteligencia artificial permite producir y difundir desinformación cada vez más creíble a gran velocidad, superando la capacidad de respuesta de los gobiernos. Esto intensifica la tensión, deteriora el debate público y profundiza la fragmentación social.

Los líderes coinciden en que estas presiones necesitan enfrentarse con más y mejor democracia. Más que un punto de quiebre, las ven como una señal de alerta sobre la necesidad de corregir debilidades. Si el desencanto social se traduce en acuerdos concretos y en la reconstrucción de espacios compartidos, se pueden sentar las bases para una etapa de fortalecimiento democrático más sostenible para la región.

Notas

1. Desigualdades entre grupos en vez de entre personas. Estas desigualdades pueden ser políticas, económicas o incluso culturales (por ejemplo, qué tanto de la cultura de un grupo es reconocida por un Estado en comparación con otros grupos) (ver Stewart, 2008).

2. Entre las personas entrevistadas se encuentran Beatriz Argimón, Bernardo Arévalo, Michelle Bachelet, Alicia Bárcena, Iván Duque, Leonel Fernández, Enrique V. Iglesias, Luis Alberto Lacalle, Susana Malcorra, Evelyn Matthei, Carolina Mejía, Moisés Naím, José Paliza, Dorothy Pérez, Mariano Rajoy, José Luis Rodríguez Zapatero, Francisco Sagasti, Julio Sanguinetti, Rosângela Lula da Silva y Leslie Voltaire.

Referencias

Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P. y Robinson, J. A. (2015). Democracy, Redistribution, and Inequality. En A. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution*. Vol 2. (pp. 1885-1966). Elsevier.

Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P. y Robinson, J. A. (2019). Democracy Does Cause Growth. *Journal of Political Economy*, *127(1)*, 47-100.

Amarante, V., Lustig, N., y Vigorito, A. (2023a). *The challenge of income inequality in Latin America*. CEPAL Review, (141). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Amarante, V., Rossel, C., y Scalese, F. (2023b). Housework and earnings: intrahousehold evidence from Latin America. *Journal of Family Studies*, 1–21. https://doi.org/10.1080/13229400.2023.2241440

Ansell, B. W. (2008). University Challenges: Explaining Institutional Change in Higher Education. *World Politics*, *60(2)*, pp. 189-230.

Banco Mundial (2024). *Impuestos a la Riqueza para la Equidad y el Crecimiento*. Banco Mundial.

Banco Mundial (2025). Indicadores del desarrollo mundial. https://datos.bancomundial.org/

Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., y Schmidt, T. (2019). *The impact of cash transfers: A review of the evidence from low- and middle-income countries. Journal of Social Policy*, *48*(3), 569–594. https://doi.org/10.1017/S0047279418000715

Benza, G., y Kessler, G. (2024). Desigualdades y políticas públicas en salud, educación y vivienda Documento de Antecedentes para el Informe Estado, Democracia e Desigualdades de América Latina y el Caribe de PNUD y CLAD.

Berniell, I., Berniell, L., de la Mata, D., Edo, M., y Marchionni, M. (2023). Motherhood and flexible jobs: Evidence from Latin American countries. *World Development*, *167*, 106225. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106225

Bogliaccini, J. A. y Madariaga, A. (2024). The Discreet Charm of the Oligarchy: Conceptualizing Material Power and Opportunity Hoarding. *Business and Politics*, *26(4)*, 684-705.

Bronfman, J. (2021). Retos a la hora de optimizar los programas de protección social y reducir la vulnerabilidad en América Latina y el Caribe. *Revista CEPAL, 133*.

Brown, D. S. (1999). Reading, Writing, and Regime Type: Democracy' Impact on Primary School Enrollment. *Political Research Quarterly*, *52(4)*, 681-707.

Busso, M. y Messina, J. (eds.) (2020). *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. BID.

Campaña, J. C., Giménez-Nadal, J. I., y Molina, J. A. (2018). Gender Norms and the Gendered Distribution of Total Work in Latin American Households. *Feminist Economics*, *24*(1), 35–62. https://doi.org/10.1080/13545701.2017.1390320

Cecchini, S., y Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. Serie Políticas Sociales, 224. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEDLAS y Banco Mundial (2024). *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC)* [Base de datos]. https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/estadisticas/sedlac/estadisticas/

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023). Revista CEPAL, N.º 141: Edición especial 75 años: hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible (LC/PUB.2023/29-P).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024a). *CEPALSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024b). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas.*

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024c). América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas (LC/SES.40/3-P). https://www.cepal.org/es/publicaciones/80740-america-latina-caribe-trampas-desarrollo-transformaciones-indispensables-como

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2025). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2025: Cómo salir de la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social*. CEPAL.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2026). *Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe*. https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?lang=es

Ceriani, L., López-Calva, L. F. y Restrepo-Oyola, S. D. (2025). *Territorial Inequalities: A Note on State Discontinuity.* Banco Mundial.

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025). *Estado, Democracia y Desigualdades en América Latina y el Caribe*. CLAD.

Colagrossi, M., Rossignoli, D. y Maggioni, M. (2020). Does Democracy Cause Growth? A Meta-analysis (of 2000 Regressions). *European Journal of Political Economy*, *61(3)*, 101824.

Cotlear, D., Gómez-Dantés, O., Knaul, F., Atun, R., Barreto, I. C., Cetrángolo, O., Cueto, M., Francke, P., Frenz, P., Guerrero, R., Lozano, R., Marten, R., y Sáenz, R. (2015). Overcoming social segregation in health care in Latin America. *Lancet (London, England)*, *385*(9974), 1248–1259. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)61647-0

Dávalos, M. (2024). *Colombia – Evaluación de la pobreza y la equidad: Trayectorias – Prosperidad y reducción de la pobreza en el territorio colombiano*. Banco Mundial.

Di Virgilio, M. M. (2021). Desigualdades, hábitat y vivienda en América Latina. *Nueva Sociedad*, (293), 77–92. https://nuso.org/articulo/desigualdades-habitat-y-vivienda-en-america-latina/

Doucouliagos, H. y Ulubasoglu, M. (2008). Democracy and Economic Growth: A Meta-Analysis. *American Journal of Political Science*, *52(1)*, pp. 61-83.

Drèze, J. y Sen, A. (1989). *Hunger and Public Action*. Clarendon Press.

Elacqua, G., Hincapié, D., Vegas, E., y Alfonso, M. (2018). *Profesión: Profesor en América Latina: ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?* Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0001172

Figueroa, N. (2024). *Programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe: Revisión metodológica de la estimación de tendencias de cobertura e inversión*. Seminario Interregional El futuro de la protección social ante una cascada de crisis: avanzar hacia la universalidad con solidaridad y sostenibilidad, CEPAL.

Gasparini, L., Galiani, S., Cruces, G., y Acosta, P. A. (2011). *Educational upgrading and returns to skills in Latin America: Evidence from a supply-demand framework, 1990–2010* (Documento de trabajo del IZA n.º 6244). Institute for the Study of Labor (IZA). https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201203014800

Gerring, J., Knutsen, C. H. y Berge, J. (2022). Does Democracy Matter?. *Annual Review of Political Science*, *25*, 357-375.

Gerring, J., Thacker, S. C. y Alfaro, R. (2012). Democracy and Human Development, *Journal of Politics*, *74(1)*, pp. 1-17.

Granados, C., y Sánchez, F. (2025). Eppur si Muove. Social Mobility, Inequality, and Political Trust in Latin America. *Social Justice Research*. https://doi.org/10.1007/s11211-025-00452-6

Huber, E. y Stephens, J. D. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. University of Chicago Press.

Huber, E. y Stephens, J. D. (2012). *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. University of Chicago Press.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2025). *ILOSTAT: Explorador de datos [Base de datos]*. https://ilostat.ilo.org/data/?cat_mode=subject

Just Quiles, M. (2019). *Fragmented State Capacity: External Dependencies, Subnational Actors, and Local Public Services in Bolivia*. Springer VS.

Kaufman, R. R. y Segura-Ubiergo, A. (2001). Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America: A Time-Series Cross-Section Analysis, 1973-97. *World Politics*, *53(4)*, 553-587.

Knutsen, C. H. (2021). A Business Case for Democracy: Regime Type, Growth, and Growth Volatility. *Democratization*, *28(8)*, 1505-1524.

LAC Equity Lab (2025). *Desigualdad - Distribución de Ingresos*. Banco Mundial. https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/income-inequality/income-distribution

Lake, D. A. y Baum, M. A. (2001). The Invisible Hand of Democracy: Political Control and the Provision of Public Services. *Comparative Political Studies*, *34(6)*, 587-621.

Latinobarómetro (2025). *Base de datos de Latinobarómetro (1998-2024)*. http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

Levy, S., Cruces, G. (2021). *Time for a new course: An essay on social protection and growth in Latin America*. Documento de Antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC.

López-Calva, L. F., y Lustig, N. (2010). *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?* UNDP, Brookings Institution Press.

López, M. (2020). State Segmentation and Democratic Survival in Latin America. *American Behavioral Scientist*, *64(9)*, 1242-1270.

Lustig, N., Pessino, C., y Scott, J. (2013). The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru, and Uruguay: Introduction to the Special Issue. *Public Finance Review*, *42*(3), 287-303.

Machtei, I., Huber, E. y Stephens, J. D. (2025). Goodbye to Meltzer-Richard: Testing Major Theories of Redistribution. *Journal of European Social Policy*, *35(3),* 233-247.

Mahon Jr., J. E. (2023). Taxation and State Capacity. En K. Baehler (ed.), *The Oxford International Handbook of Governance and Management for Social Policy*. (pp. 915-932), Oxford University Press.

Manzano, D. (2017). *Bringing Down the Educational Wall: Political Regimes, Ideology, and the Expansion of Education*. Cambridge University Press.

McGuire, J. W. (2010). *Wealth, Health, and Democracy in East Asia and Latin America*. Cambridge University Press.

McGuire, J. W. (2020). *Democracy and Population Health*. Cambridge University Press.

Meltzer, A. H. y Richard, S. F. (2017). Una teoría racional del tamaño del gobierno. En CAF, *Desarrollo Institucional y Conflicto: de la geopolítica a la distribución del ingreso* (pp. 163-180), CAF.

Molina Millán, T., Barham, T., Macours, K., Maluccio, J., y Stampini, M. (2019). *Long-term impacts of conditional cash transfers: Review of the evidence. The World Bank Research Observer*, *34*(1), 119–159. https://doi.org/10.1093/wbro/lky005

Munck, G. L. (2018). Modernization Theory as a Case of Failed Knowledge Production. *The Annals of Comparative Democratization*, *16(3)*, 37-41.

Navia, P. y Zweifel, T. D. (2003). Democracy, Dictatorship, and Infant Mortality Revisited. *Journal of Democracy*, *14(3)*, pp.90-103.

Ocampo, J. A., y Gómez-Arteaga, N. (2017). Social protection systems, redistribution and growth in Latin America. *CEPAL Review*, (122), 7–35. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ocampo, J. A., Rada, C., y Taylor, L. (2009). *Growth and policy in developing countries: A structuralist approach*. Columbia University Press.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2022). *Education at a Glance 2022: OECD Indicators*. OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/3197152b-en.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y Banco Mundial (2023). *Health at a Glance: Latin America and the Caribbean 2023*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/532b0e2d-en.

Pachón, M. y Brolo, J. (2021). Lobbying for Inequality? How Business Elites Shape Policy in El Salvador, Honduras, and Guatemala. UNDP LAC *Working Paper Series* Nº 6. PNUD.

Paglayan, A. S. (2021). The Non-Democratic Roots of Mass Education: Evidence from 200 Years. *American Political Science Review*, *119(3)*, 1573-1579.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009). *Informe sobre desarrollo humano: Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011). *La Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural*. PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2016). *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2018). *Ensayos Sobre Desarrollo Sostenible*. PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2019). *Informe sobre desarrollo humano 2019: Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2021). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025a). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Bajo presión: Recalibrando el futuro del desarrollo en América Latina y el Caribe*. PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025b). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2025. Actuar, confiar y conectar caminos*. PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025c). *Informe sobre Desarrollo Humano 2025. "Un llamado a decidir: personas y posibilidades en la era de Inteligencia Artificial."* https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2025

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) e IDEA Internacional (2025). *Gobernanza democrática, gobernanza efectiva y desigualdad en América Latina*. PNUD.

Przeworski, A. (2011). Dinero, política y democracia. En D. Caputo (coord.). *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas*. (pp. 67-87), FCE y OEA.

Przeworski, A. (2019). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia.* Siglo XXI.

Przeworski, A. (2024). *Democracy, Development, and Inequality*, Documento de Antecedentes para el informe regional sobre democracia y desarrollo de PNUD ALC.

Przeworski, A. y Limongi, F. (1994). Regímenes políticos y crecimiento económico. *Desarrollo Económico*, *34(134)*, 163-179.

Przeworski, A. y Limongi, F. (1997). Modernization: Theories and Facts. *World Politics*, *49(2)*, pp. 155-183.

Przeworski, A. y Wallerstein, M. (1982). The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies. *American Political Science Review*, *76(2)*, 215-238.

Rau, E. G. y Stokes, S. (2024). Income Inequality and the Erosion of Democracy in the Twenty-First Century. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, *122(1)*.

Raleigh, V. (2019). Trends in life expectancy in EU and other OECD countries: Why are improvements slowing?. *OECD Health Working Papers*, 108, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/223159ab-en.

Sánchez-Belmont Montiel, M. (2020). *Estudio comparativo de los sistemas de salud en América Latina*. Documento de Trabajo 4, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México.

Sen, A. K. (1999). *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf.

Solt, F. (2020). Measuring Income Inequality Across Countries and Over Time: The Standardized World Income Inequality Database. Social Science Quarterly 101(3), 1183-1199. SWIID Version 9.92.

Stewart, F. (2008). *Horizontal inequalities and conflict: Understanding group violence in multiethnic societies.* Palgrave Macmillan.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2023). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2023: La tecnología en la educación: ¿Una herramienta en manos de quién?*. UNESCO.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2025). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2025: Edición regional para América Latina. Liderazgo y educación: Liderar para la democracia*. UNESCO.

Vergara, A. (2023). *Repúblicas defraudadas: ¿Puede América Latina escapar de su atasco?* Editorial Crítica.

2

PRESIONES EMERGENTES SOBRE LA DEMOCRACIA

Parte II

Presiones emergentes sobre la democracia

Las democracias de América Latina y el Caribe enfrentan presiones crecientes. Parte de estas tensiones responde a factores estructurales: desde su conformación, los regímenes democráticos de la tercera ola han operado en contextos marcados por desigualdades económicas persistentes, brechas históricas en la representación política y Estados con capacidades limitadas, como ya se estableció en la Parte I de este informe. Sin embargo, a estos desafíos de larga data se suman fenómenos sociales, tecnológicos y de límites planetarios que, en los últimos años, han adquirido mayor frecuencia, intensidad o nuevas manifestaciones, lo que ha generado efectos disruptivos sobre los procesos democráticos de la región.

Esta Parte II examina un conjunto no exhaustivo de cinco presiones emergentes identificadas principalmente a través de consultas realizadas en paralelo a la elaboración de este informe y abordadas en capítulos individuales. Estas presiones —la polarización, el cambio tecnológico (en particular en el ámbito de la información), el crimen organizado, la migración y los desequilibrios planetarios (incluido el cambio climático)— ya están alterando la trayectoria de las democracias en la región. Estos fenómenos no reemplazan los problemas estructurales heredados, sino que interactúan entre sí y con ellos, amplifican las tensiones preexistentes y generan nuevos desafíos para la gobernanza democrática.

Adicionalmente, el informe reconoce el creciente peso de las tensiones geopolíticas como una fuente emergente de presión sobre la democracia en la región. Dado su carácter reciente y aún en evolución, este fenómeno no se analiza en un capítulo específico, sino que se incorpora de manera transversal a lo largo del informe. Si bien la región ha estado históricamente expuesta a influencias externas, la actual intensificación de la competencia estratégica entre potencias globales y regionales —incluidas Estados Unidos, China y la Unión Europea— introduce nuevas presiones en múltiples ámbitos, desde el comercio y los mercados de materias primas hasta la seguridad, la migración y el acceso a recursos críticos. Estas dinámicas no solo reconfiguran las oportunidades económicas —a través de factores como los precios de la energía, la fortaleza del dólar y la demanda de minerales estratégicos—, sino que también se entrelazan con debates internos sobre soberanía, modelos de desarrollo y alineamiento internacional. A medida que estas agendas adquieren mayor peso, pueden contribuir a la polarización, influir en las decisiones públicas y tensionar la autonomía institucional. En este contexto, la geopolítica no actúa únicamente como una restricción externa, sino como un factor que reconfigura la competencia política interna y puede incidir en la calidad de la democracia en la región

Para analizar las presiones de manera sistemática, la sección adopta el marco conceptual establecido en la Parte I que distingue, sin aislar, tres dimensiones fundamentales del orden político: la democracia, entendida como el conjunto de reglas y procesos que regulan el acceso y el ejercicio del poder; el Estado, concebido como la capacidad organizacional para formular, implementar y hacer cumplir decisiones colectivamente vinculantes; y el desarrollo humano, referido a los resultados materiales y de bienestar que afectan las libertades efectivas de la población.

Desde esta perspectiva, las presiones emergentes pueden originarse o impactar con mayor intensidad en una de estas dimensiones, pero rara vez permanecen confinadas a ella, sino que tienden a propagarse a lo largo del triángulo democracia–Estado–desarrollo. Algunas se manifiestan principalmente en los procesos democráticos –como la polarización o la desinformación exacerbada por las nuevas tecnologías– y terminan afectando la capacidad del Estado para decidir y actuar, así como la consistencia de los resultados de desarrollo. Otras se originan primordialmente en déficits de capacidad estatal –como ocurre con la expansión del crimen organizado– y se traducen en distorsiones de la representación, la competencia política y la legitimidad democrática. Finalmente, presiones vinculadas a brechas persistentes de desarrollo o a choques materiales —como la migración o los desequilibrios planetarios— tienden a sobrecargar las capacidades estatales y erosionar la confianza ciudadana. En todos los casos, estas dinámicas activan mecanismos de propagación y retroalimentación que generan tensiones sistémicas sobre la gobernanza democrática.

Asimismo, los capítulos incorporan una perspectiva dinámica que permite examinar relaciones de retroalimentación entre estas presiones y la democracia. Más allá de tratarlas inicialmente como factores externos, el análisis reconoce que las vulnerabilidades democráticas pueden, a su vez, intensificar o reproducir estas dinámicas, para dar lugar a círculos viciosos que profundizan la fragilidad institucional.

Finalmente, los apartados de la Parte II adoptan un enfoque orientado a la acción. Cada capítulo explora cómo las presiones analizadas pueden transformarse en oportunidades para fortalecer la democracia, identifica orientaciones generales de política pública y subraya el papel de la agencia de los distintos actores —el Estado, los gobiernos subnacionales, la sociedad civil, las comunidades, el sector privado y la ciudadanía— en la construcción de respuestas democráticas, inclusivas y sostenibles.

Capítulo 4.

La polarización política pone a prueba las democracias en ALC

4.1 Entre el desacuerdo y la ruptura: la polarización en el centro del debate

La creciente polarización en América Latina —y, en menor medida, en el Caribe— ejerce una presión significativa sobre el presente y el futuro de la democracia en la región. En numerosos países, la dinámica política parece acercarse —si no haber ingresado ya— a un peligroso bucle de retroalimentación, en el que los déficits democráticos alimentan conflictos cada vez más polarizados que, a su vez, paralizan y debilitan las propias instituciones democráticas (McCoy y Somer, 2019). En este sentido, la profundización de la polarización puede operar simultáneamente como causa y como consecuencia de la disfunción democrática (Sarsfield *et al.*, 2024).

Las sociedades están en constante transformación, y todo proceso de cambio genera inevitablemente conflicto entre distintos grupos sociales: algunos se benefician y otros, no. Para Hirschman, el conflicto no es una patología de la democracia, sino una de sus materias primas fundamentales. Distingue entre conflictos que dejan un "residuo positivo", al promover mayor integración, aprendizaje colectivo y cohesión social —como ha ocurrido con los avances impulsados por algunos movimientos de ampliación de derechos—, y conflictos que, por el contrario, desgarran el tejido social, debilitan las instituciones y reducen la capacidad de resiliencia de las sociedades (Hirschman, 1995). La relación entre conflicto y democracia es, por tanto, constitutiva y potencialmente virtuosa: la democracia no elimina el conflicto, sino que lo canaliza institucionalmente, lo transforma en un recurso para el cambio social y evita que derive en ruptura, exclusión o salida del sistema.

El mundo y la región atraviesan una etapa en la que los riesgos tradicionales son más frecuentes e intensos, al tiempo que emergen nuevas amenazas para el desarrollo (PNUD, 2025). La aceleración de los cambios sociales ha intensificado los conflictos entre grupos, y plantea un desafío central para las democracias de América Latina y el Caribe (ALC): que dichas tensiones no deriven en rupturas ni en violencia, sino que puedan procesarse a través de canales institucionales. En este contexto, niveles extremos de polarización ponen en riesgo la función esencial de la democracia, esto es, procesar de manera pacífica conflictos e intereses antagonistas.

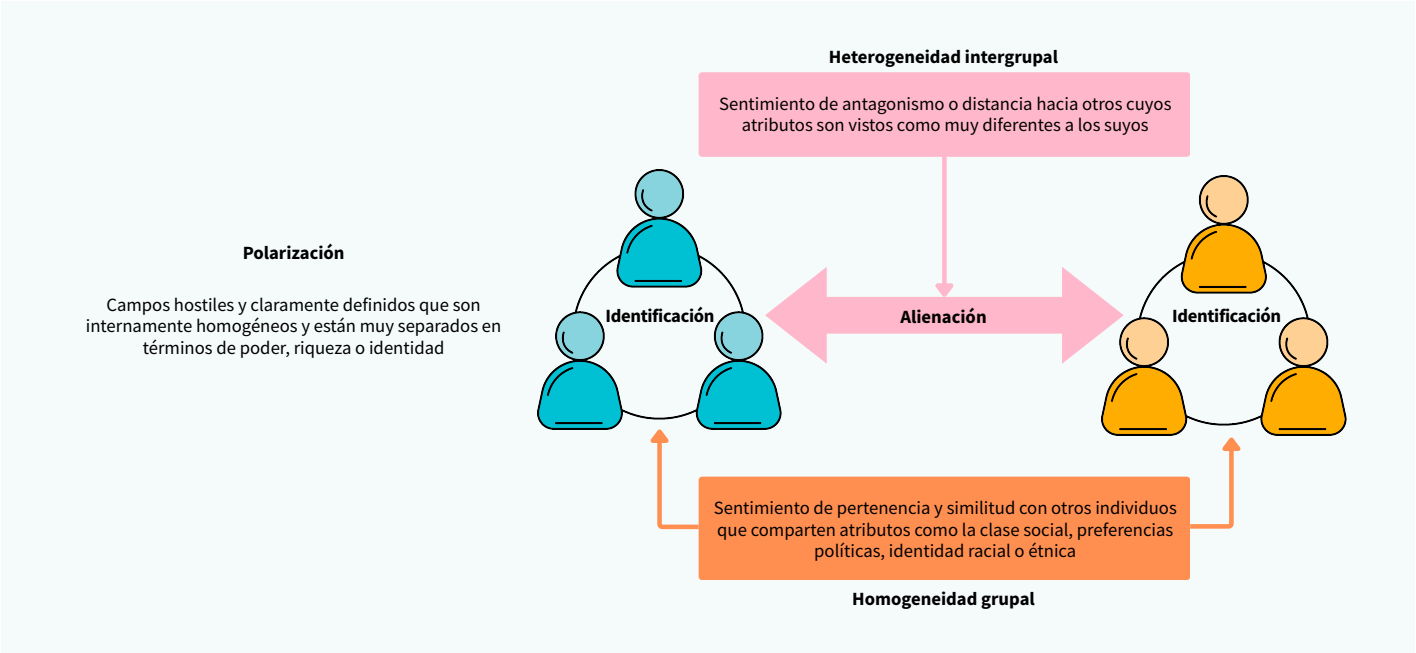
Este capítulo se estructura en cuatro secciones. En primer lugar, propone una definición de la polarización que permita evaluar sus efectos sobre la democracia en la región. En segundo lugar, analiza por qué resulta especialmente relevante abordar hoy la polarización como un riesgo para las democracias de ALC, y además se destacan los elementos nuevos o cualitativamente distintos respecto de las etapas previas. En tercer lugar, examina los mecanismos específicos mediante los cuales la polarización afecta la estabilidad institucional, a través de impactos sobre los procesos democráticos, la capacidad del Estado y los resultados de desarrollo. Finalmente, discute en qué medida esta presión puede canalizarse como una oportunidad que, en lugar de descarrilar la democracia, contribuya a profundizarla.

4.2 Definición de la polarización como polos de identificación y alienación

La polarización es una forma específica de estructuración del conflicto social entre grupos. Aunque el estudio del conflicto social tiene una larga tradición en la sociología,[1] no todo conflicto presenta la misma naturaleza, ni puede analizarse desde un único marco conceptual. La noción moderna de polarización debe mucho al trabajo de Esteban y Ray (1994), quienes desarrollan una conceptualización precisa y operativa, aplicable tanto a divisiones económicas como culturales, étnicas y a la competencia política, y que además resulta compatible con el análisis empírico. En esta perspectiva, la polarización se entiende como la división de una sociedad en grupos o "conglomerados" (*clusters*) internamente homogéneos, pero claramente diferenciados entre sí. Este enfoque se sustenta en la interacción de dos conceptos centrales: la identificación y la alienación. Para que exista polarización, deben cumplirse tres condiciones:

- Identificación (homogeneidad grupal): Es el sentido de pertenencia o similitud que un individuo siente hacia otros que comparten sus mismos atributos (como los ingresos); este sentimiento aumenta conforme crece el tamaño del grupo al que pertenece.
- Alienación (heterogeneidad intergrupal): Es el sentimiento de antagonismo o distancia que un individuo siente hacia otros cuyos atributos son muy diferentes a los suyos.
- Debe haber un número pequeño de grupos de tamaño significativo, mínimamente dos; los individuos aislados o grupos muy pequeños tienen poco peso en esta medición.

Figura 4.1 Polarización como polos de identificación y alienación



Fuente: Elaboración propia.

Se considera que una sociedad está más polarizada cuando se divide en dos campos hostiles y claramente definidos (polos) que son internamente homogéneos y están "muy separados" en términos de poder, riqueza o identidad. Los grupos sociales se forman en función de características comunes específicas, como el nivel socioeconómico, preferencias políticas, identidad racial o étnica, y refuerzan tanto la confianza relacional dentro de los grupos como la alienación entre ellos.

En otras palabras, los grupos sociales se convierten en grupos de confianza, en los que los individuos creen que los miembros de su grupo protegerán sus propios intereses, mientras que los de otros grupos no lo harán. De este modo, la alienación es en realidad una forma de expresión efectiva de antagonismo entre individuos, más que una simple forma pasiva de contemplar la distancia social entre grupos. Si la polarización depende de un "vector" de antagonismos efectivos en la sociedad, entonces un axioma que se puede derivar de este modelo es que, en el caso de los ingresos, la desaparición de una "clase media" en favor de las categorías "ricos" y "pobres" aumentará la polarización y erosionará la confianza social (Fernández, López-Calva y Rodríguez-Solórzano, 2024).

La polarización es un concepto estrechamente vinculado a la fragmentación social, tal como se analiza en el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano* 2025 (PNUD, 2025). La fragmentación social describe una dinámica en la que las relaciones entre diversos grupos se caracterizan por un mayor distanciamiento —expresado en bajos niveles de confianza, escasa interacción significativa y antagonismos crecientes—, junto con la ausencia o debilidad de mecanismos eficaces de mediación, en particular de instituciones formales capaces de resolver disputas (Rodríguez-Solórzano, 2025). En este marco, la polarización puede entenderse como una de las formas específicas que puede adoptar la fragmentación social. Mientras que la fragmentación remite a la coexistencia de múltiples grupos socialmente distantes por múltiples razones —por ejemplo, altos niveles de confianza restringidos al ámbito comunitario y desconfianza hacia el resto de la población— y enfatiza además la falta de un Estado percibido como legítimo, la polarización se concentra en el proceso mediante el cual la población tiende a articularse en dos polos claramente opuestos. Así, una forma de fragmentación especialmente relevante en ALC se produce cuando el descontento hacia la clase política es tan profundo y generalizado que las divisiones entre grupos específicos se atenúan o se vuelven menos visibles, lo que da lugar a una dinámica de rechazo transversal más que a una polarización binaria.

La definición de polarización necesita un elemento más y es enfatizar su dimensión de proceso social en constante evolución. La polarización puede entenderse como un proceso de simplificación de la política (o bien, de articulación activa) que conduce a una división binaria de la sociedad en campos mutuamente antagónicos. En este proceso, múltiples clivajes (entendidos como las divisiones que separan a la sociedad en grupos, como los socioeconómicos, culturales, religiosos o raciales, y que adquieren relevancia política) que anteriormente eran transversales se alinean y se refuerzan entre sí hasta converger en una única frontera divisoria. Esta dinámica puede

Tabla 4.1 Fragmentación social no es lo mismo que polarización

Fragmentación social	Polarización
Relación entre diversos grupos caracterizados por un mayor distanciamiento y debilidad de mecanismos eficaces de mediación	Articulación de la población en dos polos claramente opuestos, división binaria de la sociedad
Coexistencia de múltiples grupos socialmente distantes en un contexto de deslegitimación del Estado y percepción de ausencia de instituciones formales capaces de resolver disputas	***Nosotros contra ellos:*** Múltiples clivajes (socioeconómicos, culturales, religiosos o raciales) transversales se alinean y se refuerzan entre sí hasta converger en una única frontera divisoria

Fuente: Elaboración propia.

llegar a transformar la percepción de la sociedad y la política en términos de un conflicto rígido de "nosotros contra ellos" (McCoy *et al.*, 2018).

La dimensión del proceso social enfatiza que la polarización puede evolucionar en distintos grados y llegar a un estado extremo que algunos autores han llamado polarización perniciosa o tóxica (Boese *et al.*, 2022). La característica principal de la polarización perniciosa es que cada bando deja de ver al otro como un adversario legítimo para pasar a considerarlo una amenaza existencial para su modo de vida, los intereses de su grupo o la nación en su conjunto. Esto produce una ruptura de la "confianza democrática básica", donde los actores cuestionan la legitimidad moral y el compromiso del rival con las reglas del juego. Sin esta confianza básica, las instituciones democráticas se vuelven incapaces de procesar el conflicto. Las razones son muchas y pueden variar según el país, pero el patrón general descrito de falta de voluntad de concertar, junto con la percepción de la otra parte como una amenaza existencial, puede alentar a los líderes políticos a tomar medidas para afianzar su ventaja electoral, concentrar el poder en el ejecutivo y deslegitimar a los críticos y opositores (Haggard y Kaufman, 2021; McCoy y Somer, 2019).

La característica principal de la polarización perniciosa es que cada bando deja de ver al otro como un adversario legítimo para pasar a considerarlo una amenaza existencial... Esto produce una ruptura de la "confianza democrática básica", donde los actores cuestionan la legitimidad moral y el compromiso del rival con las reglas del juego. Sin esta confianza básica, las instituciones democráticas se vuelven incapaces de procesar el conflicto.

4.3 La polarización como un fenómeno en evolución y un problema emergente en ALC

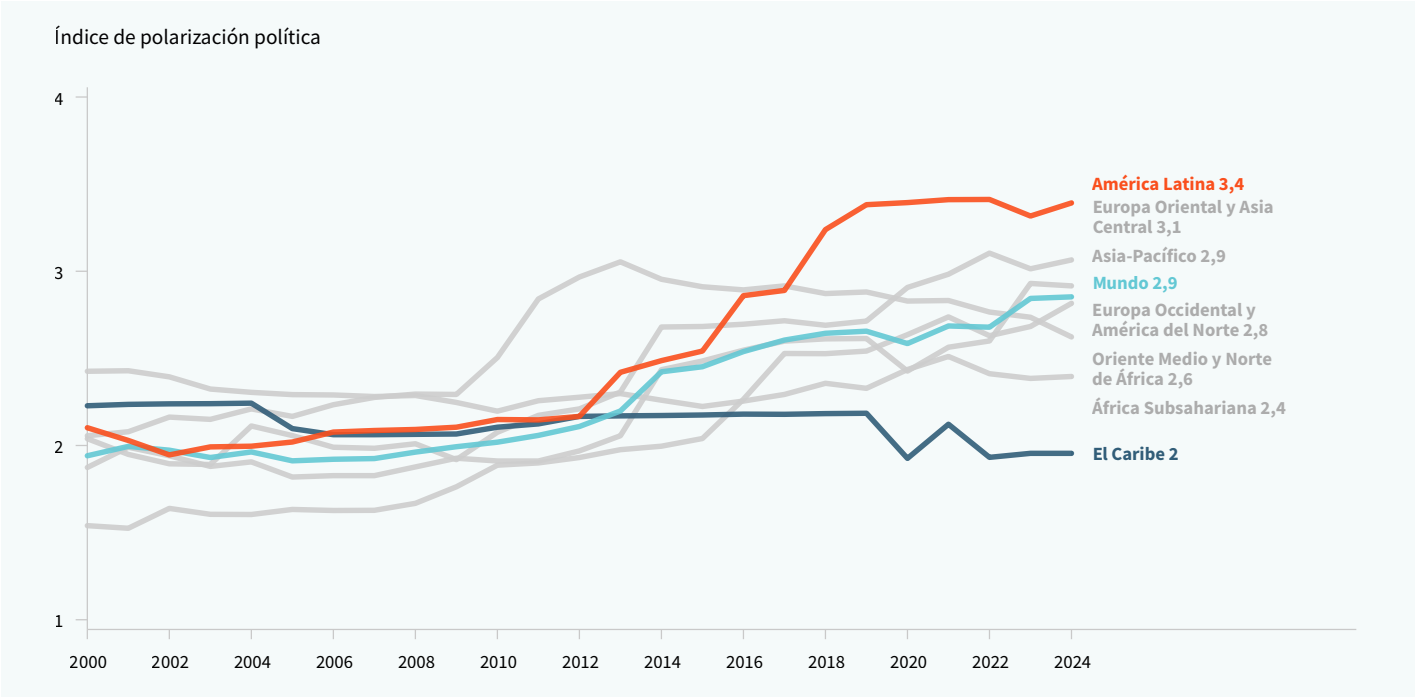
La polarización política no es un fenómeno nuevo en ALC. Por el contrario, puede considerarse un rasgo recurrente de la historia política regional (Murillo, 2022), estrechamente vinculado a uno de sus rasgos estructurales más persistentes: la desigualdad económica. En particular, la polarización desempeñó un papel central durante las décadas de 1960 y 1970, cuando la región atravesó una ola de conflictos revolucionarios, dictaduras, quiebres democráticos y tomas de poder autoritarias (O'Donnell, 1973; Valenzuela, 1978; Weyland, 2019).

Sin embargo, las expresiones contemporáneas de la polarización difieren de aquellas experiencias históricas en al menos dos dimensiones fundamentales.[2] En primer lugar, la polarización actual se desarrolla predominantemente entre actores que operan dentro del espacio democrático. A diferencia del pasado, los principales contendientes son partidos y liderazgos que compiten electoralmente y que, en general, no plantean de forma explícita escenarios de revolución armada o golpes de Estado, aun cuando cuestionen reglas, instituciones o resultados democráticos. También se aprecia la polarización en la ciudadanía políticamente no activa, y se expresa en la noción de que el estilo de vida de algunos da como resultado una amenaza existencial para el estilo de vida de otros.

En segundo lugar, mientras que la polarización de las décadas de 1960 y 1970 estuvo fuertemente estructurada en torno a clivajes ideológicos nítidos —en particular, la división izquierda–derecha y los alineamientos propios de la Guerra Fría entre modelos capitalistas y socialistas—, la polarización contemporánea presenta una configuración más fragmentada y multifacética. Si bien el conflicto ideológico persiste, este se ha diversificado y ha incorporado nuevos ejes de confrontación vinculados a identidades religiosas, cosmovisiones indígenas, identidades de género y disputas culturales más amplias, que no siempre se articulan en torno a proyectos coherentes de transformación económica o institucional.

Las dinámicas actuales contrastan marcadamente con el período comprendido entre los años noventa y la primera década del siglo XXI, que constituye —en retrospectiva— una fase relativamente menos polarizada en la región. Durante los años noventa, el entusiasmo democrático posterior a las transiciones políticas y la consolidación de reglas electorales básicas se combinó con una convergencia significativa —al menos entre las élites políticas y los partidos predominantes— en torno a agendas de reforma económica (Williamson, 1990; Edwards, 1995). Posteriormente, durante la primera década del siglo XXI, el auge de las materias primas (aproximadamente entre 2003 y 2011) generó un ciclo de crecimiento económico que mejoró las condiciones sociales de amplios sectores de la

Figura 4.2 América Latina, la región del mundo más polarizada políticamente



Notas: El indicador utiliza una escala de cinco puntos, en la que 0 representa que los partidarios de bandos políticos opuestos interactúan generalmente de manera amistosa, y 4 significa una polarización extrema en la que los bandos políticos opuestos interactúan generalmente de manera hostil. Todos los datos agregados se han ponderado según la población y se presentan tal y como los calcula V-Dem.
Fuentes: Proyecto Variedades de la Democracia (V-Dem). Los valores de las etiquetas representan datos correspondientes a 2024.

población y contribuyó a atenuar temporalmente los conflictos distributivos y de movilidad social.

El fin de ese ciclo de bonanza —alrededor de 2010-2012— y la posterior desaceleración del crecimiento marcaron un punto de inflexión (ver figura 4.2). A partir de entonces, el descontento social comenzó a profundizarse y a reconfigurarse políticamente. La hipótesis de que la polarización es catalizada por adversidades económicas encuentra respaldo empírico en los patrones regionales: 18 de los 19 países de América Latina presentan niveles de polarización más elevados después de 2010, según las mediciones de Moncagatta y Silva (2024). El índice de polarización política de V-Dem confirma esta tendencia: 18 de los 25 países de ALC con información disponible registraron un aumento en el nivel de polarización entre 2010 y 2024.

No obstante, el panorama regional es heterogéneo. Mientras la polarización ha crecido de forma sostenida en América Latina hasta situarla como la región más polarizada del mundo, el Caribe se ha mantenido como la región con menor nivel de polarización política a nivel global (como se profundiza en el capítulo 9).

En suma, la polarización contemporánea en América Latina no solo difiere de sus manifestaciones históricas por su configuración y sus ejes de conflicto, sino también por el contexto en el que emerge: tras un período prolongado de menor confrontación, primero asociado al entusiasmo democrático y luego al crecimiento económico. Este carácter relativamente reciente y cualitativamente distinto de la polarización actual plantea interrogantes sobre sus orígenes inmediatos y sus trayectorias de consolidación. En particular, resulta clave comprender cómo el descontento social acumulado se traduce —o no— en divisiones políticas explícitas y estructuradas.

Del descontento generalizado a la polarización explícita

El desarrollo reciente de la polarización en la región tiene un matiz que es importante destacar: gran parte de la insatisfacción que se empieza a cocinar a partir del 2009 tiene un carácter antisistema, o contra de toda la clase política. Es decir, todas las instituciones del Estado sufren una caída de legitimidad relevante (ver figura 4.3).

Cuando amplios sectores de la población perciben que las instituciones no los representan adecuadamente o carecen de capacidad para resolver conflictos de forma imparcial, tienden a buscar canales alternativos de identificación y acción colectiva. Este proceso puede expresarse en una reorganización en torno a determinadas identidades, ya sea como estrategia para procesar sus demandas al margen de las instituciones existentes o como vía para disputar su orientación y funcionamiento desde dentro.

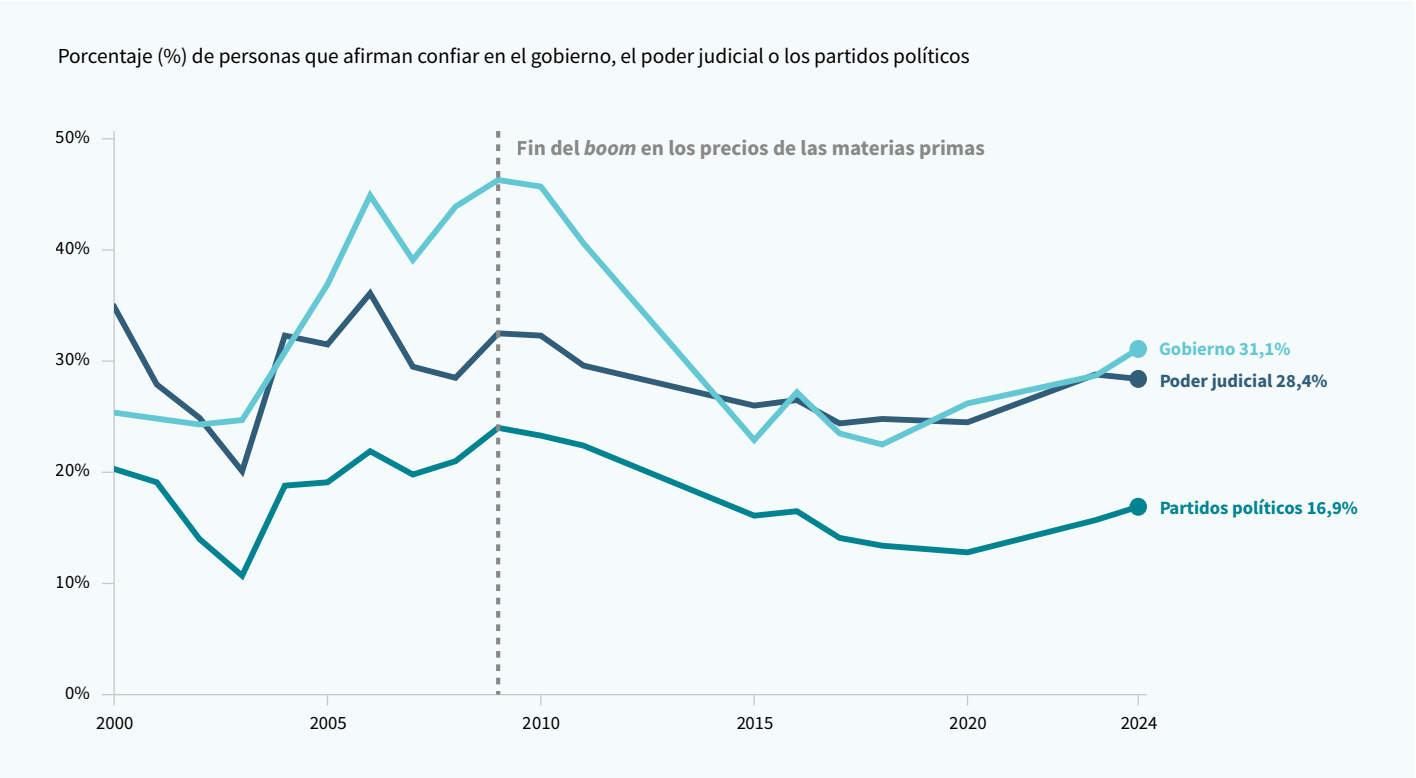
Como se puede ver en la figura 4.3, el eslabón institucional más débil de las democracias es la confianza a los partidos políticos; sin embargo, la gente sigue asistiendo regularmente a votar (como se menciona en el capítulo 2) y mantiene un interés alto en la política. Esta situación ha abierto un campo muy amplio para los *outsiders* políticos que aprovechan la frustración pública.[3]

Este cambio refleja una voluntad de formas más directas y personalizadas de vinculación política entre liderazgos y ciudadanía, lo que sugiere una demanda de canales alternativos a los partidos políticos tradicionales. Cabe subrayar que la personalización de la política no equivale necesariamente a una ampliación de la participación política: puede expresarse en formas de vinculación simbólica, identificación afectiva, delegación pasiva o movilización episódica, sin implicar deliberación sostenida, organización colectiva, intermediación institucional, ni control ciudadano efectivo.

Estos *outsiders*, que a menudo se presentan como alternativas a las élites arraigadas, atraen a una población desencantada con el *statu quo*. En este contexto, han ido ganando terreno nuevas plataformas políticas con narrativas antisistema que han derivado en notables victorias electorales. Una forma de medir cómo han irrumpido las figuras políticas no tradicionales en la vida política de ALC es revisando la edad promedio de los partidos políticos que ganan elecciones. Como muestra la figura 4.4, esta edad ha disminuido sustancialmente en la última década, y ha pasado de casi 45 años en el período electoral 2012-2015 a 35 años en 2016-2019, y por debajo de los 15 años en el período 2020-2022 (PNUD, 2025). Este cambio refleja el creciente atractivo de los nuevos movimientos políticos y el deseo de cambio por parte del electorado.

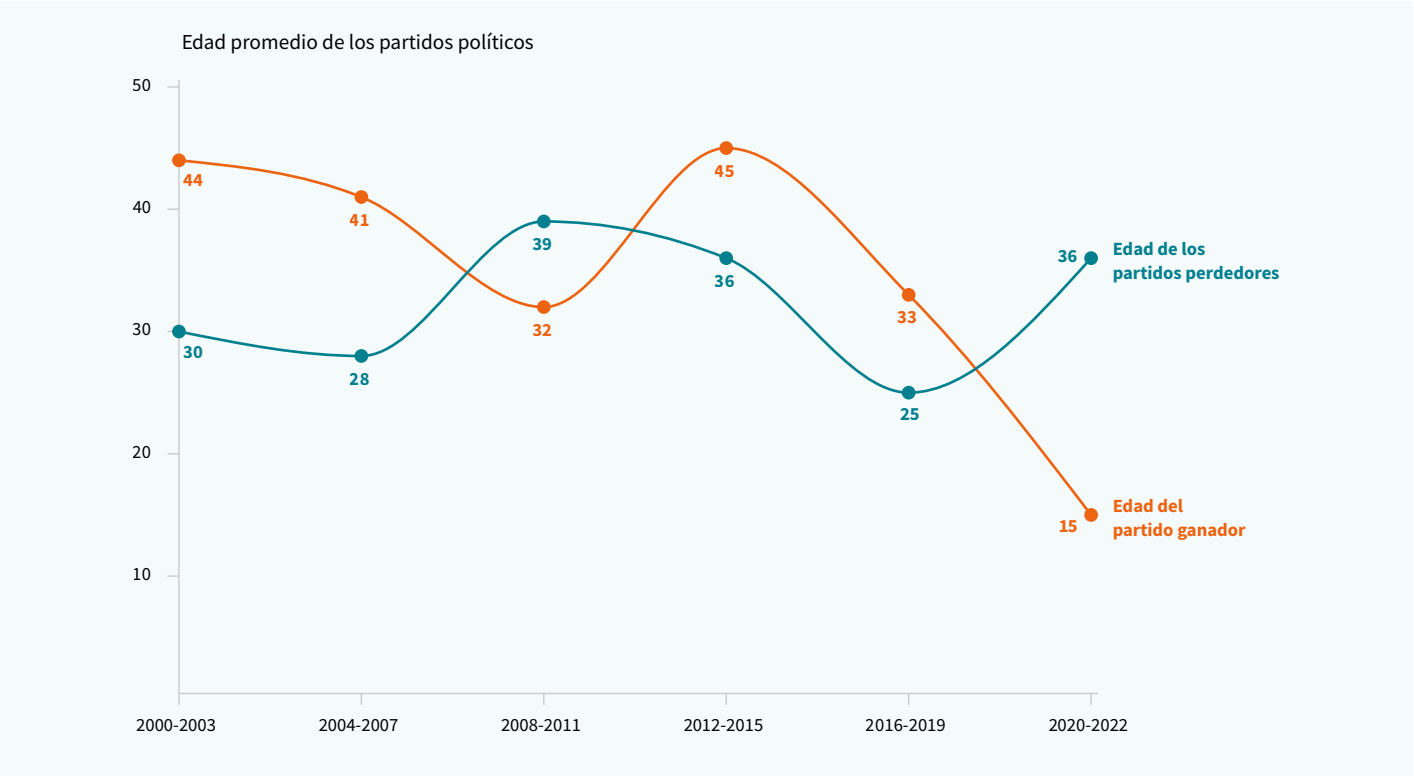
Mientras la polarización ha crecido de forma sostenida en América Latina hasta situarla como la región más polarizada del mundo, el Caribe se ha mantenido como la región con menor nivel de polarización política a nivel global.

Figura 4.3 Caída de la confianza después del súper ciclo de materias primas



Notas: Agregados regionales calculados por Latinobarómetro. Los porcentajes representan el total de encuestados que reportan confiar "Mucho" o "Algo" en cada una de las instituciones. Las etiquetas muestran los valores para 2024.
Fuentes: Cálculos del PNUD a partir de Latinobarómetro (2025).

Figura 4.4 **El auge de lo nuevo: reducción en la edad promedio de los partidos políticos que ganan la presidencia**



Fuente: Cálculos del PNUD basados en LAPOP (2000-2022), Vanderbilt University.

A medida que las nuevas fuerzas políticas ganan terreno, el panorama político de la región se polariza cada vez más. La división entre quienes se sienten "representados" por sus gobiernos actuales y quienes se sienten "excluidos" es cada vez más pronunciada, lo que sugiere un paso de la insatisfacción generalizada con la clase política a la confrontación política explícita entre facciones opuestas. Si bien esta tendencia de polarización no es exclusiva de ALC, la región ha experimentado el mayor aumento del fenómeno a nivel mundial. La polarización en la región comenzó a repuntar alrededor de 2012 y se aceleró en 2017 hasta superar el promedio mundial, lo que ha marcado un punto de inflexión en la dinámica política de ALC (según datos de V-Dem, ver figura 4.2).

Aunque la confianza en los gobiernos de la región sigue siendo baja, tanto en relación con la de los países de la OCDE como con los propios niveles observados en la región en 2009, el aumento de la legitimidad entre 2018 y 2023 introduce una mayor complejidad en la narrativa general sobre la polarización. En ese período, la confianza en los gobiernos de la región aumentó en 9 puntos porcentuales.[4] Sin embargo, este repunte en la legitimidad no se ha traducido en una reducción de la polarización: los niveles se han mantenido relativamente estables y ALC continúa siendo la más polarizada del mundo.

Viejos y nuevos frentes de la polarización

Para comprender la configuración actual de la polarización en la región, es necesario identificar los clivajes o divisiones sociales que la estructuran y la forma en que interactúan entre sí. Históricamente, la desigualdad económica y su traducción en desigualdad política han constituido su eje central. En los últimos años, sin embargo, esta división se ha entrelazado con nuevas dinámicas identitarias, preocupaciones de seguridad, migración y tensiones geopolíticas. Esta lista de temas, no exhaustiva, se revisa en la presente sección.

De forma paralela a la creación de nuevos puntos de confrontación, uno de los factores recientes que actúan como aceleradores de la polarización son las nuevas tecnologías digitales, que han transformado la manera en que las personas consumen, producen e intercambian información sobre los asuntos públicos, así como sobre sus estilos de vida. Como se desarrolla en profundidad en el capítulo 5, a diferencia de los medios tradicionales, las plataformas digitales operan mediante algoritmos que priorizan contenidos capaces de captar la atención y generar interacción. En la práctica, esto tiende a favorecer mensajes emocionales, controversiales o indignantes, que se difunden con mayor rapidez que los análisis matizados o deliberativos. Al mismo tiempo, la segmentación personalizada

reduce la exposición a puntos de vista distintos, refuerza opiniones preconcebidas y debilita los espacios informativos compartidos. El resultado no es necesariamente la creación de nuevas divisiones, sino la intensificación y amplificación de las ya existentes.

Desigualdad: el eje que persiste

La naturaleza eminentemente socioeconómica de la polarización en ALC la distingue de las dinámicas observadas en otras regiones, como Estados Unidos o Europa, donde las divisiones socioculturales y de identidad —en torno a raza, religión o nacionalismo— han tenido mayor peso relativo que los conflictos distributivos en el discurso partidista y en la opinión pública (McCoy, 2022).

En ALC, en cambio, la desigualdad económica sigue siendo profunda y persistente (McCoy, 2022; PNUD, 2025), y continúa moldeando las relaciones entre grupos sociales. Esta desigualdad se refleja también en los niveles diferenciados de confianza institucional. La confianza en las instituciones actúa como un amortiguador de formas extremas de polarización: aun en contextos de desconfianza interpersonal, la percepción de que existe una autoridad imparcial capaz de dirimir conflictos puede contener la escalada del antagonismo. Cuando se erosionan tanto la confianza interpersonal como la institucional, aumentan las condiciones propicias para la confrontación.

Como muestra la figura 4.5, en la región la confianza está fuertemente mediada por el nivel de ingresos. Aunque los niveles promedio de confianza son bajos, las personas de mayores ingresos reportan sistemáticamente mayor confianza en las instituciones gubernamentales, en los partidos políticos y en la mayoría de las personas. El nivel de ingresos y la vulnerabilidad, por tanto, continúan estructurando no solo oportunidades materiales, sino también actitudes políticas y sociales.

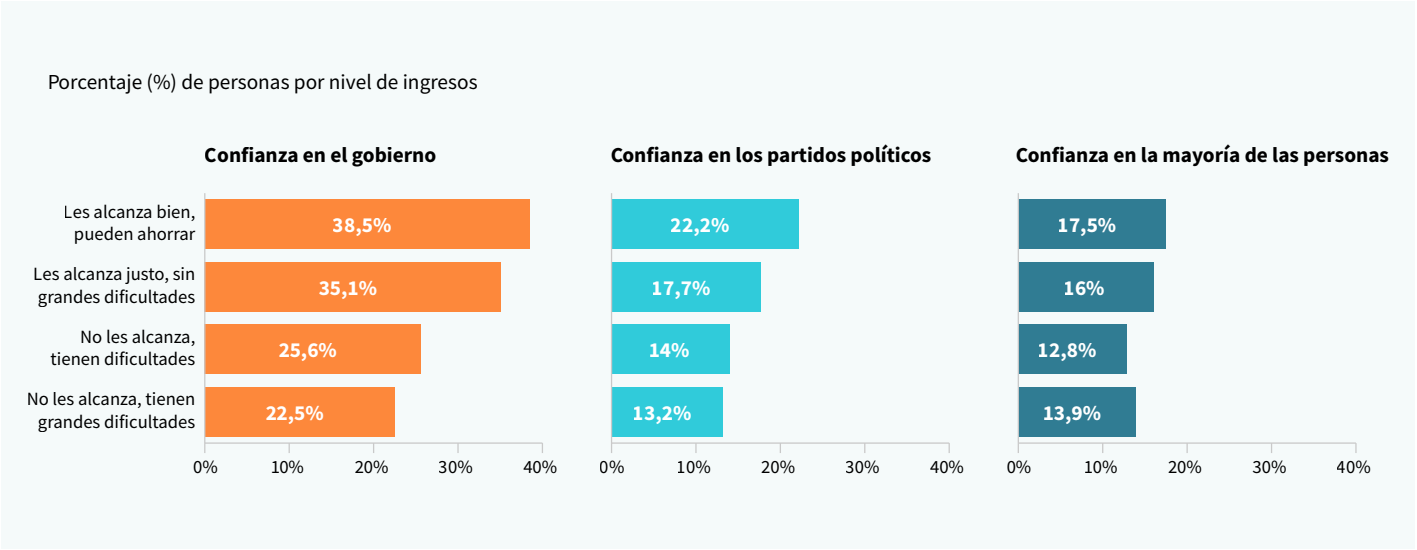
Sobre esta base estructural se superponen, con creciente intensidad, nuevos frentes de tensión que contribuyen a la conformación de bloques polarizados en la región.

Nuevos frentes: la reciente polarización ideológica

Ante la creciente desconfianza social, la incertidumbre y la urgencia por cambios significativos, amplios sectores de la población recurren a los viejos marcos interpretativos conocidos para organizar su comprensión de la realidad política. En ausencia de nuevos referentes compartidos ampliamente, los viejos y nuevos problemas tienden a ser procesados a través del eje ideológico izquierda–derecha, que funciona como un lenguaje disponible para canalizar frustraciones, ordenar actitudes y aglutinar intereses diversos.

Cabe precisar que esta evidencia se basa en la autoidentificación ideológica de personas encuestadas, no en su adscripción a programas doctrinarios previamente definidos. Asimismo, las categorías de izquierda y derecha ya no remiten a los contornos rígidos del siglo XX —como la oposición entre capitalismo y comunismo—, sino que han adquirido significados más porosos y multifacéticos. Hoy funcionan menos como doctrinas coherentes y más como marcos amplios de agregación política que integran posiciones económicas, culturales, identitarias y de seguridad.

Figura 4.5 La confianza en ALC está mediada por el nivel de ingresos

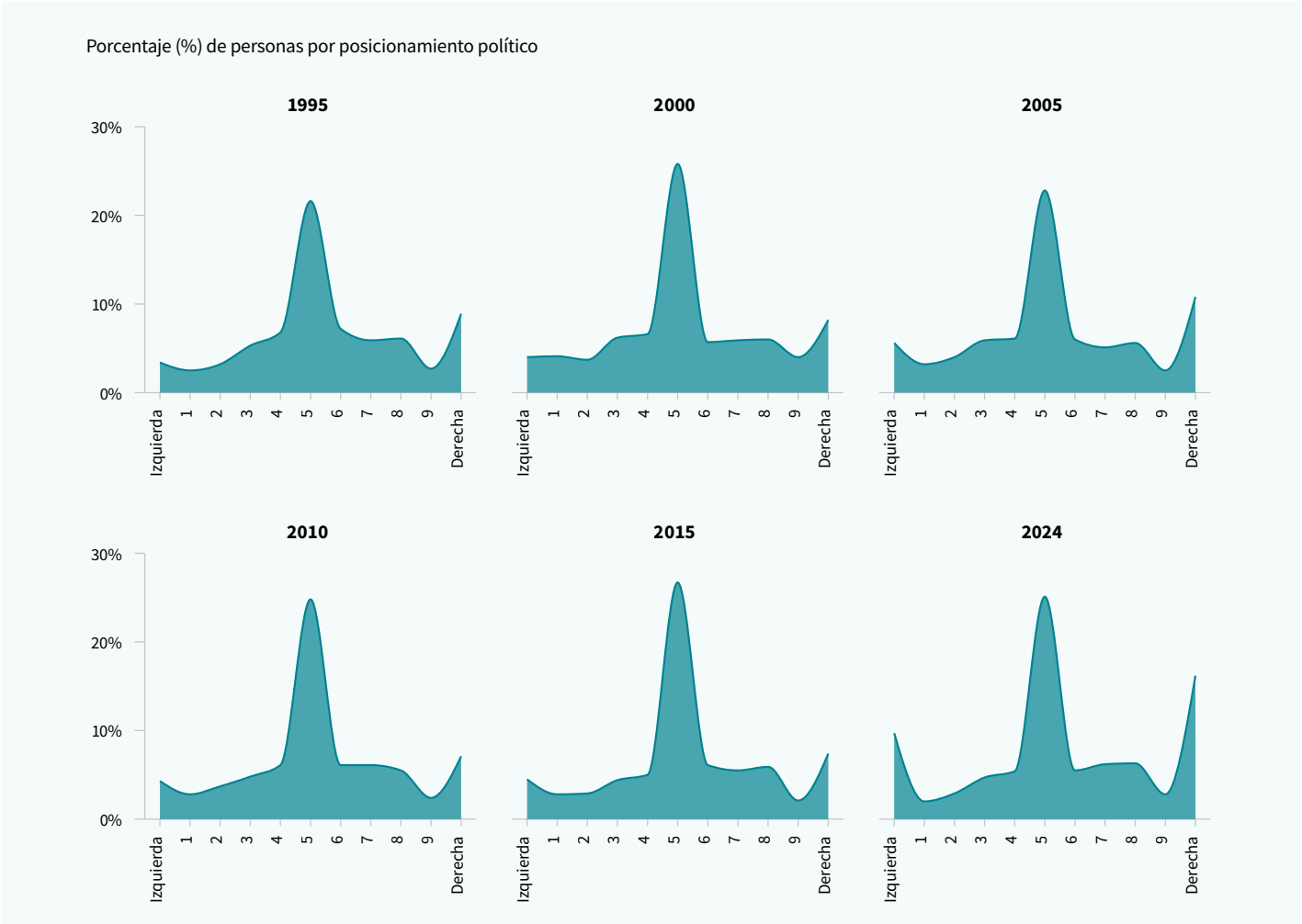


Notas: Las categorías para el nivel de ingreso se refieren a la pregunta "El salario o sueldo que Ud. percibe y el total del ingreso familiar, ¿Le permite cubrir satisfactoriamente sus necesidades?¿En cuál de estas situaciones se encuentra Ud.?". Se presentan los datos para el año 2024.
Fuente: Cálculos del PNUD basados en Latinobarómetro (2025).

El proceso típico de polarización se produce cuando hay un movimiento centrífugo (desde el centro político o votante medio) de distribución hacia los extremos, lo que aleja cada vez más a los grupos o individuos entre sí. La mayor parte de la atención académica centrada en ALC se ha dedicado a analizar los cambios ideológicos en el ámbito de las élites políticas, principalmente debido al llamado "giro a la izquierda" en la política de la región que comenzó a principios de siglo. Como señalan Levitsky y Roberts: "En 2009, casi dos tercios de los latinoamericanos vivían bajo algún tipo de gobierno nacional de izquierdas (...) nunca tantos países de la región habían confiado los asuntos de Estado a líderes asociados con la izquierda política" (Levitsky y Roberts, 2011). Sin embargo, no era claro si estos cambios se habían dado a nivel de los ciudadanos.

La figura 4.6, basada en datos de autoidentificación ideológica recogidos por Latinobarómetro, provee una respuesta que sugiere que entre 2010 y 2024 se ha producido una importante reestructuración ideológica del público latinoamericano, cuyo rasgo más representativo es el aumento en los niveles de polarización ideológica. Hay 4 datos que se rescatan de esta tendencia: primero, un porcentaje mayor de personas se identifica como de extrema izquierda y extrema derecha. Es decir, en una escala que va de 0 (extrema izquierda) a 10 (extrema derecha), gente que antes se situaba en rangos como 1, 2, 3 y 4 ahora se sitúa más en el 0. Y, de la misma manera, personas que antes se situaban en las escalas 6, 7, 8 y 9, poco a poco se han ido concentrando en el 10; segundo, las personas que si se sitúan exactamente en la mitad de la distribución (5)

Figura 4.6 La distribución ideológica crece en los extremos



Notas: Las categorías para el posicionamiento político se refieren a la pregunta "En política se habla normalmente de 'izquierda' y 'derecha'. En una escala donde el 0 es la 'izquierda' y el 10 es la 'derecha', ¿dónde se ubicaría usted?"
Fuente: Cálculos del PNUD basados en Latinobarómetro (2025).

son el grupo más numeroso, el cual se ha mantenido estable en el tiempo; tercero, se ha producido un descenso significativo en el número de personas que no responden a la pregunta sobre su autodefinición ideológica; y cuarto, la extrema derecha ha rebasado por un margen considerable a la extrema izquierda en los últimos 5 años.

En conjunto, estos patrones sugieren que, aunque una parte significativa de la ciudadanía permanece en posiciones intermedias, el debate público y la competencia política están siendo crecientemente estructurados por los extremos, que tienden a fijar la agenda y a reducir el espacio para compromisos programáticos.

Crimen organizado y migración, dos de los clivajes que están generando mayor polarización

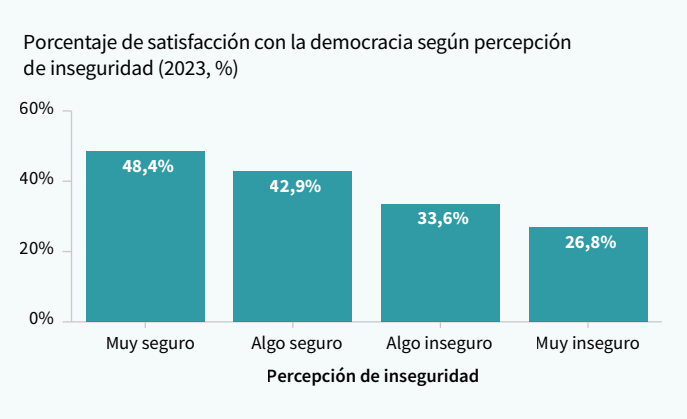
En ALC, el crimen (en especial, el crimen organizado) ha adquirido en los últimos años un papel central como división política polarizante, no tanto por la novedad de la violencia en sí misma, sino por cambios cualitativos en su escala, diversificación y visibilidad política (ver capítulo 6).

Un rasgo distintivo del período reciente es la expansión y diversificación de las actividades del crimen organizado, que ya no se limitan al narcotráfico, sino que incluyen extorsión, control de las economías locales, trata de personas y extracción ilegal de recursos naturales. También existe un aumento de delitos no letales —particularmente extorsión— que afectan de manera directa la vida cotidiana de los hogares y las pequeñas economías locales (UNODC, 2023; Moncada, 2021; Magaloni *et al.*, 2020). Esta mayor interacción entre organizaciones criminales, comunidades y autoridades locales contribuye a que la inseguridad se experimente como un problema inmediato y personal, lo que amplifica su capacidad de movilización política.

La evidencia también apunta a una expansión del control territorial y de la penetración institucional por parte de organizaciones criminales, especialmente a nivel subnacional, aunque también a niveles nacionales (PNUD, 2025). En territorios donde el Estado tiene dificultades para garantizar la seguridad y la provisión de servicios básicos, se registran niveles más bajos de confianza en las instituciones, menor satisfacción con la democracia o bien mayor tolerancia a respuestas excepcionales y autocráticas al crimen (ver figura 4.7). Esta combinación convierte a la inseguridad en un eje primordial de polarización, que estructura identidades políticas enfrentadas en torno a diagnósticos y soluciones antagónicas.

El carácter polarizante del crimen organizado se ve reforzado por su centralidad en la competencia electoral. La literatura comparada y la evidencia regional sugieren que la inseguridad incide de manera significativa en el comportamiento electoral y en la oferta programática, lo cual favorece los discursos que plantean opciones dicotómicas —mano dura versus garantías de derechos, militarización versus prevención— y reducen el espacio para posiciones intermedias.[5]

Figura 4.7 La percepción de la inseguridad determina las actitudes políticas y el apoyo a la democracia en ALC



Notas: Se incluyen datos para 25 países de ALC. Se consideraron como satisfechas las personas que respondieron "muy satisfecho" o "satisfecho" a la pregunta: "En general, ¿diría usted que está muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?".
Fuente: Cálculos del PNUD sobre la base de LAPOP Lab, Barómetro de las Américas (2023). Vanderbilt University.

El análisis de datos de democracia y opinión pública indica que, en contextos de alta percepción de inseguridad, estos marcos simplificados tienden a ser políticamente eficaces, aun cuando sus efectos sobre la calidad institucional sean ambiguos.

Migración

En los últimos años, la migración también se ha consolidado como uno de los factores más polarizantes en ALC, con efectos visibles tanto en la cohesión social como en el discurso político (el capítulo 7 sobre migración profundiza sobre este tema). Más allá de los desafíos logísticos que implica la movilidad humana, este fenómeno ha reconfigurado las percepciones de seguridad y la pertenencia e identidad nacional en distintos países de la región (PNUD, 2025; McCoy, 2022).

En los países receptores se observa un aumento sostenido del sentimiento antiinmigración. Para 2024, en varios contextos nacionales, más de la mitad de la población considera que la llegada de migrantes resulta perjudicial y este número creció de manera importante desde la misma medición en 2020 (PNUD, 2025). Esta percepción contrasta con la evidencia empírica, que muestra efectos limitados de la migración sobre los mercados laborales; sin embargo, la creencia de que los migrantes incrementan la delincuencia o compiten por empleos informales continúa alimentando las tensiones sociales. Dichas narrativas se ven reforzadas por coberturas mediáticas sesgadas y discursos políticos que tienden a deshumanizar a las personas en situación de movilidad.

Diversos liderazgos políticos han instrumentalizado el fenómeno migratorio para exacerbar lógicas de suma cero, entre estas un "ellos contra nosotros", alimentado por temores

relacionados con la pérdida de nivel social y económico, y han obtenido réditos electorales a partir de la polarización. El incremento de los flujos migratorios al interior de la región ha facilitado la articulación de discursos xenófobos que profundizan las lógicas excluyentes (McCoy, 2022).

La movilidad humana se ha asociado recurrentemente con la inseguridad, lo cual ha legitimado propuestas de "mano dura" que, en la práctica, tienden a criminalizar tanto a los migrantes como a los sectores más vulnerables de la población. Estas narrativas suelen apoyarse en formas de nacionalismo excluyente que presentan al migrante como una amenaza al orden social.

Finalmente, cuando la movilidad humana es percibida como descontrolada, puede erosionar la confianza en las instituciones y debilitar el contrato social. La presión sobre los servicios básicos en las comunidades de tránsito y destino intensifica la competencia por recursos escasos, mientras que la polarización asociada a la migración reduce el capital social y la disposición a cooperar. En este contexto, se amplifica el riesgo de repliegues autoritarios como respuesta a las tensiones sociales no resueltas.

En conjunto, la migración en ALC ha dejado de ser percibida únicamente como una estrategia de movilidad y empoderamiento individual para convertirse, en determinados contextos, en un factor de polarización política, proyectada como un riesgo para la cohesión social y la estabilidad, especialmente cuando converge la vulnerabilidad de las personas migrantes con la explotación política del descontento ciudadano. De este modo, la migración se convierte no solo en un desafío de política pública, sino en un eje simbólico que reordena percepciones de pertenencia, mérito y acceso a derechos.

Geopolítica, una vieja fractura que adquiere nuevas dimensiones

La geopolítica ha sido históricamente una dimensión constitutiva de la política de ALC. Desde que los países de la región emergen como países independientes, estos han estado atravesados por disputas de influencia entre potencias globales y actores extrarregionales, con implicaciones en comercio, seguridad, financiamiento e infraestructura. En la actualidad, la intensificación de la competencia estratégica entre Estados Unidos, China, la Unión Europea y otras potencias medias –incluidos actores con intereses energéticos, tecnológicos o militares– introduce nuevas capas de complejidad en la inserción internacional de los países de ALC. Estas dinámicas no solo redefinen oportunidades económicas, sino que también interactúan con debates internos sobre soberanía, desarrollo, seguridad y alineamiento internacional.

La Estrategia de Seguridad Nacional de los EE. UU. publicada por la Casa Blanca en noviembre del 2025 destaca la necesidad de restaurar la influencia de los EE. UU. a lo largo del hemisferio occidental en materia de comercio, migración, crimen organizado y acceso a zonas estratégicas.[6] Aunque la implementación específica de este principio aun no termina de mostrar todas sus facetas, la idea ya genera puntos de tensión entre sectores de la sociedad al interior de los países de ALC. Entre más enfática o explícita sea la puesta en práctica de esta estrategia, mayor será el potencial de volverse un eje polarizante en la región.

Si bien este frente se encuentra aún en una fase inicial, su relevancia reside en su capacidad de superponerse a divisiones políticas preexistentes y de ser instrumentalizado políticamente en contextos de alta polarización interna.

En resumen, la desigualdad, la ideología, el crimen, la migración y las dinámicas geopolíticas contemporáneas operan crecientemente como vasos comunicantes, se refuerzan entre sí y reconfiguran los frentes de la polarización en ALC. En este contexto, distintas fuentes de malestar tienden a articularse en marcos interpretativos simplificados que organizan la competencia política en torno a oposiciones binarias, lo que reduce el espacio para posiciones intermedias. El resultado es una polarización más transversal y persistente, en la que conflictos de naturaleza diversa convergen para reforzar identidades políticas enfrentadas.

4.4 La polarización impacta el triángulo democracia, Estado y desarrollo

4.4.1 Procesos democráticos

La polarización, entendida como un proceso de simplificación de la política en una división binaria de la sociedad ("nosotros contra ellos"), impacta profundamente en la calidad y estabilidad de la democracia a través de los siguientes mecanismos o momentos del proceso democrático (ver figura 2.12 en el capítulo 2): la esfera pública, la representación política, los procesos electorales y la toma de decisiones de política pública.

Esfera pública y deliberación

La polarización afecta directamente la esfera pública, entendida como el espacio donde la ciudadanía intercambia ideas, debate asuntos colectivos y forma opiniones sobre la vida política. Modifica la forma en que se discuten los temas públicos, distorsiona la formación de preferencias políticas y dificulta el acceso a información confiable. En contextos altamente polarizados, el debate deja de ser un intercambio razonado de argumentos y contraargumentos, y se convierte en una confrontación entre posiciones rígidas. Esto reduce la disposición a escuchar al otro, reconsiderar opiniones e incorporar nueva evidencia. La consecuencia es un debilitamiento del diálogo democrático, fundamental no solo para procesar el conflicto de manera pacífica, sino también para comprender las aspiraciones colectivas, reconocer las injusticias y construir acuerdos mínimos sobre prioridades públicas (Sen, 2009; PNUD, 2025).

La polarización se manifiesta, además, en una transformación del ecosistema informativo. El espacio mediático compartido —condición básica para debatir a partir de hechos comunes—

ha sido progresivamente reemplazado por entornos fragmentados, impulsados por plataformas digitales, donde operan cámaras de eco que refuerzan prejuicios y filtran voces disonantes. En estas condiciones, la esfera pública se convierte en una "batalla por la verdad", no solo a causa de la circulación de desinformación, sino por la creciente dificultad de corregir creencias falsas una vez que han sido internalizadas (ver capítulo 5).

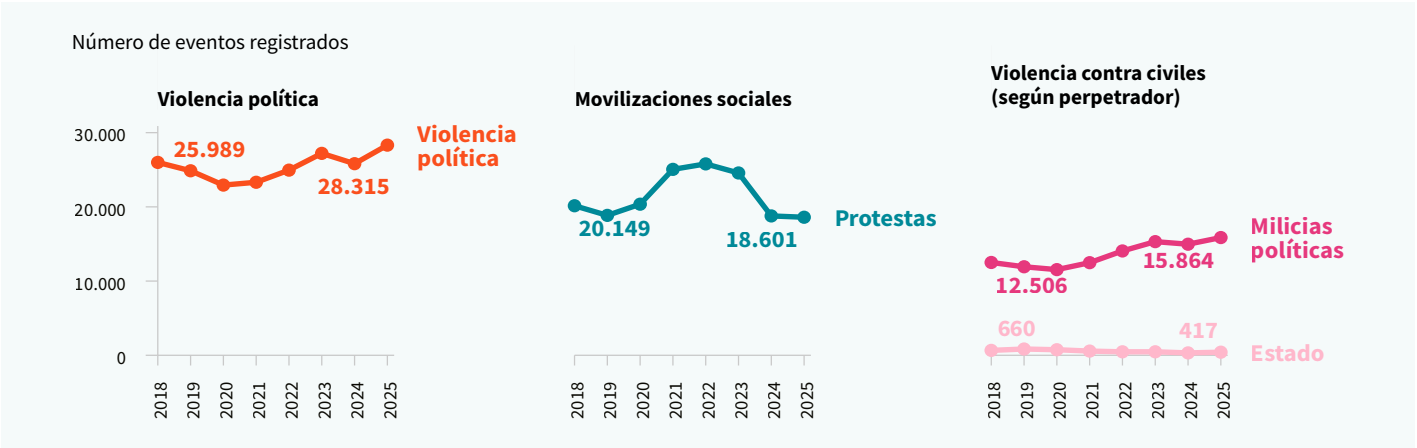
La evidencia demuestra que las correcciones rara vez son plenamente eficaces. Incluso cuando las personas reconocen que una información es falsa, pueden seguir confiando parcialmente en ella; y cuando la rectificación desafía creencias profundamente arraigadas, estas pueden incluso reforzarse (Lewandowsky, Ecker y Cook, 2017). Además, la proliferación constante de falsedades puede generar un escepticismo generalizado, en el que la verdad se percibe como inalcanzable. Esto desvía la atención de la información verificada y fortalece la persistencia de creencias erróneas, especialmente cuando se asume que "otros también las comparten" (Lewandowsky, Ecker y Cook, 2017). En conjunto, estas dinámicas erosionan el espacio compartido de conocimiento: los criterios de evidencia, coherencia y verificación pierden peso frente a narrativas identitarias, prejuicios y lealtades políticas (Przeworski, 2019).

Este deterioro informativo se ve amplificado por el uso estratégico del lenguaje y de narrativas polarizantes. En diversos contextos, liderazgos políticos y actores relevantes recurren a formas de *storytelling* que se apoyan en conspiraciones, estigmatización y ostracismo del adversario, lo que intensifica la polarización afectiva negativa, especialmente en el discurso digital (Sarsfield y Abuchanab, 2024). En su extremo, la polarización promueve procesos de deshumanización del "otro": el conflicto se simplifica en una división binaria de "nosotros contra ellos", donde el oponente deja de ser un interlocutor legítimo y pasa a percibirse como una amenaza existencial. Cuando esta lógica se consolida, se debilitan los criterios mínimos de reconocimiento recíproco que sostienen la convivencia democrática y se normalizan las prácticas de hostigamiento, los discursos de odio y las campañas de acoso que elevan los costos individuales de participar en el debate público.

La consecuencia es una contracción del espacio cívico y una degradación de los canales de intermediación social. A medida que las opiniones divergentes dejan de verse como parte del pluralismo democrático y pasan a interpretarse como amenazas, se incrementan la autocensura, el retraimiento de actores moderados y la reducción de la participación en debates públicos. A la vez, la polarización puede favorecer un uso selectivo del aparato estatal contra actores cívicos señalados como alineados al "otro bando", a través de la aplicación discrecional de regulaciones administrativas, fiscales o de seguridad, o mediante la estigmatización de organizaciones de la sociedad civil, medios y movimientos como "partidistas", "antipatrióticos" o "desestabilizadores".

En este entorno, la protesta y el activismo —mecanismos legítimos de participación democrática— corren el riesgo de ser redefinidos como amenazas al orden público o como instrumentos de los adversarios políticos. Ello puede normalizar las respuestas securitizadas frente a la movilización social, aumentar la represión selectiva, la judicialización y el uso desproporcionado de la fuerza. Cuando estos patrones se consolidan, la sociedad civil pierde capacidad para operar como puente entre ciudadanía e instituciones, el conflicto se desplaza fuera de los canales institucionales y se reduce la posibilidad de procesarlo mediante mecanismos democráticos.

Figura 4.8 **Los grupos sociales están recurriendo a formas violentas para dirimir sus conflictos**



Notas: El primer panel muestra los casos de violencia política, que incluyen violencia contra civiles, disturbios, protestas no pacíficas, enfrentamientos y explosiones o violencia remota. El segundo panel presenta el total de protestas sociales, tanto pacíficas (con o sin intervención estatal y sin personas afectadas) como no pacíficas (cuando el Estado hizo uso excesivo de la fuerza). El tercer panel presenta los casos de violencia contra civiles (ataques, violencia sexual y desaparición forzada) perpetrados por el Estado o por milicias políticas. Se incluyen datos de 33 países de América Latina y el Caribe.
Fuente: Cálculos del PNUD a partir de ACLED (2026).

La evidencia indica que los conflictos entre los grupos sociales están adoptando con mayor frecuencia formas violentas. Esta situación indica que las instituciones democráticas presentan signos de desbordamiento. Si bien la incidencia de las protestas disminuyó después de su punto más alto en 2022, los registros de violencia política muestran una tendencia al alta. La reducción de la protesta —como mecanismo legal y legítimo de expresión del descontento— no necesariamente equivale a una disminución del conflicto social, sino que puede reflejar cambios en la manera en que este se manifiesta. Cuatro de los diez países con mayor violencia política en el mundo se encuentran en ALC (ACLED, 2026).

Como se puede apreciar en la figura 4.8, una gran parte de la violencia tiene alguna motivación política y es perpetrada por lo que ACLED denomina "milicias políticas". Una milicia política, —según la definición que utiliza ACLED en la codificación de eventos— es un grupo armado que utiliza la violencia para promover objetivos políticos específicos relacionados con la gobernanza, la seguridad o las políticas públicas. Estas milicias no buscan derrocar al gobierno nacional, sino que suelen actuar en apoyo —directo o indirecto— de élites políticas, gobiernos, partidos u otros actores de poder. Aunque operan como estructuras armadas diferenciadas del Estado, mantienen vínculos deliberados con actores políticos reconocidos y funcionan como un complemento del poder formal.[7]

Representación política

La polarización reconfigura la representación política al modificar los incentivos de la competencia electoral, la estructura de la oferta programática, el tipo de liderazgos que emergen y se consolidan, y las narrativas que posicionan. En entornos altamente polarizados, la representación tiende a organizarse más en torno a identidades políticas rígidas, donde la diferenciación con el adversario se vuelve un fin en sí mismo (Gamboa *et al.*, 2024). Esta dinámica tiene implicaciones directas para la capacidad de los sistemas políticos de procesar demandas heterogéneas, construir mayorías gobernantes y sostener acuerdos mínimos para un funcionamiento democrático.

Un primer efecto se observa en la oferta programática. La competencia puede adquirir una lógica centrífuga, que desplaza las posiciones hacia los extremos y vacía el centro político (relativo a cada país en ese momento determinado); esto reduce el espacio para coaliciones moderadas y compromisos programáticos, tal como se revisó en la sección de polarización ideológica en ALC. Al mismo tiempo, la polarización puede obligar a partidos y candidatos a definir posturas con mayor nitidez, ofrecer alternativas más claras para el electorado y facilitar, en principio, la rendición de cuentas electoral (PNUD, 2025). Sin embargo, este potencial beneficio suele venir acompañado de un costo: la mayor claridad tiende a transformarse en rigidez programática, que limita la disposición a negociar y dificulta la formación de acuerdos legislativos y coaliciones de gobierno, especialmente en sistemas presidenciales fragmentados.

No obstante, la reconfiguración de la representación no conduce inevitablemente a dinámicas de confrontación extrema. La emergencia de liderazgos externos a los partidos tradicionales también puede interpretarse como una señal de renovación frente a sistemas de partidos debilitados. En contextos donde persisten los incentivos institucionales para la negociación y la formación de coaliciones, estos actores pueden adoptar estrategias moderadas, ampliar su base más allá de clivajes polarizados y contribuir a recomponer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político. La trayectoria que adopten dependerá menos de su condición de "externos" y más de la fortaleza de las instituciones que median el conflicto y de su disposición a operar dentro de las reglas democráticas.

Un segundo efecto se expresa en los liderazgos y las formas organizativas a través de las cuales se canaliza la representación. En muchos contextos, la emergencia de liderazgos externos a los partidos tradicionales se interpreta como un síntoma de debilitamiento de los sistemas de partidos y de crisis de representación. Si bien la condición de *outsider* no implica automáticamente una orientación radical o antiinstitucional, la intensa polarización puede favorecer la emergencia de figuras que ofrecen soluciones rápidas o "milagrosas" a problemas complejos, a menudo bajo narrativas antisistema que prometen superar mediaciones institucionales consideradas ineficaces o capturadas (Przeworski, 2024; PNUD, 2025).

Cuando la competencia política adopta esta lógica, puede intensificarse la personalización del poder: el liderazgo individual desplaza a los partidos como organizaciones programáticas, se debilitan los mecanismos de deliberación interna y se erosiona la intermediación partidaria tradicional. Esto es consistente con la proliferación de partidos o vehículos electorales con baja institucionalización, que crecen aceleradamente al capitalizar el descontento, pero carecen de estructuras territoriales y organizativas estables, lo que los vuelve volátiles y vulnerables a fragmentarse o perder apoyo una vez en el gobierno (Luna, 2024).

En paralelo, la representación política en contextos polarizados suele sostenerse en narrativas que profundizan la división binaria y reorganizan demandas diversas bajo marcos de antagonismo simplificados. Un patrón recurrente es la construcción de una cosmología maniquea, donde el conflicto se presenta como una lucha moral entre un "pueblo" y una "élite" presentada como responsable de los agravios acumulados. Este encuadre facilita articular demandas heterogéneas mediante la identificación de un adversario común, lo que simplifica el mapa político y refuerza la lealtad identitaria (Sarsfield y Abuchanab, 2024; Przeworski, 2019). Asociadas a ello, pueden expandirse narrativas conspirativas que atribuyen los obstáculos al proyecto político propio a redes de actores —medios, intelectuales, instituciones de control— percibidos como opositores estructurales. Este tipo de relatos tiende a intensificar la confrontación y a erosionar el reconocimiento recíproco entre competidores políticos (Sarsfield y Abuchanab, 2024).

Finalmente, un rasgo crítico es que la polarización puede favorecer discursos que justifican el agrandamiento del ejecutivo. Al presentar los contrapesos institucionales —

incluido el poder judicial o los órganos de control— como obstáculos para realizar la "voluntad del pueblo", se construye un argumento de eficacia que legitima la concentración de poder en la presidencia y debilita el sistema de pesos y contrapesos (PNUD, 2025). En este escenario, la representación política deja de orientarse a articular intereses en pluralidad y se reconfigura como un mandato homogéneo que busca imponerse sobre el conjunto del sistema institucional.

Procesos electorales

La polarización incide de manera directa en los procesos electorales al transformar su función central dentro de la democracia. En contextos de polarización intensa, las elecciones tienden a dejar de operar como mecanismos institucionalizados de resolución pacífica del conflicto y pasan a concebirse como confrontaciones de carácter existencial, en las que el triunfo o la derrota se interpretan como amenazas fundamentales para los distintos grupos en competencia.

Un primer efecto se observa en la integridad y legitimidad del proceso electoral. La polarización extrema erosiona la "confianza democrática básica": la expectativa compartida de que los actores respetarán las reglas del juego incluso cuando los resultados les sean adversos (Schedler, 2023). Esta erosión facilita ataques a la credibilidad de las autoridades electorales y del sistema judicial, especialmente en contiendas altamente competitivas o con márgenes estrechos, lo que debilita la aceptación social de los resultados. Diversos estudios muestran que la deslegitimación de los procesos electorales por parte de los perdedores ha sido un factor recurrente en episodios de erosión democrática en ALC (McCoy *et al.*, 2018; Schedler, 2013).

La polarización también tiene efectos ambivalentes sobre la participación electoral. Por un lado, puede incrementar la movilización al reforzar la identificación ideológica y la percepción de que "hay mucho en juego". Por otro, cuando amplios sectores perciben que el sistema está sesgado o capturado, puede generar desafección, alienación y abstencionismo, y reducir la participación a mediano plazo (Hooghe, 2018).

Finalmente, la polarización afecta la aceptación de los resultados electorales y la disposición a reconocer la derrota. En sociedades polarizadas, la brecha de confianza entre ganadores y perdedores se amplía significativamente y, bajo condiciones de alta desigualdad, los perdedores pueden percibir el resultado como una amenaza existencial, lo que disminuye su disposición a aceptar la autoridad del nuevo gobierno (Hooghe, 2018). En este contexto, se vuelven más frecuentes las estrategias de deslegitimación antes o después de las elecciones, lo que incluye la negativa de algunos liderazgos a aceptar la derrota.

En conjunto, la polarización debilita los procesos electorales, menos por la manipulación directa de los resultados que por la erosión gradual de la confianza, la legitimidad y la aceptación social de las reglas de juego, lo que socava uno de los pilares centrales de la democracia.

En contextos altamente polarizados, los incentivos políticos tienden a favorecer una gobernanza de corto plazo, orientada a la obtención de resultados inmediatos y altamente visibles que refuercen la lealtad de las bases electorales. Este sesgo reduce el espacio político para inversiones de largo plazo –como educación, infraestructura o fortalecimiento institucional– cuyos beneficios suelen materializarse más allá del ciclo electoral.

Toma de decisiones de política pública

La polarización incide de manera directa en la toma de decisiones de política pública al reconfigurar las prioridades, los incentivos y los márgenes de acción de los gobiernos democráticos. En contextos altamente polarizados, los incentivos políticos tienden a favorecer una gobernanza de corto plazo, orientada a la obtención de resultados inmediatos y altamente visibles que refuercen la lealtad de las bases electorales. Este sesgo reduce el espacio político para inversiones de largo plazo —como educación, infraestructura o fortalecimiento institucional— cuyos beneficios suelen materializarse más allá del ciclo electoral y requieren amplios consensos. La política climática es un ejemplo paradigmático: las iniciativas de mitigación requieren sacrificios presentes –como la reducción de las emisiones de carbono– en favor de la estabilidad ambiental en el futuro (Keefer y Scartascini, 2022).

Al mismo tiempo, la intensificación de la hostilidad entre bloques políticos transforma la lógica de la competencia democrática. La toma de decisiones deja de estar guiada predominantemente por la resolución de problemas públicos y pasa a estar influida de manera creciente por estrategias orientadas a debilitar, bloquear o infligir costos políticos al adversario, incluso a expensas de los resultados colectivos. En este contexto, los actores en la oposición enfrentan incentivos para bloquear las iniciativas del gobierno, aun cuando éstas respondan a problemas sociales urgentes, ya que permitir avances del adversario puede traducirse en costos electorales propios.

Esta dinámica incrementa el riesgo de "parálisis institucional" (*gridlock*) y dificulta la construcción de acuerdos básicos, lo cual debilita la capacidad del sistema político para procesar las demandas colectivas de manera eficaz. Como resultado, la incapacidad persistente para producir decisiones y resultados tangibles en materia de bienestar y seguridad profundiza el descontento ciudadano y erosiona la legitimidad de las instituciones democráticas. En contextos de alta inseguridad o crisis social, esta frustración puede traducirse en una mayor demanda de soluciones excepcionales o autoritarias, y reforzar dinámicas que terminan estrechando aún más los márgenes de acción de la política democrática.

Recuadro 4.1 Diseño institucional, polarización y gobernabilidad: cómo las reglas estructuran los incentivos del conflicto

El diseño institucional no determina por sí solo los niveles de polarización o estabilidad política, pero sí configura los incentivos por los cuales los actores compiten, negocian y gobiernan. En América Latina, la predominancia del presidencialismo –frecuentemente combinada con sistemas de partidos fragmentados– ha generado en algunos países arreglos que elevan los costos de coordinación y aumentan el riesgo de confrontación interinstitucional. En contraste, varios países del Caribe operan de acuerdo con sistemas parlamentarios de tradición Westminster que incentivan la agregación temprana de mayorías y reducen la probabilidad de bloqueo prolongado entre poderes. Esto funciona como válvula de escape a la polarización.

Presidencialismo e incentivos a la confrontación interinstitucional

La literatura clásica ha advertido que los sistemas presidenciales con mandatos fijos y legitimidad electoral dual pueden generar tensiones estructurales cuando el Poder ejecutivo y el legislativo representan mayorías distintas (Linz, 1990; Mainwaring y Shugart, 1997). Estos riesgos se amplifican en contextos de alta fragmentación partidaria. Sin embargo, dentro del mismo presidencialismo existen diferencias institucionales muy relevantes para la estabilidad política.

Perú: destitución flexible y escalamiento estratégico

Característica institucional: La Constitución peruana permite la destitución presidencial por "incapacidad moral permanente" (art. 113), una figura de interpretación amplia. Se requiere una votación calificada de al menos los dos tercios (2/3) del número de miembros del Congreso.

Incentivo generado: Al no requerir una causal estrictamente penal, el Congreso dispone de un instrumento político poderoso para desafiar al ejecutivo.

Consecuencia para la gobernabilidad: Entre 2016 y febrero del 2026 se registraron múltiples intentos de vacancia y destituciones efectivas, lo que configuró una dinámica recurrente de confrontación ejecutivo–legislativo. En paralelo, el debilitamiento de los partidos y el aumento de identidades antipartidarias y anti-*establishment* han contribuido a la volatilidad del sistema político (Meléndez, 2022). La combinación de fragmentación partidaria y mecanismos de destitución flexibles ha incrementado los incentivos para el escalamiento estratégico en lugar de la negociación.

Perú ha tenido 8 presidentes en 10 años (2016–2026):

1. Pedro Pablo Kuczynski (2016–2018) – renuncia
2. Martín Vizcarra (2018–2020) – destituido (vacancia)
3. Manuel Merino (noviembre 2020) – renuncia tras 5 días
4. Francisco Sagasti (2020–2021) – transición
5. Pedro Castillo (2021–2022) – destituido (vacancia)
6. Dina Boluarte (2022–2025) – destituida (vacancia)
7. José Jerí (2025–2026) – destituido (vacancia)
8. José María Balcázar (2026–presente)

Ecuador: disolución recíproca y aumento de incertidumbre
Característica institucional: La Constitución de 2008 introdujo la figura conocida como "muerte cruzada", que permite al presidente disolver la Asamblea Nacional y, a su vez, faculta a la Asamblea a destituir al presidente, con la posibilidad de convocar a elecciones anticipadas en ambos casos (Constitución de la República del Ecuador, 2008, arts. 130 y 148).

Incentivo generado: Este mecanismo actúa como válvula institucional para resolver bloqueos, pero también otorga a ambos poderes una amenaza creíble de disolución recíproca.

Consecuencia para la gobernabilidad: La activación de este mecanismo en 2023 mostró su capacidad para evitar una parálisis institucional prolongada, pero también evidenció cómo puede intensificar la confrontación estratégica y la incertidumbre política en un contexto de fragmentación (Polga-Hecimovich y Sánchez, 2021).

Parlamentarismo Westminster en el Caribe
Casi la totalidad del Caribe anglófono opera de acuerdo con sistemas parlamentarios de tradición Westminster.

Característica institucional: El ejecutivo y su gabinete emanan del Parlamento y dependen de su confianza continua.

Incentivo generado: La formación de gobierno requiere mayorías legislativas desde el inicio, lo que reduce la probabilidad de un "gobierno dividido" prolongado y fomenta la disciplina partidaria.

Consecuencia para la gobernabilidad: Aunque la competencia puede ser intensa, la fusión de poderes limita el riesgo de bloqueo interinstitucional persistente. Además, los sistemas mayoritarios uninominales tienden a reducir la fragmentación partidaria. Estas características ayudan a explicar por qué varios países caribeños han experimentado menos crisis recurrentes entre poderes que algunos presidencialismos sudamericanos (Cheibub, 2007).

Implicación estratégica
La comparación sugiere que el diseño institucional importa porque moldea el terreno estratégico en el que se desarrolla la competencia política. En presidencialismos fragmentados, los mecanismos de destitución flexible o disolución recíproca pueden elevar los incentivos a la confrontación. En sistemas parlamentarios, la dependencia continua del ejecutivo respecto del legislativo tiende a incentivar la agregación temprana y la disciplina política.

Ningún diseño elimina el conflicto. Sin embargo, algunos arreglos institucionales hacen que procesarlo sea más o menos costoso. Fortalecer la institucionalización partidaria, reducir la fragmentación excesiva y clarificar los mecanismos de responsabilidad puede contribuir a alinear los incentivos institucionales con la estabilidad democrática.

Fuente: Elaboración propia.

Investigaciones recientes muestran que el aumento de la polarización y la fragmentación del sistema de partidos en América Latina han incrementado la probabilidad de que se produzcan estancamientos legislativos y han reducido la capacidad de elaborar leyes, especialmente en los sistemas presidenciales que requieren gobiernos de coalición (Gastev, 2025; McCoy y Somer, 2019; Saiegh, 2010).

4.4.2 La polarización erosiona las capacidades del Estado

Desde la perspectiva analítica adoptada en este informe, la capacidad del Estado se entiende como la habilidad para formular, implementar y hacer cumplir decisiones colectivamente vinculantes mediante organizaciones públicas dotadas de recursos, autoridad y coherencia interna. Analíticamente, esta dimensión es distinta de la democracia y de los resultados de desarrollo, aunque está relacionada con ambas de manera estrecha. En contextos de alta polarización, la capacidad estatal tiende a erosionarse a través de múltiples canales que afectan sus dimensiones coercitiva, administrativa, extractiva y regulatoria.

Capacidad coercitiva
La polarización debilita el monopolio del uso legítimo de la fuerza al erosionar la legitimidad de las instituciones de seguridad y fragmentar la provisión de orden público. En contextos de desconfianza institucional, amplios sectores de la ciudadanía recurren cada vez más a mecanismos informales o extralegales de protección, como grupos de autodefensa o esquemas privados de seguridad, lo que normaliza arreglos

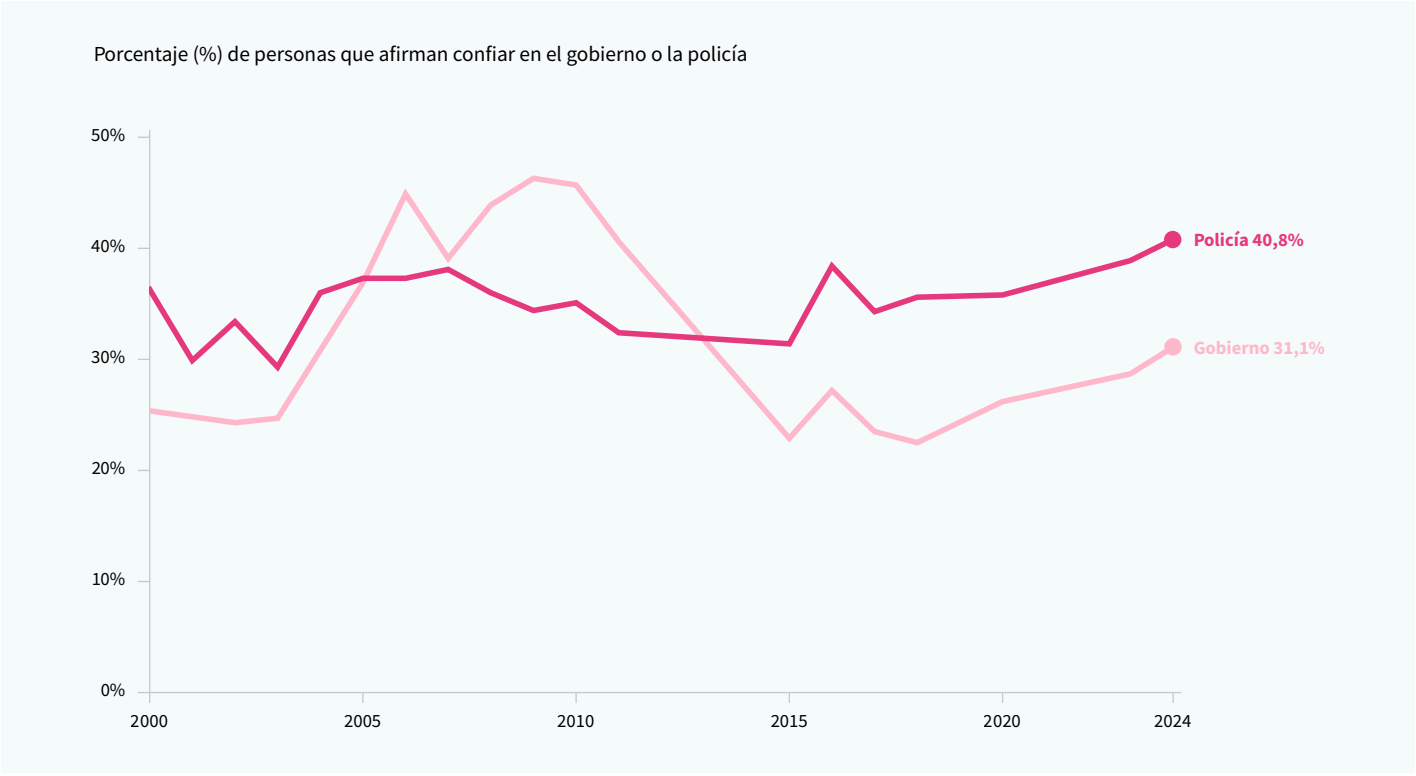
La polarización incrementa la tolerancia social hacia medidas excepcionales, como la militarización de la seguridad, la suspensión de derechos fundamentales o la concentración de poder en el ejecutivo.

paralelos de coerción y debilita la autoridad estatal (Ferreira y Richmond, 2021; Feldmann y Luna, 2022; PNUD, 2025). Un rasgo distintivo de la región es que la confianza en la policía es baja y relativamente estable en el tiempo. A pesar de que la región tiene momentos en los que pasa de cambios en más de 20 puntos porcentuales en la confianza en las instituciones (por ejemplo, la confianza en el gobierno), mientras que la baja confianza en la policía se mantiene mucho más estable (ver figura 4.9). En 2024, la encuesta global de Gallup reportó que el 53% de los adultos en ALC tiene confianza en la policía. Según datos de Latinobarómetro para ese mismo año en América Latina, la confianza se situó en el 40,8%.

Una tendencia paralela se observa en el sector de la seguridad. El aumento de las tasas de criminalidad y la ineficacia de la aplicación de la ley en ALC han llevado a una mayor demanda de seguridad privada formal e informal en toda la región. Según el informe *Latin America Security Market 2023-2028* (Informe de Expertos, 2023), en 2024 el mercado de la seguridad privada en América Latina alcanzó un valor estimado de 8.930 millones de dólares y se proyecta que crecerá a una tasa anual compuesta del 3,8% entre 2025 y 2034, hasta llegar a 12.490 millones de dólares en 2034. En la actualidad, ALC cuenta con la proporción más alta de personal de seguridad privada por oficial de policía del mundo. En Brasil, el personal de seguridad privada supera en número a la policía en una proporción de 4 a 1. En Guatemala, la proporción es de 5 a 1, y en Honduras es casi de 7 a 1 (Kinosian y Bosworth, 2018).

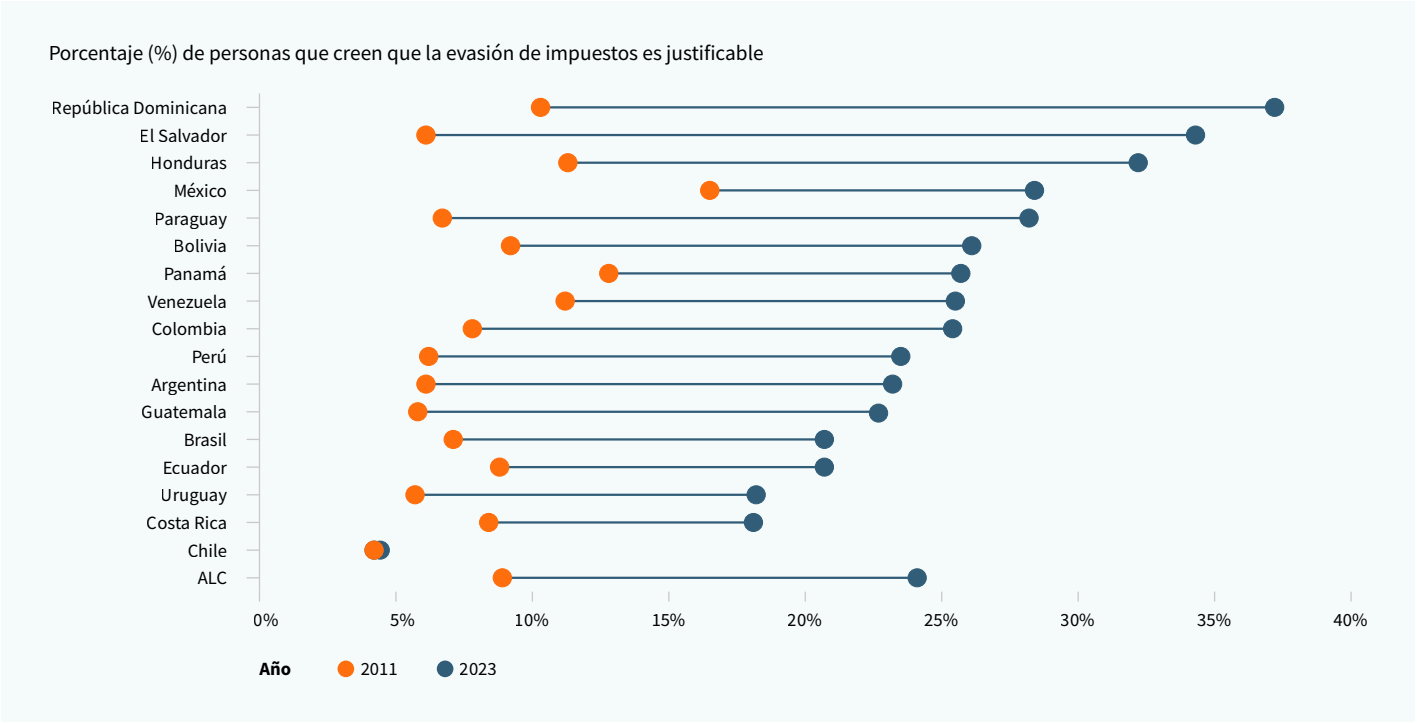
Esta privatización de la seguridad implica que solo quienes la puedan costear tienen acceso a una protección confiable, mientras que la mayoría debe recurrir a fuerzas públicas con capacidades limitadas o recurrir a policías comunitarias y a mecanismos de autodefensa. Asimismo, la polarización incrementa la tolerancia social hacia medidas excepcionales, como la militarización de la seguridad, la suspensión de derechos fundamentales o la concentración de poder en el ejecutivo. La evidencia regional muestra que, en contextos de alta inseguridad, aumenta la disposición a justificar soluciones autoritarias como respuestas necesarias al crimen, especialmente entre los jóvenes (LAPOP, 2023). Finalmente,

Figura 4.9 **La baja confianza en la policía se mantiene estable a pesar de los cambios en la confianza en el gobierno**



Notas: Agregados regionales calculados por Latinobarómetro. Los porcentajes representan el total de encuestados que reportan confiar "Mucho" o "Algo" en cada una de las instituciones. Las etiquetas muestran los valores para 2024.
Fuentes: Cálculos del PNUD a partir de Latinobarómetro (2025).

Figura 4.10 En ALC ha aumentado la percepción de que la evasión fiscal puede estar justificada



Notas: Se consideraron como valores positivos las respuestas 6, 7, 8, 9 y 10 en la escala de 1 a 10 de la pregunta: "En una escala de 1 a 10, donde 1 es 'para nada justificable' y 10 es 'totalmente justificable', ¿cuán justificable cree Ud. que es evadir impuestos?"
Fuente: Cálculos del PNUD con base a Latinobarómetro (2025).

los discursos polarizantes de "mano dura" tienden a fracturar la relación entre las fuerzas de seguridad y la ciudadanía, y a reducir la cooperación comunitaria necesaria para el control territorial (CLAD y PNUD, 2025).

Capacidad administrativa

La polarización afecta de manera directa la capacidad administrativa al reconfigurar los incentivos políticos hacia una gobernanza cortoplacista orientada a resultados visibles e inmediatos. Este sesgo reduce el espacio para inversiones de largo plazo en sectores estratégicos como educación, salud e infraestructura, lo que debilita la planificación y la coordinación estatal (Mazzuca y Munck, 2020).

Adicionalmente, la polarización acelera dinámicas de "salida" del contrato social, en el sentido mencionado por Albert O. Hirschman (1970), cuando sectores de ingresos medios y altos sustituyen ciertos servicios públicos por alternativas privadas ante la percepción de ineficiencia estatal. Esto también promueve una desvinculación de responsabilidades ciudadanas, como el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Esta dinámica debilita las coaliciones sociales que sostienen la demanda de servicios públicos de calidad y deja al Estado con capacidades administrativas subóptimas para atender a los sectores más vulnerables (De la O, Rossel y Manzi, 2023). Es decir, se configura un círculo vicioso entre baja calidad de los servicios y baja recaudación.

La educación pública constituye un ámbito de gran preocupación. Los datos muestran un aumento en la proporción de niños en edad escolar matriculados en escuelas privadas en ALC (UNESCO, 2022). Esta tendencia al alza es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que la proporción de niños en edad escolar matriculados en centros privados ya es de por sí alta en comparación con otras regiones (Arcidiácono *et al.*, 2014). Por ejemplo, en 2023, la matrícula en escuelas primarias privadas era del 20%, frente al 13% en los países de altos ingresos (UNESCO, 2025). En ALC, la segregación socioeconómica entre las escuelas públicas y privadas es más pronunciada que en otras regiones del mundo, lo que pone en entredicho la sostenibilidad a largo plazo del contrato social (Fernández, Olivieri y Sánchez, 2023).

En este contexto, la lógica de confrontación política también facilita la captura de agencias administrativas, lo que debilita las burocracias profesionales y favorece arreglos patrimoniales que priorizan la lealtad política sobre el mérito (Evans, 1995).

Capacidad extractiva

La capacidad del Estado para recaudar recursos se ve particularmente afectada en sociedades polarizadas. Uno de

los indicadores más claros de renuncia al contrato social es la evasión fiscal, con frecuencia vinculada a la desconfianza en la capacidad del Estado para asignar recursos de manera efectiva o equitativa. Cuando los ciudadanos piensan que sus contribuciones tributarias están mal utilizadas, desviadas a través de la corrupción o utilizadas para beneficiar a grupos selectos, disminuye el cumplimiento de las obligaciones tributarias (Torgler, 2007). Se estima que en 2018 se perdió un 6,1% del PIB de la región por incumplimiento fiscal (Rodríguez-Solórzano y Fernández, 2023).

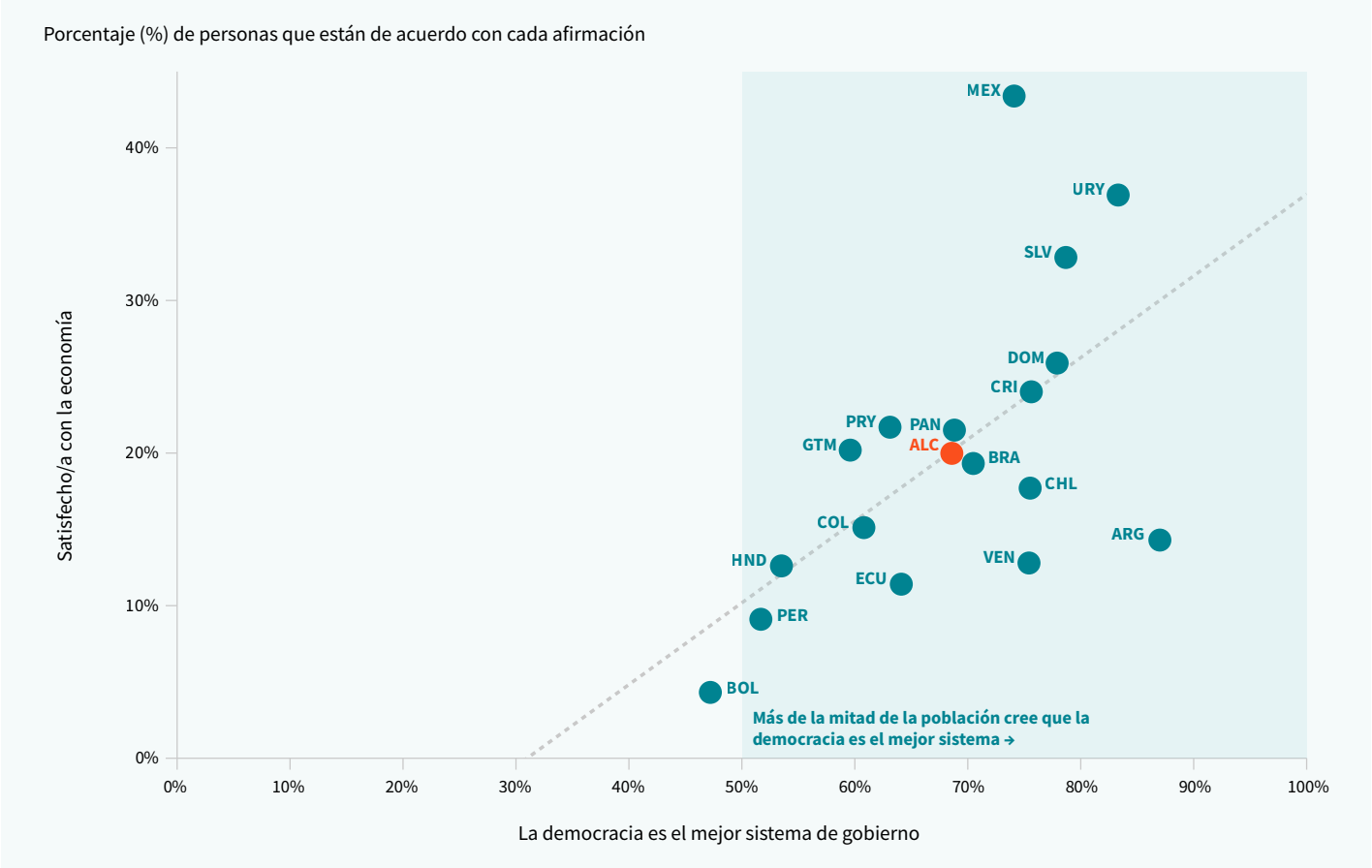
Al mismo tiempo, la polarización dificulta la formación de coaliciones para reformas fiscales progresivas, ya que los impuestos tienden a ser percibidos como instrumentos de confrontación entre bandos.

Las actitudes públicas hacia el cumplimiento tributario también están cambiando. Las encuestas de Latinobarómetro muestran un aumento constante en la creencia de que la evasión fiscal es justificable, la cual pasó del 9% en 2011 al 24% en 2023. Este aumento de casi el triple refleja un deterioro de las normas sociales que respaldan el cumplimiento tributario y un mayor desapego del contrato social (Latinobarómetro, 2025).

Capacidad regulatoria

Finalmente, la polarización erosiona la capacidad regulatoria del Estado al incentivar la concentración de poder en el ejecutivo y el debilitamiento de los controles institucionales. En contextos de bloqueo legislativo, los gobiernos recurren cada vez más a procedimientos extraordinarios, como decretos o reformas aceleradas, para eludir la negociación política. Si bien estas estrategias pueden destrabar decisiones en el corto plazo, generan inestabilidad jurídica, menor transparencia y debilitamiento de la previsibilidad regulatoria (Levitsky y Ziblatt, 2018).

Figura 4.11 El apoyo a la democracia está mediado por la satisfacción con la economía



Notas: Los datos corresponden a 2024. La satisfacción con la economía se calcula como la suma del porcentaje de personas que reportan estar Muy satisfechas y Más bien satisfechas con el funcionamiento de la economía en su país. La satisfacción con la democracia se calcula como la suma del porcentaje de personas que reportan estar Muy de acuerdo y De acuerdo con la afirmación "La democracia, a pesar de sus problemas, es el mejor sistema de gobierno". El agregado regional fue calculado por Latinobarómetro.
Fuentes: Cálculos del PNUD a partir de Latinobarómetro (2025).

En algunos casos, la polarización también legitima procesos de desregulación selectiva, bajo narrativas de urgencia o crecimiento económico, que favorecen intereses privados específicos en detrimento del interés general y debilitan la capacidad del Estado para hacer cumplir las reglas de manera imparcial (Fukuyama, 2014).

4.4.3 Resultados de desarrollo: polarización y trampas de bajo desempeño

Desde el marco democracia–Estado–desarrollo, la polarización no solo tensiona los procesos políticos y la capacidad institucional, sino que también puede alterar la dinámica misma del desarrollo al erosionar la confianza que sostiene la cooperación económica y el contrato social. Cuando la confrontación política persistente amplía la distancia entre grupos y debilita la expectativa de cumplimiento de los compromisos públicos, los incentivos individuales y colectivos que permiten invertir en el futuro disminuyen.

Diversos estudios comparados indican que los niveles elevados de polarización política se asocian con un menor crecimiento económico (Alesina *et al.*, 1996; Aisen *et al.*, 2013, Assimonti *et al.*, 2018) y una mayor volatilidad macroeconómica, particularmente en países con instituciones estatales de capacidad intermedia, como los de ALC. Aunque la literatura especializada se ha mantenido en gran medida a un nivel teórico Kang, Kim and Lee (2025) realizan un estudio empírico que exhibe estos resultados de forma robusta. Usando un panel de 75 países de 1990 a 2019, muestran que un incremento de una desviación estándar en la polarización política podría estar asociado con una caída de 3,2% del PIB per cápita real. Sin embargo, los autores también exponen que la capacidad del Estado actúa como un mitigador del efecto adverso de la polarización.

El modelo dinámico presentado en Fernández, López-Calva y Rodríguez-Solórzano (2024) ofrece un mecanismo claro para entender esta relación. El punto de partida es que la baja confianza —tanto interpersonal como hacia las instituciones— incrementa la incertidumbre sobre el comportamiento de los demás y sobre la estabilidad de las reglas y los acuerdos. En ese contexto, los individuos —especialmente aquellos en condiciones de vulnerabilidad— tienden a adoptar horizontes temporales más cortos y tasas de descuento intertemporal más altas. Esto reduce la propensión a invertir en activos productivos, como mayor educación o capital físico, para proyectos económicos de más largo plazo.

Cuando la polarización intensifica la fragmentación social, este proceso se amplifica. El modelo muestra que, en entornos de baja confianza y alta distancia social, la acumulación de activos físicos, humanos y sociales se desacelera, lo que consolida equilibrios de bajo desempeño y menor movilidad intergeneracional (trampas de pobreza). No se trata únicamente de menor crecimiento agregado, sino de trayectorias individuales y colectivas atrapadas en dinámicas donde el retorno esperado de la inversión futura es incierto.

Cuando la confrontación política persistente amplía la distancia entre grupos y debilita la expectativa de cumplimiento de los compromisos públicos, los incentivos individuales y colectivos que permiten invertir en el futuro disminuyen.

Este mecanismo tiene implicaciones profundas para la democracia. La legitimidad democrática en ALC está estrechamente vinculada a la percepción de oportunidades y movilidad. Cuando la experiencia cotidiana es la de promesas incumplidas, servicios ineficientes y oportunidades limitadas, la democracia puede dejar de percibirse como un instrumento eficaz de coordinación social. Los datos regionales muestran que el apoyo a la democracia cae cuando la evaluación de la situación económica es negativa (ver figura 4.11). Así, la erosión del desempeño económico y social alimenta la desafección política, y cierra un círculo en el que menor confianza y menor desempeño se refuerzan mutuamente.

En este sentido, la polarización puede activar una trampa dinámica: menor confianza → decisiones cortoplacistas ("miopes") → menor acumulación de activos → bajo desempeño → debilitamiento del contrato social. Cuando este proceso se consolida, el conflicto político deja de ser una fuente de energía transformadora y se convierte en un mecanismo que compromete simultáneamente desarrollo y estabilidad democrática.

4.5 De la presión a la oportunidad: fortalecer la agencia para procesar la polarización

El objetivo no debe ser suprimir la polarización en sí misma, sino fortalecer la agencia de los actores democráticos para procesar los conflictos dentro de los marcos institucionales. Desde el punto de vista del triángulo democracia–Estado–desarrollo, la polarización puede erosionar simultáneamente reglas, capacidades y resultados; pero también puede convertirse en energía transformadora cuando existen actores capaces de articular demandas, construir coaliciones y traducir las tensiones sociales en reformas legítimas.

El conflicto es inherente a las sociedades plurales. La diferencia entre erosión y renovación radica en si el sistema cuenta con mecanismos y liderazgos capaces de procesarlo. Cuando la democracia dispone de intermediación política funcional, el Estado posee capacidades administrativas y la acción pública produce resultados tangibles, la polarización puede canalizarse como ajuste institucional. Cuando estos elementos fallan, la confrontación se desborda y se convierte en un círculo vicioso.

Transformar la polarización en oportunidad exige actuar simultáneamente sobre los tres vértices del triángulo mediante agentes concretos de cambio.

Democracia: reconstruir intermediación y liderazgo responsable
En el vértice democrático, los partidos políticos y los liderazgos públicos son actores centrales. Sin partidos con democracia interna, arraigo territorial y coherencia programática, el conflicto se personaliza y se radicaliza. Reconstituir la intermediación política requiere reformas que fortalezcan la transparencia, la formación de cuadros, la participación interna y la conexión con las organizaciones sociales.

Pero la institucionalidad por sí sola no basta. Se necesitan liderazgos capaces de competir sin deslegitimar al adversario, aceptar la alternancia y priorizar acuerdos mínimos por encima de incentivos de confrontación permanente. La agencia democrática implica responsabilidad estratégica: actores que comprendan que preservar las reglas del juego es condición para disputar el poder dentro de ellas.

Estado: capacidad para procesar las demandas, no solo para contenerlas
En el vértice estatal, la clave es fortalecer las capacidades orientadas al procesamiento del conflicto. Burocracias profesionales, coordinación interinstitucional y previsibilidad regulatoria permiten transformar las demandas polarizadas en políticas públicas sostenibles. Un Estado que implementa políticas con eficacia reduce la percepción de promesas incumplidas y reconstruye la confianza. A su vez, la confianza permitirá que la ciudadanía esté más abierta a la implementación de políticas de largo plazo.

La expansión puramente coercitiva puede contener síntomas, pero no procesa tensiones estructurales. La capacidad estatal relevante es aquella que produce resultados y genera credibilidad. En contextos polarizados, cada política implementada con consistencia es un acto de reconstrucción institucional.

Desarrollo: resultados que sostienen la legitimidad
En el vértice del desarrollo, los resultados tangibles son el ancla de la legitimidad democrática. Cuando la polarización se traduce en reformas que mejoran los servicios y reducen las desigualdades, es decir, minimizan las brechas materiales que fomentan la polarización, el conflicto deja un "residuo positivo". Para ello, se requieren coaliciones sociales amplias que sostengan políticas de largo plazo y liderazgos capaces de comunicar beneficios colectivos más allá de los clivajes identitarios.

La agencia no reside únicamente en las élites políticas. Los gobiernos subnacionales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la ciudadanía organizada pueden articular espacios de cooperación territorial que amortigüen dinámicas de antagonismo excluyente. Sin embargo, estos esfuerzos deben anclarse en estructuras institucionales estables para evitar una fragmentación adicional.

La polarización no es un destino inevitable. Es una señal de tensiones que demandan respuesta. Cuando los actores democráticos cuentan con incentivos y capacidades para procesarla, puede convertirse en motor de renovación. Cuando carecen de agencia o liderazgo responsable, se transforma en un mecanismo de deterioro sistémico. El desafío estratégico para ALC no es reducir el conflicto, sino aumentar la capacidad colectiva —política, institucional y social— para convertirlo en progreso democrático.

Crisis y liderazgo en América Latina y el Caribe

Por Jessica Faieta
Investigadora principal y profesora de la Escuela Jackson de Asuntos Globales de la Universidad de Yale. Ex Subsecretaria General de las Naciones Unidas y Directora Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.

A lo largo de mis 30 años de carrera en el PNUD asesorando a gobiernos y líderes en América Latina y el Caribe, he sido testigo de un amplio espectro de liderazgo. Algunos líderes han tenido éxito, mientras que otros han fracasado. Algunos han gozado de una gran popularidad, mientras que otros han tenido dificultades para obtener el apoyo del público. Sin embargo, a pesar de lo únicos que pudieran haber sido ellos y sus contextos, un factor común los unió a todos. Todos los líderes que conocí se enfrentaron a crisis, emergencias a gran escala y tiempos difíciles, momentos que pusieron a prueba su liderazgo y definieron sus legados.

Durante mi reciente estadía en la Universidad de Yale, co-desarrollé un curso llamado "Liderazgo en tiempos de crisis" junto con un ex Jefe de Estado de la Región. Me brindó la oportunidad de reflexionar sobre cómo los líderes latinoamericanos han abordado los recientes acontecimientos del mundo real, en cuya respuesta estuve directamente involucrada, como la pandemia del COVID-19, la emergencia migratoria venezolana, el terremoto de 2010 en Haití, tres huracanes de categoría 5 en el Caribe y varios episodios de protesta social masiva. Al discutir extensamente con los estudiantes y tomar prestada la literatura académica sobre liderazgo, identificamos algunas características esenciales de los líderes latinoamericanos que lograron gestionar con éxito esas crisis en democracia. Los rasgos de liderazgo observados (congruencia, coherencia, competencia, empatía, resiliencia, adaptabilidad e inclusión) han sido cruciales para guiar a las naciones a través de la adversidad y fomentar la estabilidad a largo plazo. Alentar a los futuros líderes a comprenderlas y practicarlas es vital para la futura capacidad de respuesta democrática en la Región.

Congruencia: Alinear los valores con las acciones
Los líderes efectivos demuestran congruencia al alinear sus valores, palabras y acciones. Se mantienen fieles a sus principios fundamentales al tiempo que muestran adaptabilidad en respuesta a nuevos desafíos. La credibilidad de un líder depende de la capacidad de cumplir con los compromisos y mantener su integridad ética. Sin embargo, esto no significa adherirse rígidamente a la ideología sin adaptarse a circunstancias cambiantes. En cambio, los líderes exitosos identifican cuándo recalibrar, reconocer errores o revisar políticas sin comprometer sus principios fundamentales. Esta coherencia fomenta la confianza entre los ciudadanos y refuerza la legitimidad de un líder, especialmente en tiempos de crisis.

Coherencia: Consistencia y racionalidad en la toma de decisiones
El liderazgo coherente se caracteriza por políticas y decisiones que se alinean con las prioridades nacionales y las realidades y necesidades socioeconómicas. Los líderes que actúan de manera coherente proporcionan una sensación de seguridad, asegurando que sus acciones tengan sentido dentro del contexto político y social más amplio. La coherencia también requiere una comunicación clara, que permita al público comprender el razonamiento detrás de las decisiones difíciles. En tiempos de emergencias a gran escala o disturbios sociales, los líderes eficaces promulgan políticas basadas en la evidencia al tiempo que se aseguran de que sean socialmente aceptadas, reduciendo así la desinformación y el posible rechazo. Un líder coherente maneja la presión política con consistencia, evitando cambios erráticos que pueden crear polarización y erosionar la confianza pública.

> **La capacidad de un líder para gobernar de manera inclusiva es esencial para construir la cohesión social y garantizar que ningún sector de la sociedad se quede atrás en una crisis.**

Competencia: Experiencia y toma de decisiones informadas
La competencia es la capacidad de tomar decisiones informadas y decisivas basadas en la experiencia y el buen juicio. Los líderes deben tener un conocimiento profundo de la gobernanza, la economía, la seguridad y los asuntos internacionales para gestionar las crisis de manera eficaz. Sin embargo, la competencia va más allá del conocimiento personal; también implica que los líderes se rodeen de asesores capacitados y fomenten una cultura de toma de decisiones informada. Esto permite a los líderes evaluar los riesgos con precisión, sopesar las compensaciones de las

políticas e implementar soluciones a corto plazo sin perder de vista los objetivos nacionales a largo plazo. Los líderes que demuestran experiencia y decisión están mejor equipados para guiar a sus países a través de tiempos turbulentos con mayor autoridad y confianza pública.

Empatía: Comprender y abordar los sentimientos de la sociedad

La empatía y la capacidad de un líder para conectarse con sus ciudadanos juegan un papel fundamental en la gestión de crisis. Los líderes compasivos buscan genuinamente comprender la situación de sus ciudadanos escuchando activamente sus preocupaciones, visitando las áreas afectadas y utilizando estos conocimientos para dar forma a políticas que prioricen su bienestar. Durante las crisis humanitarias, como los desastres naturales o las emergencias sanitarias, el liderazgo empático se refleja en respuestas rápidas que alivian el sufrimiento y aceleran la recuperación. En términos más generales, los líderes solidarios establecen relaciones y entablan un diálogo significativo con la sociedad civil, lo que puede ayudar a reducir los conflictos sociales y fomentar la unidad nacional. La empatía también fortalece la democracia, ya que es más probable que los ciudadanos se sientan vistos, escuchados y valorados por su gobierno.

Resiliencia: La capacidad de resistir y superar los desafíos

Los líderes resilientes permanecen serenos y firmes frente a la adversidad, manteniendo su compromiso con los objetivos a largo plazo a pesar de los obstáculos. No sucumben a las demandas externas ni a las presiones políticas a corto plazo, sino que se centran en las soluciones. La resiliencia es particularmente vital cuando la inestabilidad económica, la violencia o las debilidades institucionales desafían la gobernanza. Los líderes que demuestran perseverancia y paciencia estratégica pueden guiar a sus países a través de crisis prolongadas, que a menudo emergen con instituciones más sólidas y una renovada confianza pública. El liderazgo de Churchill durante la Segunda Guerra Mundial ejemplifica este rasgo: su determinación inquebrantable inspiró a una nación a soportar las dificultades sin dejar de concentrarse en la victoria final.

Adaptabilidad: Navegar por las circunstancias cambiantes con flexibilidad

La decisión y la capacidad de adaptarse y reconocer cuando las circunstancias cambiantes exigen un cambio de estrategia son cruciales en las crisis complejas. La pandemia del COVID-19 puso de manifiesto la importancia de la apertura a diversas perspectivas y soluciones innovadoras, ya que los líderes se vieron obligados a ajustar rápidamente las respuestas de salud pública, las políticas económicas y la colaboración internacional. Algunos líderes latinoamericanos demostraron con éxito su capacidad de adaptación al participar en actividades diplomáticas, asegurar alianzas globales para las vacunas y revisar las estrategias sociales basadas en datos científicos en evolución.

Inclusión: Reconociendo las fortalezas de una sociedad diversa

La capacidad de un líder para gobernar de manera inclusiva es esencial para construir la cohesión social y garantizar que ningún sector de la sociedad se quede atrás en una crisis. El liderazgo inclusivo valora las contribuciones de diversos grupos y las incorpora activamente en los procesos de toma de decisiones. Un aspecto fundamental del liderazgo inclusivo es la inclusión significativa de las mujeres a través de la igualdad de oportunidades en la gobernanza, la participación sustantiva en la toma de decisiones políticas y la representación en los puestos del gabinete, así como mediante el reconocimiento de sus necesidades y fortalezas en la respuesta a las crisis. Los líderes que reconocen las fortalezas de las diferentes comunidades, ya sea étnicas, regionales o socioeconómicas, fomentan una mayor unidad nacional. Al escuchar las voces de todos los ámbitos d e la vida, los líderes están mejor equipados para diseñar políticas que reflejen las necesidades de toda la población, creen un tejido social más fuerte y mejoren la legitimidad democrática.

A medida que América Latina y el Caribe continúa enfrentando desafíos políticos, económicos y sociales, la calidad de nuestros líderes será decisiva para dar forma al futuro de la democracia en la Región. El camino a seguir requiere líderes que no solo sean capaces de liderar en tiempos de crisis, sino que también estén comprometidos con una gobernanza ética, coherente, informada, empática, decidida, flexible e inclusiva. Por lo tanto, fomentar estas cualidades en los líderes emergentes no solo es deseable sino esencial. Al cultivar un liderazgo que posea estos rasgos, la Región puede fortalecer la democracia, promover la estabilidad, mejorar la confianza pública y construir sociedades resilientes, unidas y prósperas.

Los líderes innecesarios

Por Marco Enríquez-Ominami
Director de cine y TV, docente de producción cinematográfica, ex Diputado y candidato a la presidencia de la República de Chile (2009–2010, 2013, 2017 y 2021).

Los que luchan un día sí son malos
Bertolt Brecht lo dijo de manera hermosa, pero se equivocaba: Los hombres que luchan un día no son buenos, tampoco los que luchan un año. En política los visitantes de la política son una maldición y responsables de la crisis de la democracia.

Llegan para pregonar el deber ser de las cosas. Se suben a un podio moral y nos miran a todos desde por encima. Pero rara vez se ensucian las manos con el barro de lo que realmente significa gobernar. Hablan con el brillo de la irresponsabilidad y de las grandes ideas, pero no se entusiasman para ver esas palabras profanadas por la realidad. Al menos "Simón del desierto", el asceta santo que nos presenta Buñuel en su película de 1965 se subió a lo alto de una columna, y ahí se quedó, sufriendo la inclemencia que significa vivir por encima de todos. Estos líderes no. Su compromiso no está en la política, que es un ir y venir entre Platón y Aristóteles. Entre las utopías y las ideas, y el arte de lo posible. Para ellos el compromiso solo es con el mundo de sus ideas, con el solipsismo. Vienen con soluciones rápidas, con discursos de redención y promesas de pureza, pero carecen de la paciencia y el temple necesarios para enfrentar los dilemas cotidianos de la política: las negociaciones complejas, los acuerdos incómodos, y la gestión de lo imperfecto. Hacen rock, algunos, clases en universidades en Europa o Estados Unidos, otros, son empresarios algunos. Aparecen en época de elecciones, señalan el camino, a veces insinúan sus ganas de ser o volver a ser candidatos, y se van. En lugar de construir, lo que buscan es impresionar. Desaparecen apenas se aburren o en cuanto las aguas se enturbian.

La política no es solo un campo de ideales; es también el espacio de las contradicciones humanas, de los intereses encontrados y de los límites materiales. Liderar no es simplemente tener razón, sino también saber avanzar en un contexto donde nunca habrá soluciones perfectas. Esto no significa que los ideales no importen, sino que necesitan ser temperados por la experiencia y el compromiso de largo plazo. Por eso, la política no necesita héroes fugaces ni predicadores de la moral. Necesita líderes que permanezcan.

> **Liderar no es simplemente tener razón, sino también saber avanzar en un contexto donde nunca habrá soluciones perfectas.**

Que no solo luchen, sino que sepan quedarse cuando la lucha es más difícil, y a limpiar la mesa cuando los reflectores se apagan.

Los dueños de una iglesia
Cuando Simone Veil, representante de la derecha cristiana francesa, luchó en contra de su partido, Unión para la Democracia, y de sus propias convicciones, para lograr la despenalización del aborto en Francia, no estaba intentando hacer el bien —lo que le pedían sus convicciones personales— sino que lo correcto —lo que le exigía la realidad de lo social—, porque en Francia, como en cualquier parte del mundo, las mujeres estaban muriendo por no poder decidir sobre sus derechos reproductivos y sobre su cuerpo.

Maquiavelo, cuando funda el entendimiento moderno de la política, con su "Príncipe", lo que hace es complejizar la moral de la política, atravesando la distinción entre lo bueno y lo malo, por otra más árdua, con la que el Príncipe deberá distinguir también entre lo correcto y lo incorrecto. Sin embargo, hoy vemos en la arena política personajes que ha entrado en este ruedo no para hacer lo correcto, sino que el bien, y a actuar en nombre de sus convicciones personales y no del bienestar de lo colectivo.

Cuando el político moderno solo distingue entre el bien y el mal, terminará convertido en Dr. Jekyll y Mr. Hyde, los personajes de la novela gótica de Stevenson sobre un científico que crea una fórmula que lo transforma en su alter ego malvado. Vale decir, en un ciudadano público ejemplar quien, al ser incapaz de resolver sus deseos, terminará convertido en la peor versión de sí, o peor aún, sometido a los deseos de lo que los otros esperan de él. Convertido para siempre en el uno o en el otro. Quién entra en política para hacer el bien, que se salga y funde una iglesia, aconsejó Weber (2005) en su célebre ensayo sobre la vocación y la política, un consejo imperecedero.

Los que desmovilizan
Alguna vez un alto funcionario de gobierno me lo dijo así: Marco, es muy simple, si quieres desactivar un movimiento, pídeles un representante y un petitorio. Es de manual. Los liderazgos desmovilizadores, aquellos que quieren encauzar los procedimientos antes que las demandas de la gente, son probablemente de los más complejos de valorar. Logran sus objetivos políticos, que pueden ser loables. Pero alejan a las personas de la política.

Los tecnócratas y centralistas

Un antiguo dirigente de izquierda, de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica (FEUC) y líder estudiantil durante las movilizaciones de 2010, escribió un libro sobre los desafíos de la democracia chilena, en la que proponía que el acto más revolucionario es que un municipio saque la basura a tiempo y las luminarias funcionen adecuadamente.

La tecnocracia y sus líderes buscan hacer de la democracia y la política no un asunto de bienestar y transformaciones, sino, de ejecuciones presupuestarias. Es de sentido común que toda administración política debe ejecutar de la mejor forma sus presupuestos. Lo que no es de sentido común es que esa ejecución se olvide de los objetivos políticos, porque entonces dejará de ser eficaz y eficiente.

La tecnocracia no es nueva. En Estados Unidos el movimiento tecnocrático fue importante especialmente durante la Gran Depresión en los años 30 del siglo XX, y como los actuales, también proponían reemplazar la politiquería por la gestión, a los iletrados por ingenieros, a los políticos y demagogos por científicos y técnicos. La eficiencia y la justicia iban a dar vuelta por fin y definitivamente la página de la política y lo partidista.

Los líderes outsiders

Por Daniel Zovatto
Investigador Senior del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Católica de Chile y Miembro del Consejo Editorial de la revista Foreign Affairs Latinoamérica

Cómo bien señala Pierre Rosanvallon en su obra El Siglo del Populismo, este fenómeno revoluciona la política del siglo XXI, caracterizado por cinco elementos constitutivos de una cultura política: una concepción del pueblo, una teoría de la democracia, una modalidad de la representación, una política y una filosofía de la economía y un régimen de pasiones y emociones. Para el citado autor, el populismo es una forma de respuesta a los conflictos contemporáneos y todos los movimientos populistas tienen en común el hecho de considerar al pueblo como la figura central de la democracia.

Se parte del reconocimiento de que existe un enemigo común que traza la línea divisoria entre "ellos" (la casta, la oligarquía, los privilegiados, los fifi, etc.) y "nosotros". Y esta división entraña una radicalización de la política como proceso de construcción y activación de la relación amigo-enemigo. Por lo tanto, no hay salida ni racional ni pacífica. La solución pasa por la llegada de un "mesías", un "sanador", que viene a regenerar éticamente todos los males de la política y los políticos tradicionales, su corrupción, sus promesas incumplidas, sus alianzas espurias con los "poderosos", que viene a hacer justicia, imponer orden (así sea violentando la democracia, el Estado de Derecho, la libertad de expresión y los Derechos Humanos) y a proteger al "pueblo" de sus enemigos. Estos líderes proponen, ni más ni menos, que regenerar la política, sus instituciones y la democracia misma.

Durante el super ciclo se observa la llegada de candidatas/os que se ajustan a estas características, outsiders verdaderos o falsos y líderes "PAPA" (personalistas, anti-establishment, populistas y autoritarios) que se beneficiaron del profundo descontento ciudadano que existe con las estructuras políticas y con muchos de los liderazgos tradicionales.

En un contexto en que la política vive tiempos de indignación, alimentada por crisis económicas, altos niveles de inseguridad y corrupción y, —sobre todo—, falta de resultados concretos, las/os votantes siguieron buscando, durante el súper ciclo, alternativas fuera del sistema establecido y de los partidos tradicionales, apostando por figuras nuevas que prometen un cambio radical y rápido, aunque con propuestas simplistas y poco viables. Este fenómeno representa una ruptura en las dinámicas políticas convencionales y redefine el panorama electoral en varios países.

Estas/os líderes suelen capitalizar la frustración colectiva mediante un uso sofisticado de la comunicación y de las redes sociales con discursos polarizantes que dividen a la sociedad incrementando la tensión social y política. Sus estrategias tienden a deslegitimar las instituciones democráticas y a desacreditar a las/os oponentes, lo que amplifica la desconfianza hacia el sistema político en su conjunto. Además, la llegada de estas/os candidatas/os obliga a los partidos tradicionales a redefinir sus estrategias, enfrentando el dilema de adaptarse a estas nuevas dinámicas o correr el riesgo de quedar relegados. El surgimiento de estas/os líderes plantea serios desafíos para las elecciones y la democracia. Por un lado, la polarización extrema dificulta la construcción de consensos, esencial para la gobernabilidad. Por otro, el enfoque autoritario de muchos outsiders socava el respeto por las reglas democráticas, debilitando la independencia de las instituciones. Este fenómeno obliga a reflexionar sobre cómo fortalecer los sistemas democráticos para enfrentar las amenazas que representan estos liderazgos disruptivos y garantizar procesos electorales más sólidos y equilibrados.

> **En muchas democracias, los partidos tradicionales han perdido capacidad de canalizar las demandas ciudadanas, lo que ha generado un vacío de liderazgo y ha permitido la irrupción de figuras disruptivas.**

Varias son las causas que han propiciado la irrupción de estas/os candidatas/os, las estrategias que utilizan para consolidar su poder y las consecuencias que su ascenso implica para la política, la integridad de las elecciones, la gobernabilidad y la democracia misma.

El auge de líderes outsiders no es un fenómeno aislado, sino el resultado de múltiples factores interrelacionados. En primer lugar, las crisis económicas recurrentes han generado un clima de incertidumbre y desesperanza en amplios sectores de la población. El deterioro del poder adquisitivo, el aumento del desempleo, la precarización de los servicios

públicos y la falta de resultados, han erosionado la confianza en los partidos tradicionales, considerados ineficaces para gestionar estos problemas.

En segundo lugar, los altos niveles de inseguridad y de corrupción han sido un catalizador clave en el rechazo a la clase política tradicional. Escándalos que involucran a altas/os funcionarias/os han profundizado la percepción de que las/os políticos están más interesadas/os en su propio beneficio que en el bienestar colectivo. En este contexto, las/os candidatas/os outsiders logran presentarse como figuras "limpias", desligadas de las redes clientelares y dispuestas a combatir la corrupción desde una posición externa al sistema.

Un tercer factor determinante es la crisis de representación política. En muchas democracias, los partidos tradicionales han perdido capacidad de canalizar las demandas ciudadanas, lo que ha generado un vacío de liderazgo y ha permitido la irrupción de figuras disruptivas. La falta de mecanismos efectivos de participación y la desconexión de las élites con las preocupaciones del electorado han contribuido a la percepción de que el sistema político está secuestrado por una "casta" privilegiada.

Por último, el impacto de las redes sociales y las nuevas tecnologías de comunicación han sido cruciales para la consolidación de estos liderazgos. A través de plataformas digitales, las/os outsiders pueden eludir los medios de comunicación tradicionales y dirigirse directamente a su electorado con discursos emocionalmente cargados y mensajes simplistas. La viralización de contenido político polarizante refuerza la indignación colectiva y moviliza a sectores que antes se mantenían al margen de la política.

Los liderazgos outsiders o PAPA se distinguen por una marcada concentración de poder, un discurso que busca deslegitimar las instituciones, una retórica polarizadora, la erosión del pluralismo y, en varios casos, por un uso intensivo de las redes sociales. En la Región, esta tendencia se ha manifestado en diversos países, con variaciones en intensidad y alcance. Algunas/os mandatarias/os latinoamericanos representan el arquetipo del nuevo político: no aquel que persuade a la sociedad mediante la palabra o destaca en virtudes cívicas, sino el arquetipo del "influencer". Estamos en la era de la política del "trend" en la cual los mecanismos de representación han cambiado. La población solo quiere que se haga algo, bueno o malo, pero que se perciba "actividad". Pretenden la realidad de un "feed" infinito de acciones que les entretenga.

En síntesis, en materia de implicaciones para la gobernabilidad, la consolidación de estos liderazgos ha erosionado los mecanismos de rendición de cuentas, generado ciclos de crisis institucionales y aumentado la polarización social. En algunos casos, el debilitamiento democrático ha coexistido con altos niveles de aprobación ciudadana, lo que plantea desafíos significativos para los contrapesos institucionales. El impacto en los partidos políticos tradicionales es innegable. Estos deben enfrentar el dilema de adaptarse a la nueva realidad política o correr el riesgo de desaparecer. Algunos partidos han intentado emular el estilo de las/os outsiders, adoptando discursos más radicales o recurriendo a figuras populistas dentro de sus filas. Sin embargo, esta estrategia puede tener efectos adversos, ya que contribuye a la degradación del debate democrático y normaliza la lógica confrontacional.

Las tres dimensiones de la polarización. Extracto de "Polarización política en América Latina"

Por Thomas Carothers

Analista político especializado en democracia, gobernanza y política internacional. Es vicepresidente de estudios en el Carnegie Endowment for International Peace, donde investiga temas como la promoción de la democracia, el estado de derecho y los desafíos contemporáneos a los sistemas democráticos.

La primera dimensión crítica es la naturaleza de la división entre los dos bandos opuestos. Gran parte de la polarización en el mundo se produce a lo largo de un eje ideológico izquierda-derecha. Esta división ha implicado tradicionalmente visiones económicas contrapuestas de una sociedad, marcadas por diferencias sobre cuestiones como cuánto deben regularse los mercados, cuánto debe perseguir el gobierno la redistribución de la riqueza, el nivel y los tipos de impuestos apropiados, y el equilibrio general entre la libertad económica individual, por un lado, y la búsqueda de la equidad social, por el otro. Sin embargo, en muchos países, en las últimas décadas, las cuestiones socioculturales se han vuelto igualmente críticas para definir la división entre bandos políticos opuestos. Con frecuencia, estas incluyen temas como la igualdad de género, los derechos LGBTIQ+, los derechos de las minorías, el aborto, la política educativa y la protección del medio ambiente, dicho en términos generales, un choque entre una agenda progresista y una socialmente conservadora.

Existe una tendencia entre muchos observadores a asumir que la polarización en torno a ideologías económicas rivales es la forma central de polarización y que los enfrentamientos sobre visiones socioculturales opuestas son una adición secundaria al tema económico. Sin embargo, las cuestiones socioculturales van en aumento como fuente de polarización y a menudo existen de manera separada de las divisiones en materia de política económica. Esto se evidencia por el creciente número de países en todo el mundo donde las diferencias religiosas se han convertido en una importante línea divisoria política. No suele tratarse de enfrentamientos entre dos religiones diferentes en un país. En cambio, son desacuerdos sobre el grado en que la religión predominante en el país debe desempeñar un papel en la vida pública, con puntos de vista más fundamentalistas de la religión que compiten con puntos de vista más moderados o seculares.

La polarización en torno a cuestiones socioeconómicas y socioculturales suele considerarse "polarización basada en temas", o lo que los politólogos tienden a llamar "polarización ideológica" (aunque el término "ideológico" es una etiqueta incómoda si se aplica a las diferencias sobre la religión). En los últimos años, los politólogos han prestado cada vez más atención a un tipo diferente de división entre campos políticos opuestos: lo que se ha dado en llamar "polarización afectiva". Se trata del nivel de sentimientos y emociones negativas que existen entre los ciudadanos de un lado político y los del lado opuesto. Cuando hay un alto grado de hostilidad entre las dos partes, se dice que existe una cantidad significativa de polarización afectiva.

La polarización ideológica y afectiva tienden a asociarse entre sí. Las emociones negativas surgen entre bandos políticos opuestos porque tienen diferentes puntos de vista sobre temas e ideologías. Sin embargo, no siempre se correlacionan estrechamente entre sí y se entienden mejor como tipos de polarización relacionados, pero algo separados. De hecho, a veces las partes opuestas desarrollarán sentimientos intensamente negativos entre sí, aunque sus diferencias reales en muchos temas políticos no sean tan pronunciadas.

Una segunda dimensión de la polarización se refiere al nivel dentro del país en el que se produce la polarización. Puede estar basado en las élites, es decir, entre los políticos, los partidos políticos y los activistas políticos comprometidos de un país. O puede ser de masas, es decir, existir de manera mucho más amplia entre el público en general. Estos dos niveles pueden converger. A menudo, la polarización comienza a nivel de las élites y luego se extiende por toda la sociedad. A veces, la polarización puede ser intensa dentro de la clase política, pero no tan generalizada en toda la sociedad, ya que los ciudadanos ven la política de confrontación entre los bandos políticos opuestos como un juego de élite que tiene poca relevancia para sus propias vidas. O en otros lugares, las divisiones fuertemente sentidas dentro de la sociedad pueden no reflejarse en la clase política, especialmente cuando los políticos han llegado a un pacto que implica compartir el poder entre diferentes partidos y evitar la competencia real.

Una tercera dimensión de la polarización que merece mucha atención es su grado. La polarización no es un sistema de "encendido y apagado", sino que existe a lo largo de un amplio espectro, desde leve hasta grave. Todos los sistemas políticos

que tienen algún grado de pluralismo experimentan algún nivel de división entre bandos contendientes. Es de particular importancia cuando la polarización se vuelve severa, porque cuando lo hace, tiende a dañar la democracia y la gobernanza. Jennifer McCoy y Murat Somer definen la polarización severa —a la que llaman "polarización perniciosa" y otros han llamado "polarización tóxica"— de la siguiente manera: "Un proceso en el que la multiplicidad normal de diferencias en la sociedad se alinea cada vez más a lo largo de una sola dimensión, las diferencias transversales se refuerzan y las personas perciben y describen cada vez más la política y la sociedad en términos de 'nosotros' contra 'ellos'". En tales casos, "la distancia entre los grupos va más allá de las diferencias basadas en cuestiones de principio y se acerca a una identidad social". La severa polarización crea "una poderosa dinámica de oposición irreconciliable entre bandos que cuestionan o incluso niegan la legitimidad de los demás".

Notas

1. Marx, Weber, Tocqueville, Durkheim y muchos otros pensadores clásicos teorizaron sobre el conflicto, pero diferían radicalmente en su concepción de los grupos, las causas de los conflictos y si estos eran normales, peligrosos o productivos.
2. Ver Sarsfield, Moncagatta y Roberts (2024).
3. El concepto de *outsider* ha sido minuciosamente analizado en ciencias políticas; en particular, en el contexto de los sistemas presidenciales latinoamericanos (Linz, 1994). Si bien el término ha recibido diferentes interpretaciones en las distintas fuentes, podríamos establecer la siguiente definición operativa de *outsider*: "alguien que gana prominencia política no a través de, o en asociación con, un partido establecido y competitivo, sino como un político independiente o en asociación con partidos nuevos o que compiten desde hace poco tiempo" (Barr, 2009). Aunque su "independencia" es a menudo cuestionada por los críticos, estas figuras aprovechan hábilmente esta narrativa para ganar terreno político.
4. El Latinobarómetro presenta los datos de ALC como región como un promedio simple (no ponderado). El incremento mencionado en la confianza en el gobierno está fuertemente influenciado por países como El Salvador (aumento de 56 puntos porcentuales), México (36 puntos porcentuales) y República Dominicana (30 puntos porcentuales). En un segundo nivel, están los países que muestran mejoras notables, como Brasil y Panamá, ambos con un aumento de 21 puntos porcentuales.
5. Ver: Ley Sandra (2018) y Trelles and Carreras, 2012.
6. Consultar el documento oficial en inglés en el siguiente enlace [https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf].
7. Definición de milicia políticas del Libro de Códigos de ACLED: [https://acleddata.com/methodology/acled-codebook#actors-5] consultado en febrero del 2026.

Referencias

Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados*, *31*(1), 5–38.

ACLED (Proyecto de Datos sobre Ubicación y Eventos de Conflictos Armados) (2026). *Armed Conflict Location and Event Data*. https://acleddata.com.

Aisen, A., y Veiga, F. J. (2013). How does political instability affect economic growth? *European Journal of Political Economy*, *29*, 151-167.

Alesina, A., Özler, S., Roubini, N., y Swagel, P. (1996). Political Instability and Economic Growth. *Journal of Economic Growth*, *1*(2), 189-211.

Arcidiácono, M., Cruces, G., Gasparini, L., y Vázquez, E. (2014). *La segregación escolar público-privada en América Latina* (Serie Políticas Sociales N° 195). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Assimonti, G., Paolillo, V., y Rossi, G. (2018). Political polarization and the size of government. *Journal of Public Economic Theory*, *20*(4), 514-543.

Boese, V. A., Alizada, N., Lundstedt, M., Morrison, K., Natsika, N., Sato, Y., Tai, H., y Lindberg, S. I. (2022). *Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022*. University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute (V-Dem).

Cheibub, J. A. (2007). *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. Cambridge University Press.

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025). *Estado, democracia y desigualdades*. https://www.undp.org/pt/brazil/publications/estado-democracia-e-desigualdades-na-america-latina-e-caribe.

De La O, A., Rossel, C., y Manzi, P. (2023). *Opting out from public services and the social contract in Latin America*. III Working Papers (127). International Inequalities Institute, London School of Economics and Political Science.

Edwards, S. (1995). *Crisis and reform in Latin America: From despair to hope*. Oxford University Press.

Esteban, J.-M., y Ray, D. (1994). On the Measurement of Polarization. *Econometrica*, *62*(4), 819-851. https://doi.org/10.2307/2951734.

Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.

Feldmann, A., y Luna, J. P. (2022). Gobernanza criminal y la crisis de los estados latinoamericanos contemporáneos. *Annual Review of Sociology*, *48*, S1–S23.

Fernández, A., López-Calva, L. F., y Rodríguez-Solórzano, S. (2024). Poverty, Trust and Social Distance: A Self-Reinforcing 'Poverty Trap'? *Social Philosophy & Policy*, *40*(1), 129-149. https://doi.org/10.1017/s0265052523000407.

Fernández, J., Olivieri, S., y Sánchez, D. (2023). *A methodology for updating international middle-class lines for the Latin American and Caribbean region* (Policy Research Working Paper No. 10447). Banco Mundial.

Ferreira, M., y Richmond, O. P. (2021). Hybrid governance and crime. *Journal of Intervention and Statebuilding*, *15*(1), 1–19.

Fukuyama, F. (2014). *Political order and political decay*. Farrar, Straus and Giroux.

Gamboa, L., Botero, S., y Zanotti, L. (2024). Tweeting Antagonism: (De)Polarizing Rhetoric and Tone in Colombia's 2022 Presidential Campaign. *Latin American Politics and Society*, *66*(2), 132-160. https://doi.org/10.1017/lap.2024.14.

Gastev, J. (2025). Electoral Volatility and Party System Polarization in Latin America, 1992–2018. *Political Studies*, *0*(0). https://doi.org/10.1177/00323217251367642.

Haggard, S., y Kaufman, R. (2021). *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*. Cambridge University Press.

Hooghe, M. (2018). Trust and Elections. En E. M. Uslaner (Ed.), *The Oxford Handbook of Social and Political Trust* (pp. 617-632). Oxford University Press.

Hirschman, A. O. (1995). Social conflicts as pillars of democratic market societies en *A Propensity to Self-Subversion*. Harvard University Press.

Informe de Expertos (2023). *Latin America Security Market 2023-2028*.

Kang, Y., Kim, B. Y., y Lee, D. (2025). Political polarization, state capacity, and economic growth. *Economic Systems*, *49*(4). https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2025.101333.

Keefer, P., y Scartascini, C. (Eds.) (2022). *Trust: The Key to Social Cohesion and Growth in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank. https://doi.org/10.18235/0003911.

Kinosian, S., y Bosworth, J. (2018). *Seguridad a la venta: Desafíos y buenas prácticas en la regulación de empresas militares y de seguridad privada en América Latina*. Inter-American Dialogue. https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/03/Security-for-Sale-FINAL-SPANISH.pdf

LAPOP Lab (2023). *Barómetro de Las Américas. Datos (2010-2023). Centro para la Democracia Global. Vanderbilt University*. www.vanderbilt.edu/lapop

Latinobarómetro (2025). *Base de datos de Latinobarómetro (2008-2024).* http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

Levitsky, S., y Roberts, K. M. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Johns Hopkins University Press.

Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown.

Lewandowsky, S., Ecker, U. K. H., y Cook, J. (2017). Beyond misinformation: Understanding and coping with the "post-truth" era. *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*, *6*(4), 353–369.

Ley, S. (2018). To Vote or Not to Vote: How Criminal Violence Shapes Electoral Participation. *Journal of Conflict Resolution*, *62*(9), 1963-1990.

Linz, J. J. (1994). Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference? En *The Failure of Presidential Democracy*. Johns Hopkins University Press.

Luna, J. P. (2024). Disjointed Polarization in Chile's Enduring Crisis of Representation. *Latin American Politics and Society*, *66*(2), 72-101. https://doi.org/10.1017/lap.2024.19.

Magaloni, B., Franco-Vivanco, E., y Melo, V. (2020). Killing in the slums: Social order, criminal governance, and police violence in Rio de Janeiro. *American Political Science Review*, *114*(2), 552–572.

Mainwaring, S., y Shugart, M. S. (Eds.) (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press.

Mazzuca, S. L., y Munck, G. L. (2020). *A middle-quality institutional trap: Democracy and state capacity in Latin America*. Cambridge University Press.

McCoy, J. (2022). Reflexiones sobre el populismo y la polarización en América Latina y sus consecuencias para la democracia. *Desafíos*, *34*(2), 1-19.

McCoy, J., Rahman, T., y Somer, M. (2018). Polarization and the global crisis of democracy: Common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic polities. *American Behavioral Scientist*, *62*(1), 16–42.

McCoy, J., y Somer, M. (2019). Toward a theory of pernicious polarization and how it harms democracies: Comparative evidence and possible remedies. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, *681*(1), 234–271.

Meléndez, C. (2022). *The post-partisans: Anti-partisans, anti-establishment identifiers, and apartisans in Latin America*. Cambridge University Press.

Moncagatta, P., y Silva, P. (2024). Recent Trends in Mass-Level Ideological Polarization in Latin America. *Latin American Politics and Society*, *66*(2), 24-46. https://doi.org/10.1017/lap.2024.13.

Moncada, E. (2021). *Resisting extortion: victims, criminals and states in Latin America*. Cambridge University Press.

Murillo, M. V. (2022). Latin America: Not as Polarized as You Think. *Americas Quarterly*.

O'Donnell, G. (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Institute of International Studies, University of California.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. "Bajo presión: Recalibrando el futuro del desarrollo en América Latina y el Caribe."* https://www.undp.org/es/latin-america/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-2025.

Polga-Hecimovich, J., y Sánchez, F. (2021). Latin America erupts: Ecuador's return to the past. *Journal of Democracy*, *32*(3), 5–18. https://doi.org/10.1353/jod.2021.0030.

Przeworski, A. (2019). *Crises of Democracy*. Cambridge University Press.

Przeworski, A. (2024). "Who Decides What Is Democratic?" *Journal of Democracy*, *35*(3), 5–16.

Rodríguez-Solórzano, S. (2025). Fragmented Societies in LAC. *Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025*. Serie Documentos de Trabajo No. 53 del PNUD para ALC.

Rodríguez-Solorzano, S., y Fernández, A. (2023). *Un sistema de protección social universal en el centro de un nuevo pacto fiscal en América Latina y el Caribe* (Serie de Documentos de Política Pública No. 42). PNUD ALC. https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/un-sistema-de-proteccion-social-universal-en-el-centro-de-un-nuevo-pacto-fiscal-en-america-latina-y-el-caribe.

Sarsfield, R., y Abuchanab, Z. (2024). Populist Storytelling and Negative Affective Polarization: Social Media Evidence from Mexico. *Latin American Politics and Society*, *66*(2), 102-131. https://doi.org/10.1017/lap.2024.7.

Sarsfield, R., Moncagatta, P., y Roberts, K. M. (2024). Introduction: The New Polarization in Latin America. *Latin American Politics and Society*, *66*(2), 1-23. https://doi.org/10.1017/lap.2024.15.

Saiegh, S. M. (2010). ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y gobierno*, *17*(1), 3-24.

Schedler, A. (2013). *The politics of uncertainty*. Oxford University Press.

Schedler, A. (2023). Rethinking Political Polarization. *Political Science Quarterly*, *138*(3), 335-360. https://doi.org/10.1093/psquar/qqad038.

Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. Belknap Press of Harvard University Press.

Torgler, B. (2007). *Tax compliance and tax morale: A theoretical and empirical analysis*. Edward Elgar.

Trelles, A., y Carreras, M. (2012). Bullets and Votes: Violence and Electoral Participation in Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, *4*(2), 89-123.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2022). *Global education monitoring report 2022*. UNESCO.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2025). *Global education monitoring report 2025*. UNESCO.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2023). *Global Study on Homicide*.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2023). Transnational Organized Crime Threat Assessment for Latin America and the Caribbean 2023. United Nations.

V-Dem (Proyecto Variedades de la Democracia) (2025). *Base de Datos V-Dem version 15. Proyecto Variedades de la Democracia*. https://v-dem.net/data/dataset-archive/.

Valenzuela, A. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*. Johns Hopkins University Press.

Weyland, K. (2019). *Revolution and Reaction: The Diffusion of Authoritarianism in Latin America*. Cambridge University Press.

Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. In J. Williamson (Ed.), *Latin American adjustment: How much has happened?* Institute for International Economics.



Capítulo 5.

Democracias bajo presión digital: IA, desinformación y un ecosistema informativo en transformación

5.1 Democracias bajo presión digital

Unos pocos días antes de las elecciones, Carmen recibe un mensaje en el grupo familiar de WhatsApp. Lo envía su tío. El texto afirma que ya se detectaron boletas marcadas y que "fuentes internas" advierten que se están manipulando los resultados de las elecciones. Incluye una imagen con apariencia de acta electoral y un enlace que conduce a una página donde decenas de perfiles anónimos comentan y confirman la supuesta irregularidad. No hay firma de periodista. No hay medio identificable. Solo capturas, opiniones y mensajes que se refuerzan entre sí. El texto termina con una frase breve: "Compartan antes de que lo borren".

Carmen abre el enlace. No reconoce el sitio. No encuentra referencia a ningún medio oficial, ni a una autoridad electoral. Primero sospecha de la noticia pero, al mismo tiempo, confía en su tío. Él suele reenviar información política con convicción. Otros familiares reaccionan con indignación. Algunos dicen que siempre lo supieron. En pocos minutos, el mensaje se replica en otros grupos.

Al día siguiente, la autoridad electoral desmiente la información. No existe ninguna denuncia formal. El acta que circula es falsa. El sitio web fue creado recientemente. La aclaración oficial circula, pero no con la misma intensidad que el mensaje original. En el grupo familiar, nadie vuelve sobre el tema. La conversación ya pasó a otro asunto.

El episodio no altera el funcionamiento de la elección. El recuento de votos se realiza conforme a la ley. Sin embargo, algo se desplaza en el proceso previo. La sospecha se instala antes de que exista un resultado. Si el resultado no coincide con las preferencias personales, la narrativa de manipulación encuentra terreno fértil.

¿Qué ocurre cuando la infraestructura que organiza la conversación pública cambia más rápido que las instituciones encargadas de sostener la legitimidad sobre las elecciones?

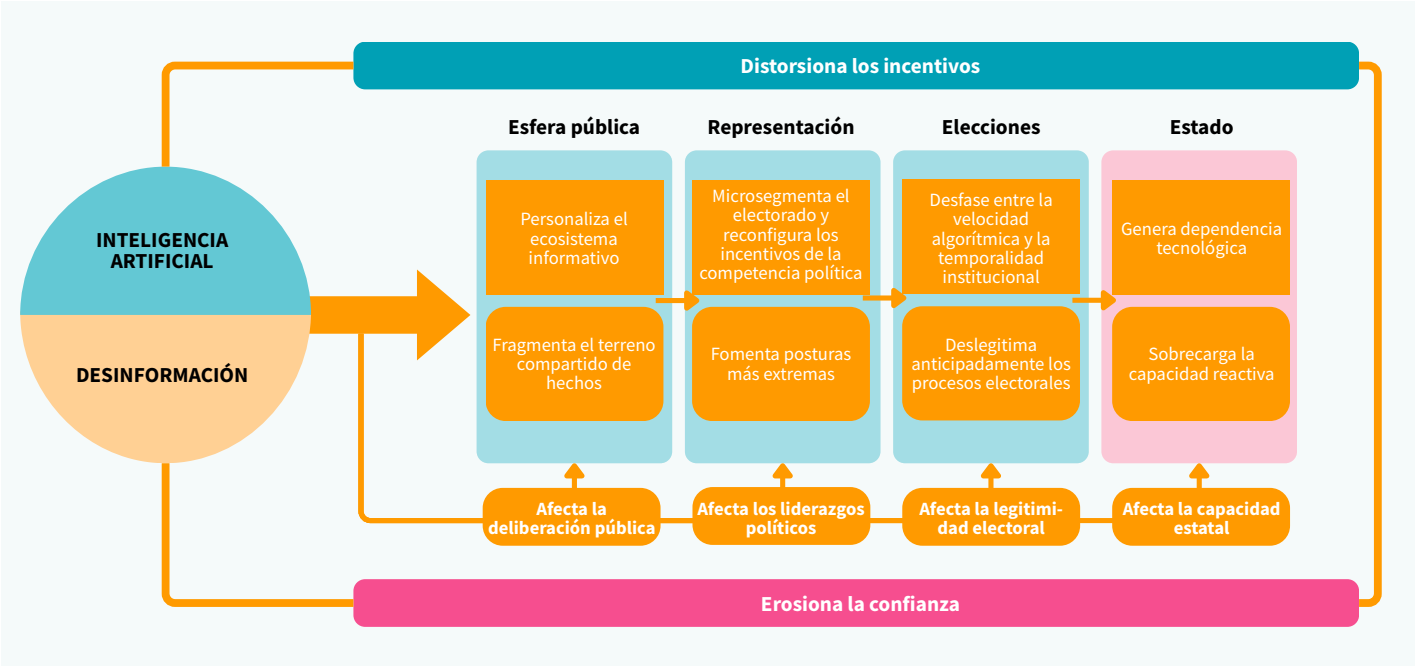
La democracia no depende solo de las normas electorales ni de los procedimientos administrativos, sino de cómo las personas ejercen su agencia. Depende de la confianza en el sistema y de las condiciones conforme a las cuales las personas forman juicio, deliberan sobre asuntos comunes y aceptan decisiones colectivas. Requiere acceso a información plural, marcos de referencia compartidos y un mínimo de confianza en las fuentes que median el debate público (Habermas, [1962] 1991). También supone que el Estado pueda garantizar la integridad electoral, regular a actores poderosos y ejercer autoridad de manera legítima (Mazzuca y Munck, 2020).

En la era digital, esas condiciones se están transformando con rapidez. La expansión de las plataformas digitales, la automatización algorítmica y el desarrollo acelerado de la inteligencia artificial (IA)[1] han modificado la forma en que circula la información, se construyen narrativas y se organizan los apoyos políticos. La desinformación,[2] amplificada por estas tecnologías, deja de ser un fenómeno aislado o episódico. Se integra en la arquitectura misma del ecosistema informativo y altera incentivos, velocidades y escalas de difusión.

En América Latina y el Caribe (ALC), estas transformaciones interactúan con las vulnerabilidades preexistentes: desigualdades estructurales, baja confianza institucional, alta polarización y brechas digitales persistentes (PNUD, 2025c). En este contexto, la IA y la desinformación no crean por sí solas fragilidades democráticas, sino que aceleran las tensiones sistémicas.

La IA y la desinformación operan, por lo tanto, como una presión que no existía en esta escala y que hoy tiene el potencial de volverse estructural. Distorsionan los incentivos al premiar la visibilidad, la velocidad y la segmentación. Además, se reconfiguran la deliberación pública, la legitimidad electoral y la acción del Estado en el ecosistema digital. Esto conduce a una erosión de la confianza: en la esfera pública, se erosiona la confianza en la información; en el plano representativo, en el mandato; en el plano institucional, en las reglas; y en el estatal, en la autoridad y la capacidad. Al interactuar entre sí, estos planos se refuerzan y amplifican la desconfianza en el sistema democrático.

Figura 5.1 La presión digital sobre la democracia y el Estado



Fuente: Elaboración propia.

Este capítulo se organiza en cuatro secciones. Comienza con un análisis de cómo la transformación del ecosistema informativo está alterando las condiciones de la deliberación pública y la agencia. Luego analiza la desinformación en ALC. Continúa con los impactos de estas dinámicas sobre los mecanismos democráticos y las capacidades del Estado. Y cierra con las recomendaciones para que los Estados puedan avanzar en el fortalecimiento de las democracias en la era digital.

5.2 La transformación de la esfera pública como presión estructural

5.2.1 Un ecosistema informativo en evolución

En *The structural transformation of the public sphere* ([1962] 1991), Jürgen Habermas definió la esfera pública como el espacio donde los ciudadanos deliberan sobre asuntos de interés común. Allí, los temas que afectan al bien público pueden discutirse de manera abierta e informada. El autor sitúa el surgimiento de la esfera pública moderna en Europa entre los siglos XVII y XVIII, asociada a la expansión de ciertas libertades básicas, como la libertad de expresión, de asociación, una prensa libre, y la posibilidad real de participar en el debate y la toma de decisiones políticas.

Habermas argumenta que, si bien en la esfera pública se forma la opinión pública y la voluntad política, también es el lugar donde, en principio, todos los ciudadanos pueden estar representados como parte del conjunto. Por lo tanto, la deliberación pública permite que personas con opiniones diferentes dialoguen, confronten argumentos y formen una voluntad colectiva. Si el debate público es informado, crítico y esclarecedor, la democracia funciona mejor. Si no lo es, la conexión entre la ciudadanía y la decisiones políticas se debilita (Habermas, 2023).

Estas condiciones nunca han sido neutrales ni estables. La historia ha estado marcada por la propaganda, la manipulación informativa, la concentración de los medios de comunicación y las asimetrías en la producción del discurso público. Sin embargo, durante buena parte del siglo XX, estas dinámicas operaron dentro de un ecosistema informativo relativamente estructurado, mediado por actores identificables y organizado en torno a reglas y marcos regulatorios principalmente nacionales (Krotoszynski *et al.*, 2025). La reputación se acumulaba con el tiempo y la rendición de cuentas, aunque limitada, tenía canales visibles (Deane, 2005).

La transformación del ecosistema informativo no se caracteriza por un antes y un después, sino por una secuencia acelerada que, en pocos años, alteró la infraestructura sobre la que se sostiene la deliberación pública. Un momento de aceleración se produjo con el despliegue de la televisión por cable y, posteriormente, de internet y la telefonía móvil, a principios de los años 2000. La digitalización en esos años comenzó a expandir el acceso y multiplicar las voces. Los

medios tradicionales comenzaron a migrar a portales en línea. Surgieron blogs, foros y las primeras redes sociales. La comunicación dejó de fluir principalmente de manera vertical, desde pocos emisores hacia muchos receptores y empezó, gradualmente, a volverse más horizontal (Deane, 2005). Sin embargo, la arquitectura básica del debate público seguía apoyada en intermediarios reconocibles y, por sobre todo, en su mayoría verificables.

Con el avance de la digitalización, a medida que aumentó la competencia por la audiencia y el financiamiento, los medios de comunicación dependieron cada vez más de la publicidad. Los anunciantes, los *clics* y la viralidad adquirieron mayor influencia. Al mismo tiempo, la reducción de recursos afectó el número de medios y la calidad del periodismo. La crisis de la industria de las noticias llevó a una fuerte disminución de periódicos y a despidos masivos de periodistas. Los controles de calidad se debilitaron. El periodismo de investigación se encareció (Deane, 2005; UNESCO, 2022).

Así, el modelo de negocios cambió. Y con él, la estructura de incentivos. Con una mayor influencia de anunciantes y del mercado, también cambiaron los hábitos de consumo. Las redes sociales y los teléfonos inteligentes desplazaron a las audiencias *online*, donde las expectativas de inmediatez aumentaron. Se impuso un ciclo informativo permanente con menos recursos (UNESCO, 2022).

La digitalización tuvo un nuevo momento de aceleración en la década de 2010. Las plataformas digitales se convierten en un actor central dentro del ecosistema informativo. La audiencia dejó de ser solo receptora y pasó a ser cocreadora y distribuidora de contenidos. Las fuentes y generadores de contenido se multiplicaron exponencialmente, así como los *fact-checkers*[3] (Newman *et al.*, 2024). Al mismo tiempo, la trazabilidad reputacional comenzó a fragmentarse. Los algoritmos y las redes sociales reemplazaron progresivamente a los editores como mediadores de visibilidad. Lo que antes estaba organizado por líneas editoriales visibles ahora circula según reglas definidas por la publicidad y las plataformas (UNESCO, 2022).

El auge de nuevos actores informativos, como creadores de contenido, periodistas ciudadanos, comunicadores independientes e *influencers*, amplió la diversidad de las voces en el espacio público. Si bien esto visibilizó temas antes marginados y diversificó las perspectivas, también difuminó los límites entre la información, la opinión y el entretenimiento. La circulación de contenidos no verificados se ha vuelto más frecuente. En paralelo, los medios tradicionales han ido perdiendo audiencia. El consumo migró hacia las plataformas digitales. Las redes sociales, los pódcast y los videos breves se han consolidado como fuentes principales de información, especialmente entre las generaciones más jóvenes (Newman *et al.*, 2024).

Más recientemente, el uso de la IA introdujo una nueva aceleración. A diferencia de las fases anteriores de la digitalización, la IA no solo facilita la distribución de contenidos, sino que automatiza su producción y amplificación. Se reducen drásticamente los costos de generación y difusión. Las redacciones incorporan herramientas de automatización para producir y editar contenido. Mientras tanto, actores externos pueden generar piezas informativas a gran escala sin pasar por verificadores ni adecuarse a estándares profesionales (UNESCO, 2022).

El ecosistema informativo pasó, en unas pocas décadas, de una intermediación reconocible a un espacio donde la circulación de información es fragmentada, personalizada y automatizada, con limitada rendición de cuentas.

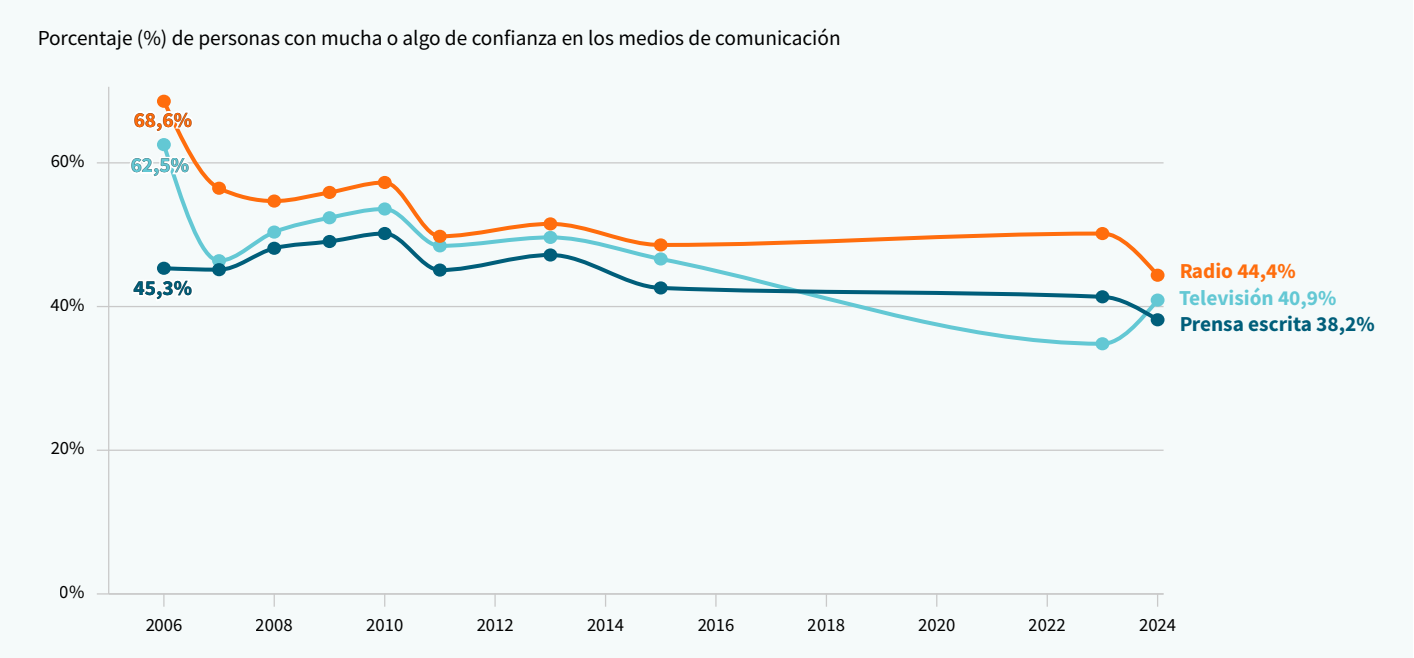
El ecosistema informativo pasó, en unas pocas décadas, de una intermediación reconocible a un espacio donde la circulación de información es fragmentada, personalizada y automatizada, con limitada rendición de cuentas. Sin embargo, en ALC esta transformación no puede explicarse solo por la tecnología. A ella se suman dinámicas políticas, económicas y comerciales.

Antes de la digitalización, el ecosistema informativo en ALC ya presentaba limitaciones, con medios que no eran neutrales ni plenamente independientes. La región ya mostraba altos niveles de concentración mediática. Muchos medios, aunque fueran formalmente privados, estaban en manos de grupos empresariales estrechamente vinculados al gobierno o a las élites políticas y económicas (Deane, 2005). Esa cercanía permitió influir en las líneas editoriales y la cobertura política, con la consecuente limitación de la pluralidad efectiva y la independencia editorial (Becerra y Mastrini, 2017). Aún así, los medios tradicionales operaron durante décadas bajo un equilibrio relativamente estable entre ingresos publicitarios, audiencias masivas y un rol claro como intermediarios de la información (Fundación Gabo, 2022).

En la actualidad, ese equilibrio ya no existe. En ALC, desde hace décadas existe una la erosión de la confianza en los medios. La confianza en la prensa escrita bajó del 45,3% en 2006 al 38% en 2024. La televisión y la radio, que partían de niveles más altos, 62,5% y 68,6% respectivamente, también descendieron hasta situarse cerca del 40% (Latinobarómetro, 2025).

La erosión de la confianza en los medios de ALC se vincula, en parte, con la concentración de la propiedad mediática y el aumento de la hostilidad hacia los periodistas (Mont'Alverne *et al.*, 2021). Además, se ha documentado que este deterioro de la confianza ha abierto espacios de captura por parte de actores políticos y económicos, que influyen en las líneas editoriales, limitando la fiscalización (Fundación Gabo, 2022). El resultado ha sido un debilitamiento de los intermediarios informativos que durante décadas estructuraron el debate público en la región.

Figura 5.2 La confianza en los medios de comunicación ha caído en las últimas dos décadas



Fuente: Cálculos del PNUD con base a Latinobarómetro (2025a).

En varios países de la región, la desconfianza en los medios de comunicación se entrelaza con la evolución del populismo, que ha transitado de la radio y la televisión a las plataformas digitales. Esta transición refuerza formas de liderazgo personalista que buscan establecer un vínculo directo con la ciudadanía, desplazando a los intermediarios tradicionales. Amplificada actualmente por las redes sociales, esta lógica intensifica narrativas polarizantes de "nosotros contra ellos" y debilita aún más el rol mediador del periodismo. En contextos de baja satisfacción democrática, esta dinámica favorece la concentración del arbitraje informativo y reduce los contrapesos en la esfera pública (Siles *et al.*, 2021).

Cuando la mayoría de las personas percibe a los medios de comunicación como lejanos, sesgados o poco representativos, no solo se reduce la confianza, también se abre espacio para que otras fuentes, muchas veces menos rigurosas, ganen credibilidad. El problema no es únicamente la pérdida de confianza en los medios, sino una erosión más amplia de los criterios compartidos sobre qué constituye información confiable. En paralelo, el ecosistema informativo se vuelve más vulnerable a la desinformación (Fundación Gabo, 2022; 2024).

Al mismo tiempo, también han surgido nuevas formas de periodismo, más pequeñas, especializadas y conectadas con sus audiencias. En varios países de la región aparecen iniciativas colaborativas, modelos de financiamiento alternativos y usos innovadores de la tecnología. Estas respuestas, no obstante, aún coexisten con las debilidades estructurales. El resultado es un ecosistema híbrido, donde conviven prácticas tradicionales en declive con formas emergentes que todavía no logran consolidar plenamente un nuevo equilibrio (Fundación Gabo, 2022; 2024).

La "plataformización" de la esfera pública

En *A new structural transformation of the public sphere and deliberative politics* (2023), Habermas revisita el concepto de la esfera pública, a partir de las transformaciones introducidas por la digitalización. Según el autor, el problema surge cuando la esfera pública se "plataformiza". Es decir, cuando las plataformas digitales pasan a dominar la circulación de la información. Históricamente, los medios tradicionales desempeñaron un papel estructurador. Periodistas y editores actuaban como mediadores. Seleccionaban temas, procesaban información, organizaban los contenidos y asumían responsabilidad. Esta mediación construía un pluralismo imperfecto, pero reconocible. Estos medios también recibían la influencia de élites, partidos políticos y grupos de interés. Es decir, el entorno no estaba exento de asimetrías.

La digitalización, sin embargo, transformó esa arquitectura. Lo novedoso no es solo la tecnología, sino el carácter de plataforma de los nuevos medios digitales. Facebook, YouTube, Instagram o X (antes Twitter) no producen contenidos en sentido clásico, sino que actúan como intermediarios, de acuerdo con reglas privadas. Ofrecen infraestructura para que los usuarios publiquen. Las plataformas conectan, amplifican y distribuyen, pero no asumen responsabilidad por lo que circula (Habermas, 2023).

Recuadro 5.1 Periodismo local en transformación en América Latina y el Caribe

Los estudios El Hormiguero I y II, realizados por la Fundación Gabo con el apoyo de *Google News Initiative*, se basan en un mapeo a 17 países de la región y más de 1.700 medios nativos digitales verificados. Esta investigación describe una transformación profunda del periodismo en ALC, donde el modelo tradicional de grandes medios centralizados está dando paso a un ecosistema de medios nativos digitales más diverso, disperso y altamente adaptable.

Esta transición se caracteriza por el surgimiento de "micro-redacciones" con gran vitalidad; el 71,67% de los medios encuestados cuenta con equipos de apenas 1 a 6 personas. Estos nuevos actores no buscan comunicar noticias de gran escala, sino que enfocan su labor en causas específicas y comunidades locales, actuando como un tejido que se expande en los márgenes de la agenda pública.

Un aspecto fundamental de este cambio es la especialización temática y el compromiso con sujetos sociales históricamente invisibilizados. Los medios han migrado del periodismo generalista hacia nichos como los derechos humanos, el medio ambiente, la igualdad de género y la ciencia. Por ejemplo, "Reportar Sin Miedo" en Honduras se enfoca en comunidades LGBTIQ+ y derechos territoriales, mientras que "Amenaza Roboto" en Uruguay utiliza datos abiertos para informar sobre el cambio climático, logrando que sus investigaciones sean citadas incluso en lugares tan remotos como Filipinas.

La relación con la audiencia también se ha horizontalizado. Ya no se trata de receptores pasivos, sino de comunidades que participan en la creación de la agenda informativa. Medios como "Conecta Arizona" utilizan WhatsApp como su canal principal para el diálogo diario con la comunidad bicultural fronteriza entre Estados Unidos y México. Para conectar con audiencias más jóvenes y diversas, el periodismo actual diversifica sus formatos, alejándose de los patrones convencionales. Se ha impulsado el periodismo narrativo, el periodismo de datos y soluciones, y formatos multimedia que incluyen pódcasts, videos cortos, cómics, boletines y redes sociales.

Sin embargo, el desafío crítico de la sostenibilidad económica persiste. La mayoría de los medios nativos digitales de la región aún no son económicamente autónomos y dependen de una mezcla de recursos propios, publicidad y becas internacionales.

Fuente: Fundación Gabo (2022, 2024).

El resultado es una transformación profunda del carácter de la esfera pública: cambia quién habla, cómo circula la información, a qué velocidad y cómo se forman las opiniones (Habermas, 2023). En definitiva, se produce una redistribución del poder de arbitraje informativo (Jungherr y Schroeder, 2021).

Estas plataformas operan con algoritmos que organizan lo que vemos. No son neutrales. Su modelo de negocios se basa en extraer y monetizar datos (PNUD, 2025c). Además de la circulación orgánica, existen dos mecanismos adicionales de amplificación que no dependen solo de que las personas compartan contenido: el algorítmico y el pagado, a menudo combinados. El primero implica que la plataforma decide qué contenido mostrar, a quién y con qué frecuencia, según criterios que no conocemos. El segundo permite comprar visibilidad, es decir, pagar para posicionar contenido patrocinado y dirigirlo a audiencias específicas (Jungherr y Schroeder, 2021).

Esto no significa que los medios tradicionales hayan desaparecido. Significa que su poder relativo se redujo (Jungherr y Schroeder, 2021). Los medios tradicionales ya no son el punto de entrada a la información, sino uno más entre múltiples emisores que compiten por atención. El valor del periodismo se desplaza hacia funciones como la verificación, la contextualización y la explicación. Sin embargo, estas funciones no siempre son las más visibles ni las más rentables en el entorno digital, lo que genera una tensión constante entre calidad informativa y sostenibilidad (Fundación Gabo, 2022). También crece la desconfianza en la veracidad y seriedad de los medios. Y con ello se vuelve más difícil mantener una imagen compartida del mundo sobre la cual pueda sostenerse el debate público (Habermas, 2023).

La transformación del ecosistema informativo no se trata solo de un cambio tecnológico. Se modificaron las condiciones que permiten formar la opinión pública y, con ella, las bases mismas del debate democrático, la deliberación y la participación.

5.2.2 La agencia individual en manos de los algoritmos

La presión digital no solo transforma la circulación de la información. Reconfigura las condiciones conforme a las cuales las personas forman juicio y ejercen su agencia. En el enfoque de capacidades, la agencia (o la capacidad de actuación) se refiere a la capacidad de los individuos para actuar según sus valores y aspiraciones, forjar sus destinos e influir en sus entornos. La agencia no consiste sólo en tomar decisiones, sino en disponer de los medios y la libertad para perseguir objetivos que son importantes para los individuos y las comunidades (Sen, 1999; PNUD, 2025c).

En las sociedades democráticas, se presupone que la agencia por y para el bien común depende del acceso a información confiable, de la diversidad de perspectivas y de estructuras que no distorsionen la formación del juicio. El acceso a la información constituye una libertad fundamental y un pilar para construir democracias más sólidas. Forma parte integral de la libertad de expresión, del Estado de derecho y de la confianza pública (UNESCO, 2025).

El *Informe Global sobre Desarrollo Humano* 2025 titulado "*Un llamado a decidir: personas y posibilidades en la era de Inteligencia Artificial*" (PNUD, 2025d) describe la transformación del ecosistema informativo como el paso de un entorno de "baja elección", con un número limitado de fuentes y mediadores, a uno de "alta elección", donde hay un exceso de información, y abundan contenidos y narrativas en competencia. Esta transición amplía las opciones, pero también traslada una mayor carga cognitiva a los individuos. La selección de información depende cada vez más de las creencias previas y las motivaciones.

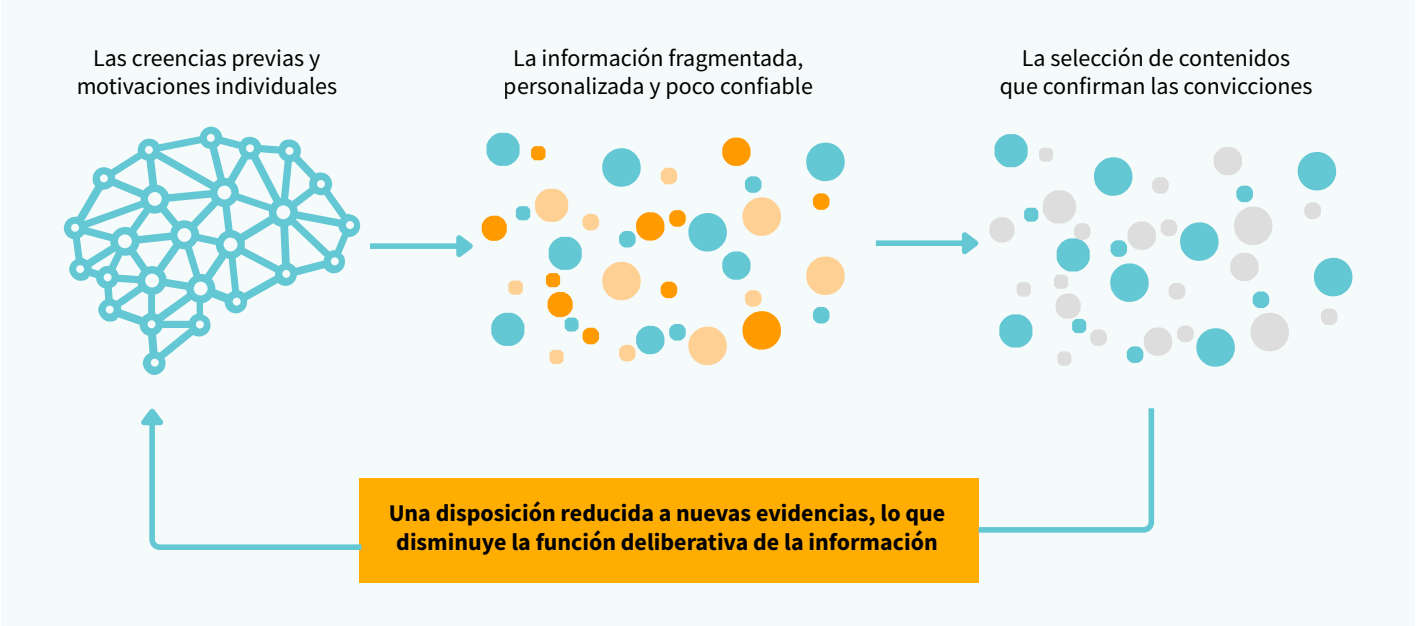
En entornos de "alta elección", puede aumentar la exposición a contenidos que confirman convicciones existentes, mientras disminuye el contacto con las perspectivas divergentes (PNUD, 2025d). Los algoritmos que son creados para maximizar el tiempo de uso de las plataformas generan "cámaras de eco", es decir, entornos donde las personas interactúan principalmente con quienes piensan parecido. Las plataformas digitales no solo permiten que los usuarios creen sus propios mundos comunicativos, sino que también refuerzan la lógica interna de esos espacios, como si fueran pequeñas esferas públicas que compiten entre sí. El resultado es una fragmentación del espacio público común (Habermas, 2023).

La desinformación agrava los efectos de esta dinámica. No solo dificulta distinguir entre contenidos verificados y falsos (PNUD, 2025a), sino que también debilita los criterios para evaluar nueva evidencia. Narrativas falsas pueden persistir incluso tras ser desmentidas, sobre todo cuando se vinculan con identidades políticas o culturales. Este fenómeno, conocido como "resistencia al conocimiento", limita la capacidad de aprendizaje colectivo (PNUD, 2025d).

La dificultad para alcanzar consensos informados no se explica únicamente por los desacuerdos normativos. Se relaciona con la ausencia de un terreno compartido de los hechos básicos. La literatura muestra que, cuando la deliberación se construye sobre información falsa o incompleta, el intercambio de razones no conduce a decisiones mejor fundamentadas. Por el contrario, puede profundizar el escepticismo y la desconfianza en el conocimiento experto (Mckay y Tenove, 2021).

En estas condiciones, la agencia se ejerce en un entorno de alta exposición y baja claridad. La deliberación ya no se sostiene solo sobre diferencias ideológicas, sino sobre diagnósticos incompatibles de la realidad. La abundancia informativa no siempre amplía la libertad. Puede, por el contrario, incrementar la fragmentación, erosionar la confianza pública y limitar la capacidad de deliberar con fundamento.

Figura 5.3 **Ciclo vicioso de la desinformación en un escenario de alta elección informativa**



Fuente: Elaboración propia.

5.3 La desinformación como distorsión sistémica

5.3.1 El auge de la desinformación en la era digital

La desinformación no es nueva. Siempre ha existido en la política. Lo que ha cambiado son las condiciones tecnológicas. Como ya se mencionó, la digitalización y la IA aceleraron la circulación y el volumen de información, y redujeron drásticamente sus costos. En este nuevo entorno, la desinformación dejó de ser un elemento aislado dentro del ecosistema informativo y pasó a operar como una distorsión sistémica que altera los incentivos, los flujos de información y las relaciones de poder. Cuando la desinformación se vuelve estructural, no solo erosiona la calidad del debate, sino que también debilita la confianza en las instituciones, los procesos electorales y los actores políticos (UNESCO, 2023).

Las redes sociales y las plataformas de mensajería desempeñan un papel central en este proceso. Facilitan que actores muy diversos, ciudadanos, líderes políticos o grupos organizados difundan contenidos a gran escala sin verificación previa, lo que facilita que actores malintencionados introduzcan información falsa o manipulada sin control previo. Esto puede llevar a que las personas desconfíen de los medios tradicionales, busquen fuentes alternativas críticas del sistema y se vuelvan más vulnerables a la desinformación y menos dispuestas a aceptar correcciones posteriores. La desinformación, por tanto, no es necesariamente un motor de las divisiones sociales o políticas sino, más bien, una expresión de ellas (Jungherr y Schroeder, 2021).

La contaminación informativa no se limita a las noticias falsas. Se combina con discursos de odio y propaganda. Estos contenidos se integran en los flujos cotidianos de la información política. No solo influyen en momentos electorales, sino que además inciden en la formación continua de percepciones, expectativas y marcos interpretativos sobre la realidad política (UNESCO y PNUD, 2025).

Chesney y Citron (2019) advierten que la combinación de desinformación, campañas políticas estratégicas y el uso de *big data* puede poner en riesgo la integridad electoral. El problema adquiere mayor gravedad cuando se articula con herramientas de IA avanzadas. *Bots*[4], *deepfakes*[5] y sistemas de microsegmentación[6] pueden generar contenido a gran escala, adaptarse a distintos públicos y circular de manera continua, lo que les permite superar con creces la capacidad humana e institucional de verificación en tiempo real. Esto genera ventanas críticas en las que narrativas falsas pueden instalarse y persistir, aun frente a evidencia correctiva posterior (Galdon-Clavell, 2025).

Recuadro 5.2 Diez narrativas recurrentes de desinformación electoral en América Latina y el Caribe

La Caja de herramientas sobre desinformación de la UNESCO identifica al menos diez narrativas que son particularmente recurrentes en contextos electorales en ALC. Estos diez casos operan tanto en contextos electorales directos como con efectos indirectos acumulativos. En el primer caso, buscan incidir en el comportamiento inmediato, confundir reglas de votación, desalentar la participación o instalar sospechas en momentos críticos del proceso. En el segundo, actúan de forma más lenta pero persistente, erosionando la confianza institucional, normalizando la idea de fraude estructural y moldeando anticipadamente la aceptación o rechazo de futuros resultados.

1. **Irregularidades presentadas como fraude masivo:** En elecciones con millones de votos pueden producirse errores administrativos o inconsistencias menores. En países como Perú o Colombia, se han difundido imágenes de actas con tachaduras o sumas incorrectas como prueba de fraude organizado, aun cuando el escrutinio definitivo corrige esos errores mediante mecanismos legales. En estos casos, un error no constituye evidencia de manipulación sistemática; y en muchos casos, cuando han existido irregularidades, estas suelen representar un porcentaje menor al 0,5% de los votos.

2. **Supuesto fraude organizado por autoridades (nacionales, locales y/o electorales):** Circulan denuncias que acusan a organismos electorales de alterar los resultados deliberadamente. Incluyen afirmaciones sobre urnas adulteradas, sistemas hackeados, boletas previamente marcadas o lapiceras que borran votos. En Brasil, la narrativa sobre adulteración de urnas electrónicas fue central en la campaña de 2018.

3. **Uso de identidades de personas fallecidas ("voto fantasma"):** Se afirma que nombres de personas fallecidas permanecen en el padrón o que sus documentos son utilizados para votar. En Costa Rica, casos atribuidos a esta práctica resultaron ser errores administrativos o malinterpretaciones. La actualización de registros, a cargo del Órgano Electoral, permitió corregir la información errónea en el país.

4. **Desinformación sobre votación de personas no habilitadas:** En contextos de migración regional, circulan mensajes que sostienen que personas extranjeras votarán ilegalmente. En Colombia, se difundieron afirmaciones falsas sobre migrantes que supuestamente podían participar sin cumplir los requisitos. Cuando el voto de personas extranjeras está permitido, suele estar sujeto a condiciones específicas que son distorsionadas.

5. **Manipulación para inducir la anulación del voto:** Algunas narrativas buscan que el elector invalide su propio sufragio. En 2018 se difundió en México que era posible votar por más de un candidato, lo que anulaba el voto. En Colombia, circuló que el voto de primera vuelta se mantenía automáticamente en la segunda. Estas prácticas explotan el desconocimiento de reglas específicas.

6. **Desinformación sobre documentación necesaria:** Se difunden mensajes falsos sobre qué documentos están habilitados para votar. Durante la pandemia, varios países permitieron votar con documentos vencidos. En Chile, se registraron algunos casos donde circularon mensajes que afirmaban lo contrario en el plebiscito de 2020, lo que generó una confusión innecesaria.

7. **Manipulación sobre el voto en el exterior:** El voto de ciudadanos residentes fuera del país ha sido objeto de desinformación. En México, se viralizaron imágenes de supuestas boletas faltantes en paquetes enviados al exterior y se ignoraron las restricciones legales sobre qué cargos pueden elegirse desde afuera. En 2020, circularon en Bolivia resultados falsos mediante el uso del sello de distintos organismos internacionales.

8. **Narrativas de caos el día de la elección:** Se difunden rumores sobre cambios inexistentes de horarios, lugares inseguros o prohibiciones no oficiales. En Chile, circularon falsedades sobre los días habilitados para la votación y la seguridad de los locales para el plebiscito del 2020.

9. **Encuestas falsas o difundidas fuera de regulación:** En varios países se prohíbe divulgar encuestas durante la jornada electoral. Aun así, circulan piezas que imitan formatos de encuestadoras o medios reconocidos. En México en 2021 y en Bolivia en 2020, se difundieron encuestas fraudulentas antes del cierre oficial de urnas, lo cual alteró las percepciones sobre las tendencias.

10. **Falsas declaraciones y contenidos manipulados de candidatos:** Incluyen fotos editadas, zócalos televisivos falsificados, tuits apócrifos, audios atribuidos falsamente y videos sacados de contexto o manipulados. En Ecuador y Perú han circulado piezas diseñadas para atribuir frases o conductas inexistentes a ciertos candidatos y se las ha presentado como supuestas propagandas electorales.

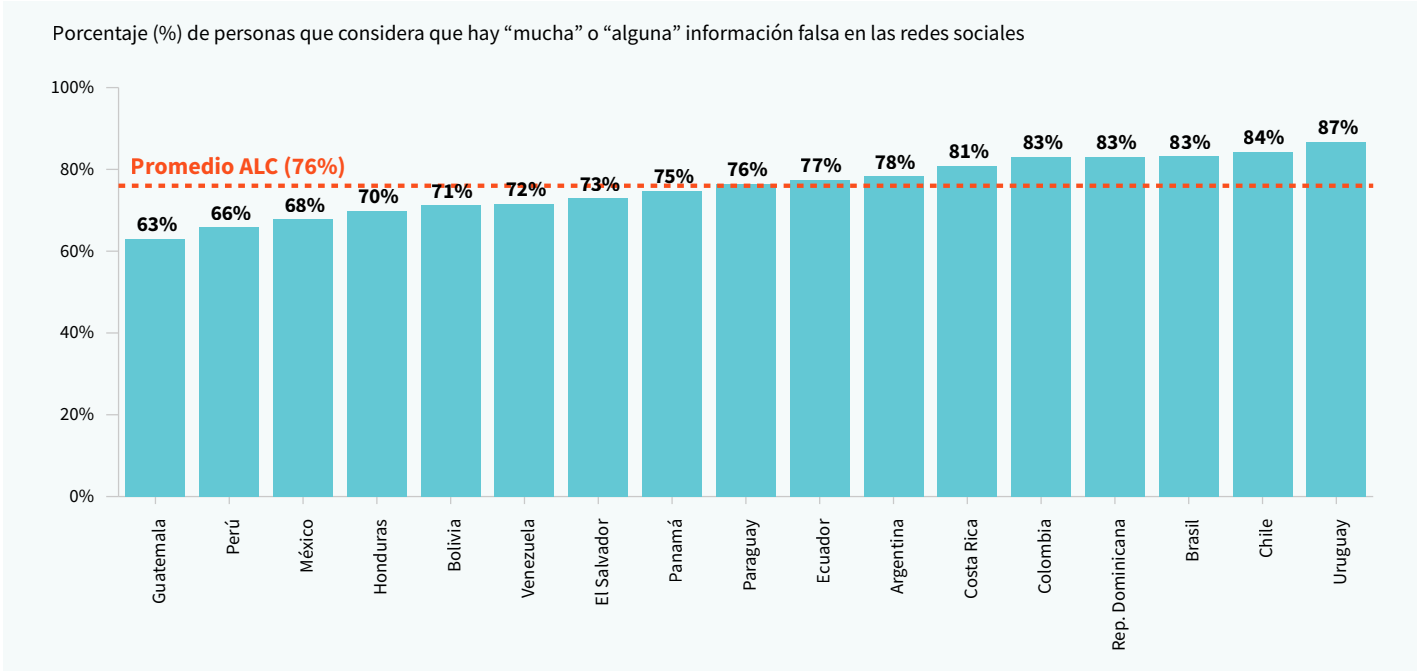
Fuente: Basado en los casos presentados por UNESCO (2025).

Aunque la desinformación es un fenómeno presente en cualquier democracia, sus efectos se intensifican en ALC. En la región confluyen desigualdades estructurales, alta polarización, baja confianza institucional y una fuerte dependencia de las plataformas digitales como principal fuente de información (PNUD, 2025c). La desinformación no origina la desconfianza, pero la acelera y la profundiza en contextos donde ya existe fragilidad institucional.

La percepción ciudadana confirma esta tendencia. Según Latinobarómetro, en 2024 el 76% de las personas en la región creía que en las redes sociales circula información falsa, una proporción superior a la atribuida a la televisión (72%), la radio (62%) y la prensa escrita (60%). La percepción de que las redes sociales promueven la desinformación se extiende de manera amplia en la región, con valores especialmente altos en Uruguay (87%), Chile (84%) y República Dominicana, Brasil y Colombia (83%).

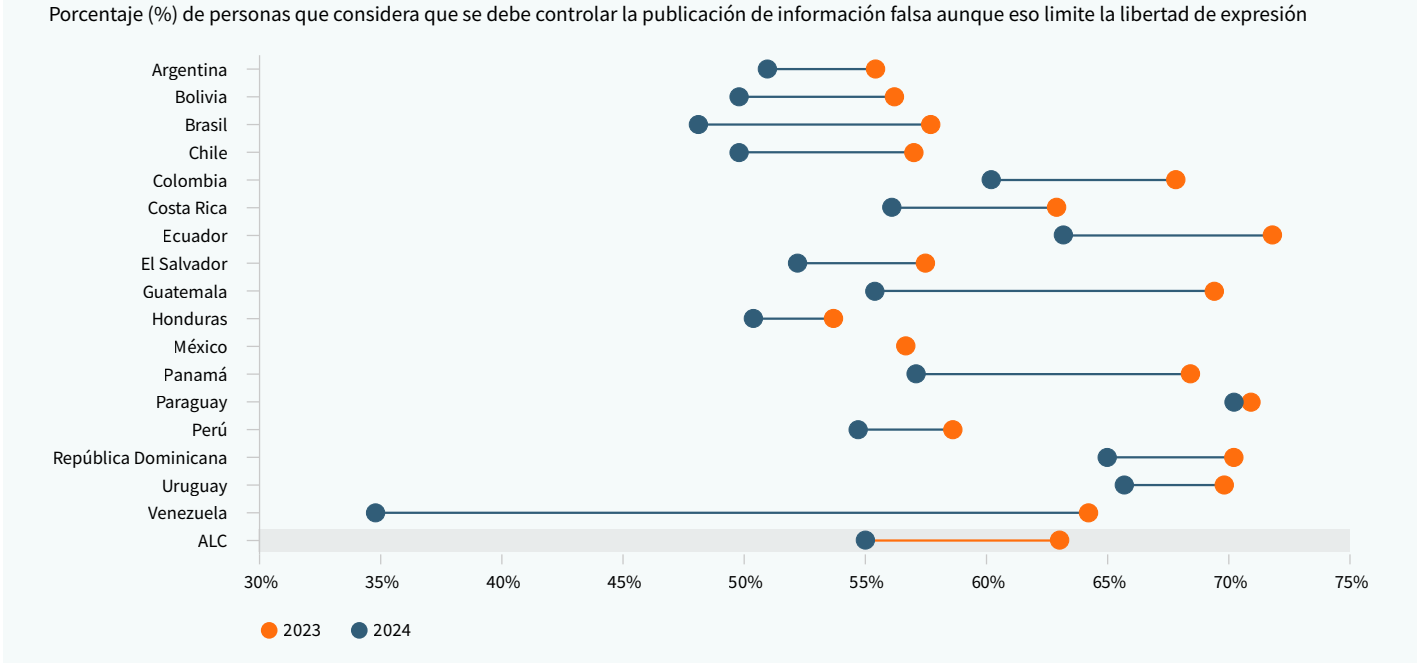
Cuando se pregunta qué priorizar frente a la circulación de información falsa, en 2024 el 55% de las personas en la región opta por "controlar las noticias falsas, incluso si ello limita la libertad de expresión", una caída importante respecto al 63% registrado en 2023. El cambio en tan corto período puede reflejar opiniones volátiles, sensibles a eventos coyunturales y a climas de incertidumbre. Las diferencias entre países son marcadas: Paraguay (70%) y Uruguay (66%) concentran las mayores preferencias por el control de la información falsa. En contraste, Venezuela (35%), Chile (48%) y Brasil (48%) muestran mayor inclinación a priorizar la libertad de expresión por sobre el control de los contenidos falsos (Latinobarómetro, 2025a).

Figura 5.4 En promedio, el 76% de las personas en ALC cree que circula información falsa en las redes sociales



Nota: El promedio regional se muestra como lo reporta Latinobarómetro para el año 2024.
Fuente: Latinobarómetro (2025a).

Figura 5.5 Más de la mitad de las personas en ALC prefiere controlar las noticias falsas, incluso si ello limita la libertad de expresión



Notas: La pregunta "¿Cuál de las dos frases está más cerca de su manera de pensar?" presentaba dos alternativas cerradas: a) Se debe garantizar la libertad de expresión sin importar que circule información falsa, y b) Hay que controlar la publicación de información falsa, aunque eso limite la libertad de expresión.
Fuente: Cálculos del PNUD sobre la base de Latinobarómetro (2025a).

La evidencia muestra que la preferencia por "controlar las noticias" se asocia con la confianza en las instituciones y el respaldo al gobierno de turno. El apoyo a medidas restrictivas aumenta entre quienes votaron por el partido gobernante, lo que sugiere que el control se acepta cuando se percibe que será ejercido a su favor. Al mismo tiempo, este fenómeno se vincula con una mayor insatisfacción con la democracia y un menor interés político. Sectores que consideran a las redes sociales y la televisión como fuentes de noticias falsas tienden a aceptar restricciones a la libertad de expresión en nombre del "derecho a estar correctamente informados" (López-López *et al.*,2025).

Por otro lado, las redes sociales como fuente informativa conviven con una evaluación negativa de su impacto político. En promedio, el 34,9% de la ciudadanía considera que estas plataformas empeoran la política. La figura 5.6 muestra diferencias generacionales. La percepción de que circula información falsa es alta en todos los grupos etarios, con niveles particularmente elevados entre los más jóvenes. Sin embargo, cuando se evalúa si las redes sociales empeoraron la política, la proporción aumenta con la edad, y pasa del 26,5% entre los más jóvenes a más del 40% entre los mayores de 55 años (Latinobarómetro, 2025a).

En contextos donde predomina la percepción de que en las redes sociales circula información falsa o de que estas tienen un impacto negativo en la política, se debilitan las condiciones que permiten deliberar sobre una base compartida de hechos. Si a ello se suman posturas ambiguas frente a la regulación informativa, el resultado es un entorno frágil para el debate público y para la calidad democrática en la región.

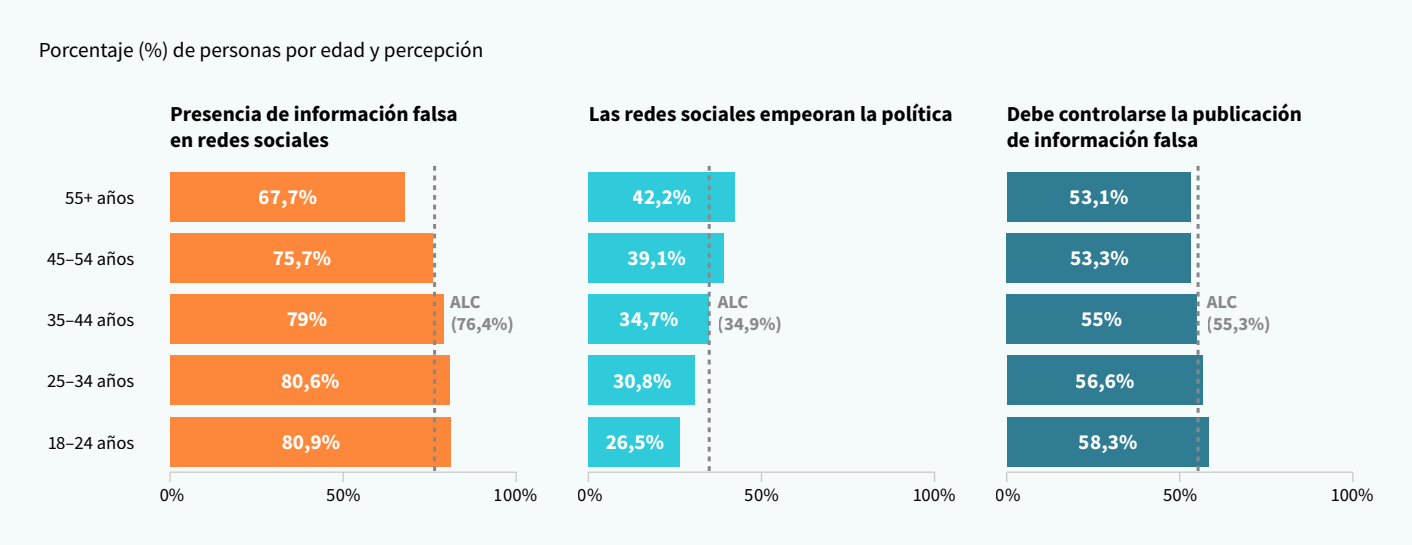
5.3.2 La paradoja digital en ALC: alta desconfianza y uso intensivo de las redes sociales

La presión digital no se distribuye de manera homogénea. Su impacto depende tanto del nivel de conectividad como de la intensidad de uso de las plataformas y de las competencias cognitivas y digitales disponibles para interpretar, contrastar y evaluar la información en contextos de alta contaminación informativa.

ALC encabeza el consumo mundial de redes sociales, con un promedio de 3 horas y 32 minutos diarios, con lo cual supera ampliamente a Norteamérica, donde el tiempo promedio alcanza 2 horas y 13 minutos, y a Europa, con 2 horas y 1 minuto al día (GWI, 2024). En 2025, el 86% de los usuarios digitales de la región utilizó redes sociales de manera mensual y dedicó en promedio más de 44 horas al mes a estas plataformas, con niveles particularmente elevados en Brasil, Argentina y México (Comscore, 2025).

WhatsApp se consolidó como la principal infraestructura de comunicación digital. Este servicio de mensajería tiene tasas de uso superiores al 80% entre los usuarios de Internet móvil en la mayoría de los países de la región. Le siguen Facebook, Instagram, YouTube y TikTok, que concentran el mayor alcance, tiempo de uso y consumo de contenidos audiovisuales (Comscore, 2025).

Figura 5.6 Aunque la percepción de la desinformación en las redes es generalizada, las generaciones mayores muestran más preocupación por sus efectos políticos



Notas: El primer panel presenta el porcentaje de personas que respondieron "Mucha" o "Alguna" a la pregunta "¿Ud. diría que en las redes sociales circula mucha, alguna, poca o ninguna información falsa?". El segundo panel muestra el porcentaje que respondió "Empeoran la política" a la pregunta "¿Ud. diría que las redes sociales...?". El tercer panel presenta el porcentaje de encuestados que respondió "Hay que controlar la publicación de información falsa aunque eso limite la libertad de expresión" a la pregunta "¿Cuál de las dos frases está más cerca de su manera de pensar?".
Fuente: Cálculos del PNUD basados en Latinobarómetro (2025a).

Figura 5.7 Alta desconfianza, pero uso generalizado de las redes sociales



Fuente: Cálculos del PNUD sobre la base de datos de Latinobarómetro (2025a) y Newman *et al*. (2023).

Estas plataformas facilitan los intercambios rápidos y personalizados, pero reducen la trazabilidad de los contenidos, dificultan la verificación independiente y debilitan los mecanismos de corrección colectiva (PNUD, 2025a).

El uso intensivo de plataformas digitales convive, además, con una alta desconfianza de las redes sociales. Como muestra la figura 5.7, el resultado es una paradoja digital: aunque en promedio el 63% de las personas en América Latina declara no confiar en las redes sociales, entre el 57 y el 66% las identifica como su principal fuente de información (Latinobarómetro, 2025a; Newman *et al.*, 2023).

En ALC surge un desafío adicional. La exposición intensiva a plataformas digitales se combina con brechas educativas persistentes, baja alfabetización digital y una baja confianza en los medios de comunicación (Fundación Gabo, 2022). El déficit de habilidades digitales y de competencias críticas limita la capacidad para identificar fuentes confiables, evaluar contenidos de manera crítica y tomar decisiones informadas en entornos cada vez más sofisticados. El resultado es una mayor vulnerabilidad informativa (PNUD, 2025c).

5.4 La presión digital sobre los mecanismos democráticos y las capacidades del Estado

Para comprender cómo la IA y la desinformación inciden en la democracia es necesario identificar los mecanismos a través de los cuales estos reconfiguran prácticas, incentivos y relaciones de poder. Esta sección examina cómo estas dinámicas impactan sobre distintos procesos democráticos y cómo, al mismo tiempo, tensionan la capacidad del Estado para regular, gobernar y responder en un entorno digital cada vez más complejo.

5.4.1 Procesos democráticos

Esfera pública y deliberación

La transformación de la esfera pública no se limita a la fragmentación informativa, como se discutió anteriormente. También alcanza la forma misma del intercambio político. En plataformas donde la visibilidad depende de métricas de interacción, los contenidos que despiertan emociones intensas tienden a circular con mayor alcance. La indignación, el miedo o la humillación funcionan como motores de atención, mientras que los argumentos complejos, técnicos o matizados pierden centralidad (PNUD, 2025a).

Así, el intercambio argumentativo cede espacio a dinámicas de reafirmación identitaria y el desacuerdo político se moraliza como una confrontación entre bandos irreconciliables. En este contexto, la desinformación refuerza narrativas simplificadas que amplifican las percepciones de amenaza. El resultado es un debate público más polarizado, con menor apertura a revisar posiciones, escuchar argumentos contrarios o aceptar resultados adversos como legítimos (PNUD, 2025c).

La esfera pública en la era digital también reproduce patrones de exclusión. Aunque las plataformas digitales amplían las oportunidades de expresión, en la práctica emergen mecanismos de silenciamiento indirecto. La violencia digital y el ciberacoso distorsionan las condiciones de participación en el espacio público. Estos mecanismos afectan de forma desproporcionada a las mujeres en espacios de liderazgo político, periodístico o activista, así como a personas LGBTQI+, mientras se reduce la diversidad de voces del espacio público (De los Santos *et al.*, 2025; UNFPA, 2024).

En contextos de violencia de género, la desinformación se nutre de estereotipos dañinos que refuerzan roles tradicionales y reproducen desigualdades y discriminación (IDEA Internacional, 2024). El uso de *deepfakes* y *doxing*[8] agrava estas dinámicas. A nivel global, el 98% de los *deepfakes* identificados tiene contenido sexual y el 99% de las víctimas son mujeres (Galdon-Clavell, 2025). Estas prácticas, utilizadas con fines de intimidación, daño reputacional o represalia, generan impactos que trascienden el entorno digital. Las víctimas enfrentan dificultades para demostrar la falsedad de los contenidos, mientras sufren efectos persistentes sobre su salud mental, reputación social y trayectoria profesional (IDEA Internacional, 2024).

El costo político también es alto. La evidencia demuestra que la violencia digital desalienta o expulsa a las mujeres en política, inhibe su participación en debates y restringe su acceso a espacios de decisión. Además, genera autocensura por temor a sufrir nuevas agresiones o la vulneración de su privacidad, lo cual afecta el ejercicio pleno de sus derechos políticos (IDEA Internacional, 2024). Un estudio de ONU Mujeres en 15 países de la región muestra que el 80% de las mujeres afectadas redujo su participación en las redes sociales y el 40% se autocensuró. Un tercio cambió de trabajo y el 25% perdió su puesto o este no fue renovado. Además, el 80% manifestó temor por su seguridad física o su vida (Beck *et al.*, 2022).

La legitimidad deliberativa se ve afectada cuando la esfera pública se organiza en torno a la confrontación y la intimidación. Hay menos posibilidades de pluralismo y se produce una reducción de la diversidad de voces en la deliberación colectiva. Cuando ciertos grupos enfrentan costos sistemáticamente más altos para participar, la esfera pública pierde representatividad y reproduce las desigualdades preexistentes.

Participación y representación política

La participación en las democracias contemporáneas va más allá del voto. Incluye movilización colectiva, activismo digital, deliberación en plataformas y la interacción con procesos consultivos impulsados por el Estado u otros actores. La tecnología ha actuado como un medio para fortalecer estos procesos deliberativos (PNUD, 2025a). Se debe distinguir, sin embargo, entre participación social y participación política. La primera abarca formas amplias de involucramiento colectivo que no necesariamente buscan incidir en las decisiones

Recuadro 5.3 La transformación digital en ALC avanza, pero sigue siendo desigual e incompleta

Como se establece en el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025*, ALC presenta avances significativos en materia de conectividad. La cobertura de banda ancha móvil, el uso de Internet y el acceso a dispositivos móviles han aumentado significativamente. Sin embargo, la región permanece rezagada frente a las economías desarrolladas, en particular en el despliegue de infraestructuras digitales más sofisticadas y en el desarrollo de habilidades digitales avanzadas. Además, persisten las brechas entre y dentro de los países (PNUD, 2025c).

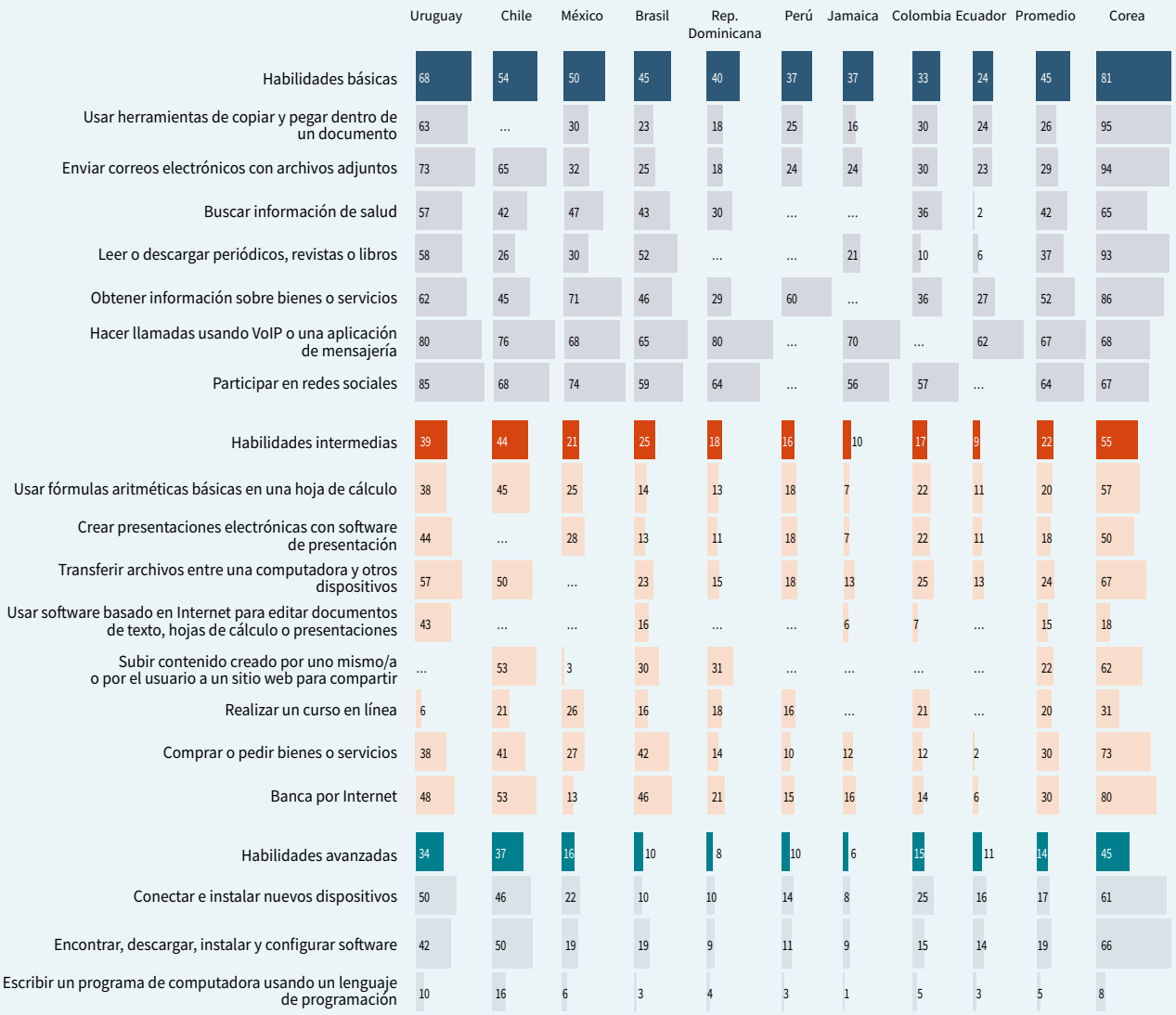
Las brechas no son únicamente materiales. El rezago en habilidades y competencias educativas es persistente. Según las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), en comparación con los países desarrollados, ALC registra desempeños más bajos en lectura y escritura, así como en competencias clave como matemáticas y ciencias. Las brechas de género se mantienen, con mejores resultados promedio de los niños en estas áreas (OCDE, 2023b).

En la población adulta, los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de la Población Adulta (PIAAC, por sus siglas en inglés) indican que Chile, Ecuador, México y Perú, los únicos países de ALC incluidos en el análisis, se sitúan por debajo del promedio de los países de la OCDE en alfabetización, razonamiento matemático y resolución de problemas. También preocupa que una proporción significativa de la población adulta no cuente siquiera con las competencias básicas para participar en estas evaluaciones, lo que refleja rezagos educativos acumulados y un acceso aún limitado a la tecnología en la región (OCDE, 2023a).

El déficit es aún mayor al considerar las habilidades digitales.[7] En comparación con economías avanzadas como Corea, solo el 45% de la población de ALC posee competencias digitales básicas, frente al 80% en ese país. La distancia se amplía respecto de las habilidades intermedias y avanzadas: apenas el 22 y el 14% de la población de ALC, respectivamente, cuenta con estas capacidades, mientras que las proporciones alcanzan el 55 y el 45% en economías como Corea (UIT, 2025; CEPAL, 2025).

Figura 5.8 ALC se enfrenta a un déficit importante de habilidades digitales

Porcentaje (%) de personas según la penetración de habilidades digitales (2023)



Fuente: CEPAL (2025).

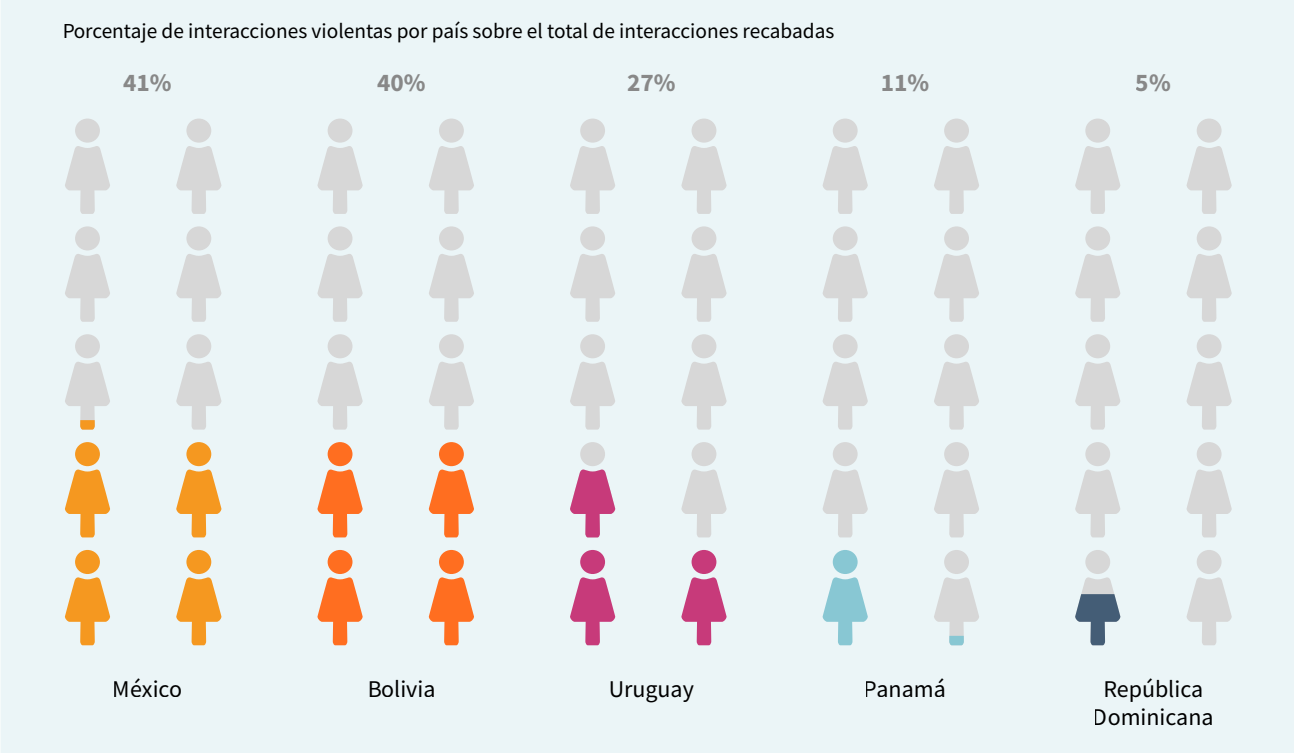
El déficit de habilidades digitales y competencias críticas tiene un efecto directo en la forma en que la ciudadanía interactúa con la tecnología y enfrenta la desinformación. Cuando estas capacidades son insuficientes, la información falsa y engañosa circula con mayor facilidad. Estos efectos pueden llegar a exacerbar la polarización política y a debilitar tanto la deliberación democrática como la autonomía individual (PNUD, 2025a).

Recuadro 5.4 Violencia en las redes sociales: cuando el entorno digital se vuelve un lugar inseguro para las mujeres

La violencia digital contra las mujeres se ha intensificado en ALC en un contexto marcado por una mayor polarización social, desconfianza en la democracia y desigualdad de género. Un estudio desarrollado por el PNUD (2025) analizó la violencia digital contra mujeres con voz pública en cinco países de ALC: Bolivia, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. La investigación se basó en el monitoreo de 351 cuentas de mujeres en la red social X (antes conocida como Twitter) y examinó más de un millón de publicaciones. Los resultados muestran que uno de cada cinco mensajes analizados contenía algún tipo de violencia digital, lo que confirma la magnitud y persistencia del fenómeno en contextos nacionales diversos.

La incidencia de la violencia digital presenta variaciones importantes entre países. En México y Bolivia, el 40,6% de las interacciones dirigidas a las cuentas analizadas contenía expresiones violentas, mientras que República Dominicana registra solo el 5,2%. Estas diferencias no reducen la gravedad del fenómeno. En todos los contextos analizados, las mujeres con visibilidad pública enfrentan agresiones que buscan cuestionar su legitimidad, su competencia o su derecho a participar en la esfera pública.

Figura 5.9 En algunos países de la región, hasta 4 de cada 10 interacciones dirigidas a mujeres en redes sociales son consideradas violentas



Notas: El gráfico muestra el porcentaje de interacciones en redes sociales dirigidas a mujeres que se clasifican como violentas. Esta medida se calcula dividiendo el número de interacciones hostiles dirigidas a mujeres entre el total de interacciones recibidas, por país. La muestra incluye perfiles de mujeres en cargos políticos y gubernamentales, defensoras de derechos humanos, periodistas y lideresas de la sociedad civil. Se analizaron 233 perfiles en la plataforma X, con un promedio de 47 por país, abarcando aproximadamente 440.000 interacciones (tuits) en 2024. Las interacciones fueron clasificadas como hostiles o no hostiles mediante un modelo de lenguaje grande.
Fuente: De los Santos *et al.* (2025).

La heterogeneidad no se limita a la magnitud de la violencia, sino también a sus formas predominantes. En países como México y Uruguay, la subestimación de las capacidades aparece como el tipo de violencia más frecuente, lo que explica una parte significativa de las interacciones. En otros casos, como Bolivia, predominan los ataques vinculados a la afiliación política y al compromiso cívico, que buscan deslegitimar a las mujeres por las causas que defienden.

Estas diferencias reflejan contextos políticos, culturales y mediáticos específicos, pero también patrones comunes. La violencia digital contra las mujeres se alimenta de estereotipos de género persistentes, de la polarización política y de normas sociales que siguen tolerando o trivializando el acoso. Incluso las formas de violencia que aparecen con menor frecuencia, como las amenazas directas, los ataques a la identidad o los comentarios sexistas, pueden generar impactos psicológicos y emocionales particularmente graves.

El estudio muestra, además, que la violencia digital no se distribuye de manera homogénea entre los usuarios. En algunos países, un grupo relativamente pequeño de agresores concentra una parte significativa de los ataques, lo que sugiere la existencia de patrones sistemáticos de acoso y hostigamiento recurrentes. En otros contextos, la violencia se dispersa entre un número mayor de agresores ocasionales, lo que genera un clima de hostilidad constante y menos predecible. Esta diversidad de patrones plantea desafíos distintos para la formulación de respuestas desde la política.

Las consecuencias de la violencia digital van más allá del daño individual. La producción y circulación en línea de contenido misógino, sexista y de odio obstaculiza y desalienta la participación de las mujeres, tanto en espacios digitales como fuera de ellos. El efecto acumulativo de estas agresiones contribuye a la autocensura, al retraimiento de la vida pública y a la reducción de liderazgos femeninos visibles. En contextos donde ya existen retrocesos en materia de igualdad de género, estas dinámicas profundizan las brechas preexistentes y debilitan la cohesión social.

Fuente: De los Santos *et al.* (2025).

públicas. La segunda se orienta a influir en el poder y en la toma de decisiones (Delfino *et al.*, 2019). Toda participación política es social. No toda participación social es política.

La expansión de los canales digitales redujo de manera significativa las barreras de entrada a la participación, pero no garantizó una mayor capacidad de incidencia política, ni experiencias más equitativas. Las plataformas reducen los costos materiales y organizativos, permiten expresarse sin intermediarios tradicionales y amplifican voces que antes tenían menor acceso al espacio público. Movimientos juveniles, feministas, ambientalistas y territoriales ganaron visibilidad en este entorno. Y en varios casos los canales digitales fueron centrales para movilizaciones de gran escala, e incluso para impulsar demandas que lograron traducirse en cambios concretos. Sin embargo, la reducción de barreras y el alcance masivo no equivalen automáticamente a mayor incidencia política, ni aseguran resultados sostenidos en el tiempo (PNUD, 2025a). Tampoco corrigen por sí solos las desigualdades estructurales que atraviesan los sistemas políticos.

Además, la capacidad de ser escuchado sigue distribuida de manera desigual. Brechas en materia de conectividad, alfabetización digital, capital educativo, tiempo disponible y familiaridad institucional condicionan quién participa y con qué intensidad, lo que favorece a actores con mayores recursos organizativos y técnicos (Bimber *et al.*, 2015; World Bank, 2017).

El diseño de las plataformas ciudadanas condiciona también la calidad de la interacción. Muchas iniciativas facilitan la expresión de opiniones o apoyos simbólicos, pero ofrecen trayectorias poco claras entre esas manifestaciones y los resultados a nivel de la política. La ciudadanía opina, pero no siempre sabe qué ocurre después. Esta distancia alimenta percepciones de participación instrumental y refuerza la desafección institucional. La deliberación sostenida pierde espacio frente a reacciones inmediatas. Este patrón descrito como "micro participación", está caracterizado por aportes breves, dispersos y de impacto incierto (PNUD, 2025a).

Al mismo tiempo, los sistemas de IA pueden contribuir a escalar procesos deliberativos que antes estaban limitados por tiempo y recursos. Permiten procesar grandes volúmenes de aportes, agrupar propuestas y sintetizar prioridades. Plataformas como "Consul" o "Decidim", implementadas en ciudades como Buenos Aires, Bogotá, Quito, Lima y Montevideo, han incorporado funcionalidades que conectan propuestas ciudadanas con debates públicos y, en algunos casos, con decisiones presupuestarias. La tecnología amplía el alcance. La incidencia depende del marco institucional que la rodea (PNUD, 2025a).

El sentido democrático de estas herramientas no reside en el diseño del algoritmo, sino en los arreglos políticos que orientan su uso. Sin reglas claras, capacidades estatales y mecanismos de retroalimentación, la participación digital puede convertirse en un espacio de expresión sin consecuencias (PNUD, 2025a). En contextos donde la brecha entre expectativas ciudadanas y resultados del sistema político es persistente, como ocurre en buena parte de ALC (Latinobarómetro, 2025b), la distancia entre voz y decisión puede profundizar la frustración. La participación digital representa una oportunidad. También un riesgo, si se reduce a amplificar expectativas o demandas sin modificar relaciones de poder.

Participación y representación forman parte de un mismo ciclo. La representación política no se limita únicamente al

La legitimidad electoral no depende únicamente de que el procedimiento sea correcto. Requiere que sea reconocido como tal. Una elección puede cumplir con estándares técnicos y, aun así, enfrentar cuestionamientos persistentes. Narrativas de fraude amplificadas en entornos digitales pueden instalar dudas antes, durante o después de la votación.

resultado de una elección. Se configura antes, en la forma en que partidos, liderazgos y movimientos acumulan demandas, construyen plataformas y articulan ofertas reconocibles para distintos grupos. También se expresa después, en la relación entre promesa y mandato, y en la capacidad de rendición de cuentas (UNESCO y PNUD, 2025).

Por un lado, la expansión de las plataformas digitales ha descentralizado las campañas electorales. Simpatizantes y actores informales intervienen por fuera de las estructuras partidarias. Con el uso de la IA, esa capacidad se intensifica. Memes, contenidos automatizados y piezas microsegmentadas se convierten en unidades centrales de la competencia simbólica. La visibilidad depende cada vez más de los algoritmos, el análisis de datos y la adaptación a formatos virales. Los liderazgos aprenden a hablar para las redes. También pueden desvirtuar la calidad del discurso político y del debate parlamentario. El lenguaje político se ajusta a métricas de interacción (UNESCO y PNUD, 2025).

Esta transformación reconfigura los incentivos representativos por al menos tres vías. La primera es estructural. La distribución de mensajes ya no se organiza principalmente a través de medios tradicionales, sino de plataformas digitales que operan con reglas privadas y basadas en algoritmos. La intermediación cambia. El acceso a la audiencia depende de las capacidades técnicas y los recursos para gestionar los datos. Quienes dominan estas herramientas adquieren ventajas (UNESCO y PNUD, 2025).

La segunda vía es competitiva. La IA puede reducir ciertos costos de entrada, lo que permite que campañas con menos recursos imiten prácticas sofisticadas. Pero también puede reforzar asimetrías. Actores con mayor financiamiento, mejores bases de datos y equipos especializados amplían su capacidad de segmentación y producción masiva de contenido. En sistemas partidarios fragmentados, esto puede favorecer la volatilidad y el personalismo. Los incentivos para construir una organización programática duradera se debilitan (UNESCO y PNUD, 2025).

La tercera vía afecta la rendición de cuentas. La comunicación altamente personalizada produce mandatos difusos. Distintos segmentos reciben mensajes diferenciados; a veces, contradictorios. El electorado ya no evalúa necesariamente un programa común, sino narrativas adaptadas a perfiles específicos. La auditoría pública se dificulta. Resulta más complejo contrastar promesas con decisiones posteriores. El vínculo representativo se vuelve menos transparente (UNESCO y PNUD, 2025).

La IA y la desinformación no solo alteran las campañas, también reconfiguran los incentivos de la competencia política. Al amplificar contenidos emocionales, polarizantes o personalizados, pueden favorecer estilos de liderazgo más confrontacionales, performativos o populistas. Estas dinámicas inciden en la representación y en la calidad de la participación democrática. El capítulo 4 profundiza en cómo estos cambios se articulan con procesos de polarización y transformación del espacio público en la región.

Procesos electorales y legitimidad electoral

Los procesos electorales organizan reglas, operaciones y garantías mediante las cuales se eligen las autoridades y se validan los resultados. Incluyen el diseño normativo, la administración del voto y los mecanismos de resolución de disputas. En la era digital, estas dinámicas se desarrollan en un entorno informativo cada vez más complejo. Partidos políticos, actores estatales, dirigentes y organizaciones de la sociedad civil utilizan plataformas digitales para crear y difundir en línea contenidos políticos relacionados con los procesos electorales (IDEA Internacional, 2025). El desafío surge cuando el uso de la IA y la desinformación amplifican riesgos que antes eran marginales. Estas herramientas no necesariamente alteran el recuento de votos, pero sí pueden afectar la percepción de la integridad del proceso.

La legitimidad electoral no depende únicamente de que el procedimiento sea correcto. Requiere que sea reconocido como tal. Una elección puede cumplir con estándares técnicos y, aun así, enfrentar cuestionamientos persistentes. Narrativas de fraude amplificadas en entornos digitales pueden instalar dudas antes, durante o después de la votación. Los *deepfakes* pueden desacreditar a los candidatos en momentos críticos. *Bots* y cuentas automatizadas pueden aumentar las sospechas y fabricar consensos artificiales. El resultado formal se mantiene. Sin embargo, la confianza se erosiona (IDEA Internacional, 2025).

La integridad electoral depende además de un ecosistema informativo que permita a la ciudadanía decidir sin coerción ni manipulación. La libertad de expresión habilita campañas electorales competitivas, investigación periodística y deliberación pública durante los períodos electorales, en línea con los estándares internacionales que protegen el derecho a "buscar, recibir y difundir información e ideas". Ese marco protege la pluralidad e impone límites cuando la desinformación busca interferir directamente en el ejercicio del voto (UNESCO y PNUD, 2025).

No toda información inexacta justifica la intervención estatal. Cuando la desinformación apunta a elementos operativos del voto y busca suprimir la participación o distorsionar las conductas electorales, puede justificarse una respuesta pública según criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. A ello se suma una disonancia temporal. La administración electoral opera por etapas encadenadas y procedimientos verificables

(UNESCO y PNUD, 2025). Mientras tanto, las sospechas y narrativas de fraude difundidas en redes digitales se propagan a la velocidad de las plataformas, lo que tensiona la confianza antes de que intervengan los mecanismos institucionales.

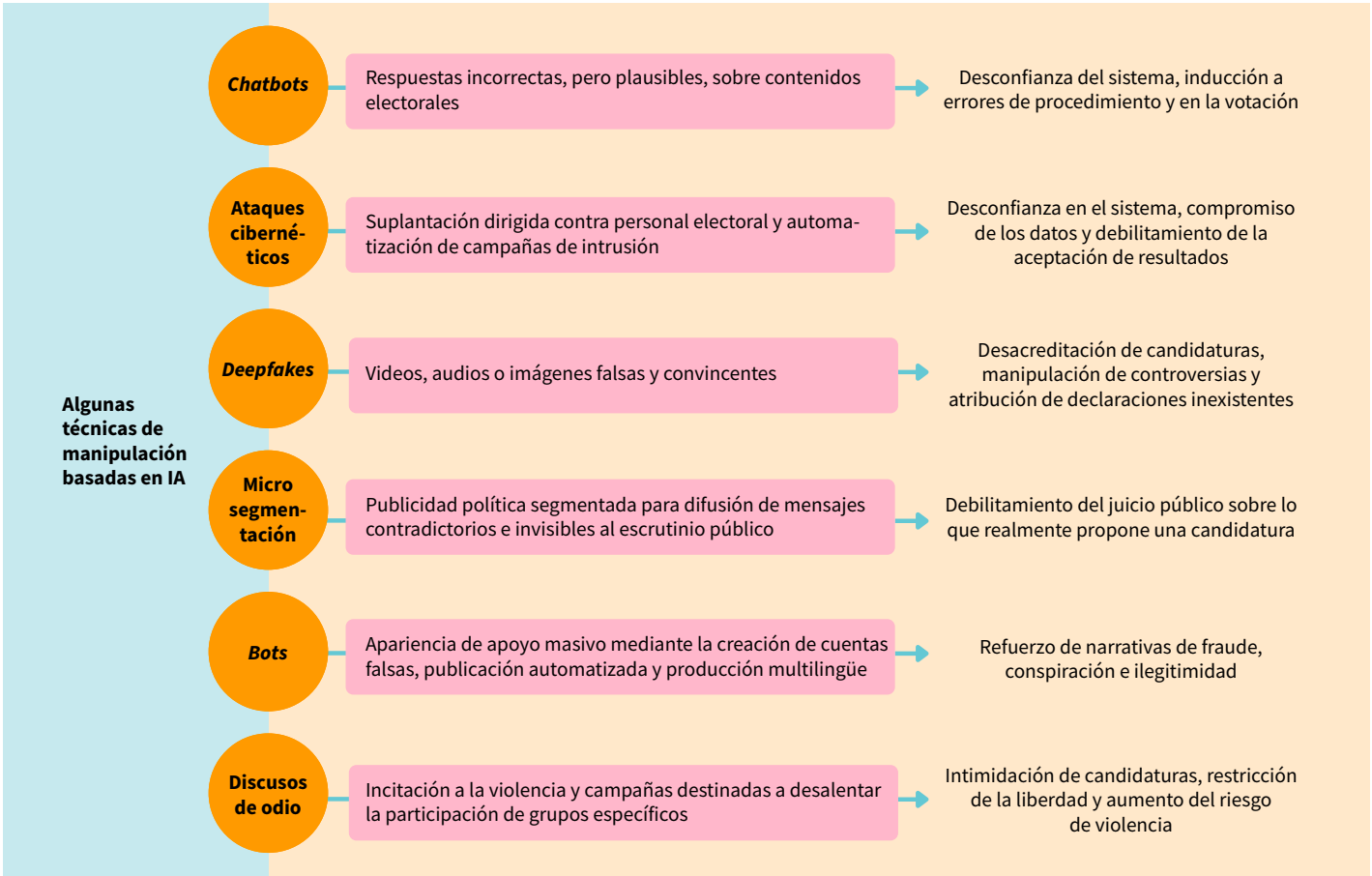
UNESCO y PNUD (2025) identifican diferentes desafíos para la integridad informativa en elecciones, asociados al uso de técnicas de manipulación basadas en la IA. Un primer ámbito es la información práctica. Los *chatbots* pueden orientar sobre requisitos y logística electoral, y ampliar el acceso. Pero los modelos también producen "alucinaciones", respuestas plausibles y falsas. Se ha documentado información electoral incorrecta generada por sistemas populares. El daño no es ideológico, es operativo. Un error puede hacer perder plazos, inducir a votar mal o sembrar desconfianza.

Otro frente es la infraestructura. La IA puede sofisticar ataques, desde realizar *spear phishing*[9] orientado al personal electoral, hasta campañas automatizadas de intrusión. El objetivo es comprometer datos, instalar dudas y debilitar la aceptación de los resultados. Lo técnico se convierte rápido en disputa política.

La IA generativa también puede crear contenidos falsos de alta calidad visual o sonora. *Deepfakes* convincentes pueden desacreditar a los candidatos o atribuir declaraciones inexistentes. Aunque luego se desmientan, el impacto ocurre en el momento crítico. La microsegmentación añade otra presión. Puede movilizar votantes, pero también permite mensajes contradictorios, invisibles al escrutinio público. Se debilita así el juicio colectivo sobre las propuestas.

Finalmente, *bots* y cuentas falsas fabrican apoyos artificiales y amplifican narrativas de fraude. El discurso de odio, por su parte, intimida a los candidatos y eleva los riesgos de violencia, lo que pone en tensión el equilibrio entre libertad de expresión e integridad electoral. El efecto acumulativo de estas presiones no se limita al día de la votación, sino que impacta en la aceptación posterior de los resultados y en la estabilidad política.

Figura 5.10 **Algunas técnicas de manipulación basadas en IA en los procesos electorales**



Fuente: Adaptado de UNESCO y PNUD (2025).

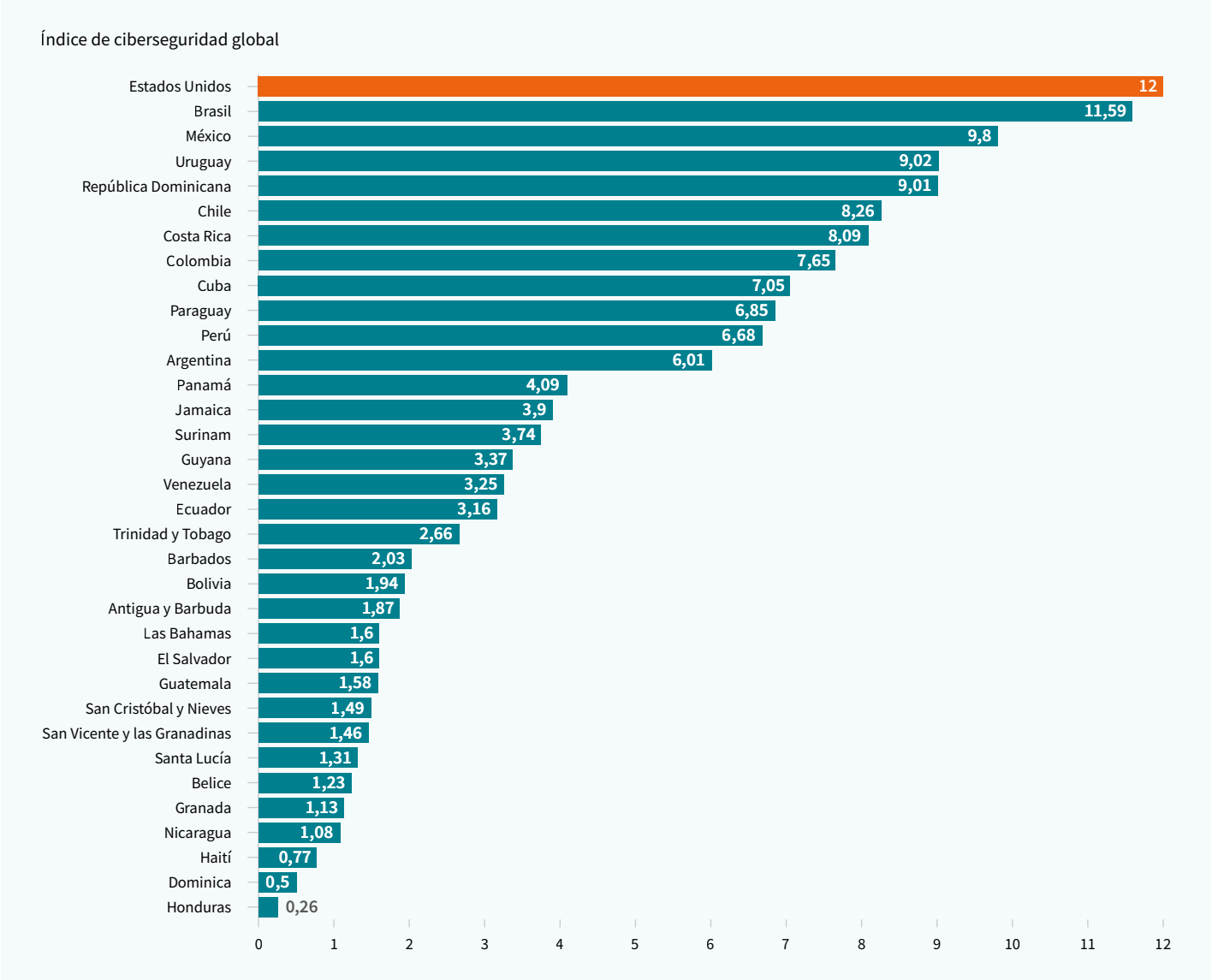
Las consecuencias de la presión digital se han hecho sentir en toda la región. En Brasil, años de ataques coordinados contra el sistema electoral culminaron en un intento fallido de golpe de Estado tras las elecciones generales de 2022. En Perú, cuestionamientos infundados sobre los resultados de las elecciones generales de 2021 desencadenaron varios días de protestas y profundizaron la crisis de confianza en el sistema (IDEA Internacional, 2025).

Cuando se cuestionan los resultados de una elección democrática, libre, justa y transparente, la legitimidad electoral se erosiona, incluso si se han cumplido los procedimientos formales. La estabilidad política depende en buena medida de que ganadores y perdedores reconozcan el proceso como válido. Si sectores amplios cuestionan su limpieza, incluso sin evidencias, la institucionalidad democrática se vuelve más frágil. La legitimidad electoral conecta el procedimiento con la autoridad que emerge de él. Sin ese vínculo, el resultado formal pierde capacidad de sostener el orden político.

5.4.2 Capacidades del Estado

Si la presión digital reconfigura la democracia desde el lado de la ciudadanía, también redefine las condiciones bajo las cuales el Estado ejerce autoridad.

Figura 5.11 ALC se queda atrás en materia de marcos de ciberseguridad



Fuente: Índice de Madurez en GovTech del Banco Mundial (2022).

La presión digital expone las debilidades estructurales del Estado y redefine las condiciones en las que ejerce su autoridad. Con la expansión de la IA, las capacidades estatales clásicas no desaparecen, pero se tensionan de manera distinta. La coerción, la administración, la extracción y la regulación operan ahora en un entorno híbrido, donde el poder circula a través de plataformas, algoritmos e infraestructuras transnacionales.

La presión digital expone las debilidades estructurales del Estado y redefine las condiciones en las que ejerce su autoridad.

Capacidad coercitiva

La capacidad coercitiva en la era digital ya no se ejerce solo sobre el territorio físico. Incluye la protección de infraestructuras digitales, bases de datos y sistemas de información pública. En este contexto, un ciberataque no es solo un incidente técnico. Es una prueba directa de la capacidad estatal para garantizar seguridad y confianza.

Los ciberataques pueden derivar en filtraciones que exponen datos sensibles, vulneran la privacidad y erosionan la confianza institucional. ALC registra la tasa de crecimiento más alta del mundo en incidentes cibernéticos, con un aumento promedio anual del 25% entre 2014 y 2023 (Vergara, 2024). A pesar de algunos avances en ciberseguridad a nivel país, la respuesta regional sigue siendo fragmentada. En muchos casos, las estrategias continúan siendo reactivas y se concentran en etapas tempranas del desarrollo institucional (PNUD, 2025).

El Índice global de ciberseguridad de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) confirma estas brechas. ALC se sitúa rezagada en comparación con otras regiones, con numerosos países que obtienen puntajes inferiores a 2 en una escala de 0 a 12, donde 0 indica el nivel más bajo de preparación. Mientras Brasil destaca por marcos más sólidos, países como Dominica y Honduras enfrentan limitaciones significativas, tanto técnicas como organizacionales, lo que incrementa su exposición a riesgos cibernéticos (UIT, 2022).

El desafío no es únicamente la frecuencia o exposición a los ataques. La capacidad de atribuirlos, investigarlos y sancionarlos también se vuelve relevante. Cuando el Estado no puede hacerlo, la percepción de fragilidad se instala, incluso si los procedimientos formales funcionaron. La coerción a nivel digital requiere la formación especializada, junto con una mayor inversión en infraestructura y tecnologías de ciberseguridad. De esta forma se pueden fortalecer las capacidades estatales y reducir las vulnerabilidades frente a los riesgos digitales crecientes (PNUD, 2025c).

Otro aspecto por considerar es la integridad de los procesos electorales. En algunos países de la región, las fragilidades tecnológicas han alcanzado, por ejemplo, procesos de votación en el exterior.[10] El sabotaje electoral puede adoptar formas digitales que desafían la capacidad coercitiva del Estado. En este caso, no se trata solo de proteger la infraestructura crítica, como los sistemas de registro o transmisión de resultados, sino de resguardar la integridad verificable del proceso en su conjunto. Como ya se discutió anteriormente, las intrusiones en sistemas de resultados, las filtraciones o las campañas coordinadas que instalan narrativas de fraude pueden no alterar técnicamente el recuento de votos, pero sí erosionar la confianza pública. Cuando el Estado no logra prevenir, atribuir y sancionar estas interferencias, no solo se comprometen los sistemas técnicos, sino también su autoridad para garantizar elecciones libres y legítimas (UNESCO, 2025).

Capacidad administrativa

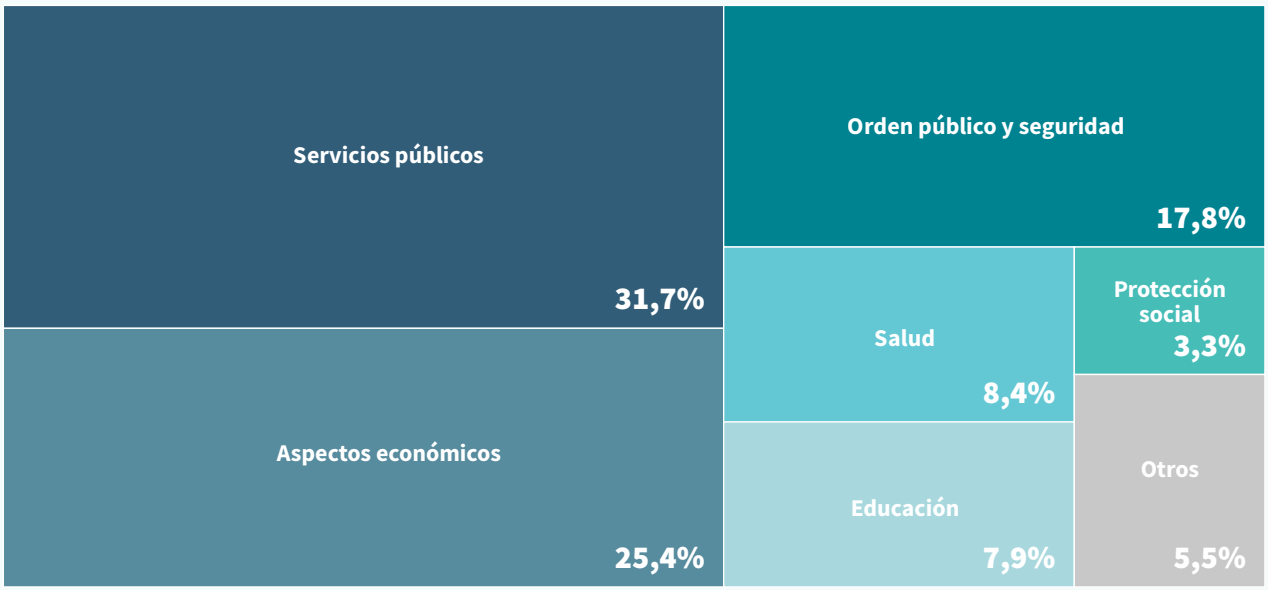
La capacidad administrativa supone que el Estado pueda diseñar e implementar políticas con competencia técnica y mecanismos de control (Mazzuca y Munck, 2020). El uso e implementación de la IA puede ampliar la capacidad operativa del Estado, pero también introducir nuevas dependencias.

En ALC, los Estados recurren cada vez más a herramientas de IA para optimizar operaciones internas, mejorar la supervisión y apoyar el diseño y la implementación de las políticas públicas. La automatización de tareas repetitivas, como el procesamiento de datos o la verificación de información, reduce la carga administrativa y libera capacidades para funciones estratégicas. Además, el uso de herramientas de análisis, predicción y asistencia interactiva contribuye a una toma de decisiones más ágil y a servicios públicos más receptivos y eficaces (PNUD, 2025c).

En la última década, 24 países de la región han implementado más de 600 sistemas de IA en el sector público. Colombia lidera con el 36,7%, seguida por Brasil (con el 15,7%) y México (con el 13,2%). En conjunto, estos tres países representan cerca de dos tercios de las aplicaciones públicas de IA, lo cual refleja su liderazgo en la incorporación de estas herramientas. La figura 5.12 muestra que las principales áreas[11] de implementación de los sistemas de IA han sido los servicios públicos (31,7%), asuntos económicos (25,4%) y el orden público y la seguridad (17,8%) (Universidad de los Andes, 2025).

El uso de sistemas de IA introduce riesgos que los Estados deben gestionar de forma activa. Uno de ellos son los sesgos algorítmicos. Estos sistemas se entrenan con datos históricos que replican patrones de exclusión y desigualdad. Además, muchas veces pueden estar diseñados con perspectivas occidentales, anglocéntricas y patriarcales. Como resultado, los modelos pueden reproducir y amplificar esas distorsiones. Esto afecta de manera desproporcionada a mujeres, pueblos indígenas, personas afrodescendientes y otros grupos históricamente marginados (PNUD, 2025c; Galdon-Clavell, 2025).

Figura 5.12 **Áreas de implementación de la IA en las decisiones de políticas públicas en ALC**



Notas: Algunos ejemplos de herramientas de IA en los servicios públicos son los chatbots y las soluciones para la prestación de servicios. Los aspectos económicos incluyen herramientas de IA para infraestructura, logística y prestación de servicios. La seguridad pública incluye aplicaciones para la vigilancia y la prevención del delito. En temas de salud, los algoritmos ayudan a prevenir y diagnosticar enfermedades. En educación se incluyen sistemas de IA que detectan el absentismo y gestionan las matriculaciones. La protección social incluye algoritmos utilizados para seleccionar a los beneficiarios y determinar la cobertura. La categoría "Otros" incluye los sistemas de IA aplicados a la protección del medioambiente, la vivienda y servicios relacionados, la defensa y las actividades recreativas, culturales y deportivas.
Fuente: Cálculos del PNUD basados en datos de Sistemas de IA en entidades públicas de América Latina y el Caribe (Actualización mayo 2025), Universidad de los Andes.

Aquí el límite no es tecnológico sino institucional. Cuando el Estado posee una limitada capacidad para auditar los algoritmos, exigir transparencia o evaluar los impactos distributivos, la supervisión se debilita. La falta de capacidades internas para evaluar sesgos, errores o impactos distributivos restringe la posibilidad de supervisión efectiva y desplaza las decisiones con efectos públicos (Galdon-Clavell, 2025).

Capacidad extractiva

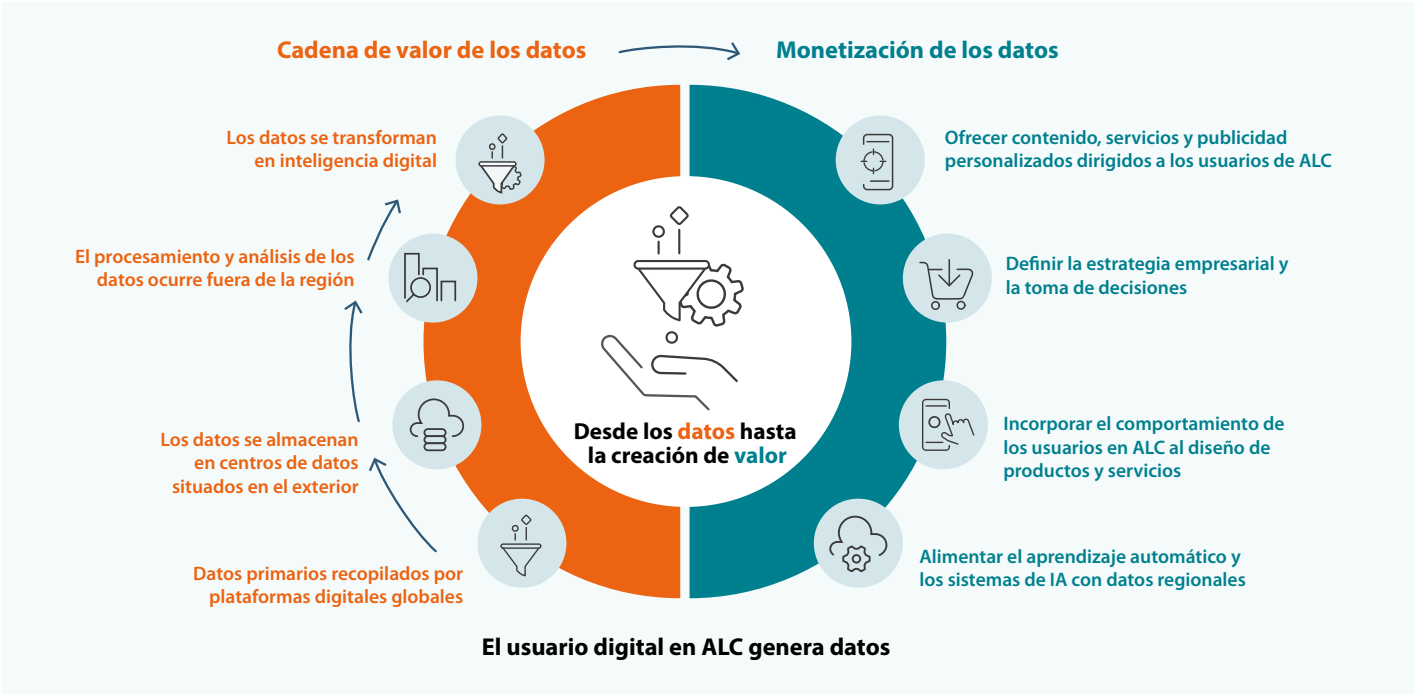
Con la presión digital, la capacidad extractiva adquiere una dimensión tecnológica. La economía de las plataformas digitales reconfigura las bases fiscales, los mercados laborales y las formas de producción de valor, mientras erosiona los instrumentos tradicionales de recaudación. En ALC, estas transformaciones interactúan con sistemas fiscales históricamente regresivos y con altos niveles de informalidad y desigualdad, lo cual amplía la fragilidad estatal (PNUD, 2023). Cuando el Estado depende de actores externos para funciones críticas, su margen de maniobra se reduce. La capacidad extractiva digital condiciona los recursos con los que el Estado puede financiar sus funciones estratégicas y fortalecer sus propias capacidades institucionales.

En la economía digital, el valor ya no se genera únicamente en bienes físicos, sino en datos, servicios intangibles y procesamiento algorítmico. La región participa activamente como proveedora de datos, talento humano y servicios digitales, pero captura una fracción limitada del valor económico generado (PNUD, 2025c).

El problema radica en la captura de valor. Las plataformas digitales no obtienen su principal rentabilidad de las transacciones, sino de los datos que cada interacción genera. Compras en línea, geolocalización o actividad en redes sociales producen información que luego se procesa mediante IA para orientar decisiones, publicidad y servicios personalizados. Quienes controlan el procesamiento avanzado y la monetización de los datos concentran los beneficios, generalmente fuera de la región. Como muestra la figura 5.13, esto reduce la capacidad fiscal y amplía la dependencia tecnológica de los Estados de ALC (UNCTAD, 2019; 2021).

Por otro lado, en la región existen experiencias que muestran cómo la digitalización puede fortalecer la capacidad extractiva cuando se integra estratégicamente en la gestión pública. En

Figura 5.13 Creación de valor de los datos en la economía digital



Fuente: Adaptado de UNCTAD (2019).

México, por ejemplo, la expansión de la facturación electrónica y la digitalización de los procesos tributarios han facilitado el cumplimiento fiscal y contribuido al aumento sostenido de la recaudación (OCDE, 2023c).

Si el Estado no adapta sus instrumentos fiscales y regulatorios a esta nueva arquitectura económica, su base de recursos se erosiona. Y con ella, su margen de acción. Fortalecer la capacidad extractiva en la economía digital no se reduce a recaudar más. Implica asegurar la autonomía estratégica. Esto permite financiar la infraestructura, la supervisión y las políticas públicas en un contexto de creciente concentración tecnológica.

Capacidad regulatoria

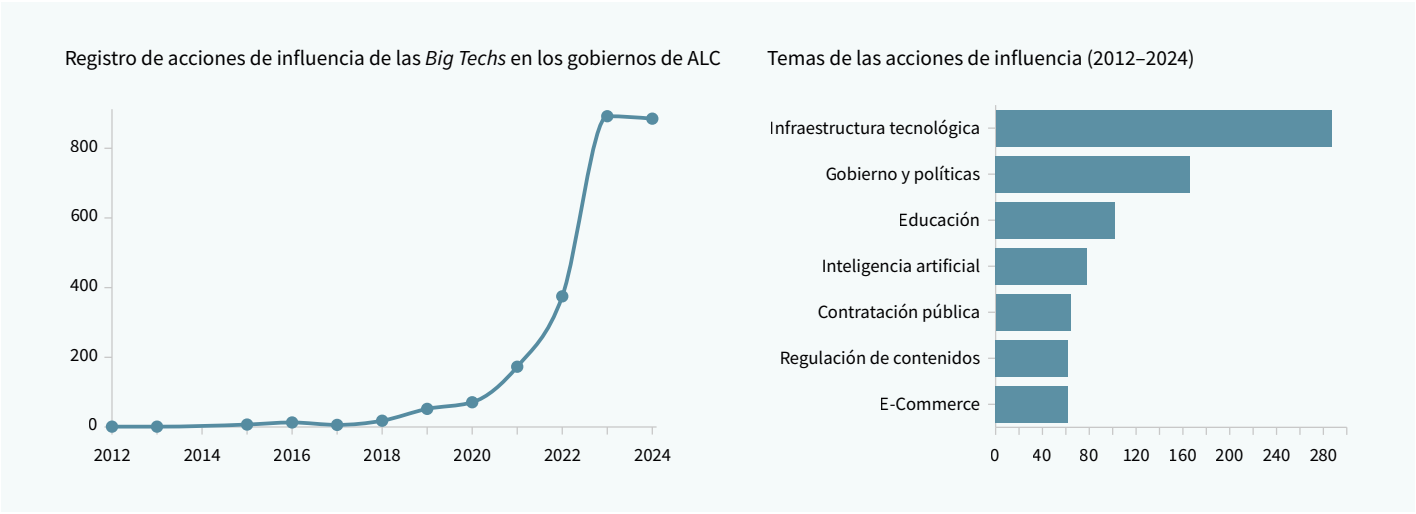
La capacidad regulatoria es donde la presión digital se vuelve, quizás, más visible. Regular la publicidad política segmentada, la transparencia algorítmica, el uso de datos personales y la manipulación basada en IA implica intervenir en un ecosistema dominado por actores transnacionales. Los algoritmos estructuran la visibilidad, organizan los mercados y median en las relaciones laborales. Sin regulación efectiva, la arquitectura digital condiciona la competencia política y económica sin deliberación democrática sobre sus reglas.

La concentración de infraestructura crítica en la era digital agrava este desafío. Los servicios en la nube, las plataformas de IA y los centros de datos están controlados por un número reducido de actores globales, de los cuales dependen cada vez más los Estados para operar sus servicios públicos, almacenar información sensible y procesar datos estratégicos. Esta dependencia condiciona la capacidad de negociación pública y estrecha los márgenes para definir estándares propios en materia de privacidad, sostenibilidad ambiental o uso responsable de los recursos (PNUD, 2025c).

El despliegue de centros de datos visibiliza estas tensiones. Aunque la región ha atraído nuevas inversiones, estas se concentran en pocos países (Brasil, México y Chile) y permanecen dominadas por proveedores globales. Estas infraestructuras son intensivas en recursos: consumen grandes volúmenes de energía eléctrica y millones de litros de agua diarios para refrigeración, lo que genera presiones adicionales en contextos de estrés hídrico y sistemas energéticos frágiles, frecuentes en varias ciudades de la región. Esto también ha generado tensiones con comunidades locales (PNUD, 2025b; PNUD, 2025c).

Otro desafío central para la capacidad regulatoria del Estado es su dificultad para gobernar sectores cada vez más organizados por plataformas digitales. En ámbitos como el transporte o el alojamiento, donde operan plataformas como Uber y Airbnb, respectivamente, la intermediación se desplaza hacia los actores privados. Estos definen reglas, tarifas y condiciones de acceso

Figura 5.14 La influencia de las *Big Techs* en la infraestructura tecnológica está en aumento



Fuente: Agência Pública (2025b).

Nota: Para 1.320 acciones de influencia registradas entre 2012 y 2024 no se identificó el tema.
Fuente: Agência Pública (2025b).

mediante algoritmos propios. Así, se limita la capacidad pública para fiscalizar, establecer estándares y garantizar el cumplimiento normativo. La expansión de la economía del trabajo *gig*[12] en ALC ilustra este ejemplo. Al clasificar a los trabajadores como independientes o informales, muchas plataformas redefinen la relación laboral y reducen el alcance de la regulación y la seguridad social. Ello restringe el acceso a la protección social, dificulta la supervisión estatal y complica la recaudación fiscal. La debilidad no es solo normativa, sino también operativa: cuando el Estado carece de herramientas para intervenir en mercados mediados por algoritmos, su capacidad regulatoria se ve erosionada (Viollaz, 2025; PNUD, 2025c).

La presión digital sobre las capacidades del Estado no puede entenderse únicamente desde el plano nacional

La presión digital revela un límite estructural: la soberanía estatal se ejerce hoy en un entorno profundamente globalizado. Las decisiones que afectan derechos, propiedad intelectual, economías y recursos naturales se toman cada vez más fuera de los marcos democráticos nacionales, en espacios donde la rendición de cuentas es difusa o inexistente.

La eficacia del Estado en la era digital depende de su capacidad para adaptar, integrar y coordinar sus funciones clásicas a un ecosistema donde el poder ya no se ejerce únicamente desde el territorio, sino desde la infraestructura tecnológica que lo atraviesa.

La creciente concentración del poder tecnológico intensifica estas presiones. En la última década, un grupo reducido de empresas del Norte Global se consolidó como actor central de la economía mundial. Apple, Microsoft y Nvidia superan los 3 billones de dólares en capitalización bursátil, cifra equivalente al PIB del continente africano. Amazon controla cerca de un tercio del mercado global de servicios en la nube, a la vez que sostiene una parte sustantiva de la infraestructura digital (UNCTAD, 2025). Estas plataformas no solo intermedian transacciones. Su poder se refuerza en efectos de red, alcance global y capacidades avanzadas de análisis, mientras los Estados y los usuarios operan con información limitada sobre su funcionamiento, lo que profundiza las asimetrías de poder (CEPAL, 2022).

En ALC, esta configuración se traduce en una inserción mayormente pasiva en la gobernanza digital global. Normas, arquitecturas tecnológicas y modelos regulatorios diseñados en otros contextos se adoptan con escaso margen para incorporar las prioridades regionales de desarrollo, las realidades culturales o las necesidades productivas locales. Además, gran parte de los datos regionales se almacena y procesa en el contexto de jurisdicciones extranjeras, lo que debilita la supervisión estatal, expone a interrupciones de servicios y limita la protección de la privacidad y la propiedad intelectual (Cloud Carib, 2025).

Así, regular plataformas globales implica tomar decisiones con información limitada, fuerte *lobby* empresarial y capacidades estatales desiguales. Incluso donde existen marcos de transparencia, la influencia es significativa. En la Unión Europea, el gasto en *lobby* del sector tecnológico creció 57% entre 2020 y 2024, hasta alcanzar los 67 millones de euros (Corporate Europe Observatory, 2025). En Estados Unidos, las compañías tecnológicas destinaron 61,5 millones de dólares en 2024 y emplearon un lobista por cada dos congresistas (Minkin, 2025).

En ALC, la investigación *Big Tech's Invisible Hand* identificó cerca de 3.000 acciones de *lobby* entre 2012 y 2024 en ocho países de la región, concentradas en infraestructura tecnológica, políticas públicas y educación, con especial intensidad en Brasil, Chile, Ecuador y Colombia (Agência Pública, 2025b). Frente a este escenario, la cooperación regional e internacional deja de ser opcional. Se convierte en una condición estratégica para reconstruir capacidades en un espacio digital que no reconoce fronteras.

Cuando las plataformas globales definen las reglas de visibilidad, intermedian en mercados laborales, influyen en procesos regulatorios mediante *lobby* y operan mediante algoritmos, la autoridad del Estado se tensiona. La capacidad para establecer, aplicar y supervisar las normas se vuelve más limitada. Esta asimetría no es solo técnica, sino que incide directamente en la legitimidad regulatoria, al debilitar la percepción de que el Estado controla y ordena el espacio público y económico de acuerdo con reglas claras y transparentes.

5.5 De la presión a la oportunidad: una agenda integrada para fortalecer las democracias en la era digital

La expansión de la IA y la desinformación tensiona simultáneamente el triángulo de la democracia, el Estado y las trayectorias de desarrollo en ALC. Las respuestas de política pública no pueden fragmentarse. Requieren una agenda integrada que proteja la deliberación pública, fortalezca las capacidades estatales y oriente la transformación digital hacia la ampliación de derechos y oportunidades.

Democracia: proteger la deliberación, la integridad electoral y el pluralismo

La integridad informativa no se reduce a corregir datos falsos. Se trata de resguardar las condiciones del debate abierto. Respuestas desproporcionadas pueden derivar en censura. La inacción, en cambio, erosiona la confianza pública. La democracia no depende de imponer una única versión de la realidad, sino de sostener un pluralismo compatible con los derechos y las libertades. Por ello, las políticas deben proteger la deliberación, no clausurarla (Sunstein, 2021).

Un pilar central es el fortalecimiento del periodismo independiente y basado en evidencia. Los ecosistemas informativos con medios profesionales sólidos muestran mayor resiliencia frente a las campañas de desinformación (Newman *et al.*, 2024). Esto requiere modelos de financiamiento sostenibles, transparencia editorial y apoyos que no comprometan la autonomía de los medios. La evidencia regional muestra que cuando el financiamiento se retira abruptamente, emergen vacíos que suelen ser ocupados por narrativas engañosas (UNESCO, 2023).

La educación cívica y la alfabetización mediática amplían la agencia ciudadana. Estrategias de *prebunking* e inoculación cognitiva reducen la vulnerabilidad ante mensajes manipulados

Las respuestas de política pública no pueden fragmentarse. Requieren una agenda integrada que proteja la deliberación pública, fortalezca las capacidades estatales y oriente la transformación digital hacia la ampliación de derechos y oportunidades.

al anticipar sus mecanismos persuasivos (Lewandowsky y van der Linden, 2021).[13] No se trata solo de verificar la información, sino de fortalecer la capacidad de reconocer sesgos emocionales y cognitivos. Estas competencias se vinculan directamente con resultados más amplios de desarrollo humano, al facilitar el acceso a la información, la participación cívica y el ejercicio de derechos (OCDE, 2024).

La protección de la integridad electoral exige medidas específicas. La regulación de *deepfakes* engañosos, la rotulación obligatoria de contenidos generados por IA y los mecanismos de trazabilidad apuntan a preservar la verificabilidad, no a arbitrar opiniones. Las herramientas de detección automatizada, la verificación asistida por IA y los estándares de autenticidad, como C2PA, pueden reducir la circulación de contenidos manipulados. Funcionan mejor cuando se integran en estrategias públicas más amplias (UNESCO y PNUD, 2025).

Sin embargo, no son infalibles. El *watermarking* o las marcas de agua pueden ser removidas o alteradas. Y no eliminan el riesgo de engaño, especialmente frente a *deepfakes* bien ejecutados (PNUD, 2025a). En contextos electorales, la transparencia es una salvaguarda institucional.

Las respuestas más sostenibles son participativas. Ningún actor puede controlar el ecosistema informativo sin concentrar poder de forma riesgosa. La "plataformización" de la esfera pública refuerza la necesidad de respuestas coordinadas que incluyan estándares comunes de transparencia algorítmica, mecanismos de monitoreo electoral y límites a la microsegmentación política, avanzando hacia marcos regulatorios más concretos. La cooperación regional e internacional, con la sociedad civil y los medios independientes en el centro, resulta fundamental para reducir las asimetrías de poder y asegurar que la transformación digital amplíe las capacidades y oportunidades, en lugar de restringirlas (UNESCO y PNUD, 2025).

Estado: gobernanza democrática de la IA y fortalecimiento de las capacidades públicas

La calidad democrática depende de la capacidad estatal para gestionar los riesgos tecnológicos con enfoque de derechos. Una gobernanza democrática de la IA evalúa no solo las capacidades técnicas, sino las decisiones sociales sobre diseño, despliegue y supervisión. La IA contribuye al desarrollo humano cuando amplía las capacidades en lugar de sustituirlas y cuando la innovación se orienta hacia fines socialmente valiosos (PNUD, 2025d).

La gobernanza de datos ocupa un lugar central. Los marcos que prioricen la inclusión, la seguridad y la equidad reducen los sesgos y fortalecen la rendición de cuentas. Los modelos entrenados con datos de calidad y según estándares éticos muestran mayor probabilidad de generar resultados equitativos en ámbitos como salud, educación o protección social. Mantener la capacidad pública sobre el control, el uso y el análisis de datos amplía el margen para alinear las soluciones con las prioridades locales (PNUD, 2025c).

La mitigación de sesgos algorítmicos requiere decisiones explícitas de diseño e implementación. Datos diversos, auditorías de género y métricas de equidad permiten identificar las desigualdades reproducidas por los sistemas automatizados. Sin estos criterios, la IA tiende a replicar exclusiones históricas. En el ámbito público, ello puede traducirse en asignaciones erróneas de recursos o decisiones difíciles de impugnar. Con una implementación responsable, la IA puede pasar de reforzar prejuicios a convertirse en una herramienta para detectarlos y corregirlos (Galdon-Clavell, 2025).

La supervisión no puede delegarse por completo a sistemas automatizados. Auditorías independientes, supervisión humana significativa y criterios de explicabilidad resultan necesarios, especialmente en decisiones de alto impacto social, al igual que mecanismos de transparencia que permitan el acceso a datos abiertos y faciliten el escrutinio público (Galdon-Clavell, 2025).

Desde un enfoque de derechos, la ciudadanía debe saber cuándo se utiliza la IA, cómo incide en las decisiones relevantes y qué mecanismos de reparación existen. La transparencia fortalece la confianza institucional (PNUD, 2025a). Sin embargo, muchas instituciones en la región operan con brechas de recursos y capacidades. Fortalecer el Estado implica invertir en la infraestructura digital, la formación especializada y la coordinación interinstitucional. Unidades de análisis digital, sistemas de alerta temprana y protocolos adaptados a la IA generativa permiten anticipar los riesgos en lugar de reaccionar tarde (PNUD, 2025c).

Este esfuerzo debe incorporar una mirada territorial. Las brechas en conectividad, alfabetización digital y acceso a información confiable condicionan de manera desigual la capacidad de agencia. Incorporar un enfoque territorial permite ajustar las intervenciones, priorizar a poblaciones más expuestas y evitar respuestas que profundicen las exclusiones existentes (PNUD, 2025c).

Desarrollo humano: capacidades, infraestructura y soberanía digital en un entorno global

La transformación digital está redefiniendo las oportunidades de desarrollo en ALC. Para permitir que las personas y los Estados se adapten a un futuro impulsado por la IA, resulta imprescindible invertir en capital humano, infraestructura y cooperación regional.

Más allá de la alfabetización mediática, la región debe invertir en habilidades digitales avanzadas: ciencia de datos, programación, ciberseguridad y ética tecnológica. La brecha actual limita la empleabilidad, los ingresos y la capacidad de adaptación en un entorno cada vez más cambiante. Las inversiones en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés) pueden aumentar la productividad en hasta un 14% y reducir el desempleo (Gmyrek *et al.*, 2024). La dimensión de género exige una atención específica. Aunque el 41% de los graduados en STEM son mujeres, su presencia en empleos tecnológicos sigue siendo baja. En el sector de Tecnologías de la Información y la Comunicación, solo 3 de cada 10 trabajadores son mujeres (PNUD, 2024). Persisten estereotipos, cargas de cuidado y entornos laborales excluyentes. Ampliar su participación en áreas tecnológicas estratégicas fortalece tanto la equidad como la prosperidad y competitividad regional.

El desarrollo digital también depende de la infraestructura física y pública. La conectividad es la base para aprovechar el capital humano. Y si bien avanza, lo ha hecho de forma desigual. Sin acceso a Internet de calidad y dispositivos adecuados, las personas quedan excluidas de educación, empleo, participación y servicios. La Infraestructura Pública Digital (IPD) cumple aquí un papel articulador. Sistemas de identidad digital, bases de datos interoperables y plataformas seguras de intercambio de información permiten una prestación de servicios más eficiente. Durante la pandemia, los países con una IPD robusta lograron ampliar significativamente la cobertura de protección social y la continuidad educativa (Clark *et al.*, 2025).

Estas inversiones no solo mejoran la eficiencia administrativa, sino que también amplían las capacidades, garantizan derechos y resultados de desarrollo, e incrementan la credibilidad institucional. En conjunto, mejoran la experiencia del Estado y favorecen una mayor confianza en el sistema.

Por último, el entorno global impone límites estructurales. La concentración de capacidades tecnológicas en pocas empresas restringe el margen regulatorio de muchos Estados y debilita su soberanía digital. Frente a ello, la cooperación regional adquiere relevancia estratégica. La desinformación y los sistemas de IA operan sin fronteras. Se requiere avanzar hacia una arquitectura regional de democracia digital que permita compartir estándares, capacidades técnicas y aprendizajes regulatorios. Instrumentos multilaterales como la Recomendación sobre la Ética de la IA de la UNESCO y el Pacto Digital Global de la ONU ofrecen marcos comunes sobre transparencia y rendición de cuentas.

En contextos electorales, los mecanismos regionales de monitoreo y respuesta coordinada reducen las vulnerabilidades que ningún país puede enfrentar solo. Para los países de ALC, cooperar no solo refuerza las capacidades sino que cumple una doble función. Refuerza las capacidades técnicas e institucionales y, al mismo tiempo, amplía la capacidad negociadora frente a actores tecnológicos globales para reafirmar su autonomía estratégica.

Notas

1. La IA no tiene una definición única, pero se refiere a sistemas que procesan datos de forma similar a la inteligencia humana, mediante aprendizaje, razonamiento o predicción, a partir de grandes volúmenes de información. A diferencia de la computación tradicional basada en reglas fijas, la IA aprende patrones. Un tipo de IA es la generativa, que puede crear textos, imágenes, audio o video con apariencia auténtica a gran escala (UNESCO y PNUD, 2025).
2. En español, se define la desinformación tanto a la información falsa diseñada intencionalmente para generar daño o para obtener algún beneficio, como a la que se comparte sin una intencionalidad o sin saber que se trata de información falsa (UNESCO, 2022).
3. Los *fact-checkers* (verificadores de datos o hechos) crecieron de forma acelerada a partir de 2016, tras el Brexit y la elección presidencial en los Estados Unidos. El número de iniciativas se volvió a expandir entre 2019 y 2020, impulsado por la pandemia del COVID-19 y la llamada "infodemia" (Siwakoti *et al.*, 2021).
4. Los *bots* son cuentas automatizadas que operan en plataformas digitales mediante software programado para realizar tareas específicas, como publicar, compartir o amplificar contenidos de forma masiva y repetitiva, sin intervención humana directa en cada acción (UNESCO, 2023).
5. Los *deepfakes* son contenidos audiovisuales generados o manipulados mediante IA generativa que permiten crear videos, imágenes o audios altamente convincentes con bajo costo y habilidades técnicas limitada (UNESCO y PNUD, 2025).
6. La microsegmentación (o *microtargeting*, en inglés) es una forma de publicidad política dirigida que utiliza datos y segmentación para enviar mensajes personalizados a grupos específicos de votantes (UNESCO y PNUD, 2025).
7. Según la UIT, las competencias digitales se organizan en tres niveles. Las básicas abarcan el uso de dispositivos, la configuración de cuentas y la navegación en Internet. Las intermedias incluyen tareas propias del entorno laboral, como la edición digital, el diseño gráfico y el análisis de datos. Las avanzadas comprenden programación, ciberseguridad, IA y *big data*, y son necesarias para profesionales de las tecnologías de la información y la comunicación, además de impulsar el desarrollo tecnológico.
8. *Doxing* se refiere a la publicación malintencionada de información personal. Se usa como una forma de intimidación o con la intención de localizar a la persona en "el mundo real" para acosarla (IDEA Internacional, 2024).
9. Una forma de fraude digital, dirigido y personalizado.
10. Por ejemplo, en las elecciones de Ecuador del 2023 se registraron incidentes que obligaron a repetir votaciones en el extranjero debido a fallas verificadas en los sistemas digitales (*El Nacional*, 2023).
11. Algunas herramientas en el área de servicios públicos incluyen soluciones específicas o integración en sistemas existentes, con el objetivo de mejorar la eficiencia, la prevención y la interacción con la ciudadanía. En asuntos económicos, los sistemas suelen enfocarse en infraestructura y logística, y utilizan el análisis predictivo y el aprendizaje automático para optimizar los procesos y la planificación. Las aplicaciones vinculadas al orden público y la seguridad se orientan principalmente a la vigilancia y prevención del delito.
12. La economía del trabajo *gig* se refiere a un mercado laboral caracterizado por empleos de corto plazo y basados en tareas específicas, donde los trabajadores suelen recibir pago por tarea o proyecto, frecuentemente coordinados a través de plataformas digitales.
13. El *prebunking* (o desacreditación anticipada) es una estrategia proactiva basada en la "teoría de la inoculación" para combatir la desinformación. En lugar de refutar noticias falsas a posteriori, advierte y entrena al público para identificar técnicas de manipulación (como descontextualización o chivos expiatorios) antes de que sean expuestos a ellas.

Referencias

Agência Pública (2025a). *Interactive panel: The invisible hand of Big Techs*. https://apublica.org/painel-interativo-a-mao-invisivel-das-big-techs/

Agência Pública (2025b). *Big Tech's invisible hand*. https://apublica.org/especial/big-techs-invisible-hand/

Banco Mundial (2017). *World Development Report 2017: Governance and the Law*. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7

Banco Mundial (2022). *GovTech Maturity Index, 2022 Update: Trends in Public Sector Digital Transformation*. https://hdl.handle.net/10986/38499

Becerra, M., y Mastrini, G. (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015): Nuevos medios y tecnologías, menos actores*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Beck, I., Alcaraz, F. y Rodríguez, P. (2022). *Violencia de género en línea hacia mujeres con voz pública: Impacto en la libertad de expresión*. ONU Mujeres & Alianza Regional por la Libre Expresión e Información.

Bimber, B., Cunill, M. C., Copeland, L., y Gibson, R. (2015). Digital media and political participation: The moderating role of political interest across acts and over time. Social science computer review, 33(1), 21-42.

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2024). *Gobernanza para el desarrollo en América Latina y el Caribe: Recomendaciones a partir de los diálogos promovidos por CAF y PNUD*. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-09/gobernanza_para_el_desarrollo_en_america_latina_y_el_caribe.pdf

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2026). *Diálogo regional - Democracias resilientes: el papel del ecosistema informativo para recuperar el diálogo y generar puentes*. https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/dialogo-regional-democracias-resilientes-el-papel-del-ecosistema-informativo-para-recuperar-el-dialogo-y-generar-puentes

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022). "A Digital Path for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean." Cepal.org. https://www.cepal.org/en/publications/48461-digital-path-sustainable-development-latin-america-and-caribbean.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2025). *Superar las trampas del desarrollo de América Latina y el Caribe en la era digital: El potencial transformador de las tecnologías digitales y la inteligencia artificial*. CEPAL.

Chesney, B. y Citron, D. (2019). "Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy, and National Security". California Law Review. https://www.californialawreview.org/print/deep-fakes-a-looming-challenge-for-privacy-democracy-and-national-security.

Cloud Carib (2025). *The case for digital sovereignty in the Caribbean: A CARICOM strategic imperative*. Cloud Carib Blog. https://info.cloudcarib.com/blog/the-case-for-digital-sovereignty

Comscore (2025). *The state of social media 2025*. https://www.comscore.com/Insights/Events-and-Webinars/Webinar/2025/The-State-of-Social-Media-2025-LATAM

Corporate Europe Observatory (2025). *EU's lobby league table: Briefing*. https://corporateeurope.org/sites/default/files/2025-02/EU%20Lobby%20League%20briefing%2024.2.2025.pdf

Clark, J., Marin, G., Ardic Alper, O. P. y Galicia Rabadan, G. (2025). *Digital public infrastructure and development: A World Bank Group approach*. Digital Transformation White Paper, Vol. 1. World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/cca2963e-27bf-4dbb-aa5a-24a0ffc92ed9

De los Santos, D., Martin, G., Urriola Pérez, I., y Voria, A. (2025). *Entre el menosprecio y las amenazas: análisis de violencia digital contra las mujeres en ocho países de Iberoamérica*. PNUD. Notas de política No. 38. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-11/nota_38_genero_violencia_digital.pdf

Deane, J. (2005). Media, democracy, and the public sphere. En *Media and global change: Rethinking communication for development*. CLACSO.

Delfino, G., Beramendi, M. y Zubieta, E. (2019). Participación social y política en Internet y brecha generacional. *Revista de Psicología*, *37*(1), 195–216.

EFE (20 de agosto de 2023). Sistema de voto telemático en el exterior de Ecuador sufrió ciberataques. *El Nacional*. https://www.elnacional.com/2023/08/sistema-de-voto-telematico-en-el-exterior-de-ecuador-sufrio-ciberataques/

Fundación Gabo (2022). *El Hormiguero I: Los medios nativos digitales en América Latina*.

Fundación Gabo (2024). *El Hormiguero II: Estudio de los medios nativos digitales en Latinoamérica y primera aproximación a los nativos digitales latinos en Estados Unidos.*

Galdon-Clavell, G. (2025). *Gender bias in AI: Risks and opportunities for Latin America and the Caribbean*. Regional Human Development Report 2025, Background Paper No. 45. PNUD.

GWI (Global Web Index) (2024). *The 2024 Social Media Trends Report*. https://www.gwi.com/reports/social

Gmyrek, P., Winkler, H. y Garganta, S. (2024). Buffer or bottleneck? Employment exposure to generative AI and the digital divide in Latin America. Organización Internacional del Trabajo. https://doi.org/10.54394/TFZY7681

Habermas, J. (1991). *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*. MIT Press. (Original work published 1962)

Habermas, J. (2023). *A New Structural Transformation of the Public Sphere and Deliberative Politics*. Polity Press.

IDEA Internacional (2024). *Violencia política de género en la esfera digital en América Latina*. https://www.idea.int/sites/default/files/2024-12/violencia-politica-de-genero-en-esfera-digital-america-latina.pdf

IDEA Internacional (2025). *Artificial intelligence and information integrity: Latin American experiences*. Policy Paper No. 34.

Jungherr, A., y Schroeder, R. (2021). Disinformation and the Structural Transformations of the Public Arena: Addressing the Actual Challenges to Democracy. *Social Media + Society*, *7*(1), 205630512198892. https://doi.org/10.1177/2056305121988928

Krotoszynski, R. J., Jr., Koltay, A., y Garden, C. (2025). Disinformation, misinformation, and democracy: Legal approaches in comparative context.

Latinobarómetro (2025a). *Base de datos de Latinobarómetro* (2008-2024). Latinobarómetro Corporation. http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

Latinobarómetro (2025b). *Informe Latinobarómetro 2024: La Democracia Resiliente*. Latinobarómetro Corporation. www.latinobarometro.org/documents/latinobarometro-informe-2024.pdf

Lewandowsky, S. y van der Linden, S. (2021). Countering misinformation and fake news through inoculation and prebunking. *Public Policy & Aging Report*, *31*(2), 59–64.

López-López, P. C., Pereira-López, M., Jaráiz-Gulías, E., y Lagares-Díez, N. (2025). Explanatory factors for the dissemination and control of fake news in the Latin American context. *Humanities and Social Sciences Communications*, 12(1), 1-15.

Mazzuca, S. y Munck, G. L. (2020). *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

McKay, S. y Tenove, C. (2021). Disinformation as a threat to deliberative democracy. *Political Research Quarterly*, *74*(3), 703–717.

Minkin, A. (2025). Big Tech cozies up to new administration after spending record sums on lobbying last year. *Issue One*. https://issueone.org/articles/big-tech-spent-record-sums-on-lobbying-last-year/

Mont'Alverne, C., Ross Arguedas, A., Toff, B., y Badrinathan, S. (2021). Trust in the media in Latin America: The same old story? LSE Latin America and Caribbean Blog. https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2021/02/02/trust-in-the-media-in-latin-america-the-same-old-story/

Newman, N., Fletcher, R., Eddy, K., Robertson, C. T., y Nielsen, R. K. (2023). "Digital News Report 2023." Reuters Institute for the Study of Journalism. https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2023.

Newman, N., Fletcher, R., Robertson, C. T., Ross Arguedas, A., y Nielsen, R. K. (2024). *Reuters Institute Digital News Report 2024*. Reuters Institute for the Study of Journalism. https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2024-06/RISJ_DNR_2024_Digital_v10%20lr.pdf

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2023a). *Skills in Latin America: Insights from the Survey of Adult Skills (PIAAC)*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/5ab893f0-en

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2023b). *PISA 2022 results (Volume I).* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/53f23881-en

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2023c). *Tax administration 2023: Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/tax-administration-2023_900b6382-en.html

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2024). *Main science and technology indicators*. https://www.oecd.org/en/data/datasets/main-science-and-technology-indicators.html

Pinker, S. (2019). Tech prophecy and the underappreciated causal power of ideas. En J. Brockman (Ed.), *Possible minds: 25 ways of looking at AI*. https://my.theopenscholar.com/files/pinker/files/pinker_tech_prophecy.pdf

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023). A universal social protection system at the core of a new fiscal pact in Latin America and the Caribbean. https://www.undp.org/latin-america/publications/universal-social-protection-system-core-new-fiscal-pact-latin-america-and-caribbean

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2024). *Coded bias: The underrepresentation of women in STEM in Latin America and the Caribbean*. https://www.undp.org/latin-america/blog/coded-bias-underrepresentation-women-stem-latin-america-and-caribbean

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025a). *Atlas of artificial intelligence for Latin America and the Caribbean*. https://www.undp.org/latin-america/publications/atlas-artificial-intelligence-latin-america-and-caribbean

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025b). *Data in the clouds, centers on the ground: The role of data centers in LAC's digital future*. https://www.undp.org/latin-america/blog/data-clouds-centers-ground-role-data-centers-lacs-digital-future

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025c). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Bajo presión: Recalibrando el futuro del desarrollo humano en América Latina y el Caribe*. https://www.undp.org/es/latin-america/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-2025

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025d). *Informe Global sobre Desarrollo Humano 2025. Un llamado a decidir: Personas y posibilidades en la era de la inteligencia artificial*. https://hdr.undp.org/system/files/documents/national-report-document/hdr2025overviewpreliminarysp.pdf

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Alfred A. Knopf.

Siles, I., Tristán, L., y Carazo, C. (2021). Populism, media, and misinformation in Latin America. In *The Routledge companion to media disinformation and populism* (pp. 356-365). Routledge.

Siwakoti, S., Yadav, K., Bariletto, N., Zanotti, L., Erdoğdu, U., y Shapiro, J. N. (2021). How COVID drove the evolution of fact-checking. *Harvard Kennedy School Misinformation Review*, *2*(3). https://doi.org/10.37016/mr-2020-69

Sunstein, C. R. (2021). *Liars: Falsehoods and free speech in an age of deception*. Oxford University Press.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2019). Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture—Implications for Developing Countries. Geneva: UNCTAD. https://unctad.org/system/files/official-document/der2019_en.pdf.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2021). Digital Economy Report 2021: Cross-Border Data Flows and Development – for Whom the Data Flow. https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_en.pdf.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2025). Technology and Innovation Report: Inclusive Artificial Intelligence for Development. https://unctad.org/system/files/official-document/tir2025_en.pdf.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2022). *Journalism, "fake news" & disinformation: Handbook for journalism education and training* (2nd ed.). UNESCO.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2023). *El desafío de la desinformación en procesos electorales*. https://www.unesco.org/es/articles/el-desafio-de-la-desinformacion-en-procesos-electorales

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2025). *Caja de herramientas sobre desinformación en América Latina y el Caribe*. https://www.unesco.org/es/fieldoffice/montevideo/expertise/desinfolac

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025). *Freedom of expression, artificial intelligence and elections*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000393473

UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2024). *An infographic guide to technology-facilitated gender-based violence (TFGBV)*. https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/An%20Infographic%20Guide%20to%20An%20Infographic%20Guide%20to%20TFGBV.pdf

UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2025). *Data Explorer*. https://datahub.itu.int/data/

Universidad de los Andes (2025). Laboratorio de Sistemas de Algoritmos Públicos. Sistemas de IA En América Latina Y El Caribe. Actualización de mayo 2025. https://algoritmos.uniandes.edu.co/sistemas-de-ia-en-america-latina/

Vergara Cobos, E. (2024). *Cybersecurity economics for emerging markets*. World Bank. http://hdl.handle.net/10986/42130

Viollaz, M. (2025). *Diversification of employment in Latin America and the Caribbean: Gig employment and implications for economic resilience*. Regional Human Development Report 2025, Background Paper No. 44. PNUD.



Capítulo 6.

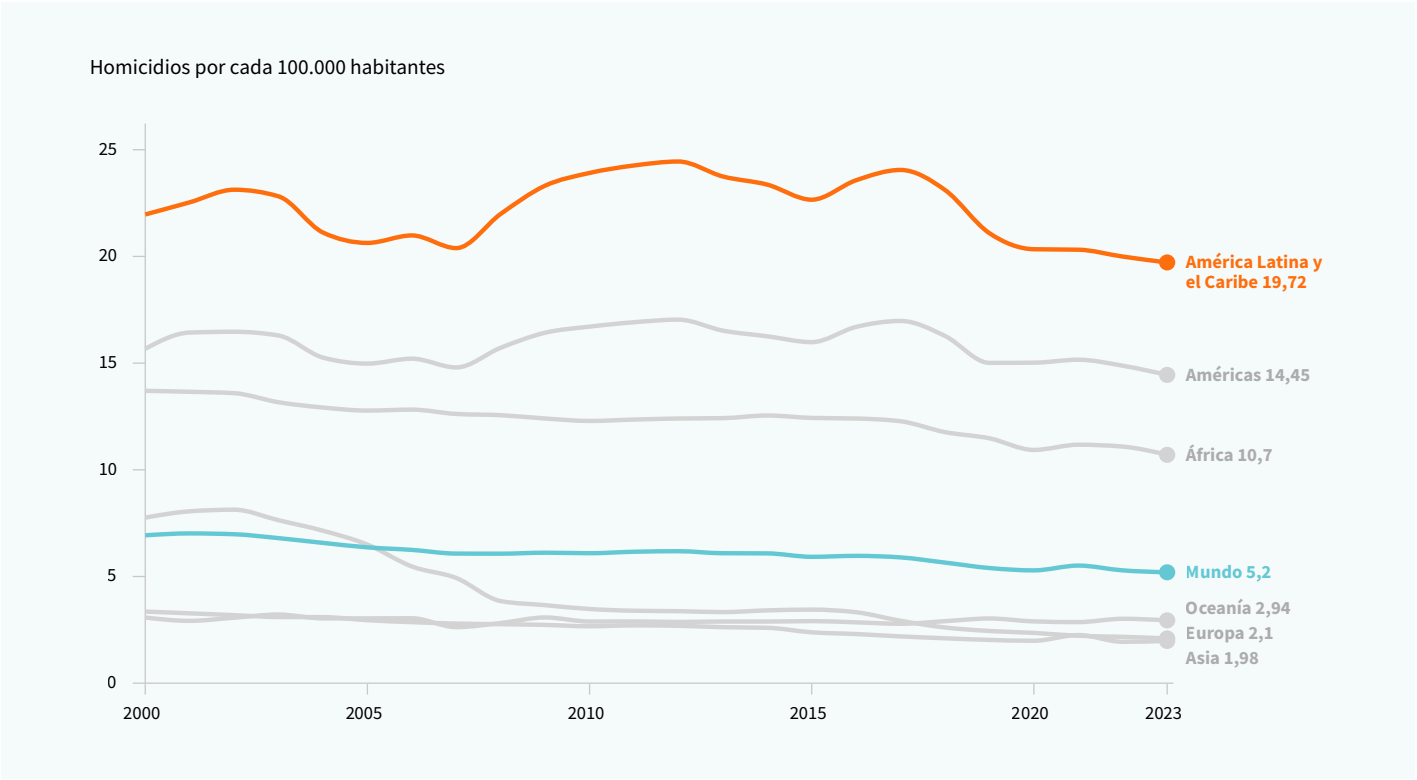
Democracias bajo presión criminal

6.1 La disputa por el monopolio de la coerción en ALC

La expansión del crimen y, en particular, del crimen organizado constituye hoy una de las amenazas más serias para la estabilidad y la calidad de la democracia en América Latina y el Caribe (ALC). Más allá de sus efectos devastadores sobre la vida y la integridad física y psicológica de las personas, y sobre las condiciones para el desarrollo humano, la inseguridad tiene consecuencias profundas para la gobernanza democrática (Chinchilla, 2024). El problema ya no puede entenderse únicamente como una cuestión de orden público: es también un desafío institucional, territorial y político.

Aunque la región no enfrenta un conflicto bélico generalizado, concentra una proporción desmedida de la violencia letal a nivel global. Con aproximadamente el 9% de la población mundial, ALC registra cerca de un tercio de los homicidios del planeta. Se estima que alrededor de la mitad de estos homicidios están vinculados directa o indirectamente con organizaciones criminales y pandillas, proporción que asciende a cerca del 60% en el Caribe (UNODC, 2023b). La magnitud, persistencia en el tiempo y concentración de la violencia letal en ALC permiten caracterizar la situación como una epidemia de homicidios (arriba de 10 por cada 100 mil habitantes). En 2023, 20 de 25 países de ALC se encontraban por encima del parámetro epidemiológico, y 24 de 25, por encima del promedio mundial.

Figura 6.1 **América Latina y el Caribe mantienen niveles de homicidio por encima de todas las regiones**



Fuente: Cálculos del PNUD a partir de UNODC (2023b).

La expansión del crimen y, en particular, del crimen organizado constituye hoy una de las amenazas más serias para la estabilidad y la calidad de la democracia en América Latina y el Caribe. Más allá de sus efectos devastadores sobre la vida y la integridad física y psicológica de las personas, y sobre las condiciones para el desarrollo humano, la inseguridad tiene consecuencias profundas para la gobernanza democrática.

Sin embargo, lo que distingue el momento actual no es únicamente la magnitud de la violencia, sino la transformación cualitativa del fenómeno. En los últimos años se ha producido una expansión territorial de las organizaciones criminales, acompañada de una marcada diversificación de sus actividades. A las economías ilícitas tradicionales —como el narcotráfico— se han sumado la extorsión sistemática, el control de los mercados locales, el tráfico de personas y la captura de rentas públicas, así como la explotación ilegal de recursos naturales, particularmente en minería y tala. Al mismo tiempo, el avance tecnológico ha abierto nuevos frentes, como el cibercrimen, las estafas digitales y el uso estratégico de la desinformación para proteger intereses ilícitos o desestabilizar autoridades. Esta diversificación amplía la capacidad de influencia de las redes criminales, incrementa sus fuentes de financiamiento y profundiza su penetración en las estructuras sociales y estatales.

El punto de partida para comprender la relación entre crimen y democracia es la capacidad del Estado para ejercer el monopolio legítimo de la coerción. Desde la tradición clásica de la teoría del Estado (Weber, 1946; Tilly, 1990; Mann, 1984; North *et al.*, 2009), este monopolio constituye la base sobre la cual se sostienen las funciones fundamentales del Estado: recaudar recursos, administrar justicia, garantizar la igualdad ante la ley y proteger los derechos de manera universal. Cuando actores privados ejercen coerción de manera sistemática, disputan esa función básica y erosionan la infraestructura política que permite el funcionamiento de la democracia y la implementación de las políticas de desarrollo.

Este monopolio, sin embargo, no es absoluto ni homogéneo. Existen grados de control y fragmentación del poder coercitivo, y es en esos márgenes donde se hacen visibles sus efectos políticos. La democracia requiere, como condición mínima, que exista una autoridad capaz de hacer cumplir reglas comunes —incluidas las de competencia electoral y protección de los derechos civiles— y de impedir que la fuerza altere el juego político. Cuando organizaciones criminales controlan territorios, condicionan el comportamiento electoral, financian campañas o capturan autoridades locales, la competencia deja de ser simétrica, el voto puede verse mediado por el miedo y la igualdad política se debilita. En términos de O'Donnell (1993), pueden coexistir regímenes formalmente democráticos con "zonas marrones" en las que la legalidad es fragmentaria o selectiva. La intensidad, las modalidades y las dinámicas del fenómeno no se distribuyen de manera homogénea en toda la región. Existen diferencias significativas entre países y al interior de ellos en términos de tasas de homicidio, tipos de mercados ilícitos predominantes, niveles de penetración institucional y respuestas estatales.

El impacto del crimen organizado no se limita a la arena electoral. A lo largo del triángulo democracia-desarrollo humano-Estado, sus efectos se refuerzan mutuamente. En el plano institucional, debilita la capacidad estatal al fomentar la corrupción, la captura regulatoria y la fragmentación territorial. En el plano del desarrollo humano, incrementa la vulnerabilidad social, restringe las libertades cotidianas y erosiona el capital social y, en consecuencia, el crecimiento económico. En el plano democrático, además de distorsionar la representación mediante la violencia y reducir la confianza en las instituciones, el crimen organizado tiende a polarizar el debate público en torno al tipo de respuesta que el Estado debería adoptar. Las discusiones sobre "mano dura", militarización, expansión de poderes excepcionales o, alternativamente, enfoques preventivos y de fortalecimiento institucional, suelen estructurarse como alternativas excluyentes, lo cual reduce el espacio para consensos amplios. Estos efectos no operan de manera aislada, sino que tienden a retroalimentarse.

En síntesis, ninguna democracia requiere un monopolio perfecto de la coerción, pero tampoco ninguna puede sostenerse cuando actores privados imponen la violencia política o el control territorial de manera sistemática y prolongada. Lo que está en juego no es solo la seguridad de la ciudadanía, sino la integridad del orden democrático, la capacidad del Estado y la posibilidad de sostener procesos de desarrollo humano en el tiempo. Así, comprender el vínculo entre crimen organizado y democracia exige ir más allá de los indicadores tradicionales de violencia hasta entender cómo la expansión y transformación de las economías ilícitas reconfiguran las relaciones de poder, los incentivos institucionales y las expectativas ciudadanas.

Este capítulo se organiza en seis secciones. En primer lugar, se presenta una conceptualización de los fenómenos asociados al crimen organizado y se examina la evidencia que da cuenta de su carácter emergente en la región. En segundo lugar, se analizan sus impactos sobre las distintas fases del proceso democrático, desde la competencia electoral hasta la representación y la toma de decisiones públicas. En tercer lugar, se evalúan sus efectos sobre la capacidad del Estado, particularmente en términos de control territorial, provisión de bienes públicos y garantía del Estado de derecho. En cuarto lugar, se estudian las consecuencias para el desarrollo humano, incluyendo la restricción de libertades, la erosión del capital social y la reproducción de vulnerabilidades. En quinto lugar, se examina cómo estos impactos se retroalimentan y configuran posibles círculos viciosos entre deterioro democrático, debilitamiento estatal y bajo desempeño en desarrollo. Finalmente, la última sección aborda si, y en qué condiciones, la presión que genera el crimen organizado puede convertirse en una oportunidad para fortalecer las instituciones, reconstruir legitimidad y promover reformas orientadas a consolidar la democracia.

6.2 De economías ilícitas a la disputa del poder: la transformación del crimen organizado en ALC

El análisis de la relación entre crimen y democracia requiere comenzar por una delimitación conceptual clara. En el debate regional, el término "seguridad" se utiliza con frecuencia de manera amplia e indistinta. Para comprender los fenómenos actuales en ALC es necesario distinguir entre seguridad ciudadana, crimen en general y crimen organizado, pues cada uno remite a dinámicas, actores e implicaciones institucionales diferentes.

La seguridad ciudadana constituye el concepto más amplio. Se refiere a la protección efectiva de las personas frente a amenazas a su vida, integridad y patrimonio, dentro de un marco de legalidad y respeto a los derechos humanos. A diferencia de enfoques centrados en la seguridad nacional o territorial, la seguridad ciudadana coloca en el centro a las personas y su derecho a vivir libres de violencia y temor. En este sentido, constituye una condición habilitante tanto para el ejercicio de los derechos democráticos como para el desarrollo humano (PNUD, 2014).

Dentro de este paraguas, el crimen comprende el conjunto de conductas tipificadas como delitos por el ordenamiento jurídico. No toda forma de criminalidad tiene implicaciones estructurales para la democracia: muchas expresiones delictivas responden a factores sociales o contextuales sin disputar el control territorial, ni alterar directamente el funcionamiento del sistema político. Sin embargo, incluso formas menores de crimen afectan la percepción de la eficacia estatal y pueden reconfigurar la agenda pública.

El crimen organizado, en cambio, constituye un fenómeno cualitativamente distinto. Remite a estructuras relativamente estables que coordinan actividades ilícitas de manera sistemática, con fines de acumulación económica y capacidad sostenida de coerción. Estas organizaciones no solo cometen delitos: buscan controlar territorios, capturar rentas, infiltrarse en instituciones y moldear decisiones públicas para proteger sus intereses. Su rasgo distintivo no es únicamente la ilegalidad, sino la capacidad de ejercer poder paralelo o penetrar las estructuras estatales (Dammert y Sampó, 2025) o lo que parte de la literatura ha denominado gobernanza criminal (Lessing, 2020).

Distinguir estos conceptos es fundamental para comprender la coyuntura regional. Mientras que los altos niveles de criminalidad pueden afectar la calidad de vida y generar demandas de seguridad, es el avance del crimen organizado el que plantea un desafío estructural al Estado y a la democracia. Cuando las organizaciones criminales sustituyen las funciones estatales, imponen reglas en determinados territorios o influyen en procesos electorales y administrativos, el problema deja de ser exclusivamente de seguridad y se convierte en una cuestión de gobernanza democrática y de fragmentación de la soberanía del Estado. Esta diferenciación permite evitar dos errores analíticos frecuentes: sobredimensionar toda forma de delito como amenaza sistémica o, por el contrario, subestimar los efectos políticos de las acciones del crimen organizado.

No obstante, la gobernanza criminal no constituye un fenómeno homogéneo. Es posible distinguir distintas configuraciones según el grado de control territorial, la estructura organizativa y la relación con el Estado y las comunidades. En algunos contextos, predomina una forma relativamente monopólica, en la que un solo actor ejerce control sostenido y reduce la violencia visible a cambio de consolidar un orden paralelo. En otros, prevalecen esquemas fragmentados, caracterizados por la competencia entre múltiples grupos, lo que tiende a incrementar la violencia y la incertidumbre. Estas configuraciones intermedias y cambiantes producen efectos diferenciados sobre la democracia, la capacidad estatal y el desarrollo, y condicionan tanto la naturaleza de los riesgos como las posibilidades de intervención pública (Lessing, 2020; Moncada, 2022).

6.2.1 Del fenómeno histórico al fenómeno emergente

La presencia del crimen organizado en ALC no constituye un fenómeno nuevo. Sin embargo, su configuración actual difiere sustantivamente de etapas anteriores, tanto en su estructura organizativa como en su relación con el Estado y el sistema político (Dammert y Sampó, 2025). La transformación reciente no implica únicamente un aumento en la violencia, sino una mutación en la forma en que las organizaciones criminales interactúan con los mercados, los territorios y las instituciones. Esta mutación ha ampliado su capacidad de incidencia y lo ha desplazado desde un fenómeno predominantemente económico hacia un poder con efectos estructurales sobre la gobernanza democrática.

En configuraciones previas, el crimen organizado en la región estuvo fuertemente asociado al narcotráfico y a estructuras relativamente jerárquicas, con disputas concentradas en rutas estratégicas y esquemas de corrupción transaccional que garantizaban la continuidad de las actividades ilícitas. Durante las décadas de 1970 y 1980, se consolidó el modelo de grandes organizaciones lideradas por los llamados "barones de la droga", cuya capacidad operativa y acumulación de recursos los convirtió en actores centrales de economías ilícitas altamente concentradas (Bagley y Walker, 1994). En ese período, el narcotráfico pasó a entenderse como un problema de seguridad nacional —no solo para Estados Unidos, sino también para los países productores y de tránsito— y se reforzó su tratamiento de acuerdo con una lógica predominantemente militarizada y de confrontación interestatal.

En ese contexto, se entendía el crimen organizado principalmente como una modalidad coordinada de comisión de delitos —caracterizada por planificación, jerarquía y liderazgo vertical—, más que como un actor con capacidad estructural de incidencia política (Sampó, 2017). Aunque su influencia sobre las autoridades públicas podía ser significativa, esta se interpretaba sobre todo en términos de corrupción puntual o

convivencia selectiva, y no como un fenómeno capaz de alterar en forma sistemática las reglas institucionales o distorsionar la competencia democrática.

La etapa actual presenta rasgos cualitativamente distintos. En primer lugar, la diversificación de los mercados ilícitos ha ampliado de manera significativa la base económica del crimen organizado en la región. Dammert y Sampó (2025) destacan la coexistencia y expansión simultánea de múltiples economías ilegales, lo que reduce la dependencia de un solo producto o ruta y fortalece la resiliencia de las organizaciones frente a intervenciones estatales focalizadas. Esta expansión incluye actividades como la minería ilegal, la trata de personas, el tráfico de armas, el contrabando, los delitos financieros y aquellos vinculados a recursos naturales y flujos tecnológicos (Fundación Carolina, 2025; UNODC, 2023c). La dimensión ambiental ha cobrado particular relevancia, con mercados como el oro ilegal, la tala y el tráfico de madera, la pesca ilegal, y el tráfico de especies, que combinan alta rentabilidad con baja capacidad de supervisión estatal.

Recuadro 6.1 Minería ilegal: el nuevo "mercado bisagra" del crimen organizado en ALC

En los últimos años, la minería ilegal –en particular la del oro– se ha convertido en un mercado bisagra del ecosistema criminal en ALC: una economía ilícita que conecta control territorial, captura regulatoria y flujos financieros transnacionales, articulando actores locales con redes globales. Su atractivo no se explica solo por el volumen de ingresos potenciales, sino por una combinación de alta rentabilidad, menor riesgo relativo y extraordinaria facilidad de lavado a través de cadenas legales de suministro (PNUMA e INTERPOL, 2016; UNODC, 2023c). La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) advierte que el aumento de la demanda y el valor de los minerales está incrementando los riesgos de crimen, corrupción e inestabilidad, y documenta la creciente inserción de los grupos delictivos –incluidos actores vinculados al narcotráfico– en cadenas de extracción y comercio de oro (UNODC, 2023c).

¿Qué vuelve especialmente rentable la minería ilegal en el contexto actual?

En primer lugar, la portabilidad del valor: el oro concentra un alto valor por unidad de peso, lo que facilita su transporte y almacenamiento con relativa discreción (PNUMA e INTERPOL, 2016). En segundo lugar, su alta "lavabilidad". A diferencia de las drogas ilícitas, el oro puede integrarse a circuitos legales mediante distintos mecanismos, como la mezcla física con producción formal, la subdeclaración de volúmenes, la falsificación de documentación o el uso de operaciones de comercio exterior para encubrir su origen (OCDE, 2025; UNODC, 2023c). Un indicador indirecto de esta opacidad es la creciente divergencia entre los registros globales de importación y exportación de concentrados auríferos. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estima que en 2024 esta discrepancia alcanzó 4,31 mil millones de dólares –cerca de un tercio del valor mundial reportado en esa categoría–, una brecha compatible con prácticas de contrabando, fraude o lavado basado en comercio (OCDE, 2025). Finalmente, la minería ilegal permite capturar rentas territoriales a lo largo de toda la cadena de extracción y transporte –maquinaria, combustibles, insumos, seguridad, logística y "permisos" de facto—, lo que la hace especialmente funcional a esquemas de extorsión y gobernanza criminal (GI-TOC, 2023).

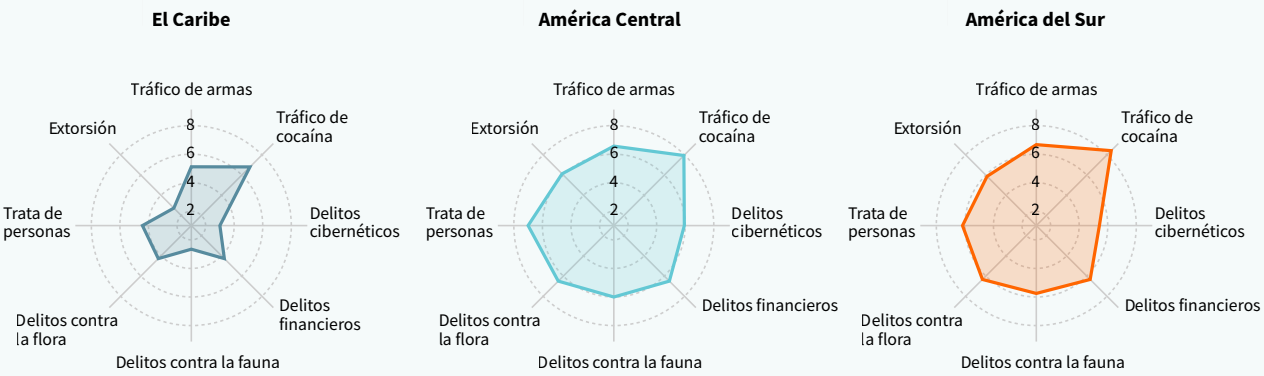
Minería ilegal vs. narcotráfico: similitudes y diferencias relevantes

INTERPOL describe a la minería ilegal –impulsada por el alza del precio del oro– como uno de los flujos de ingresos ilícitos de más rápido crecimiento para grupos criminales, inclusive en ALC (INTERPOL, 2022). En varios países andinos, el valor de la producción aurífera ilegal superó al narcotráfico como principal actividad ilícita en determinados años, lo que ilustra la creciente centralidad de este mercado (GI-TOC, 2023; InSight Crime, 2016). Tal como sucede con el mercado de drogas, el oro puede financiar hechos de violencia y corrupción; sin embargo, la minería ilegal tiende a producir efectos particularmente corrosivos sobre la capacidad regulatoria y extractiva del Estado –control de concesiones, licencias, fiscalización ambiental y tributación–, además de tener impactos profundos en derechos, territorios indígenas y conflictividad socioambiental (UNODC, 2023c).

¿Qué puede venir después? Minerales críticos y transición energética

La transición tecnológica y energética podría ampliar el menú de oportunidades ilícitas. El aumento de la demanda de minerales críticos (por ejemplo, litio, cobre, níquel, cobalto, tierras raras y tantalio/coltán) puede generar nuevas presiones sobre los territorios con baja presencia estatal y débil regulación, e incrementar los riesgos de corrupción, contrabando y captura de rentas en cadenas logísticas y de comercialización. UNODC ha subrayado que el auge de estos mercados puede intensificar la interacción entre el crimen organizado y las cadenas globales de suministro si no se fortalecen la trazabilidad, la debida diligencia y el control estatal (UNODC, 2023c).

Figura 6.2 La expansión del portafolio del crimen organizado se da en todas las subregiones de ALC



Notas: Los indicadores del mercado criminal miden de 1 a 10 la severidad de la criminalidad para cada país. Los mercados criminales pueden entenderse como los sistemas políticos, sociales y económicos que rodean todas las etapas del comercio ilícito y/o la explotación de bienes o de personas. Se presentan los valores promedio para cada indicador por región.
Fuente: Cálculos del PNUD sobre la base del Índice de Crimen Organizado (GI-TOC, 2024).

Este tránsito desde un modelo centrado en el narcotráfico hacia un portafolio ilícito diversificado tiene implicaciones estructurales. En el plano económico, multiplica las fuentes de ingresos y permite compensar las pérdidas en un mercado mediante ganancias en otro, con el consiguiente incremento de la capacidad adaptativa de las redes criminales. En el plano institucional, profundiza la interpenetración entre economías legales e ilegales, particularmente en sectores extractivos, financieros y logísticos donde las fronteras regulatorias son más porosas. La proliferación de mercados ilícitos no solo amplía los recursos, sino que reconfigura redes de poder y dependencia que involucran a actores públicos y privados (Dammert y Sampó, 2025). En consecuencia, el crimen organizado deja de operar exclusivamente en los márgenes del sistema económico y pasa a interactuar de manera más sistemática con estructuras productivas formales, lo cual complejiza la supervisión estatal.

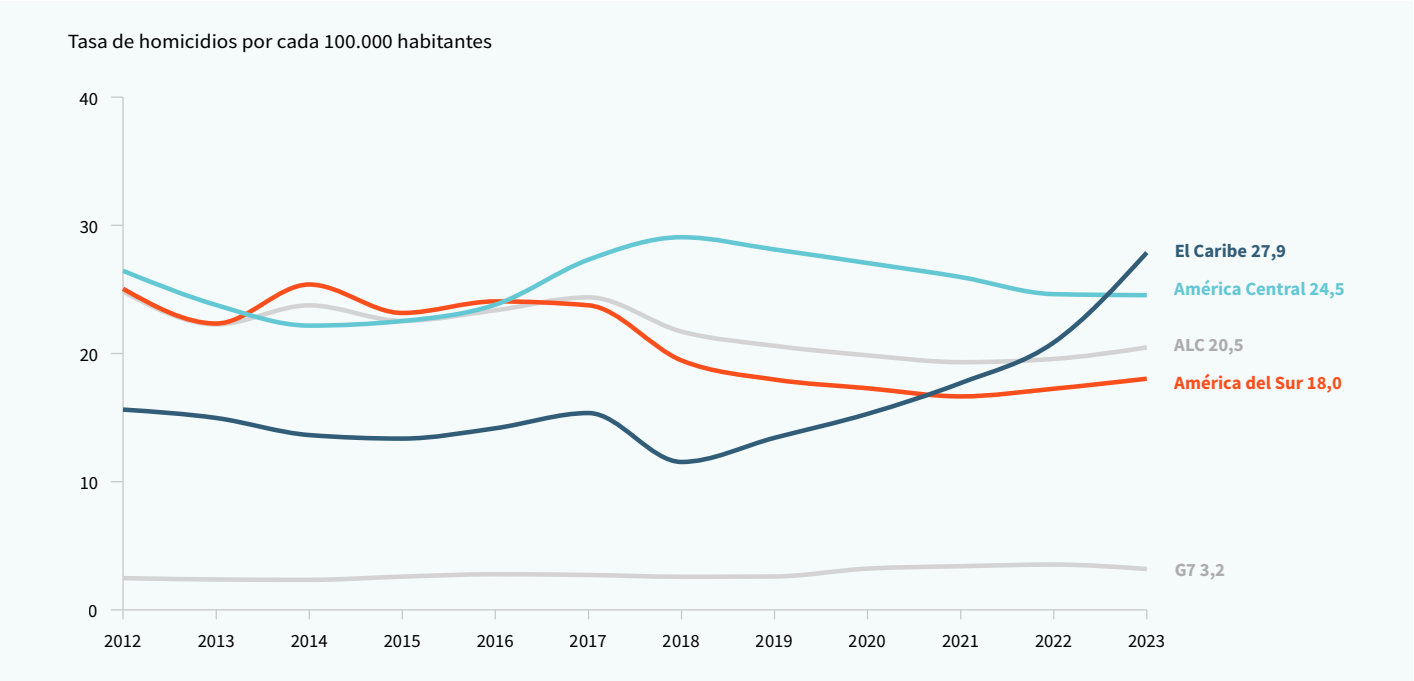
En este contexto, la expansión de la extorsión como mecanismo sistemático de captura de mercados y control territorial adquiere especial relevancia. El cobro de "cuotas" a comerciantes, transportistas o pequeñas empresas no constituye únicamente una fuente de financiamiento, sino una forma de regulación económica paralela que condiciona las decisiones privadas, distorsiona los precios y erosiona la confianza en la capacidad del Estado para garantizar la seguridad y los derechos. La evidencia comparada indica que ALC figura entre las regiones con mayor presencia en múltiples mercados ilícitos a escala global (Maloney *et al.*, 2025), lo que refleja la densidad del entramado criminal contemporáneo.

En segundo lugar, la transformación se expresa en una reconfiguración organizativa que combina articulación transnacional con control microterritorial sostenido. A diferencia del modelo jerárquico predominante en décadas anteriores, el actual ecosistema criminal opera con mayor fragmentación y modularidad. Las redes funcionan como plataformas que articulan múltiples nodos especializados —desde transporte y acopio hasta corrupción de controles, lavado de activos o ciberextorsión— sin necesidad de estructuras rígidas. Esta configuración incrementa la flexibilidad y dificulta la desarticulación completa del sistema. Incluso la violencia puede tercerizarse y utilizarse de manera estratégica y selectiva, como mecanismo de señalización o disciplina más que como recurso indiscriminado (Durán Martínez, 2015).

En términos territoriales, el fenómeno ya no se limita a corredores históricos de producción o tránsito, sino que se ha expandido hacia puertos estratégicos, nodos logísticos, ciudades intermedias y zonas periurbanas, así como hacia fronteras porosas y regiones extractivas (GI-TOC, 2023; UNODC, 2024b). Esta relocalización responde a la búsqueda de nuevas oportunidades logísticas y a la reconfiguración de las rutas hacia Europa y otros mercados emergentes. Como resultado, se observa el "fin de las islas de paz": países históricamente considerados más seguros han registrado aumentos súbitos de homicidios y concentración del fenómeno en enclaves portuarios y logísticos (Sampó y Troncoso, 2023; Dammert,

Cuando las organizaciones criminales sustituyen las funciones estatales, imponen reglas en determinados territorios o influyen en procesos electorales y administrativos, el problema deja de ser exclusivamente de seguridad y se convierte en una cuestión de gobernanza democrática y de fragmentación de la soberanía del Estado.

Figura 6.3 **Al mismo tiempo que la tasa de homicidios tiene una caída en América Central, repunta con fuerza en el Caribe**



Nota: Los promedios regionales están ponderados por población.
Fuente: Cálculos del PNUD basados en UNODC (2023b).

Croci y Frey, 2024). La violencia asociada al crimen organizado adquiere así una dimensión regional más extendida.

En tercer lugar, la transformación contemporánea se manifiesta en una penetración institucional más profunda. La presencia creciente de organizaciones criminales constituye uno de los factores más relevantes en la erosión de la consolidación democrática en la región (Dammert y Sampó, 2025). Más allá de la corrupción transaccional, emergen dinámicas de captura que afectan los procesos electorales, los nombramientos administrativos y los sistemas de justicia. En contextos subnacionales particularmente vulnerables, la autoridad formal coexiste con estructuras criminales capaces de influir en las decisiones públicas y moldear los incentivos políticos.

La literatura regional ha conceptualizado estas dinámicas como formas de gobernanza criminal, entendidas como arreglos en los que las organizaciones ilícitas ejercen el dominio territorial y mantienen una influencia sostenida sobre las autoridades formalmente constituidas (Sampó, 2021). En tales escenarios, la aplicación de la ley se vuelve selectiva y pueden surgir esquemas informales de negociación –una suerte de "pax mafiosa"– que reducen temporalmente ciertos indicadores de violencia, pero consolidan el poder territorial y económico de los actores criminales (Chinchilla, 2024).[1] Estas dinámicas suelen apoyarse en vacíos o debilidades estatales que facilitan la sustitución o captura de funciones regulatorias (Skarbek, 2024).

La digitalización del delito constituye otra dimensión emergente. El crecimiento de la ciberextorsión, el fraude electrónico, la explotación sexual en línea y el lavado de activos mediante criptomonedas amplía el alcance transnacional del crimen organizado y reduce las barreras de entrada. Las organizaciones combinan el control físico de los territorios con operaciones remotas, y así difuminan las fronteras entre la criminalidad tradicional y el cibercrimen (UNODC, 2024b). Asimismo, los sistemas penitenciarios sobreocupados y con déficits estructurales de gestión se han convertido en nodos estratégicos de coordinación, reclutamiento y disciplina criminal, y proyectan el poder hacia el exterior (World Prison Brief, 2025; UNODC, 2024c).

Finalmente, la dimensión letal y económica refuerza el carácter sistémico del fenómeno. América Latina concentra algunos de los niveles más altos de homicidios asociados a dinámicas criminales, y los costos directos del crimen y la violencia alcanzaron el 3,44% del PIB regional en 2022 (Perez-Vincent *et al.*, 2024), una magnitud comparable al gasto en sectores estratégicos.[2] Sin embargo, como subrayan Dammert y Sampó (2025), el desafío central no reside únicamente en la magnitud de la violencia o en su impacto fiscal, sino en su capacidad para reconfigurar los incentivos políticos, erosionar la confianza institucional y distorsionar la competencia democrática.

Tabla 6.1 Del modelo clásico al ecosistema criminal contemporáneo en América Latina y el Caribe

Dimensión	Configuración tradicional	Configuración emergente
Estructura organizativa	Organizaciones jerárquicas y verticales con liderazgo concentrado ("carteles") y control relativamente centralizado de rutas y mercados.	Redes fragmentadas y modulares que operan como plataformas articulando múltiples nodos especializados. Mayor flexibilidad, adaptabilidad y resiliencia frente a la acción estatal.
Base económica	Predominio del narcotráfico como mercado estructurante. Alta dependencia de productos y rutas específicas.	Portafolio ilícito diversificado: minería ilegal, delitos ambientales, trata, tráfico de armas, contrabando, delitos financieros y cibercrimen. Múltiples fuentes de ingresos que reducen la vulnerabilidad y amplían la capacidad de financiamiento.
Territorialidad	Control focalizado en corredores estratégicos de producción y tránsito. Concentración geográfica en pocos países y zonas específicas.	Expansión regional hacia puertos estratégicos, nodos logísticos, ciudades intermedias, zonas periurbanas, fronteras porosas y regiones extractivas. Relocalización de rutas y "fin de las islas de paz". Combinación de control local y articulación transnacional.
Relación con el Estado	Corrupción transaccional y connivencia puntual para facilitar las operaciones. Influencia indirecta y limitada.	Captura y cooptación institucional más profunda. Incidencia en procesos electorales, nombramientos administrativos y decisiones públicas. Emergencia de formas de gobernanza criminal.
Uso de la violencia	Violencia concentrada en disputas entre grandes organizaciones y confrontaciones directas con el Estado. Altamente visible y episódica.	Violencia más extendida y territorializada, que combina homicidios selectivos, control coercitivo sostenido y extorsión sistemática. Instrumento de regulación económica y disciplinamiento social con impactos cotidianos sobre la ciudadanía y los actores políticos.
Impacto sistémico	Problema de seguridad pública y, en ciertos momentos, de seguridad nacional.	Poder con capacidad regulatoria que se superpone a las funciones estatales e incide simultáneamente en la democracia, la capacidad estatal y el desarrollo humano.

Fuente: Elaboración propia.

En conjunto, la evidencia indica que el crimen organizado contemporáneo ha evolucionado hacia una forma de poder con capacidad regulatoria, que se superpone y, en ciertos contextos, desplaza las funciones estatales. Su diversificación económica, su articulación multinivel y su penetración institucional inciden simultáneamente en la calidad de la democracia, en la capacidad del Estado y en las trayectorias de desarrollo humano. Es esta convergencia la que explica por qué el fenómeno emergente representa un riesgo cualitativamente mayor que en décadas anteriores.

6.3 El crimen organizado vulnera cada etapa del proceso democrático

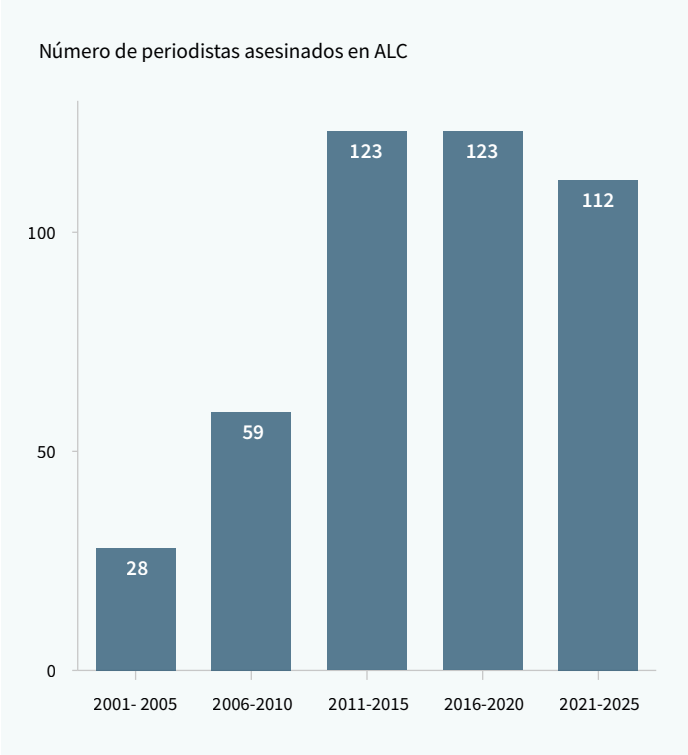
La transformación del crimen organizado no se limita a una expansión económica o territorial; implica una alteración de las condiciones bajo las cuales opera el sistema democrático. Cuando actores criminales acumulan recursos, controlan territorios y desarrollan capacidad regulatoria, su influencia trasciende la esfera de la seguridad pública y comienza a incidir en las reglas, incentivos y dinámicas del proceso político. En este sentido, el crimen organizado no solo genera violencia, sino que introduce distorsiones estructurales en la competencia por el poder, en la formación de la voluntad colectiva y en el ejercicio de la autoridad pública (Dammert y Sampó, 2025).

Desde la perspectiva del triángulo democracia–Estado–desarrollo humano, esta sección se concentra en la dimensión democrática y examina cómo el fenómeno afecta cuatro ámbitos fundamentales del proceso democrático: la esfera pública y la deliberación, la representación política, la integridad de los procesos electorales y la toma de decisiones públicas. El análisis muestra que la presión ejercida por el crimen organizado puede alterar no solo los resultados, sino también los procedimientos, lo cual reduce la igualdad política y erosiona la legitimidad institucional y de la misma democracia.

6.3.1 Esfera pública y deliberación

La presión sobre la esfera pública adopta formas directas e indirectas. Las formas directas afectan la producción y circulación de información. La intimidación, la amenaza y la violencia contra periodistas, líderes sociales y defensores ambientales constituyen uno de los mecanismos más visibles de restricción deliberativa. ALC se mantiene entre las regiones más peligrosas del mundo para el ejercicio del periodismo. Según datos del *Committee to Protect Journalists* (2023) y Reporteros Sin Fronteras (2024), varios países de la región figuran de manera recurrente entre los más letales para periodistas, particularmente en contextos donde confluyen economías ilícitas y debilidad institucional. De manera complementaria, Global Witness (2024) informa que la región concentra la mayoría de los asesinatos de defensores ambientales a nivel global, muchos de ellos vinculados a conflictos por economías extractivas ilegales.

Figura 6.4 El aumento en homicidio de periodistas como forma extrema de control de la deliberación pública



Fuente: Cálculos del PNUD basados en el Observatorio de periodistas asesinados de UNESCO (2026).

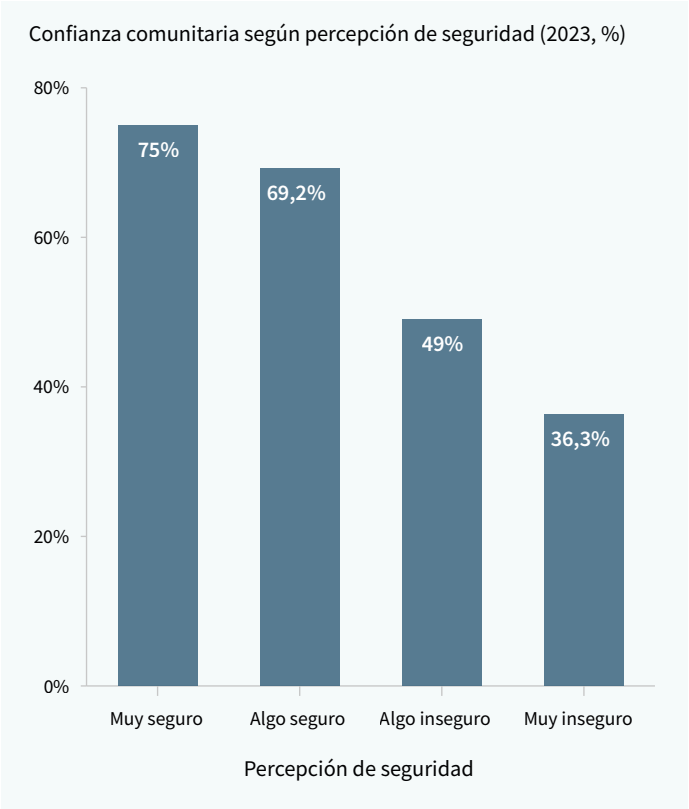
En el período que comprende de 2001 a 2025, se asesinaron 445 periodistas en la región. Si eliminamos los homicidios que se dan en un contexto de conflicto bélico, ALC concentra cerca de la mitad del total de estas muertes en el mundo.

En este contexto han emergido lo que las organizaciones de libertad de expresión han denominado "zonas de silencio": territorios donde los medios locales dejan de cubrir hechos de violencia, narcotráfico o corrupción debido a amenazas sistemáticas del crimen organizado (Artículo 19, 2023; Sociedad Interamericana de Prensa, 2022). Estas zonas no implican la desaparición formal de los medios, sino la inhibición selectiva de ciertos temas considerados de alto riesgo. El resultado es una captura territorial de la información pública, en la que la coerción sustituye al debate y restringe el escrutinio ciudadano.

Más allá de la violencia directa contra periodistas y líderes sociales, la presión criminal produce efectos más difusos, pero igualmente significativos sobre la esfera pública. El miedo persistente y la percepción de inseguridad alteran los comportamientos ciudadanos y reducen la disposición a participar en la vida pública. Muchas veces el miedo se traduce en autocensura, menos denuncias y retiro de las organizaciones de base.

El Barómetro de las Américas de LAPOP (2023) muestra que la confianza comunitaria se debilita en contextos de alta victimización o percepción de inseguridad, lo cual incide directamente en la capacidad de cooperar y resolver problemas colectivos. La exposición sostenida a contextos de violencia o control criminal modifica los comportamientos de interacción cotidiana: reduce la disposición a colaborar, incrementa las estrategias de evitación y altera los flujos de información dentro de las redes sociales locales. En estos entornos, la percepción de riesgo no solo depende de la presencia de actores criminales, sino también de la incertidumbre sobre quién está vinculado a ellos y bajo qué condiciones. Por ejemplo, también, en contextos donde la denuncia puede implicar riesgos personales o represalias económicas —como ocurre en territorios con presencia de economías ilícitas—, el silencio se convierte en una estrategia racional de autoprotección. La exposición a entornos de violencia sostenida se asocia también con menos confianza en las instituciones locales y mayor tolerancia hacia las respuestas punitivas o autoritarias.

Figura 6.5 La inseguridad desgasta la confianza comunitaria



Notas: La confianza comunitaria fue evaluada por medio de la siguiente pregunta: "Ahora, hablando de la gente de por aquí, ¿diría que la gente de su comunidad/barrio/área/vecindad es muy confiable, algo confiable, poco confiable o nada confiable?". Y se consideraron como valores positivos las categorías "Muy confiable" y "Algo confiable".
Fuente: Cálculos del PNUD basados en LAPOP Lab, Barómetro de las Américas (2023). Vanderbilt University.

La autocensura no se limita al periodismo. Líderes comunitarios, comerciantes, transportistas y actores locales pueden optar por evitar pronunciamientos públicos, reducir su participación en debates o abstenerse de apoyar determinadas candidaturas (Arias, 2017). Cuando el miedo se convierte en una variable estructural del entorno político, la deliberación deja de operar en condiciones de igualdad y la formación de preferencias colectivas se ve condicionada por cálculos de seguridad más que por convicción política.

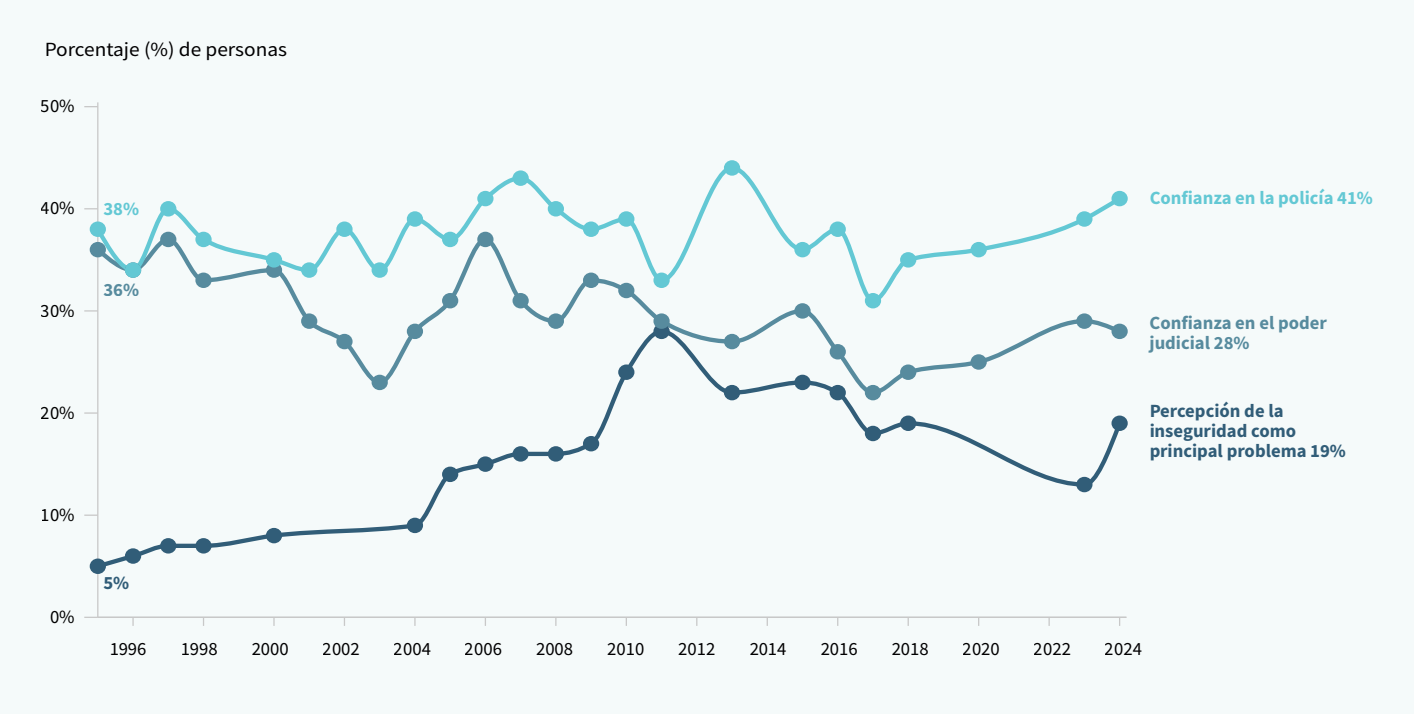
La inseguridad también tiende a reducir el pluralismo deliberativo al reorganizar el debate público alrededor de alternativas estatales presentadas como excluyentes en dos polos, lo que estrecha el espacio para posiciones intermedias y consensos amplios. En diversos países de la región, la discusión sobre crimen organizado y violencia ha tendido a organizarse en términos dicotómicos –"mano dura" versus "garantismo", militarización versus prevención–, lo que reduce el espacio para deliberaciones más complejas sobre el fortalecimiento institucional, la reforma policial o las políticas sociales. Chinchilla (2024) se remite al concepto de "populismo punitivo" (Sozzo, 2017) para explicar en ALC el paradigma que privilegia las respuestas reactivas y expansivas del poder coercitivo, frecuentemente acompañadas de reducción de garantías procesales, en contraste con el enfoque de seguridad ciudadana orientado a la prevención, la institucionalidad y el estado de derecho.

Este desplazamiento discursivo no ocurre en el vacío. Los datos regionales muestran que partir del 2010 la delincuencia y la seguridad pública se consolidan como el tema de mayor preocupación en ALC, y superan como primera mención las consideraciones en torno a la economía (Latinobarómetro, 2025). Al mismo tiempo la confianza en las instituciones de seguridad es persistentemente baja.

En este contexto, la discusión por aceptar soluciones excepcionales o incluso gobiernos no democráticos si "resuelven los problemas" alcanza porcentajes significativos en varios países (Chinchilla, 2024). La inseguridad se convierte así en un eje estructurante del conflicto político, capaz de redefinir las prioridades electorales y reordenar las alianzas discursivas.

La polarización en torno a la seguridad también tiende a articularse con otras agendas sensibles, como la migración. En distintos contextos nacionales, la criminalidad y la movilidad humana han sido vinculadas a nivel discursivo, lo que generó narrativas que asocian los flujos migratorios con el aumento del delito, aun cuando la evidencia empírica no respalde tales correlaciones (PNUD, 2025). Esta convergencia amplifica la carga emocional del debate y refuerza las divisiones políticas identitarias, con lo cual se reduce aún más el espacio deliberativo.

Figura 6.6 **La inseguridad se está consolidando como el tema de mayor preocupación en ALC**



Nota: Para evaluar la confianza se consideraron como positivas las categorías "Mucha confianza" y "Algo de confianza".
Fuente: Latinobarómetro (2025).

La fractura discursiva en torno a la seguridad resulta disruptiva en la medida en que redefine los límites de lo políticamente aceptable. Cuando amplios sectores ciudadanos respaldan la ampliación de las facultades coercitivas por fuera de los controles institucionales, el equilibrio entre seguridad y libertades se vuelve más frágil. El riesgo no radica únicamente en la adopción de medidas más severas, sino en la normalización de excepciones que, sostenidas en el tiempo, pueden erosionar los estándares democráticos.

6.3.2 Representación política

La representación democrática supone que la selección de candidatos y el acceso a cargos públicos se producen en condiciones de competencia abierta y plural, y que el vínculo entre representantes y ciudadanía no está mediado por coerción privada. El crimen organizado altera este vínculo desde una etapa temprana: interviene en la conformación de la oferta política y en las condiciones de acuerdo con las cuales determinados actores pueden competir.

Uno de los mecanismos más visibles es el financiamiento ilícito de campañas. Cuando actores criminales aportan recursos significativos en contextos de escasa fiscalización, la relación representativa queda condicionada desde su origen: el candidato electo puede deber su viabilidad política no solo al respaldo ciudadano, sino a compromisos previos con estructuras ilícitas.

Este riesgo se amplifica en sistemas partidarios con baja democracia interna como los de ALC. Como se ha señalado en el capítulo 2, la concentración de decisiones en cúpulas partidarias reduce la transparencia y facilita las negociaciones opacas en la definición de candidaturas. Cuando la selección depende de acuerdos entre élites reducidas, la captura puede operar mediante la influencia sobre unos pocos actores clave, en lugar de requerir la penetración de estructuras partidarias amplias. En estos contextos, la falta de mecanismos internos de rendición de cuentas partidaria puede facilitar la incorporación de candidatos funcionales a intereses criminales sin un debate abierto dentro de la organización.

La intervención no se limita al financiamiento. En diversos contextos de ALC, las organizaciones criminales presionan para promover determinadas candidaturas, vetan liderazgos considerados adversos o ejercen coerción sobre dirigentes comunitarios que actúan como intermediarios políticos.

En algunos territorios, estas dinámicas adoptan formas más explícitas de intermediación coercitiva. Jerez (2018) denomina "clientelismo armado" a los arreglos en los que el apoyo político se estructura mediante una combinación de beneficios selectivos y amenazas creíbles. A diferencia del clientelismo tradicional –basado principalmente en intercambios materiales–, aquí el incentivo está reforzado por la capacidad de violencia. Por ejemplo, en un municipio bajo control de un grupo armado, comerciantes o transportistas pueden ser presionados para respaldar públicamente a un candidato afín a cambio de "protección" o para evitar represalias. La relación representativa deja de basarse en preferencias libres y pasa a operar de acuerdo con una lógica de seguridad condicionada: el voto o el apoyo político se vinculan a la preservación de la integridad personal o económica.

Es importante subrayar que estos mecanismos no operan con igual intensidad en todos los países, ni en todo el territorio de cada Estado. La evidencia disponible sugiere una fuerte heterogeneidad subnacional: mientras algunas jurisdicciones mantienen niveles relativamente altos de competencia abierta y autonomía partidaria, en otras –particularmente en contextos de baja densidad estatal o alta presencia de economías ilícitas– la influencia criminal puede ser más pronunciada. La intervención en la oferta política no implica necesariamente la ruptura total del orden democrático, pero sí genera distorsiones diferenciales en la calidad de la representación. En la mayoría de los casos, se trata de procesos graduales y focalizados que coexisten con instituciones formales que continúan operando, aunque bajo tensiones crecientes.

El resultado es una distorsión estructural del principio de igualdad política. La competencia formal puede mantenerse, pero el acceso efectivo a la representación se desarrolla en un terreno desigual donde algunos actores cuentan con respaldo financiero y coercitivo extrainstitucional, mientras otros enfrentan riesgos personales o exclusión informal. La ciudadanía continúa participando en elecciones, pero el abanico de opciones disponibles puede haber sido previamente filtrado por dinámicas de presión criminal. Así, el crimen organizado no solo influye en las políticas públicas –cuestión que se abordará más adelante–, sino que interviene en la definición misma de quién puede llegar al poder y bajo qué condiciones se construye el vínculo representativo.

6.3.3 Procesos electorales

El crimen organizado ha ejercido una presión importante sobre la integridad electoral en distintos grados y en distintas geografías de ALC. La integridad electoral no se limita al acto de votación, sino que comprende el conjunto de condiciones que garantizan una competencia equitativa, libertad de campaña, la seguridad de candidatos y votantes, y la transparencia en el financiamiento político. En ALC, el avance del crimen organizado no supuso la supresión formal de las elecciones, pero sí ejerció presiones que alteran las condiciones según las cuales estas se desarrollan. Las organizaciones criminales pueden influir y manipular los procesos electorales, estableciendo estructuras paralelas que compiten con las funciones estatales o las reemplazan (Dammert y Sampó, 2025). IDEA Internacional ha señalado que la infiltración de redes ilícitas y recursos opacos en las campañas electorales constituye un riesgo creciente para la equidad y la transparencia electoral en la región (Luna y Feldman, 2025).

En este sentido, la intervención criminal en los procesos electorales no siempre adopta la forma de fraude abierto o anulación de resultados. Con mayor frecuencia se manifiesta como distorsiones en el entorno competitivo: violencia selectiva contra candidatos, coacción territorial del voto o desigualdad en

el acceso a los recursos de campaña. Estas dinámicas, aunque heterogéneas y concentradas territorialmente, introducen asimetrías que afectan la libertad efectiva de la competencia democrática, sin necesariamente invalidar su formalidad institucional.

Una de las manifestaciones más visibles de la intervención del crimen organizado en los procesos electorales es la violencia directa contra actores políticos. Esta puede incluir asesinatos de candidatos, atentados, amenazas, secuestros, ataques a sedes partidarias o intimidación de las autoridades electorales. Aunque no constituye un fenómeno uniforme en toda la región, en determinados contextos subnacionales alcanzó niveles preocupantes. La violencia selectiva se convierte así en un instrumento que utiliza el crimen organizado para reducir la incertidumbre electoral, mientras se eliminan o desincentivan ciertas candidaturas consideradas adversas.

Esta violencia presenta una fuerte concentración territorial y temporal. No todos los procesos electorales en la región están marcados por ataques letales, y en muchos países las elecciones continúan desarrollándose sin episodios graves de violencia política. No obstante, allí donde se produce, la violencia electoral tiene efectos que trascienden a las víctimas directas: genera retraimiento de candidaturas potenciales, incrementa los costos personales de la competencia y envía señales disuasorias que alteran el cálculo estratégico de partidos y aspirantes. En este sentido, incluso los episodios focalizados pueden tener impactos estructurales sobre la calidad del proceso electoral.

Además de la violencia directa contra los candidatos, el crimen organizado puede incidir en los procesos electorales mediante mecanismos de coacción territorial que alteran las condiciones materiales de la competencia (Luna y Feldman, 2025). En zonas bajo disputa o control criminal se han documentado prácticas como la captura o intimidación de mesas de votación, restricciones informales de movilidad el día de las elecciones, imposición de "toques de queda" de facto, amenazas para impedir el proselitismo de determinados partidos, cooptación o presión sobre los jurados electorales, así como compra o coacción de votos (MOE, 2023; Integralia Consultores, 2024; Data cívica, 2023). Estas intervenciones no necesariamente implican fraude masivo, pero sí modifican el entorno en el que se ejerce el derecho al voto, lo cual afecta su libertad efectiva. Allí donde se presentan, introducen asimetrías significativas en la competencia y reducen la certidumbre electoral. La elección puede mantener su formalidad institucional, pero desarrollarse en un contexto donde la libertad de campaña, la autonomía de los votantes y la neutralidad del entorno están parcialmente condicionadas.

6.3.4 Toma de decisiones

Una vez que las autoridades asumen el cargo, el crimen organizado tiene la capacidad para influir en las decisiones que aquellas toman. El foco aquí no está en la capacidad del Estado para implementar políticas —cuestión que se abordará en la sección siguiente—, sino en la dimensión decisional del

La intervención criminal en los procesos electorales no siempre adopta la forma de fraude abierto o anulación de resultados. Con mayor frecuencia se manifiesta como distorsiones en el entorno competitivo: violencia selectiva contra actores candidatos, coacción territorial del voto o desigualdad en el acceso a los recursos de campaña.

poder público: la definición de prioridades, la orientación de las políticas, el nombramiento de funcionarios clave y la aplicación estratégica de la ley.

Un primer mecanismo opera a través del sesgo en la agenda pública. Cuando los actores criminales establecen vínculos estables con las autoridades electas —mediante el financiamiento previo, la intermediación territorial o las redes de protección— pueden influir en la orientación de las políticas, bloquear reformas que amenacen sus intereses o promover nombramientos estratégicos en áreas sensibles como seguridad, justicia o regulación económica. La infiltración de economías ilícitas en la política no necesariamente implica el control total del aparato estatal, sino la capacidad de orientar decisiones específicas en sectores clave (Luna y Feldmann, 2025; Dammert y Sampó, 2025). En estos casos, determinadas iniciativas regulatorias se postergan, se debilitan o se diseñan con vacíos deliberados, lo cual refleja la influencia estructural de los intereses ilícitos en la definición de prioridades.

Un segundo mecanismo se manifiesta en la selectividad deliberada en la aplicación de la ley. La distorsión no se expresa en la ausencia de normas, sino en su aplicación diferenciada: ciertas organizaciones o actividades pueden ser objeto de persecución activa, mientras otras reciben tolerancia implícita o protección informal. Esta selectividad erosiona la igualdad ante la ley y altera los incentivos en materia de competencia económica y política. En contextos donde las economías ilícitas tienen un peso territorial significativo, la decisión de investigar (o no investigar), de regular (o no regular), se convierte en una herramienta de gestión política del conflicto criminal más que en un ejercicio neutral de la autoridad pública (Skarbek, 2024; Fundación Carolina, 2025).

Un tercer mecanismo se expresa en la reconfiguración de la orientación de la política en cuanto a seguridad, ya sea mediante arreglos informales de gestión negociada de la violencia o a través de esquemas punitivistas expansivos. En el primero de los casos, las autoridades pueden optar por establecer pactos explícitos o implícitos con facciones del crimen organizado orientados a reducir los homicidios a corto plazo, aun cuando ello consolide el poder territorial de las organizaciones criminales (Chinchilla, 2024). En otros casos, el aumento de la violencia y la presión social asociada pueden impulsar reformas de endurecimiento penal, ampliación de las facultades coercitivas o militarización de la seguridad pública,

lo que configura dinámicas de populismo punitivo (Sozzo, 2017). En ambos escenarios, la toma de decisiones públicas se ve moldeada por la presencia estructural del crimen organizado, que redefine los incentivos políticos y desplaza el equilibrio entre legalidad, derechos y eficacia inmediata.

La evidencia analizada muestra que el impacto del crimen organizado sobre la democracia no se limita a episodios de violencia o corrupción aislada, sino que atraviesa de manera progresiva todas las fases del proceso democrático. Desde la restricción de la deliberación pública mediante intimidación, autocensura y polarización, pasando por la distorsión de la representación política y la interferencia en la competencia electoral, hasta la influencia directa sobre las decisiones públicas, el fenómeno reconfigura los incentivos, altera las reglas y debilita la igualdad política. Aunque estos mecanismos no se presentan con la misma intensidad en todos los países y territorios, su convergencia en contextos de baja capacidad estatal y alta desigualdad incrementa el riesgo de captura institucional y erosión democrática. Este diagnóstico plantea la necesidad de examinar, a continuación, cómo estas presiones se relacionan con las capacidades del Estado para ejercer autoridad, regular los mercados y garantizar derechos.

6.4 La limitada capacidad del Estado para enfrentar el crimen organizado

Las distorsiones en la representación y en la toma de decisiones públicas no agotan el problema. Incluso cuando las autoridades mantienen la voluntad política de enfrentar a las economías ilícitas, la efectividad de sus decisiones depende de la capacidad del Estado para ejercer una coerción legítima, administrar el territorio, recaudar recursos y hacer cumplir las normas. La presión del crimen organizado, por tanto, no solo distorsiona las prioridades y orientaciones de la política, sino que también pone en cuestión las capacidades fundamentales que sostienen el ejercicio efectivo de la autoridad estatal.

En términos clásicos, la capacidad estatal puede entenderse como el conjunto de recursos institucionales que permiten ejercer coerción legítima, administrar las políticas públicas, recaudar ingresos y regular las actividades económicas y sociales. Estas dimensiones –coercitiva, administrativa, extractiva y regulatoria– constituyen la infraestructura básica sobre la cual descansa la soberanía efectiva y el Estado de derecho (Mazzuca y Munck, 2020). Cuando las organizaciones criminales consolidan su control territorial, capturan rentas o penetran en las instituciones, no solo distorsionan las decisiones: erosionan las capacidades que sostienen el ejercicio mismo del poder público.

Capacidad coercitiva

La capacidad coercitiva constituye el núcleo del ejercicio efectivo de la soberanía estatal y se expresa en el monopolio legítimo del uso de la fuerza dentro de un territorio determinado. Este monopolio no depende únicamente de la superioridad material en poder de fuego, sino de la existencia de instituciones civiles –principalmente policías, fiscalías y tribunales– capaces de prevenir, investigar y sancionar el delito de manera sostenida y conforme a la ley. En varios países de ALC, la expansión del crimen organizado ha generado competencia creciente en capacidad de fuego, logística y despliegue territorial, particularmente en zonas estratégicas vinculadas a economías ilícitas. Sin embargo, la erosión del monopolio estatal no se explica solo por el poder armado de las organizaciones criminales, sino también por la fragilidad estructural de las fuerzas encargadas de ejercer la coerción legítima.

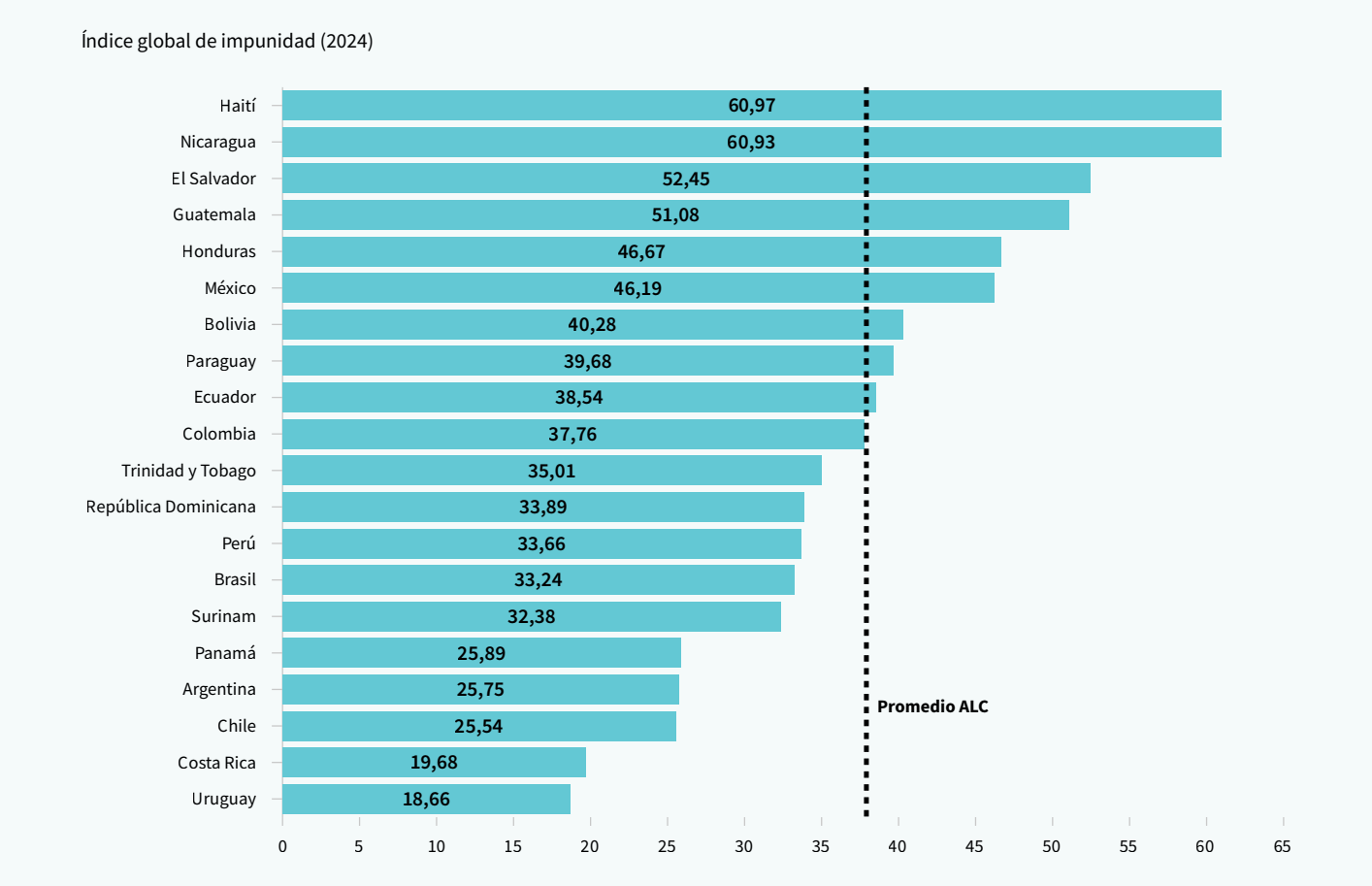
Las policías en la región enfrentan con frecuencia cierta fragmentación institucional, bajos niveles de profesionalización, limitaciones en sus capacidades investigativas y vulnerabilidad a la cooptación local. Cuando la probabilidad de sanción es reducida –lo cual se refleja en las bajas tasas de esclarecimiento de homicidios y los altos niveles de impunidad– el poder intimidatorio de los actores criminales se amplifica y la autoridad estatal pierde credibilidad. La coerción efectiva no se mide únicamente por operativos o despliegues, sino por la capacidad de investigar, procesar y sancionar de manera consistente. En este sentido, la impunidad constituye un indicador central de debilitamiento coercitivo: sin consecuencias previsibles frente al delito, el monopolio legítimo de la violencia se vuelve nominal más que efectivo.

La elevada proporción de personas privadas de su libertad sin sentencia firme en ALC refleja una debilidad estructural del sistema de justicia penal en la capacidad de investigación y procesamiento. Cuando las investigaciones criminales son lentas o de baja calidad y los tribunales enfrentan sobrecarga de casos, la prisión preventiva tiende a utilizarse como sustituto de investigaciones eficaces y procesos judiciales oportunos. Esta dinámica se ve reforzada por la presión política y social por "mostrar resultados" en materia de seguridad, lo que incentiva respuestas punitivas inmediatas aun cuando los procesos judiciales no estén plenamente desarrollados. El resultado es una acumulación de personas detenidas sin condena que traslada las fallas del debido proceso al sistema penitenciario, lo que contribuye al hacinamiento y debilita la capacidad del Estado para mantener un control efectivo sobre las cárceles.

Desde comienzos del siglo XXI, ALC ha experimentado uno de los aumentos más rápidos de la población penitenciaria a nivel mundial. El número de personas privadas de su libertad pasó de aproximadamente 700.000 a inicios de la década del 2000 a cerca de 1,8 millones en 2024, lo que representa un incremento cercano al 150%. Este crecimiento contrasta con la relativa estabilidad o el aumento moderado observado en otras regiones y refleja, entre otros factores, la expansión de políticas penales más punitivas y el uso extensivo de la prisión preventiva (World Prison Brief, 2025; Bergman, 2018; BID, 2023).

Además, la población privada de su libertad en ALC presenta un marcado sesgo socioeconómico. Estudios comparativos muestran que las personas encarceladas tienen niveles educativos significativamente inferiores a los de la población general y provienen en gran medida de sectores con trayectorias

Figura 6.7 Los altos niveles de impunidad persisten en varios países de ALC



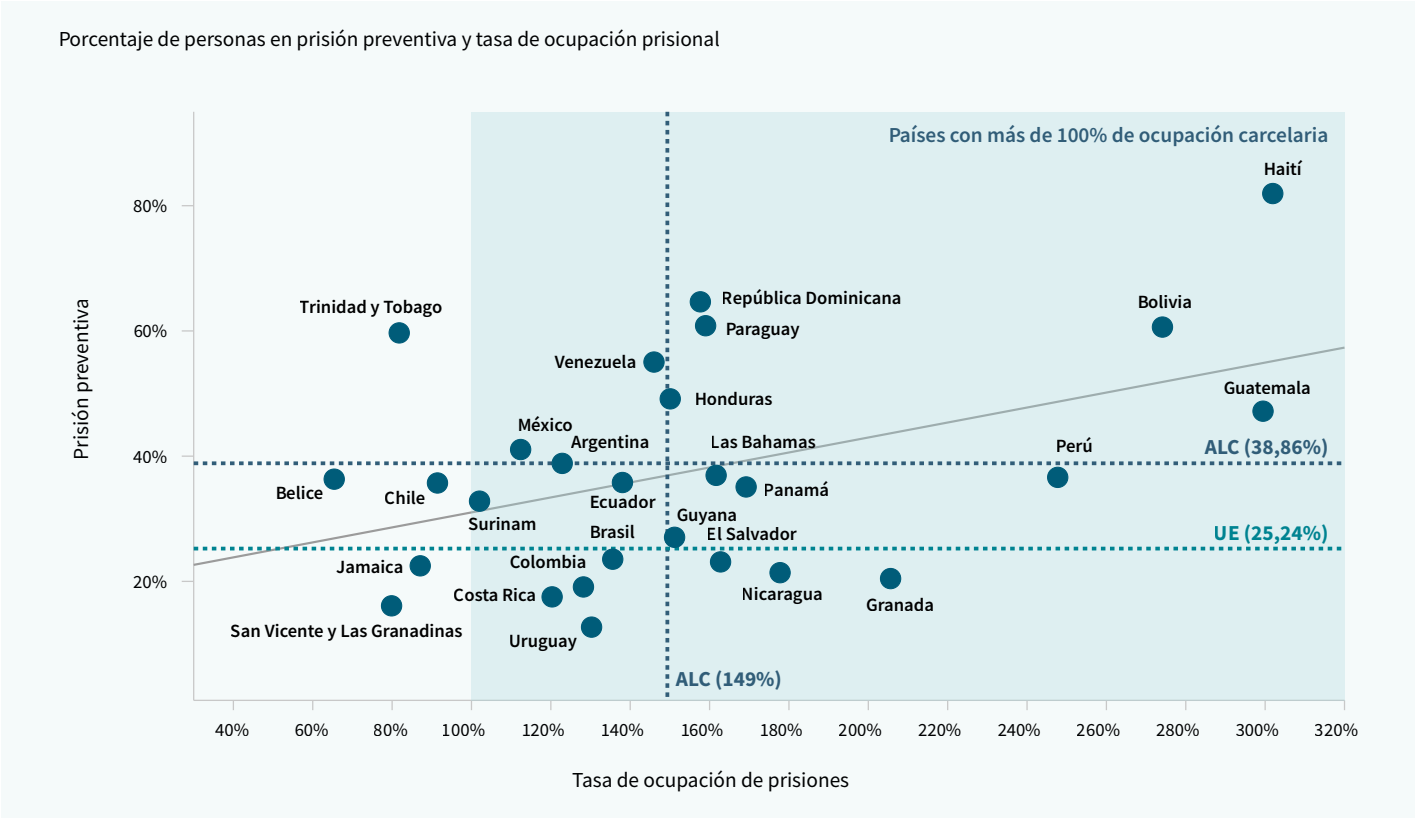
Notas: El Índice global de impunidad 2024 se enfoca en el análisis de los sistemas de seguridad, justicia y derechos humanos, con énfasis en su desempeño funcional y estructural. El rango de medición se compone de una escala que inicia en el cero indicando la inexistencia de impunidad, hasta el cien como valor que refleja el máximo nivel posible de impunidad que puede alcanzar cada país.
Fuente: Cálculos del PNUD a partir del Índice Global de Impunidad (Universidad de las Américas Puebla, 2024).

laborales precarias o informales (Bergman, 2018; BID, 2023). Esta desigualdad se acentúa en la fase de la prisión preventiva, donde el acceso limitado a una defensa legal y las dificultades para acreditar condiciones de arraigo –como domicilio estable, empleo formal o fianzas– incrementan la probabilidad de permanecer detenido durante el proceso judicial.

Cuando las cárceles presentan sobrepoblación crónica, déficits de control interno o se convierten en centros de coordinación de actividades ilícitas, la capacidad del Estado para ejecutar sanciones se ve comprometida. En varios países de la región, los sistemas penitenciarios han funcionado como nodos de mando y articulación criminal, han proyectado su poder hacia el exterior y han consolidado jerarquías organizativas (UNODC, 2024c; World Prison Brief, 2025). En tales contextos, la prisión deja de operar exclusivamente como un espacio de cumplimiento de penas y pasa a reflejar las limitaciones del Estado para ejercer el control coercitivo incluso dentro de sus propias instalaciones.

Frente a estas debilidades, algunos Estados han recurrido crecientemente a la participación excepcional de fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. La militarización puede aumentar la capacidad operativa inmediata frente a organizaciones altamente armadas, pero también evidencia las limitaciones estructurales de las instituciones policiales civiles. Cuando la intervención militar sustituye en lugar de fortalecer las capacidades civiles permanentes, el ejercicio del monopolio legítimo de la violencia se vuelve más dependiente de respuestas excepcionales que de instituciones ordinarias y profesionalizadas. Así, la presión del crimen organizado sobre la capacidad coercitiva del Estado no se reduce a una competencia de armamento y violencia, sino que involucra la solidez institucional del entramado policial, judicial y penitenciario que sustenta la coerción legítima en una democracia.

Figura 6.8 **Prisiones rebasadas y el uso generalizado de la prisión preventiva**



Fuente: Cálculos del PNUD con base a World Prision Brief (2025).

Capacidad administrativa

La capacidad administrativa se refiere a la habilidad del Estado para gestionar las políticas públicas, proveer servicios y mantener una presencia institucional efectiva en todo su territorio. A diferencia de la capacidad coercitiva —centrada en el uso legítimo de la fuerza— esta dimensión involucra la implementación cotidiana de normas, programas y funciones públicas. En contextos de expansión del crimen organizado, dicha capacidad puede verse erosionada cuando organizaciones ilícitas median en los conflictos locales, condicionan el acceso a actividades económicas o interfieren en la ejecución de las políticas públicas. Fundación Carolina (2025) documenta que la reconfiguración reciente del crimen organizado en la región ha generado entornos donde las autoridades formales coexisten con estructuras ilícitas capaces de capturar o sustituir las funciones estatales en determinados territorios.

Esta erosión administrativa se manifiesta de manera particularmente visible en la gestión cotidiana de las actividades económicas y los programas públicos. En varias ciudades de Centroamérica, por ejemplo, pandillas como MS-13 o Barrio 18 han ejercido durante años el control sobre los mercados urbanos mediante esquemas de extorsión que condicionan el funcionamiento de los pequeños comercios, el transporte público y otras actividades económicas. A través de pagos obligatorios, restricciones territoriales y control de rutas o espacios comerciales, estas organizaciones terminan imponiendo reglas *de facto* sobre actividades que formalmente corresponden a las autoridades municipales (Arias, 2017; Dudley, 2020). En otros contextos, las investigaciones sobre gobernanza criminal han documentado cómo actores ilícitos pueden interferir en la implementación de los programas sociales o servicios públicos, mediando el acceso a beneficios estatales o condicionando su distribución en territorios bajo su influencia (Arias, 2017; Lessing, 2020). Estas dinámicas no necesariamente sustituyen al Estado, pero introducen intermediación criminal en procesos administrativos que deberían regirse por criterios legales y universales.

La erosión administrativa tampoco implica necesariamente la retirada total del Estado, sino la pérdida de autonomía operativa de sus funcionarios. En zonas de alta presencia criminal, los servidores públicos pueden enfrentar amenazas, rotación constante o presiones para adaptar sus decisiones técnicas a intereses ilícitos. Esta vulnerabilidad reduce la capacidad de aplicar regulaciones, realizar inspecciones o ejecutar

programas sociales. La coexistencia entre autoridad formal y poder criminal genera así formas de gobernanza híbrida en las que la implementación de las políticas depende de equilibrios informales más que de reglas impersonales (Sampó, 2021; Skarbek, 2024).

Finalmente, la fragmentación institucional y la débil coordinación entre los distintos niveles del gobierno amplifican estas vulnerabilidades. En varios países de la región, los gobiernos locales concentran funciones clave en materia de seguridad, regulación comercial y provisión de servicios, pero cuentan con capacidades limitadas frente a las economías ilícitas consolidadas. Esta asimetría facilita la captura administrativa a nivel subnacional y produce implementaciones desiguales de las políticas públicas a lo largo del territorio. Como resultado de ello, la presencia del Estado se vuelve heterogénea, lo que genera zonas donde la autoridad administrativa formal existe, pero su ejercicio efectivo está condicionado por estructuras criminales.

Capacidad extractiva

La capacidad extractiva se refiere a la habilidad del Estado para recaudar ingresos de manera regular y legítima, integrar las actividades económicas al sistema fiscal y sostener financieramente sus funciones coercitivas, administrativas y regulatorias. Históricamente, la construcción estatal estuvo estrechamente vinculada a la capacidad de extraer recursos; sin ingresos estables, la autoridad pública carece de base material para ejercer el poder efectivo. En el contexto contemporáneo, la expansión del crimen organizado afecta esta dimensión no solo por los costos directos asociados a la violencia, sino también por la expansión de economías que operan parcial o totalmente al margen del sistema fiscal.

La proliferación de mercados ilícitos –lo que incluye minería ilegal, contrabando, narcotráfico y circuitos financieros clandestinos– genera flujos de acumulación económica que escapan al control tributario. En muchos casos, estas actividades se desarrollan en circuitos productivos y comerciales que permanecen fuera de los sistemas de registro, fiscalización y tributación estatal. Además, en territorios bajo influencia criminal, las organizaciones ilícitas pueden imponer esquemas de extorsión o cobros territoriales sobre actividades económicas legales e ilegales mediante el establecimiento de mecanismos paralelos de extracción de rentas. Estas prácticas no necesariamente sustituyen la recaudación estatal, pero sí introducen formas de competencia fiscal informal que alteran los incentivos económicos y debilitan la capacidad del Estado para integrar ciertas actividades al sistema tributario (UNODC, 2023c; Ojo Público, 2024).

A ello se suma el peso económico agregado del fenómeno. Los costos directos del crimen y la violencia en ALC alcanzaron el 3,44% del PIB regional en 2022 (Perez-Vincent *et al.*, 2024), lo que generó una presión sostenida sobre los recursos fiscales y obligó a reorientar el gasto público hacia respuestas de seguridad de corto plazo. Esta combinación –expansión de economías fuera del sistema fiscal, competencia extractiva ilícita y aumento del gasto reactivo– limita el margen fiscal del Estado y reduce su capacidad para financiar las políticas de desarrollo, el fortalecimiento institucional y la provisión de bienes públicos.

Capacidad regulatoria

La capacidad regulatoria se refiere a la habilidad del Estado para establecer y hacer cumplir reglas generales e impersonales que ordenen la actividad económica y social. A diferencia de la capacidad administrativa –centrada en la implementación de políticas y la provisión de servicios– la dimensión regulatoria implica definir marcos normativos claros, supervisar los mercados y garantizar condiciones equitativas de competencia. En el contexto de la expansión del crimen organizado, esta capacidad se ve erosionada cuando la frontera entre legalidad e ilegalidad se vuelve difusa y las economías ilícitas se entrelazan con los sectores formales.

La diversificación de los mercados criminales hacia actividades extractivas, logísticas y financieras ha incrementado la interpenetración entre cadenas productivas legales e ilícitas (Dammert y Sampó, 2025; Fundación Carolina, 2025). En estos escenarios, empresas fachada, esquemas de lavado de activos y redes de intermediación permiten que recursos ilícitos circulen dentro de estructuras económicas formales. La capacidad del Estado para distinguir, supervisar y sancionar actividades ilegales se ve así limitada, no solo por falta de recursos, sino por la complejidad creciente de entramados híbridos.

Un componente central de esta erosión regulatoria es la expansión del lavado de activos, que permite la reintegración de recursos ilícitos en circuitos económicos formales. El uso de empresas fachada, transacciones inmobiliarias, comercio internacional sobrefacturado y mecanismos financieros complejos facilita la circulación de capitales de origen criminal dentro de sectores como construcción, minería, logística y servicios financieros. Diversos estudios de UNODC y organismos regionales advierten que, aunque las estimaciones varían debido a la naturaleza clandestina del fenómeno, los flujos financieros ilícitos asociados al crimen organizado representan montos significativos que distorsionan los mercados, erosionan la competencia y reducen la transparencia económica (UNODC, 2023b). Cuando los sistemas de supervisión financiera y control regulatorio no logran detectar o sancionar estas prácticas, la autoridad normativa del Estado se debilita, no solo frente al delito, sino frente al funcionamiento mismo de la economía formal.

Además, en determinados sectores estratégicos, la presencia criminal puede generar dinámicas de captura regulatoria, donde formalmente existen las normas, pero su aplicación es selectiva o incompleta. La supervisión financiera, el control de las actividades extractivas y la regulación del comercio se convierten en ámbitos de disputa donde la autoridad estatal compite con intereses ilícitos con alta capacidad de adaptación. Esta erosión regulatoria no implica necesariamente la ausencia de reglas, sino su debilitamiento práctico, lo que afecta la transparencia económica, la competencia y la sostenibilidad del desarrollo.

6.5 Impactos negativos del crimen en el desarrollo humano

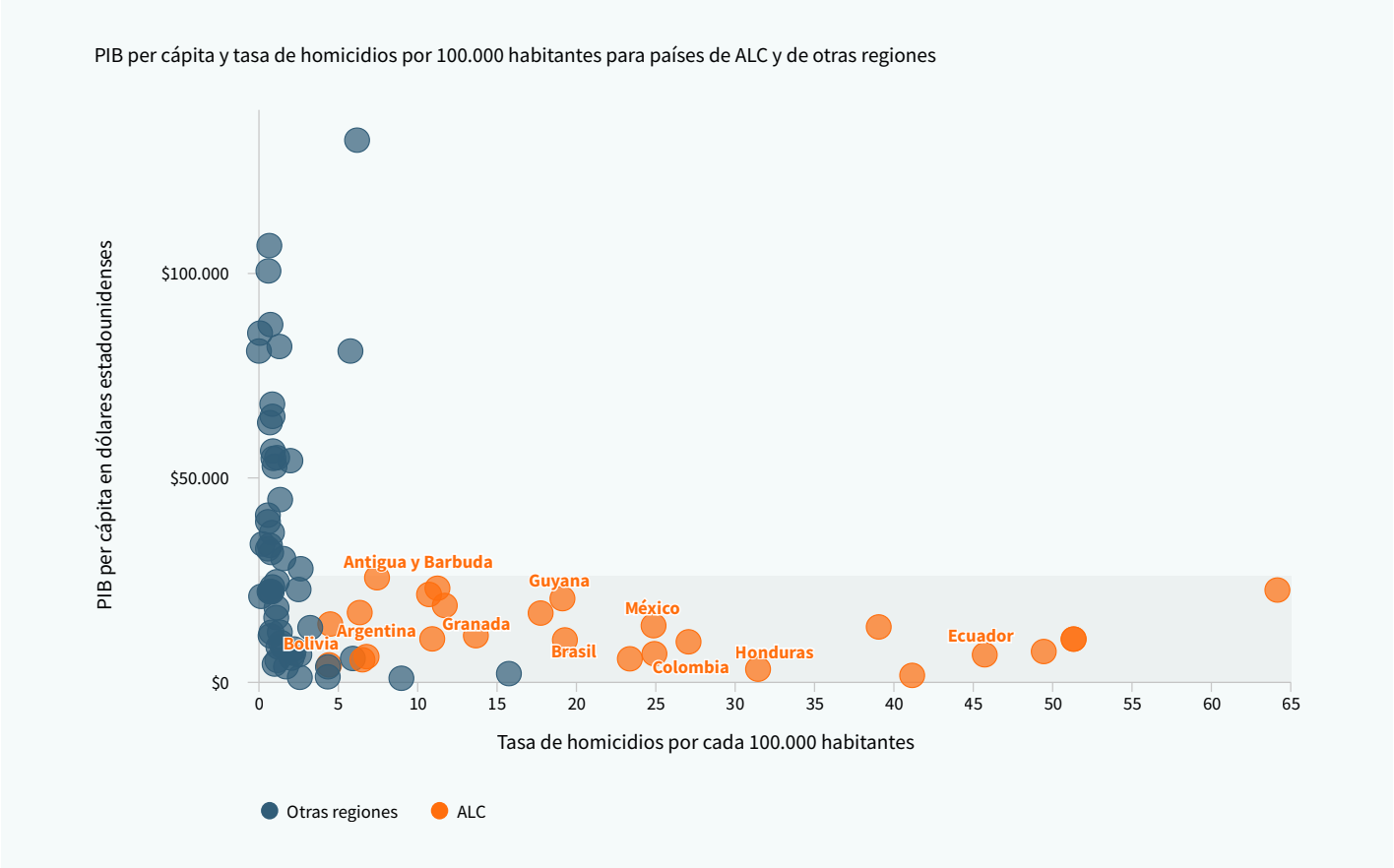
El vínculo entre crimen organizado y desarrollo humano no es unidireccional. Si bien los contextos de pobreza, desigualdad territorial y exclusión institucional pueden facilitar la expansión de las economías ilícitas, la presencia sostenida de la violencia criminal y los mercados ilegales también limita las oportunidades económicas, erosiona el capital humano y social, y reproduce las vulnerabilidades. La evidencia comparada sugiere que los altos niveles de violencia se asocian con un menor crecimiento económico y una menor productividad, lo que afecta particularmente a aquellos territorios con menor capacidad institucional (Perez-Vincent *et al.*, 2024; UNODC, 2023b).

Más allá de su magnitud fiscal, los costos directos del crimen y la violencia implican desvíos de recursos desde la inversión social hacia el gasto reactivo en seguridad, así como mayores primas de riesgo para la actividad productiva. Diversos estudios han demostrado que la violencia reduce la inversión privada, incrementa los costos logísticos y afecta las decisiones empresariales, con consecuencias sobre el empleo y el dinamismo local.

El impacto es territorialmente desigual. Las investigaciones sobre la región muestran que aquellos municipios expuestos a violencia asociada a economías ilícitas experimentan trayectorias de desarrollo más frágiles, con efectos sobre la acumulación del capital humano y la movilidad social (Dell, 2015; Enamorado *et al.*, 2016). Estos efectos tienden a concentrarse en periferias urbanas, corredores estratégicos y zonas extractivas donde confluyen economías ilícitas y debilidad estatal.

La dimensión generacional y de género también es crítica. En este entorno, los jóvenes enfrentan una doble vulnerabilidad. Por un lado, concentran las tasas más altas de victimización por homicidio en la región, mientras que la violencia es una de las principales causas de muerte entre hombres de 15 a 29 años

Figura 6.9 Los países de ALC presentan tasas de homicidios más altas en comparación con países de otras regiones con niveles de ingreso semejantes



Nota: Para el PIB se utilizaron datos del año 2023, a fin de asegurar la comparabilidad con la información disponible sobre víctimas de homicidio por país.
Fuente: Cálculos del PNUD con base a UNODC (2023b) y Banco Mundial (2025).

en ALC (OPS, 2019). Por otro, en contextos caracterizados por la exclusión educativa, el desempleo juvenil y la baja movilidad social, la presencia sostenida de economías ilícitas amplía la exposición a dinámicas de reclutamiento y socialización en entornos criminales. Las mujeres enfrentan riesgos diferenciados en contextos de violencia estructural, lo que incluye la violencia feminicida persistente documentada por la CEPAL (2024).

En conjunto, estos elementos muestran que el crimen organizado no solo prospera en entornos de desigualdad, sino que contribuye activamente a reproducirlos, y configura un círculo en el cual el deterioro institucional, la exclusión social y las economías ilícitas se refuerzan mutuamente.

6.6 Dinámicas de retroalimentación y equilibrios de bajo desempeño

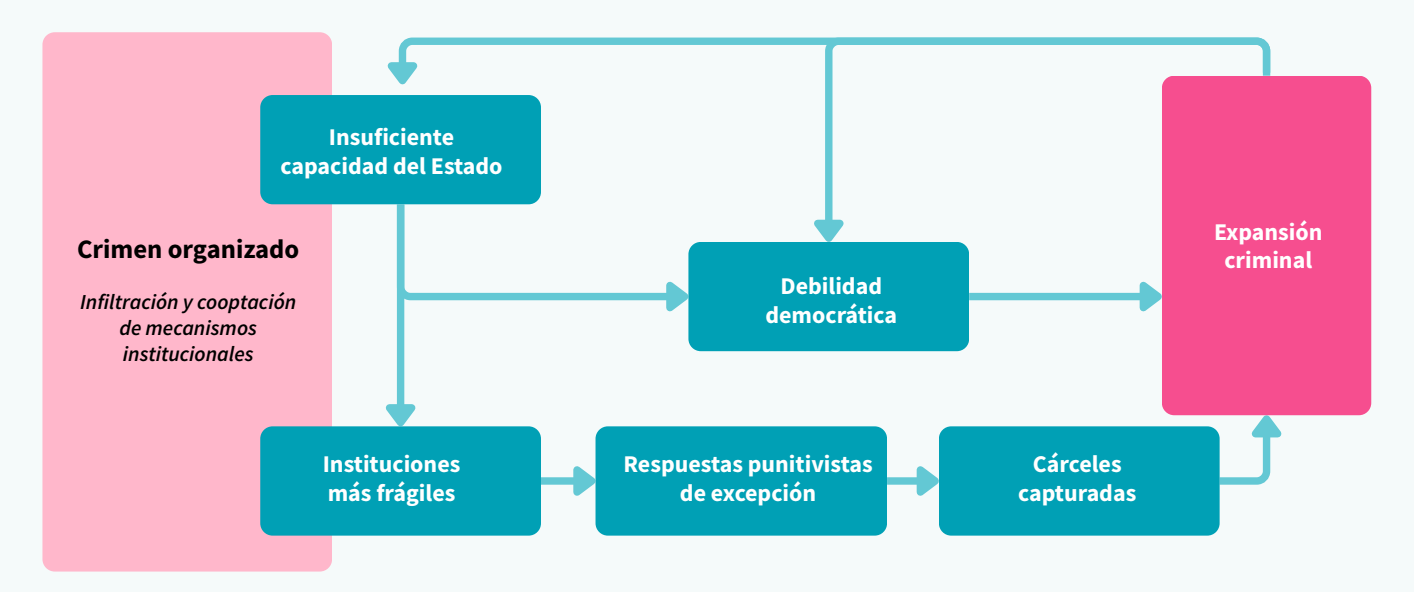
Esta sección examina cómo los impactos del crimen organizado sobre la democracia, la capacidad estatal y el desarrollo humano no operan de manera aislada, sino que se articulan en dinámicas de retroalimentación que pueden consolidar un bajo y frágil equilibrio institucional. Lejos de tratarse de efectos lineales, los tres vértices del triángulo se condicionan mutuamente y configuran círculos viciosos donde la exclusión social, la debilidad estatal y el deterioro democrático se refuerzan recíprocamente.

El punto de partida suele encontrarse en aquellos territorios donde las oportunidades económicas formales son limitadas y la presencia estatal es baja o desigual. En estos contextos, la persistencia de la pobreza, la desigualdad territorial y la exclusión juvenil amplía la vulnerabilidad frente a las economías ilícitas. Entonces, las redes criminales pueden llenar los vacíos de protección, "regular" las economías locales, proveer pseudoservicios y arbitrar en conflictos. Esta forma de gobernanza criminal no elimina al Estado, pero desplaza y condiciona su autoridad, lo que genera arreglos híbridos en los que la coerción y la regulación informal compiten con las instituciones formales (Dammert y Sampó, 2025).

Una vez consolidadas, estas dinámicas erosionan la capacidad estatal. La disputa por el monopolio de la coerción debilita la autoridad pública; la cooptación administrativa reduce la autonomía institucional; la expansión de mercados paralelos afecta la capacidad extractiva; y la interpenetración entre economías legales e ilegales deteriora la capacidad regulatoria. Este debilitamiento no implica necesariamente la ausencia del Estado, sino su ejercicio condicionado. La autoridad formal persiste, pero se ve restringida su capacidad efectiva para garantizar derechos y aplicar reglas.

El debilitamiento estatal tiene, a su vez, consecuencias democráticas. La infiltración del financiamiento ilícito, la violencia selectiva contra los líderes sociales y la injerencia en los procesos electorales alteran la representación y distorsionan la competencia política. La intimidación a periodistas y defensores reduce la deliberación pública, mientras que la baja confianza institucional puede aumentar la tolerancia hacia formas de regulación criminal percibidas como más inmediatas o eficaces. En este entorno, la debilidad democrática facilita nuevas expansiones criminales, con lo cual se cierra un segundo circuito de retroalimentación.

Figura 6.10 **Retroalimentaciones negativas entre violencia, exclusión y respuestas estatales frágiles**



Fuente: Elaboración propia.

Cuando se enfrenta la presión del crimen organizado con reformas coherentes, sostenidas y articuladas entre democracia, Estado y desarrollo humano, esta puede convertirse en un catalizador para consolidar instituciones más resilientes y una convivencia democrática más robusta.

Frente a este deterioro, los Estados pueden recurrir a respuestas excepcionales o punitivas. El uso prolongado de la militarización de la seguridad pública, los estados de excepción o la ampliación masiva de la detención preventiva puede generar reducciones temporales de ciertos indicadores de violencia. Sin embargo, si estas medidas no se acompañan de la profesionalización policial, el control civil efectivo y mecanismos robustos de rendición de cuentas, pueden debilitar la certeza legal y erosionar las garantías fundamentales (PNUD, 2025). Asimismo, en sistemas penitenciarios sobreocupados y con déficits estructurales de gestión, las cárceles pueden convertirse en centros de coordinación y consolidación de redes criminales, lo que refuerza su capacidad organizativa (UNODC, 2024c; World Prison Brief, 2025).

Cuando estos procesos se consolidan, se configura un equilibrio de bajo desempeño en el que la violencia, la captura institucional, la exclusión social y las respuestas estatales frágiles se refuerzan mutuamente. No se trata de una trayectoria inevitable ni homogénea en toda la región. Sin embargo, cuando convergen alta violencia, baja capacidad institucional y desarrollo limitado, la probabilidad de consolidación de estos equilibrios aumenta significativamente. Comprender estas dinámicas de retroalimentación es esencial para identificar no solo la profundidad del desafío, sino también los puntos de intervención capaces de romper el ciclo.

6.7 De la presión a la oportunidad: cómo romper el equilibrio de bajo desempeño

La presión que ejerce el crimen organizado sobre las democracias de ALC no solo ha intensificado los desafíos en materia de seguridad, sino que ha acelerado su centralidad en la discusión pública y política. La magnitud y transversalidad del fenómeno lo han convertido en un problema prioritario para actores de distinto signo ideológico, al evidenciar que sus efectos ya no son sectoriales ni territoriales, sino sistémicos. La violencia, la extorsión, la captura institucional y el lavado de activos atraviesan procesos electorales, mercados formales, dinámicas comunitarias y cadenas productivas, lo cual reduce el margen para tratar el fenómeno como periférico o acotado.

En este sentido, la expansión del crimen organizado funciona también como un revelador estructural. Es decir, expone déficits acumulados de todos los aspectos en la construcción de la vida en común: Estados cruzados por intereses particulares y con presencia y capacidad territorial limitada y desigual, legitimidad política y confianza social erosionada, persistentes brechas de desigualdad económica y trampas de pobreza crónica. Allí donde la provisión de bienes públicos se ha visto fragmentada, la confianza social es baja y las oportunidades de movilidad económica son restringidas, las economías ilícitas encuentran condiciones favorables para arraigarse y prosperar. La gravedad del fenómeno obliga, así, a mirar de frente las debilidades institucionales y sociales que han permanecido irresueltas. Pocos problemas como el crimen organizado exponen de manera tan transparente las deudas de toda nuestra articulación como sociedad.

Las dinámicas descritas a lo largo del capítulo muestran cómo estos déficits pueden articularse en círculos viciosos. La exclusión y el desarrollo humano limitado amplían la vulnerabilidad territorial frente a las economías ilícitas; la expansión criminal erosiona la capacidad coercitiva, administrativa, extractiva y regulatoria del Estado; y el debilitamiento estatal deteriora la calidad democrática mediante la captura, violencia selectiva y distorsión de la competencia política. A su vez, las respuestas estatales basadas exclusivamente en medidas excepcionales y punitivas —si no se institucionalizan bajo control civil y con rendición de cuentas— pueden debilitar el Estado de derecho y reforzar las redes criminales, especialmente con sistemas penitenciarios sobreocupados. Cuando estos procesos se consolidan, se configura un equilibrio de bajo desempeño en el que violencia, captura institucional y exclusión social se refuerzan mutuamente.

Romper este equilibrio exige actuar simultáneamente sobre los tres vértices del triángulo democracia–Estado–desarrollo humano. Es un problema sistémico y complejo que parece exigir un nuevo gran pacto social. Sin embargo, es posible tener un enfoque menos comprensivo y quizá políticamente más viable. Es necesario encontrar puntos nodales estratégicos que, al desatarse, puedan generar repercusiones positivas en otros elementos disfuncionales del sistema. Crear un círculo virtuoso específico en alguno de esto nodos puede causar efectos expansivos sobre el triángulo en su conjunto. La relevancia y efectividad de cada uno de estos puntos nodales puede variar según el tipo de gobernanza criminal predominante y las condiciones institucionales y sociales de cada territorio. La tabla 6.2 resume algunas de estas puertas de entrada disponibles.

Estas transformaciones no son únicamente técnicas; son profundamente políticas. Requieren liderazgos democráticos, coaliciones sociales amplias y continuidad más allá de los ciclos electorales. El objetivo no es suprimir el conflicto ni eliminar la polarización inherente a las sociedades plurales, sino fortalecer la agencia de los actores democráticos para procesar las tensiones dentro de marcos institucionales sólidos. Cuando se enfrenta la presión del crimen organizado con reformas coherentes, sostenidas y articuladas entre democracia, Estado y desarrollo humano, puede convertirse en un catalizador para consolidar instituciones más resilientes y una convivencia democrática más robusta.

Tabla 6.2 Palancas de transformación sistémica

Punto nodal	Intervenciones clave	Efecto sistémico
1. *Follow the money* (finanzas ilícitas y financiamiento político)	• Fortalecer unidades de inteligencia financiera (UIF) • Interoperabilidad entre autoridades electorales, fiscalías y UIF • Trazabilidad de donaciones y gasto electoral • Supervisión de la contratación pública postelectoral	Reduce la conversión de poder económico ilícito en poder político y limita la captura de instituciones democráticas.
2. Control de territorios estratégicos (puertos, fronteras y nodos logísticos)	• Agencias interinstitucionales de control portuario • Digitalización y modernización aduanera • Sistemas de análisis de riesgo en comercio exterior • Supervisión reforzada en corredores fronterizos y *hubs* logísticos urbanos	Reduce la capacidad operativa del crimen organizado al interrumpir los flujos logísticos clave sin requerir intervenciones territoriales masivas.
3. Profesionalización policial con énfasis en su capacidad de investigación	• Fortalecimiento de las unidades especializadas de investigación criminal • Desarrollo de capacidades de inteligencia financiera • Análisis de redes criminales y coordinación con las fiscalías • Formación técnica en investigación compleja	Reduce la impunidad y fortalece la credibilidad institucional al mejorar la capacidad del Estado para desarticular las redes criminales.
4. Reforma penitenciaria estratégica	• Separación de liderazgos criminales dentro del sistema penitenciario • Bloqueo de comunicaciones ilícitas desde prisión • Profesionalización de la gestión penitenciaria • Sistemas de control y monitoreo institucional • Procesos de efectivos de reinserción social	Reduce la coordinación y reproducción de redes criminales desde las cárceles y limita su capacidad de mando.
5. Protección de la esfera pública	• Sistemas de protección para periodistas y líderes sociales • Fiscalías especializadas en violencia política • Monitoreo y prevención de la violencia electoral • Mecanismos de alerta temprana y protección territorial	Protege la deliberación democrática, reduce la intimidación política y preserva las condiciones básicas de competencia electoral.

Fuente: Elaboración propia.

Notas

1. El término “pax mafiosa” se acuñó en Italia para describir las componendas entre cabecillas de grupos criminales, en ocasiones incitadas por las autoridades, dirigidas a reducir el uso de la violencia a partir de acuerdos de distribución del territorio que controlan (Chinchilla, 2024).
2. Se calcula el costo directo del crimen en tres áreas: pérdida de capital humano (costos del tiempo productivo perdido como resultado de crímenes no letales, homicidios y encarcelamientos), gastos en mitigación del crimen por parte de las empresas y gasto público en prevención del crimen y justicia penal. En 2022, los gastos en seguridad por parte de las empresas privadas representaron el 47% del costo total del crimen, mientras que el gasto estatal en prevención del crimen representó el 31% y la pérdida de capital humano, el 22%.

Referencias

Alvarado, N. y Vélez Grajales, V. (2019). *Prisiones en América Latina: Diagnóstico y costos sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Arias, E. D. (2017). *Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press.

Artículo 19 (2023). *Silencio forzado: desplazamiento interno de periodistas en México*. Ciudad de México: Artículo 19.

Bagley, B. M. y Walker, W. O. III (Eds.). (1994). *Drug trafficking in the Americas*. University of Miami North-South Center Press.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2023). *The costs of crime and violence in Latin America and the Caribbean* (2023 update). Washington, DC: IDB.

Bergman, M. (2018). *More money, more crime: Prosperity and rising crime in Latin America*. Oxford University Press.

Chinchilla, L. (2024). *Seguridad ciudadana y convivencia pacífica en América Latina y el Caribe*. Documento de trabajo preparado para los diálogos promovidos por CAF y PNUD.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2024). *Femicidal Violence in Figures Bulletin. Latin America and the Caribbean – Nº 4: Towards substantive gender equality and the care society: acting with urgency to ensure women's and girls' right to a life free from violence*. https://oig.cepal.org/en/documento/femicidal-violence-figures-bulletin-latin-america-and-caribbean-no4-towards-substantive

Committee to Protect Journalists (2023). *Annual Report 2023*. https://cpj.org/wp-content/uploads/2023/10/CPJ_AR_2023_11.pdf

Dammert, L., y Sampó, C. (2025). *What do we know about organized crime in Latin America and the Caribbean? Trends, definitions and risks for democracy*. Regional Human Development Report 2025 Background Paper. No. 46 UNDP LAC Working Paper Series.

Dammert, L., Croci, G. y Frey, A. (2024). *¿Por qué tanta violencia homicida en América Latina? Caracterizando el fenómeno y expandiendo su marco de interpretación*. Documentos de Trabajo, Fundación Carolina (94). https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2024/02/DT_FC_94-1.pdf

Data Cívica (2023). *Votar entre balas: Violencia política en México*. Data Cívica. https://datacivica.org

Dell, M. (2015). Trafficking networks and the Mexican drug war. *American Economic Review*, *105*(6), 1738–1779. https://doi.org/10.1257/aer.20121643.

Dudley, S. (2020). MS-13: The Making of America's Most Notorious Gang. Hanover Square Press

Durán Martínez, A. (2015). *The politics of drug violence: Criminals, cops, and politicians in Colombia and Mexico*. Oxford University Press.

Enamorado, T., López-Calva, L. F. y Rodríguez-Castelán, C. (2016). Income inequality and violent crime: Evidence from Mexico's drug war. *Journal of Development Economics*, *120*, 128–143. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.12.004

Ferreira, M. y Richmond, O. P. (2021). Hybrid governance and crime. *Journal of Intervention and Statebuilding*, *15(1)*, 1–19.

Fundación Carolina (2025). *Seguridad en América Latina y el Caribe: crisis, crimen organizado y debilitamiento institucional*. [Documento de trabajo].

GI-TOC (Global Initiative Against Transnational Organized Crime) (2023). *Global Organized Crime Index 2023*. Geneva: GI-TOC.

GI-TOC (Global Initiative Against Transnational Organized Crime) (2024). *Global Organized Crime Index 2024*. Geneva: GI-TOC.

Global Witness (2024). *Defending the defenders*.

Igarapé Institute (2021). *Environmental crime and its impact on security*.

InSight Crime (2016). *Illegal gold mining in Peru*. InSight Crime.

InSight Crime (2024). *Homicide roundup 2024*. InSight Crime.

Integralia Consultores (2024). *Violencia política en México: Informe del proceso electoral 2023–2024*.

INTERPOL (2022). *Illegal mining: Global threat assessment*. Lyon: INTERPOL.

Jerez, A. (2018). Clientelismo armado y competencia electoral. Bogotá: Universidad de los Andes.

LAPOP Lab (2023). *Barómetro de Las Américas. Datos (2010-2023). Centro para la Democracia Global. Vanderbilt University*. www.vanderbilt.edu/lapop

Latinobarómetro (2025). *Base de datos de Latinobarómetro (2008- 2024)*. http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

Le Clercq, J. A., y Cháidez, A. (2025). *Índice Global de Impunidad 2024: Midiendo el alcance de la impunidad global*. Universidad de las Américas Puebla. https://www.udlap.mx/APII/files/indices/IGI-global-2024-UDLAP.pdf

Lessing, B. (2020). Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*, *19*(3), 1–20. https://doi.org/10.1017/s1537592720001243

Luna, J. P., y Feldmann, A. E. (2025). *Criminalidad y democracia en América Latina*. IDEA Internacional. DOI https://doi.org/10.31752/idea.2025.89

Maloney, W., Meléndez, M. y Morales, R. (2025). *Organized crime, violence, and development in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank.

Mazzuca, S. L. y Munck, G. L. (2020). *A middle-quality institutional trap: Democracy and state capacity in Latin America*. Cambridge University Press.

Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, *25*(2), 185–213.

MOE (Misión de Observación Electoral) (2023). *Mapa de riesgo electoral y violencia política en Colombia 2023*. MOE Colombia. https://moe.org.co

Moncada, E. (2022). Resisting extortion: Victims, criminal organizations, and state response in Mexico. Cambridge University Press.

North, D. C., Wallis, J. J. y Weingast, B. R. (2009). *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press.

O'Donnell, G. (1993). On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries. *World Development*, 21(8), 1355–1369. https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90048-E.

Ojo Público (2024). *Las rutas del oro sucio*.

OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2019). *Violencia juvenil*. https://www.paho.org/es/temas/violencia-juvenil

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2025). "Illicit flows of gold concentrates in the maritime space", OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/2beb54ce-en.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2013-2014.* Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2024c). *Protestas, derechos humanos y prevención de conflictos* (Serie PDS No. 49).

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Bajo presión: Recalibrando el futuro del desarrollo humano en América Latina y el Caribe*.

PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), e INTERPOL (Organización internacional de policía criminal) (2016). *The Rise of Environmental Crime: A growing threat to natural resources peace, development and security*. PNUMA. https://wedocs.unep.org/items/f1e192f5-8879-4e06-9d13-92d44392ebb6

Perez-Vincent, S. M., Puebla, D., Alvarado, N., Mejía, L. F., Cadena, X., Higuera, S., y Niño, J. D. (2024). Los costos del crimen y la violencia: ampliación y actualización de las estimaciones para América Latina y el Caribe. *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*. https://doi.org/10.18235/0013238

Reporteros Sin Fronteras (2024). *Balance 2024*. https://www.rsf-es.org/wp-content/uploads/2024/12/BALANCE-RSF-2024.pdf

Sampó, C. (2017). Una aproximación al crimen organizado en América Latina: definiciones, manifestaciones y algunas consecuencias. En C. Sampó & V. Troncoso (Eds.), *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

Sampó, C. (2021). Una aproximación teórica al concepto de gobernanza criminal en América Latina. En S. Alda (Ed.), *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina*. Real Instituto Elcano.

Sampó, C., y Troncoso, V. (2023). Cocaine trafficking from non-traditional ports: Examining the cases of Argentina, Chile and Uruguay. *Trends in Organized Crime*, *26*, 235–257. https://doi.org/10.1007/s12117-021-09441-y

Sergi, A. y Storti, L. (2021). Shaping space: A conceptual framework on the connections between organised crime groups and territories. *Trends in Organized Crime*, *24*, 137–151. https://doi.org/10.1007/s12117-021-09415-0

Skarbek, D. (2024). The political economy of criminal governance. *Public Choice*, *200*(1). https://doi.org/10.1007/s11127-024-01147-3.

SIP (Sociedad Interamericana de Prensa) (2022). *Índice Chapultepec 2022: Libertad de expresión y de prensa en las Américas*. Miami: SIP.

Sozzo, M. (2017). The renaissance of the political economy of punishment from a comparative perspective. En K. Reiter & A. Koenig (Eds.), *The political economy of punishment today: Visions, debates and challenges* (pp. 35–58). Routledge.

Tilly, C. (1990). *Coercion, capital, and European states, AD 990–1990*. Blackwell.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2023a). *Global report on cocaine 2023*. United Nations.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2023b). *Global study on homicide 2023*. United Nations.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2023c). *Transnational Organized Crime Threat Assessment for Latin America and the Caribbean 2023*. United Nations

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2024a). *World drug report 2024*. United Nations.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2024b). *Illicit markets and environmental crime*. United Nations.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2024c). *Prison management metrics in Latin America and the Caribbean*. United Nations.

Weber, M. (1946). Politics as a vocation. En H. H. Gerth & C. Wright Mills (Eds. y Trans.) *From Max Weber: Essays in sociology* (pp. 77–128). Oxford University Press.

World Prison Brief (2025). *Prison data: Latin America and the Caribbean*. Institute for Crime & Justice Policy Research.



Capítulo 7.

La migración y el desplazamiento interno en América Latina y el Caribe

7.1 Los flujos migratorios como eje de tensión democrática en ALC

En los últimos años, la migración ha adquirido una presencia creciente en el debate y las agendas electorales. También en las discusiones sobre sus efectos en la democracia y en sus resultados. Las preocupaciones, sin embargo, no son homogéneas. En algunos países de América Latina y el Caribe (ALC), la atención pública y política se concentra en la salida masiva de personas y en las condiciones que empujan a la población a emigrar. En países que son de destino o de tránsito, en cambio, el debate electoral se orienta hacia la gestión de los flujos migratorios y la integración de quienes llegan. La centralidad del tema se refleja incluso en la política de Estados Unidos, donde la migración ocupó un lugar central en la más reciente elección presidencial, aunque el énfasis se situó principalmente en el control de la frontera y la recepción de migrantes (The White House, 2025). En distintos contextos, por lo tanto, la movilidad humana se ha convertido en un eje estructurante de la competencia y dinámica democrática.

La movilidad humana, la democracia, las capacidades del Estado y el desarrollo humano interactúan y se transforman mutuamente. Por un lado, la migración influye en la estructura demográfica, en la cohesión social, en las formas de representación y participación política. También redefine las demandas de políticas públicas, lo que afecta tanto la calidad como la efectividad de las instituciones democráticas. Por otro lado, la democracia, las capacidades del Estado y el desarrollo humano inciden en los movimientos migratorios: pueden incentivar o reducir la salida de población, atraer o disuadir la llegada de migrantes, y facilitar o dificultar la integración de quienes llegan o regresan. Esta relación bidireccional implica que los cambios en la movilidad humana pueden erosionar o fortalecer la democracia, el Estado y el desarrollo humano en función del contexto político e institucional en que se desarrollen.

En las últimas décadas, la región ha experimentado una intensificación y diversificación de los flujos migratorios que ha reconfigurado profundamente el panorama regional. La migración en ALC podría abrir oportunidades para ampliar la comunidad política, catalizar procesos de modernización institucional, fortalecer la resiliencia económica de los hogares y generar nuevas formas de participación transnacional. No obstante, en muchos casos, ese potencial no se cumple por la existencia de fragilidad institucional, polarización política y respuestas estatales que tienden a ser reactivas antes que estratégicas. Es así que en muchos países de ALC, lejos de consolidarse como un motor claro de fortalecimiento democrático, la movilidad humana está actuando como una presión que expone las vulnerabilidades estructurales de las democracias de la región.

Este capítulo examina cómo se configura esta tensión entre potencial y presión. La primera sección justifica la relevancia que la movilidad humana tiene en la interrelación entre democracia, Estado y desarrollo humano, que además sirve de encuadre al análisis de los primeros capítulos. La segunda sección presenta el panorama migratorio actual en ALC. La tercera desarrolla las manifestaciones particulares de la movilidad humana y profundiza en los mecanismos específicos mediante los cuales la emigración en las localidades de origen, la inmigración en las localidades de destino y el retorno inciden en la calidad democrática, las capacidades del Estado y el desarrollo humano, y son influenciados por ellos. Al final se proponen orientaciones de política pública destinadas a transformar la gestión migratoria en una estrategia de fortalecimiento institucional y cohesión democrática.

7.2 La migración y el triángulo democracia, desarrollo humano y Estado: una relación bidireccional

La relación entre movilidad humana y el triángulo conformado entre democracia, desarrollo humano y Estado en ALC es compleja y bidireccional. Los flujos migratorios pueden reconfigurar las agendas políticas, incidir en los debates y transformar los procesos políticos y las capacidades institucionales para gestionar la movilidad y garantizar derechos. Al mismo tiempo, las dinámicas de gobernanza y las capacidades estatales influyen profundamente en las decisiones, trayectorias y condiciones de movilidad de millones de personas en la región. Los niveles de libertad política, la vigencia de los derechos humanos, la capacidad estatal para garantizar seguridad y oportunidades, y la estabilidad de los regímenes influyen no solo en quién migra y por qué, sino también en cómo se desarrolla el proceso migratorio, qué riesgos se enfrentan durante el tránsito y qué posibilidades de integración existen al llegar a destino.

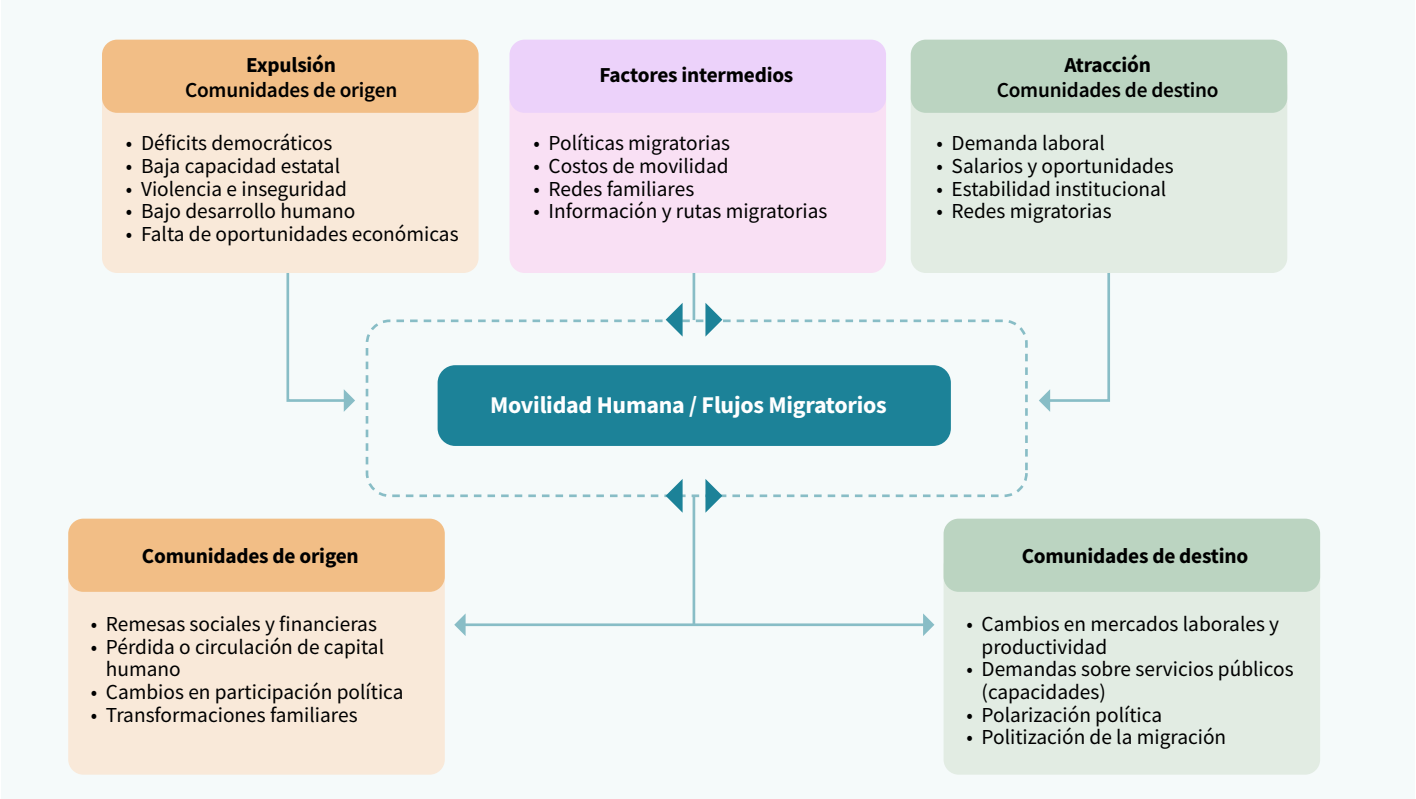
La movilidad humana ha sido objeto de interés en la literatura académica en diferentes ramas de conocimiento, las cuales han desarrollado diferentes teorías y modelos explicativos para clasificar y entender los factores que inciden en las decisiones de migración.[1] La clasificación de Lee (1966) desarrollada en "A *Theory of Migration*" agrupa las hipótesis que explican la decisión migratoria en factores sobre lugar de origen y de destino, obstáculos intervinientes y características personales. Dentro de este marco, la migración puede entenderse como el resultado de la interacción entre condiciones adversas o limitantes en los lugares de origen —factores de expulsión— y oportunidades percibidas en los lugares de destino —factores de atracción—, mediadas por barreras o facilitadores como los costos de movilidad, las políticas migratorias, la distancia o la disponibilidad de información, así como por las características individuales y familiares de quienes migran.

El enfoque anterior ha sido útil para numerosos estudios y análisis posteriores, y es una referencia clara y simplificada para agrupar los determinantes de la movilidad humana. No obstante, la literatura contemporánea ha ampliado este marco y ha incorporado el papel de las redes migratorias, las instituciones y las dinámicas transnacionales que configuran los sistemas migratorios actuales. La figura 7.1 utiliza este marco y agrupa algunos factores asociados con el triángulo conformado por democracia, desarrollo humano y Estado. Así, refleja algunos elementos que configuran esa relación con efectos diferenciados en las comunidades de origen y destino, los cuales a su vez pueden retroalimentar los propios determinantes de la movilidad.

Comprender estas interrelaciones es clave para interpretar los patrones actuales de desplazamiento, anticipar tendencias futuras y diseñar políticas que reduzcan las vulnerabilidades, fortalezcan la resiliencia y promuevan el avance del desarrollo humano tanto en los países de origen como en los de acogida. Aunque haya países que son al mismo tiempo lugares de partida y también de destino, los factores que impulsan la emigración no son los mismos que presionan e influyen en la inmigración (expulsión y atracción). Es decir, los mecanismos y efectos de la migración son distintos en las localidades de origen y de destino.

La relación entre emigración y el triángulo conformado por democracia, desarrollo humano y Estado es, por lo tanto, bidireccional y acumulativa. La debilidad institucional, la corrupción y el deterioro democrático pueden actuar como factores de expulsión, que aumentan la probabilidad de emigrar, especialmente cuando esto se combina con limitadas oportunidades económicas y restricciones en materia de derechos políticos. Al mismo tiempo, la diáspora

Figura 7.1 El fenómeno migratorio y su relación bidireccional con la democracia, el desarrollo humano y las capacidades estatales



Fuente: Elaboración propia.

emerge como un actor ambivalente. Por un lado, contribuye a mitigar los costos sociales y económicos mediante remesas y transferencias de ideas. Por otro lado, la salida de la población puede reducir las presiones internas por reformas y disminuir la diversidad de voces y la participación cívica en los países de origen (Khoudour, 2025).

En términos de desarrollo, la emigración también presenta efectos mixtos. Las remesas pueden traer mejoras significativas en cuanto a calidad de vida y constituir un flujo económico importante. Sin embargo, la salida de trabajadores, en particular jóvenes y calificados, implica la pérdida de capital humano (Khoudour, 2025).

Por otro lado, la inmigración reconfigura las dinámicas en los países de destino. Puede aportar mano de obra y contribuir al desarrollo económico. Al mismo tiempo, influye en las percepciones sociales, las agendas políticas y los debates electorales, especialmente en contextos polarizados (como se discute en el capítulo 4). También puede generar presiones sobre las capacidades estatales para responder a las nuevas demandas, y poner a prueba la gestión pública en contextos de cambios acelerados (Baudassé *et al.*, 2018; Cabra-Ruiz *et al.*, 2025; Khoudour, 2025).

Frente a narrativas cada vez más polarizadas y demandas ciudadanas que oscilan entre la solidaridad y el rechazo, los países de ALC enfrentan el desafío de articular respuestas que transformen la movilidad humana en una oportunidad para la integración, la modernización institucional y el desarrollo humano. La manera en que la región gestione estas presiones y potencialidades determinará si la inmigración se consolida como un factor de cohesión democrática y dinamismo económico, o como un eje de fragmentación social y disputa política.

7.3 El actual panorama migratorio de América Latina y el Caribe

La movilidad humana funciona como un mecanismo de afrontamiento para personas y familias que enfrentan riesgos económicos, sociales, políticos y ambientales. Aunque la mayoría migra por razones económicas, en busca de mejores empleos y salarios, las diferencias de ingresos entre regiones y los ciclos económicos no explican completamente los patrones migratorios en ALC.

Factores como instituciones inestables y la corrupción también impulsan la salida de población al generar condiciones económicas impredecibles, mayor inseguridad y una menor calidad de vida. Aunque la movilidad puede ser una respuesta a estos desafíos, también puede generar incertidumbre, tanto para las personas migrantes como para las comunidades de origen, tránsito y destino (Khoudour, 2025).

Las dinámicas y los cambios en los patrones migratorios regionales de las últimas décadas son la génesis de que la movilidad humana sea una presión emergente para la democracia que amerita ser analizada con profundidad. La manera en que la democracia y las instituciones estales reaccionan a esas presiones puede definir si los fenómenos se traducen en riesgos y vulnerabilidades o en oportunidades de desarrollo, sobre todo en ALC, que cuenta con una larga tradición migratoria.

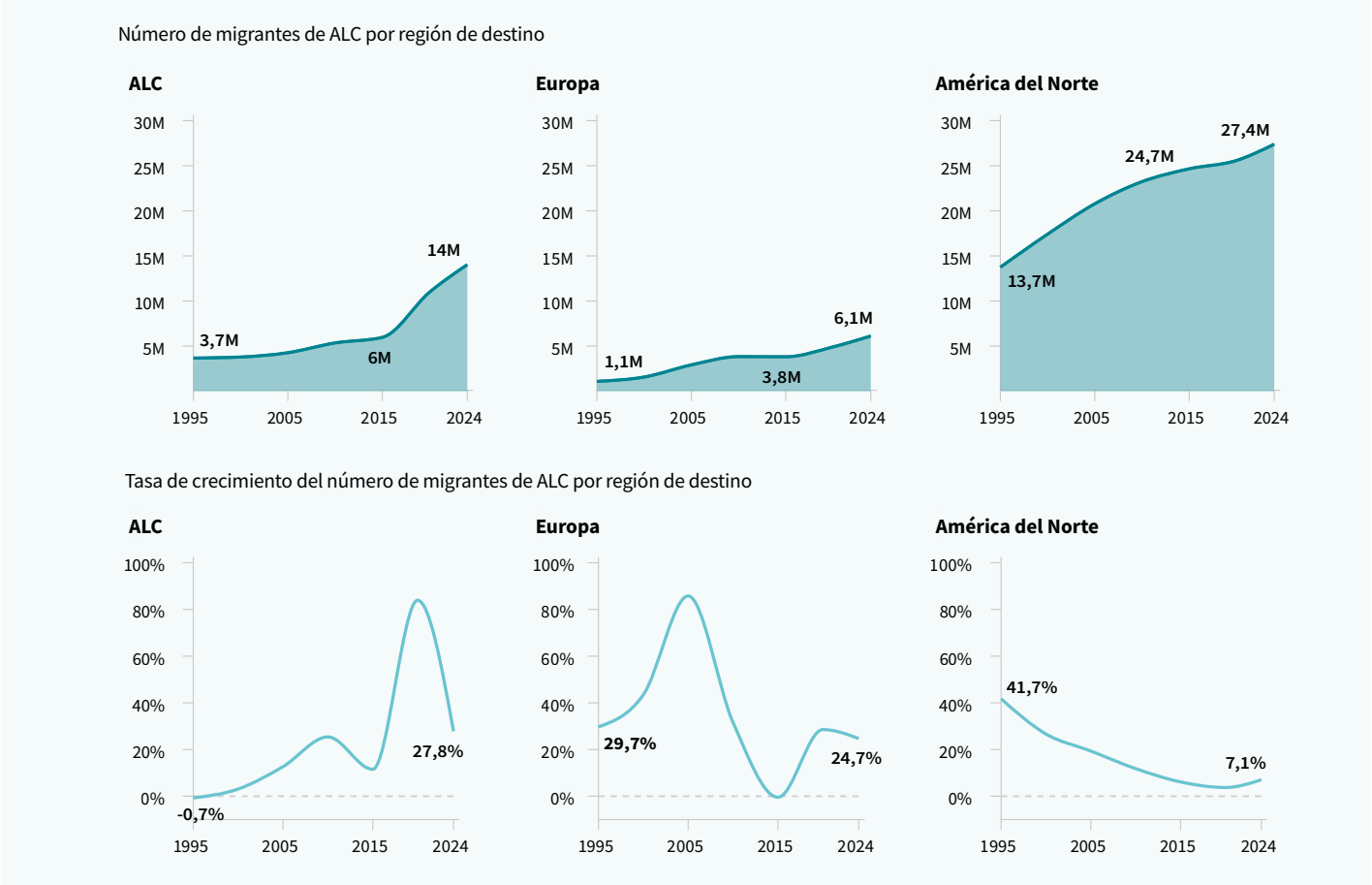
Durante décadas, ALC se caracterizó principalmente como una región de origen, con flujos orientados mayoritariamente hacia Estados Unidos y Europa (UN DESA, 2025). No obstante, en los últimos años este patrón se ha transformado de manera sustantiva. Sin dejar de registrar emigración extrarregional, la región se ha consolidado progresivamente como espacio de destino, tránsito y acogida, lo que evidencia un aumento significativo de la migración intrarregional y de los flujos sur–sur (OIM, 2024). Esta reconfiguración convive con dinámicas persistentes de desplazamiento interno y transfronterizo asociadas a violencia, crisis políticas y socioeconómicas, así como a desastres naturales y otros factores de vulnerabilidad. La movilidad humana en la región es hoy un fenómeno estructural, complejo y multidimensional (ACNUR, 2022; IDMC, 2024).

En 1990, la población migrante originaria de ALC cuyo destino era otro país de la región ascendía a 3,7 millones de personas. Para 2024, esta cifra se había casi cuadruplicado hasta alcanzar los 14 millones (UN DESA, 2025). El aumento más marcado se produjo entre 2015 y 2020, cuando la migración intrarregional creció un 84% y el número de migrantes pasó de 6 millones a 11 millones solo en ese período. Cada vez más personas migran a países vecinos, no a destinos extrarregionales.

Detrás de estos movimientos confluyen diversos factores. Por un lado, economías y democracias más estables han actuado como polos de atracción; por otro, las crisis políticas, la violencia, el deterioro institucional, la corrupción y el estancamiento económico han impulsado la salida de millones de personas. Al mismo tiempo, países de Europa y Norteamérica, tradicionalmente los principales destinos de la migración desde ALC, han adoptado posturas cada vez más restrictivas (PNUD y BID, 2023). A ello se suma, desde 2025, el endurecimiento de los controles migratorios y un aumento en las deportaciones –principalmente desde Estados Unidos–, lo que ha transformado las dinámicas de movilidad y ha incrementado los riesgos para las personas en tránsito. La literatura reciente añade a este panorama el debate sobre el impacto de las medidas coercitivas unilaterales, con visiones divergentes sobre su relevancia frente a los factores internos de gobernanza (Rodríguez, 2024; Bahar y Hausmann, 2025).

El caso venezolano ilustra la magnitud de este fenómeno. Al año 2024, 8,3 millones de personas habían dejado su hogar, y el 82% de ellas había encontrado refugio en otros países de la región (UN DESA, 2025; PNUD, 2025b). A esta ola migratoria se suman los ecos de otras marchas: las caravanas desde el norte de Centroamérica o la salida constante de personas desde países como Nicaragua o Cuba. En Haití, miles de personas han atravesado la región tras el terremoto de 2010 y en medio de una prolongada inestabilidad política. Además, persisten flujos

Figura 7.2 Cada vez más migrantes de ALC tienen como destino países dentro de la región



Fuente: Cálculos del PNUD basados en UNDESA International Migrant Stock (2025).

de emigración desde países como Colombia y Ecuador, que se mantienen activos pese a los cambios en el contexto regional. La movilidad regional es diversa, superpuesta y persistente.

En paralelo, el retorno ha adquirido una dimensión estructural, especialmente en Centroamérica. Países como Guatemala, Honduras y El Salvador concentran cientos de miles de retornos en los últimos años, muchos de ellos forzados. Sin embargo, el retorno no implica necesariamente reintegración. En numerosos casos, las personas regresan a territorios históricamente expulsores, con mercados laborales frágiles, servicios públicos limitados y escasas oportunidades económicas. Esto genera presiones adicionales sobre las capacidades estatales ya debilitadas.

El desplazamiento forzado interno añade otra capa de complejidad. El *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC) reporta que en 2024 había 9,6 millones de personas desplazadas a nivel interno en la región, un incremento de aproximadamente 3,3 millones respecto al año anterior (IDMC, 2025).[2] Se trata del nivel más alto registrado desde que existen mediciones comparables y equivale al 12% de la población desplazada forzosamente a nivel mundial. El 98% de los casos se atribuye a conflictos y violencia, mientras que el porcentaje restante responde a eventos meteorológicos extremos (IDMC, 2025).

La Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos ha advertido que la criminalidad organizada constituye un impulsor estructural del desplazamiento interno, especialmente en contextos de débil presencia estatal y control territorial fragmentado, donde grupos armados no estatales y redes ilícitas ejercen coerción y violencia sistemática sobre las comunidades (Gaviria Betancur, 2025a). Asimismo, el fenómeno presenta una creciente dimensión urbana: un número cada vez mayor de personas desplazadas se asienta en periferias metropolitanas y barrios informales caracterizados por la precariedad socioeconómica, la inseguridad y el riesgo de desplazamientos secundarios (Gaviria Betancur, 2025b).

Entre los impulsores de la migración forzada, el desplazamiento por desastres vinculados al clima también continúa siendo un factor determinante. El IDMC señala que tormentas,

inundaciones y otros eventos extremos generan millones de desplazamientos cada año, muchos de ellos en ALC, donde la exposición a los riesgos climáticos se combina con la desigualdad estructural y las capacidades institucionales limitadas para la prevención y adaptación (IDMC, 2025). Estas dinámicas evidencian que el desplazamiento forzado en la región no responde a una única causa, sino a la interacción entre violencia organizada, fragilidad institucional y vulnerabilidad climática, lo que complejiza las perspectivas de soluciones duraderas y refuerza su carácter estructural.

Las personas migrantes y desplazadas forzosamente enfrentan numerosos riesgos, tanto durante el trayecto como en los lugares de destino, lo que incrementa su vulnerabilidad. Quienes están en tránsito por rutas migratorias internacionales quedan expuestos a la trata de personas, en particular mujeres y niñas, quienes sufren con mayor frecuencia violencia sexual y de género. En los países de destino, estas poblaciones también enfrentan riesgos para la salud, dificultades de integración socioeconómica y laboral, racismo, xenofobia y diversas formas de discriminación, incluidas las basadas en género. Todo ello constituye barreras para su integración y un obstáculo para la cohesión social (Khoudour, 2025).

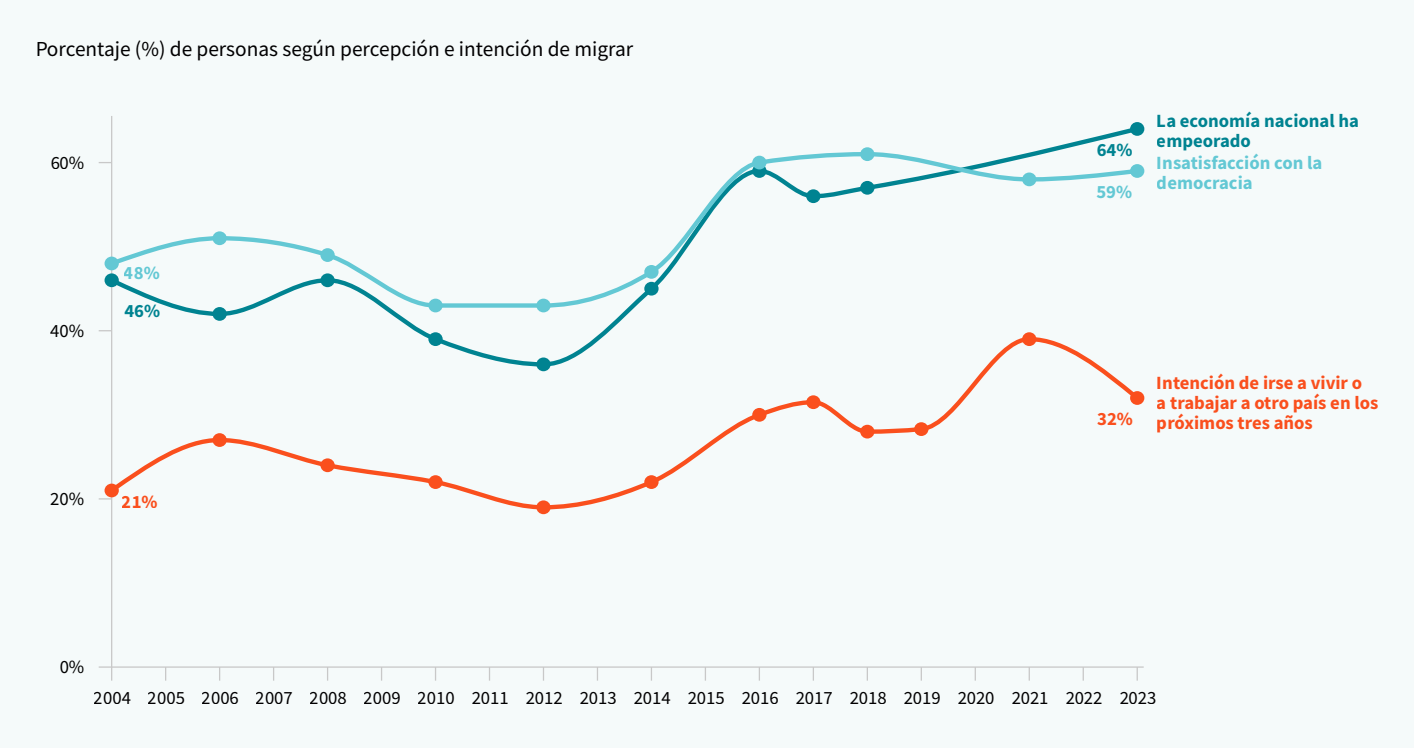
7.4 Las tensiones entre movilidad, democracia, Estado y desarrollo humano

7.4.1 La insatisfacción con la democracia y con las capacidades estatales como motores para la emigración

En *Exit, Voice, and Loyalty*, publicado en 1970, Albert Hirschman argumenta que la gente busca ser escuchada en la esfera política y espera que los gobiernos tengan capacidad de respuesta a sus demandas. Cuando esa "voz" política está ausente, los individuos pueden "votar con los pies" y renunciar o salir de los contratos sociales existentes. Las formas de salida varían en cuanto a escala y consecuencias: desde la evasión fiscal y la dependencia de los servicios privados hasta la participación en actividades ilícitas o la emigración.

A nivel de procesos democráticos (esfera pública, representación política, procesos electorales y toma de decisiones sobre políticas públicas), la calidad de las instituciones tiene repercusiones significativas en los flujos migratorios y viceversa (Beine *et al.*, 2022). La migración representa una estrategia de salida para las personas insatisfechas con las instituciones de sus países de origen, especialmente aquellos caracterizados

Figura 7.3 La intención de emigrar ha aumentado en ALC en las últimas dos décadas



Nota: Porcentaje de personas que respondieron "Sí" a la pregunta "¿Tiene usted intenciones de irse a vivir o a trabajar a otro país en los próximos tres años?".
Fuente: Cálculos del PNUD con base en LAPOP Lab, Barómetro de las Américas (2023). Vanderbilt University.

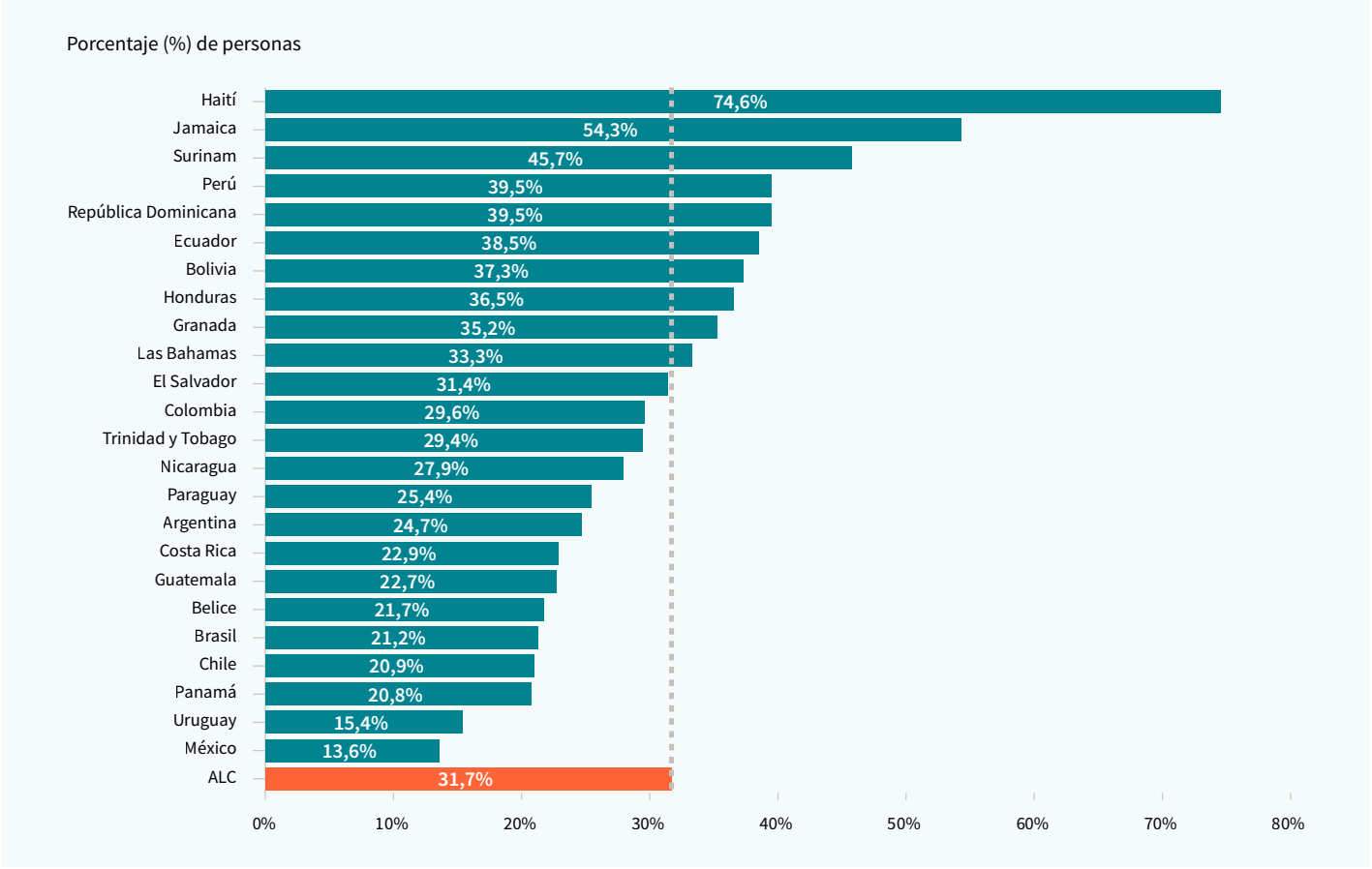
por una gobernanza débil, una corrupción endémica o la falta de oportunidades económicas (Poprawe, 2015; Baudassé *et al.*, 2018).

Las series de tiempo de la encuesta LAPOP (2023) dan muestras del creciente número de personas en la región que tienen la intención de irse a vivir o trabajar al extranjero. Dicha proporción pasó de 21% en 2004 al 32% en 2023. Cabe destacar que algunos casos el aumento en la intención de emigrar ha estado acompañado por el aumento en la insatisfacción con la forma en que funciona la democracia en sus países y por una percepción creciente de deterioro de la situación económica nacional (ver figura 7.3).

Varios países que enfrentan retos en las esferas democráticas, del Estado y del desarrollo humano son también aquellos que pueden verse más afectados por la pérdida de capital humano. Dado que estos factores funcionan como motores que aumentan la emigración, la proporción de personas con interés en emigrar varía considerablemente entre los países de ALC.

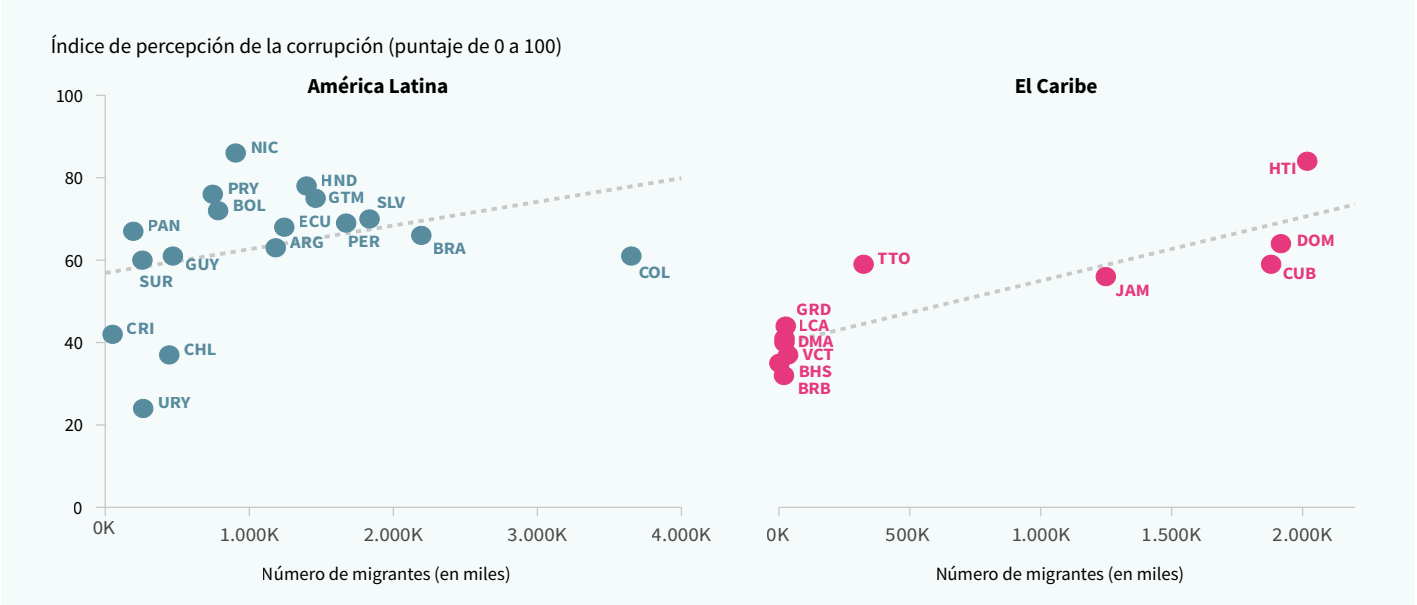
La relación entre democracia y emigración es también evidente en algunos contextos donde las instituciones se tornan cada vez más débiles. Según Razin (2025), los procesos de declive democrático tienden a acelerar los flujos de emigración, incluso antes de que los cambios institucionales se consoliden formalmente. Este patrón se ha documentado ampliamente en democracias de menor calidad, donde la debilidad institucional actúa como un fuerte factor de expulsión. No es casual que los países de ALC con los niveles más altos de percepción de la corrupción también registren altas tasas de emigración, aunque no se trata de una correlación directa ni unívoca (Hiskey *et al.*, 2014). Además, el grado de relación entre percepción de corrupción y migración en los promedios de la región (la pendiente en la figura 7.5) podría indicar que los déficits de integridad pública están asociados con los flujos migratorios en el Caribe.

Figura 7.4 En promedio, más del 30% de la población en ALC tiene la intención de irse a vivir o a trabajar a otro país en los próximos tres años



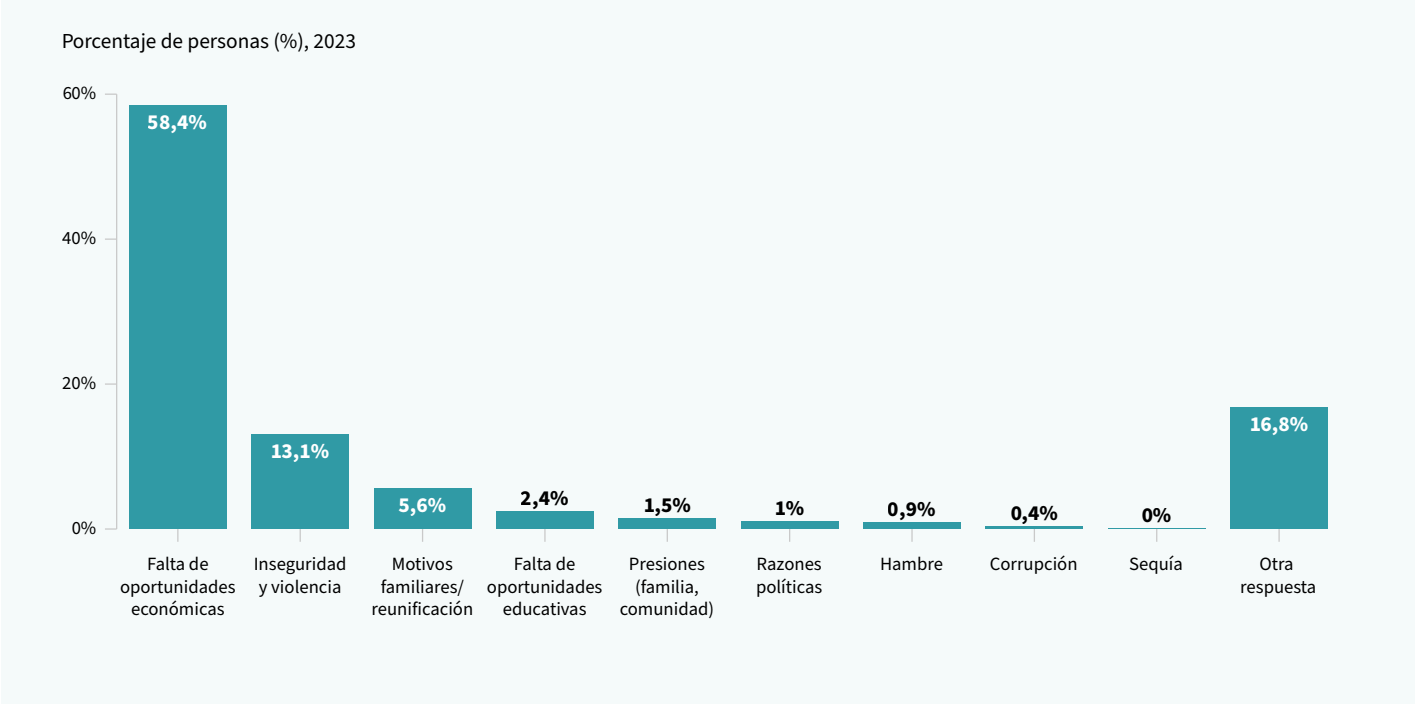
Nota: Porcentaje de personas que respondieron "Sí" a la pregunta "¿Tiene usted intenciones de irse a vivir o a trabajar a otro país en los próximos tres años?"
Fuente: Cálculos del PNUD con base a LAPOP Lab, Barómetro de las Américas (2023). Vanderbilt University.

Figura 7.5 **En ALC la migración tiende a ser más alta en los países en los que se percibe mayor corrupción en el sector público**



Notas: Se excluyen México y Venezuela debido a sus elevados niveles de migración. Se transformó el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) para facilitar su interpretación. A cada país se le resta su puntaje del valor máximo (100), de modo que valores más altos indican mayor percepción de corrupción y valores cercanos a cero indican mayor percepción de integridad en el sector público (baja corrupción). En la escala original, un IPC cercano a 100 refleja mayor integridad, mientras que un puntaje cercano a 0 indica mayor percepción de corrupción.
Fuente: Cálculos del PNUD con base a Transparency International (2024).

Figura 7.6 **La inseguridad y la falta de oportunidades económicas son las principales motivaciones para irse a vivir o a trabajar a otro país**



Fuente: Cálculos del PNUD con base a LAPOP Lab, Barómetro de las Américas (2023). Vanderbilt University.

El aumento en la intención de emigrar suele estar acompañado por el aumento en la insatisfacción con la forma en que funciona la democracia en sus países y por una percepción creciente de deterioro de la situación económica nacional.

Por otro lado, la capacidad del Estado para ofrecer seguridad y oportunidades económicas y de empleo también es central en la intención de emigrar. Un 58,4% de las personas con interés en irse a vivir en otro país mencionaron la falta de oportunidades económicas como principal motivador y un 13,1% hace referencia a la inseguridad y la violencia. La incertidumbre política, la percepción de inseguridad y la reducción de las libertades civiles generan un entorno que motiva a las personas, especialmente a profesionales y ciudadanos políticamente activos, a buscar alternativas en países con mayor estabilidad institucional (Razin, 2025).

Diversos estudios también han mostrado que la democratización puede tener un efecto dual sobre la emigración. En etapas iniciales de la democratización, la apertura, las libertades recién adquiridas y el surgimiento de nuevas aspiraciones incrementan la emigración. Conforme la democracia se consolida, se fortalecen las instituciones, mejora la gobernanza y se estabiliza la economía, lo que tiende a reducir progresivamente la emigración (Razin, 2025). Este proceso responde a la combinación de mayor confianza institucional, mejores oportunidades económicas y una reducción general de los incentivos para buscar alternativas fuera del país. La consolidación democrática se convierte así en un amortiguador clave frente a las salidas masivas.

En esa misma lógica, cuando mejora la gobernabilidad democrática de los países en desarrollo, se tienden a frenar los flujos migratorios de salida e incluso a aumentar los de entrada o de regreso (Gamso y Yuldashev, 2018). Más allá de la calidad de las instituciones, es más probable que las personas se trasladen a países que respetan los derechos humanos, especialmente los de los migrantes y las personas desplazadas por la fuerza (Beine *et al.*, 2020).

Finalmente, la calidad democrática también influye en la composición de quienes emigran. Los regímenes autoritarios o en retroceso suelen provocar la salida de grupos con mayor nivel educativo, mayor capital político o mayor involucramiento cívico. La literatura muestra que este fenómeno contribuye al "vaciamiento cívico", ya que la salida de sectores políticamente más activos debilita aún más las bases sociales necesarias para sostener la democracia (Auer y Schaub, 2024). En este sentido, la emigración no solo es consecuencia del deterioro democrático, sino que puede retroalimentarlo negativamente.

La salida de quienes disienten con la situación de la democracia en sus países de origen reduce los incentivos para que los gobiernos de estos países mejoren las instituciones de gobernanza y combatan la corrupción. Estudios recientes sostienen que el éxodo masivo de personas puede contribuir a debilitar la oposición política, lo que facilita la continuidad del gobierno de turno en el poder (Baudassé *et al.*, 2018). Al tiempo, reduce la participación política de la ciudadanía y aumenta el porcentaje de apoyo electoral al partido de gobierno, no porque más personas crean que hace las cosas bien, sino porque sus simpatizantes se van quedando solos (Cabra-Ruiz, Rozo y Sviatschi, 2025).

Para mitigar tal situación, crear condiciones favorables para el voto desde el extranjero puede ser una estrategia para garantizar la participación cívica incluso entre quienes han emigrado, lo que fortalece la diversidad democrática del país. El 51% de los países de la región garantiza el derecho al voto a ciudadanos que residen en el exterior. Sin embargo, esta aún no es la realidad en todos los casos, especialmente en el Caribe (ver tabla 7.1).

Tabla 7.1 **Derecho al voto desde el extranjero**

Modalidad de Votación	Países
Personal	Argentina, Las Bahamas, Barbados, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Paraguay, Perú, Venezuela
Personal o voto electrónico	Brasil, El Salvador, Panamá
Personal, voto electrónico o postal	México
No especificado	Nicaragua
No se permite el voto de ciudadanos desde el exterior	Antigua y Barbuda, Cuba, Dominica, Granada, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay

Fuente: Elaboración propia con base a IDEA Internacional (2025).

Recuadro 7.1 De espectadores a actores políticos de primer orden

La diáspora moderna ha trascendido el rol de espectadora para convertirse en muchos casos en un actor político de primer orden. Organizada de múltiples maneras, hoy desempeña un papel más destacado en la política que en el pasado, ya que muchos connacionales en el exterior han accedido a la posibilidad de votar desde sus lugares de residencia e incluso contar con representación política directa.

Tal es el caso de Colombia, que cuenta con un escaño para los colombianos en el exterior en la Cámara de Representantes; de República Dominicana, donde la diáspora elige siete diputados de ultramar, distribuidos en tres circunscripciones internacionales; y de Ecuador, que desde la Constitución de 2008 reconoce circunscripciones del exterior y creó escaños específicos para emigrantes con representación directa en la Asamblea Nacional.

Estos cambios facilitan las llamadas remesas sociales, entendidas como la transferencia de normas, valores y prácticas desde los países de destino hacia las comunidades de origen a través de redes familiares y vínculos transnacionales (Levitt, 1998; 2001). La literatura sugiere que la exposición a instituciones democráticas consolidadas puede influir en actitudes políticas y en demandas por una mayor calidad institucional en los países de origen (Rapoport, 2019).

En ALC, la evidencia empírica más robusta proviene del caso de México, donde la migración hacia Estados Unidos se asocia con una mayor competencia electoral y con actitudes más favorables hacia la democracia en municipios y hogares con alta intensidad migratoria (Pfutze, 2012; Pérez-Armendáriz y Crow, 2010). En República Dominicana, los estudios documentan formas de movilización y participación política transnacional, incluida la institucionalización del voto en el exterior, aunque la evidencia sobre los efectos estructurales en la calidad democrática doméstica es más limitada (Itzigsohn y Villacrés, 2008). Asimismo, investigaciones sobre los efectos políticos de la migración han señalado que los vínculos transnacionales pueden influir en actitudes y comportamientos políticos tanto en origen como en destino, y ampliar los canales de participación más allá de las fronteras nacionales (Vargas-Silva, 2013).

Los efectos de las remesas sociales no son inmediatos. Requieren tiempo para consolidarse, pues las actitudes individuales cambian lentamente y su transmisión depende de la fuerza de los lazos sociales. Además, el impacto varía según el contexto institucional: cuando los migrantes se insertan en países con altos niveles de calidad democrática y baja corrupción, el aprendizaje normativo puede fortalecer las demandas de transparencia y rendición de cuentas en origen; en cambio, si el país receptor presenta instituciones débiles, el potencial de difusión democrática es más limitado (Rapoport, 2019; Tuccio *et al.*, 2019).

7.4.2 Presiones y consecuencias de la emigración para el desarrollo humano en las comunidades de origen

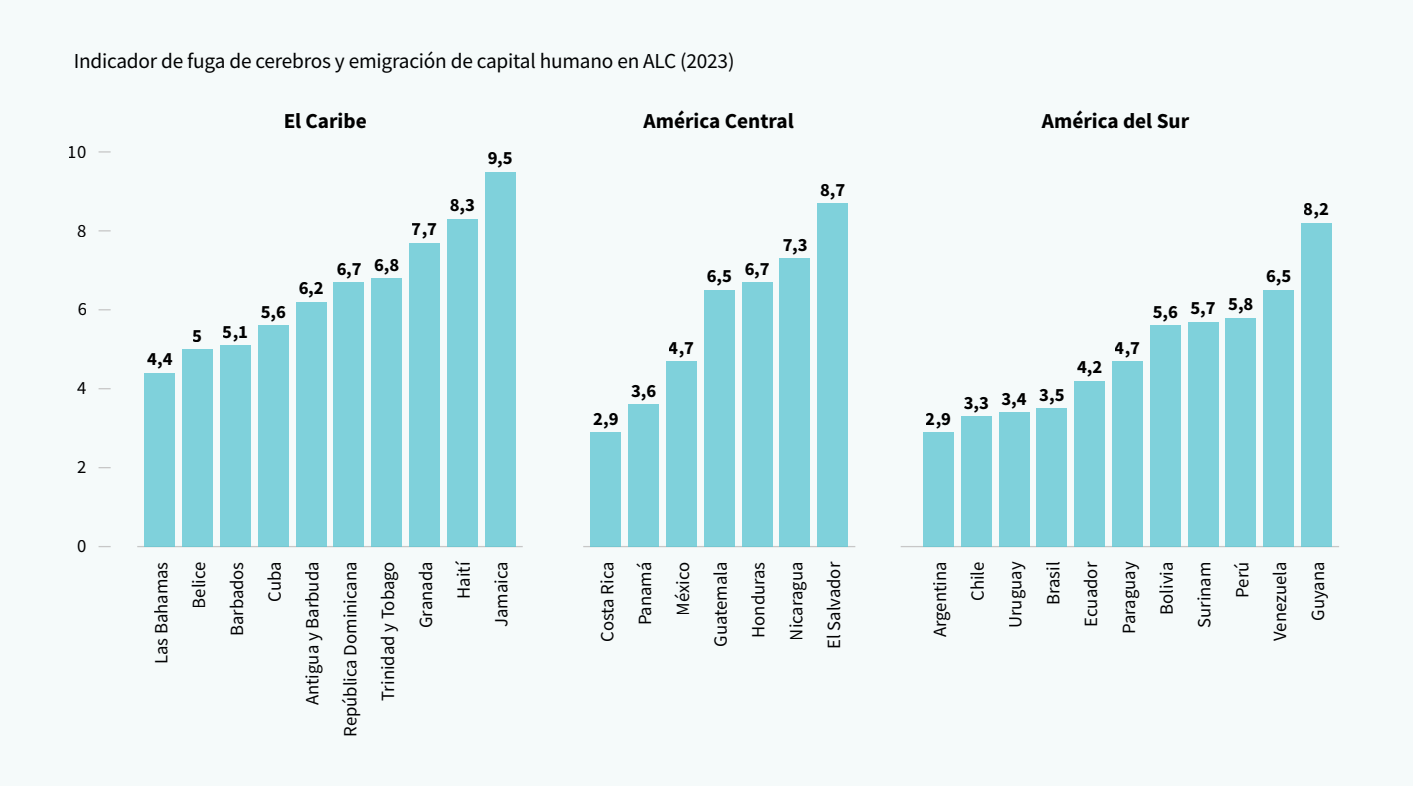
La emigración puede impactar en el desarrollo humano en las comunidades de origen por dos vías principales. Por un lado, la pérdida de capital humano puede afectar negativamente el desarrollo del país. Por otro, las remesas de quienes emigran pueden representar un aporte importante para las familias que permanecen en el país de origen. Esta ambivalencia se expresa en el *brain drain*, asociado a la pérdida de capital humano, y el *brain gain*, vinculado a las remesas financieras y sociales que las personas migrantes pueden aportar a sus comunidades de origen (Gibson y Mackenzie, 2011).

En relación con la pérdida de capacidades y potencialidades, la debilidad institucional motiva particularmente la fuga de talentos y de capital humano. Estos factores aceleran el desplazamiento de las personas hacia países con instituciones más sólidas que les permitan ejercer sus talentos y capacidades de agencia. Las personas altamente cualificadas parecen optar por países de destino con instituciones de alta calidad, mientras que las personas poco cualificadas son más neutrales a este respecto (Ariu *et al.*, 2016; Chen *et al.*, 2024).

La evidencia empírica indica que hay una asociación entre la emigración de individuos con bajo y alto nivel de escolaridad. Es decir, países con contextos que aumentan la probabilidad de emigración lo hacen para individuos con diferentes perfiles socioeconómicos (Gibson y Mackenzie, 2011). De este modo, la pérdida de capital humano puede tener impactos en los diferentes estratos productivos de un país.

Aunque la mayoría de los estudios acerca del tema analizan las consecuencias de la emigración de individuos altamente cualificados, Tang *et al.* (2025) han identificado que, en países de ingresos medios y altos, la emigración de individuos con bajos niveles de escolaridad también puede tener impactos importantes. La investigación ha demostrado que la emigración de trabajadores poco cualificados reduce los años promedio

Figura 7.7 A lo largo de ALC, varios países registran altos niveles de pérdida de capital humano



Notas: El Indicador de fuga de cerebros y emigración de capital humano considera, en una escala de 1 a 10, el impacto económico del desplazamiento humano (por razones económicas o políticas) y las consecuencias que esto puede tener en el desarrollo de un país. Incluye la emigración voluntaria de la clase media y de los segmentos económicamente productivos de la población, así como el desplazamiento forzado de profesionales o intelectuales que huyen de su país debido a persecución o represión real o temida.
Fuente: Cálculos PNUD basados en Fragile States Index (The Fund for Peace, 2023).

de escolaridad y el índice de capital humano en los países de origen en la década siguiente.

Teniendo en cuenta que el capital humano es uno de los recursos más importantes para el crecimiento económico a largo plazo, los altos flujos emigratorios pueden comprometer la trayectoria de crecimiento de los países, principalmente para aquellos en desarrollo (Tang *et al.*, 2025). También hay evidencia de que los países con altas tasas de emigración son aquellos más perjudicados por el *brain drain* (Tang *et al.*, 2025), mientras que los países con bajos niveles de emigración se benefician más del *brain gain* (Beine *et al.*, 2008). Estos datos pueden indicar que, aunque la emigración tenga el potencial de traer dinamismo a las comunidades de origen, el potencial se ve disminuido en situaciones de grandes flujos de emigración, que generalmente están asociados a déficits importantes en la democracia y en las capacidades estatales.

La salida de capital humano de los países de origen también genera nuevos flujos financieros. Para estos países, la movilidad humana puede convertirse en una vía importante para mejorar el bienestar de los hogares y estimular el desarrollo local. Las remesas enviadas por quienes migran se han convertido en un pilar central de la reducción de la pobreza y la inversión en capital humano, ya que permiten financiar educación, salud, vivienda e iniciativas productivas.

En los últimos años las remesas han alcanzado niveles históricos en ALC, y se han consolidado como uno de los principales flujos financieros externos de la región. En 2024, los envíos superaron los 66 millones de dólares, lo que señala el decimosexto año consecutivo de crecimiento, incluso en un contexto internacional de incertidumbre y endurecimiento de las políticas migratorias (Banco Mundial, 2026). Esta cifra representa un crecimiento del 6% respecto del año 2023. En los países donde las remesas representan un alto porcentaje del PIB, como en Centroamérica y el Caribe, estas constituyen un componente estructural del ingreso nacional y del consumo interno.[3]

En 2025, los flujos de remesas hacia varios países de la región continuaron creciendo hasta aumentar en un 10,9% solo durante el primer trimestre del año, impulsado principalmente por Guatemala y Honduras (UN DESA, 2025b). Parte de este crecimiento se atribuye a la incertidumbre generada por los

cambios en las políticas de Estados Unidos, de donde proviene más del 70% de los envíos (UN DESA, 2025b). Ante las señales de endurecimiento de las políticas migratorias y las discusiones en torno a la reforma fiscal de 2026, que contempla impuestos a las remesas enviadas al extranjero, muchos migrantes aumentaron la frecuencia y el monto de los envíos, e incluso han recurrido a ahorros acumulados o incrementado sus horas de trabajo como una estrategia para proteger los ingresos familiares (Maldonado *et al.*, 2025).

Sin embargo, el crecimiento agregado oculta trayectorias subregionales heterogéneas. México continúa siendo el principal receptor individual y concentra el 35,4% del total regional. En 2025 una contracción de 4,5%, con ingresos estimados en 61.810 millones de dólares registró (Maldonado *et al.*, 2025). Esta caída se explica principalmente por un "efecto base" asociado a incrementos extraordinarios observados en 2024, así como por cambios en la composición y participación laboral de la diáspora mexicana en Estados Unidos.

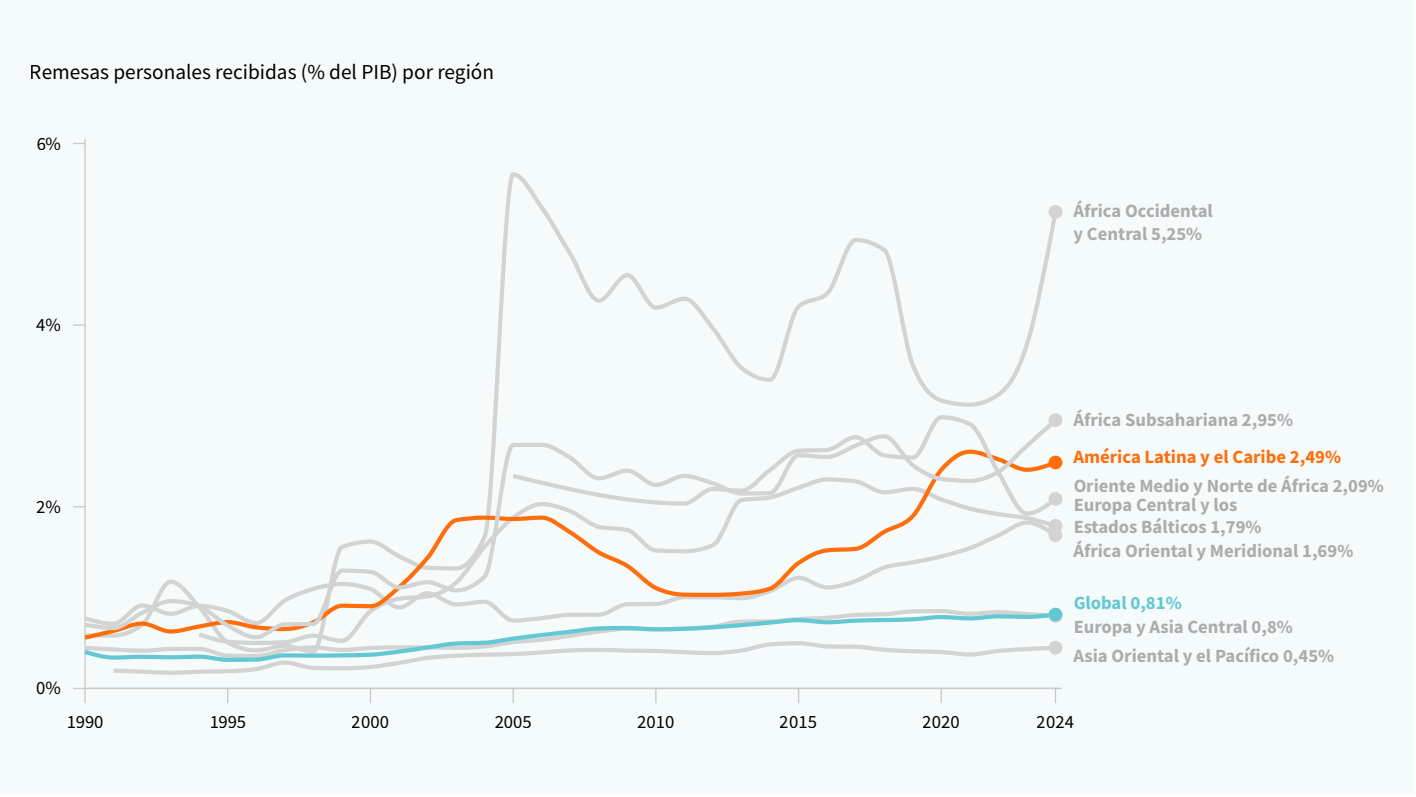
En contraste, los países de Centroamérica evidenciaron el mayor dinamismo regional, con un crecimiento proyectado

En los últimos años las remesas han alcanzado niveles históricos en ALC, y se han consolidado como uno de los principales flujos financieros externos de la región.

de 20,4% y remesas cercanas a 55.395 millones de dólares. En esta subregión, las remesas representan en promedio el 13,3% del PIB. Esta dependencia es particularmente elevada en El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, donde las remesas constituyen más del 20% del PIB nacional y desempeñan un papel central en la estabilidad macroeconómica y la reducción de la pobreza (Maldonado *et al.*, 2025).

En el Caribe, los flujos crecieron 9,2%, representan alrededor del 10,0% del PIB y funcionan como amortiguador frente a choques externos (Maldonado *et al.*, 2025). En América del Sur, se registró un aumento de 10,9%. Sin embargo, su peso macroeconómico agregado sería menor (0,8% del PIB), aunque con impactos relevantes en países específicos como Colombia y Ecuador (Maldonado *et al.*, 2025).

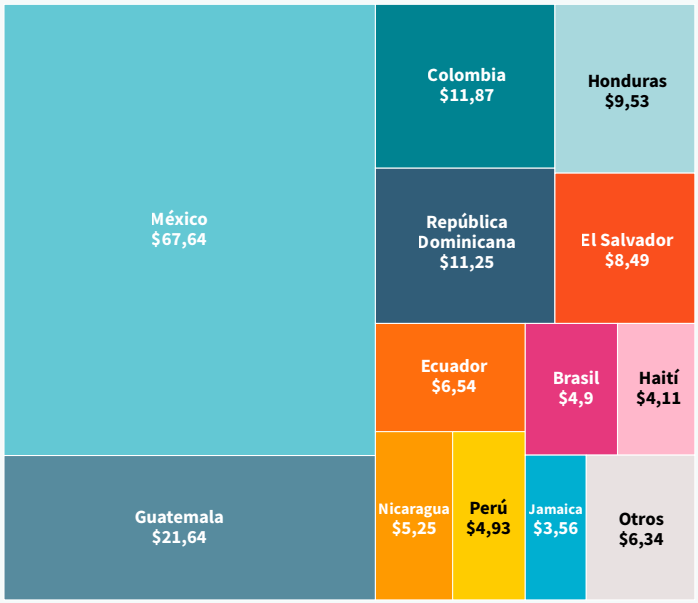
Figura 7.8 **ALC es una de las regiones del mundo con las mayores tasas de remesas personales recibidas como porcentaje del PIB**



Fuente: Cálculos del PNUD con base a Banco Mundial (2026).

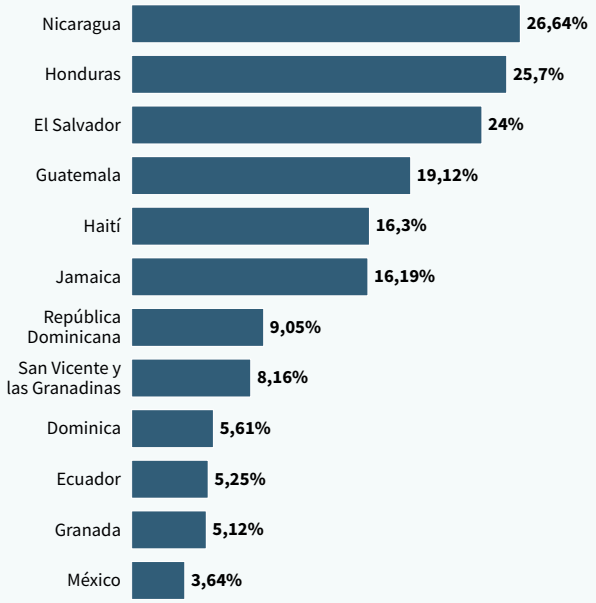
Figura 7.9 Las remesas personales recibidas en ALC varían considerablemente entre países

Remesas personales recibidas por país (2024)
(En miles de millones de dólares)



Nota: Los países agrupados en *Otros* son Bolivia, Argentina, Paraguay, Costa Rica, Guyana, Panamá, Trinidad y Tobago, Surinam, Uruguay, Chile, San Vicente y las Granadinas, Barbados, Granada, Las Bahamas, Santa Lucía, Dominica, Aruba, San Cristóbal y Nieves, y Antigua y Barbuda.
Fuente: Cálculos del PNUD con base a Banco Mundial (2026).

Remesas personales recibidas por país, 2024
(% del PIB)



Nota: La figura presenta los 12 países con mayores valores en la región.
Fuente: Cálculos del PNUD con base a Banco Mundial (2026).

La necesidad de facilitar las transferencias fomenta marcos regulatorios más transparentes, mayor competencia financiera y costos de transacción más bajos (Ratha, 2023), al ampliar el acceso a cuentas, ahorro y crédito, impulsar la inclusión financiera y estimular la expansión de bancos, microfinanzas y cooperativas. En el terreno político en México, por ejemplo, se ha observado que los hogares receptores son menos susceptibles al clientelismo político y que la llegada de remesas internacionales aumenta la competitividad electoral (Pfutze, 2012, 2014).

En términos de desarrollo humano, las remesas pueden tener un papel importante para reducir la pobreza, amortiguar las vulnerabilidades y fortalecer la resiliencia de los hogares. No obstante, su expansión también plantea interrogantes estructurales. Si bien amplían la autonomía económica familiar, no sustituyen las políticas públicas ni fortalecen automáticamente la capacidad estatal. En contextos de alta dependencia, pueden incluso aliviar las presiones inmediatas sin traducirse en reformas institucionales de fondo. Así, las remesas operan simultáneamente como mecanismo de resiliencia social y como reflejo de las brechas estructurales que continúan impulsando la movilidad en la región.

7.4.3 Actitudes negativas hacia los inmigrantes y presión para los procesos democráticos

La creciente visibilidad de la inmigración en el debate público presiona a los gobiernos, especialmente en países donde la escala y la urgencia de las necesidades de la población migrante tensionan la capacidad local de los Estados, a menudo ya limitada, para proveer servicios básicos. El discurso político instrumentaliza cada vez más la discusión en torno a las políticas migratorias, lo que refuerza las narrativas de "ellos contra nosotros" y alimenta la polarización, como se discute en el capítulo 4 de este informe (PNUD y BID, 2023).

Esta presión social por políticas migratorias restrictivas no emana únicamente de temores en relación con el interés propio, ni por la sensación de una mayor competencia entre los recién llegados y las poblaciones nativas por los trabajos, los bienes y los servicios. Con frecuencia, emerge también de prejuicios culturales, de una anhelante preferencia por la homogeneidad social y de una arraigada percepción de amenaza contra la identidad y los valores nacionales (PNUD y BID, 2023).

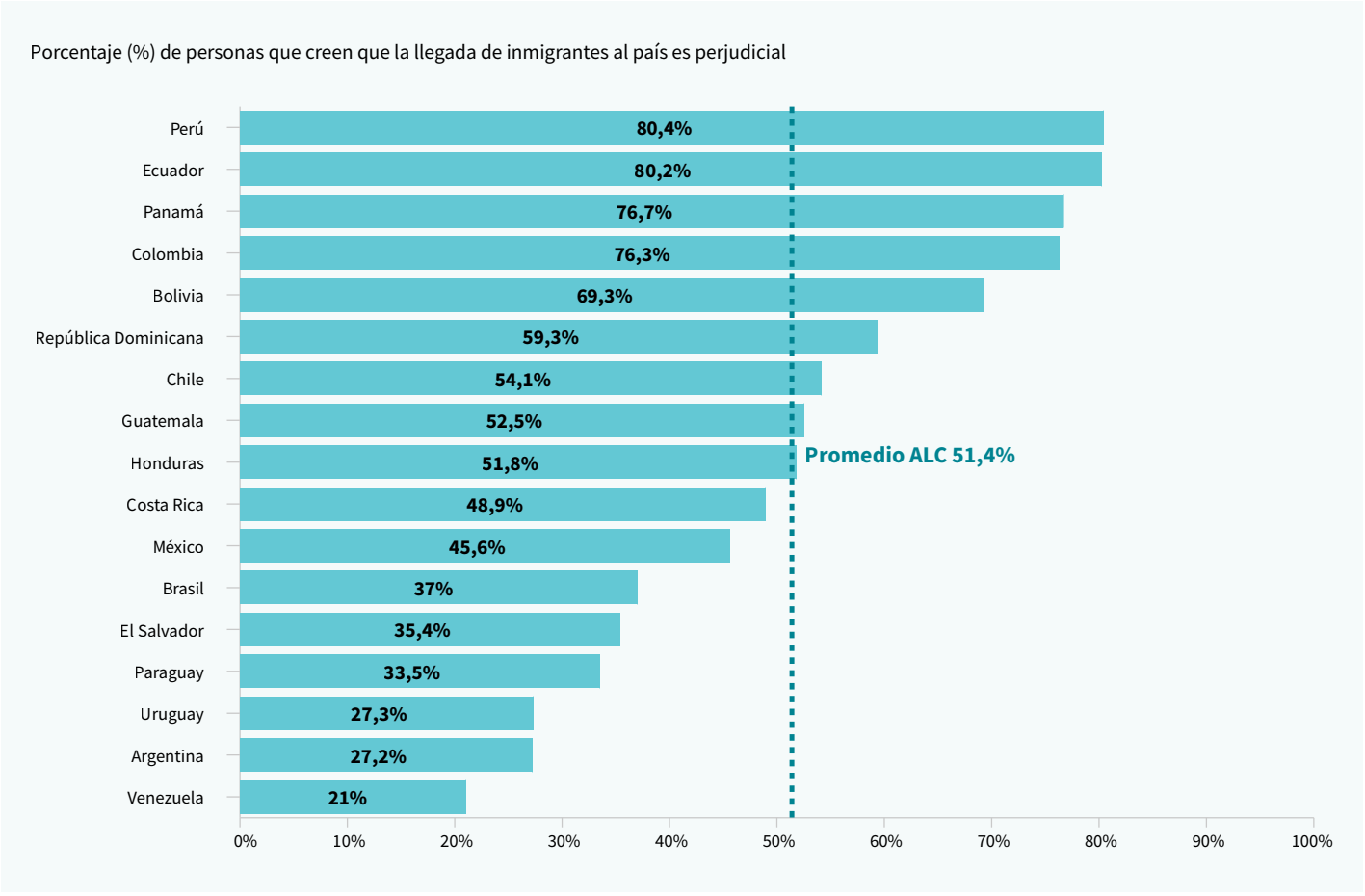
Estas inquietudes, denominadas "preocupaciones sociotrópicas", se refieren a evaluaciones que las personas realizan sobre el impacto percibido de la migración en el país en su conjunto, en términos de economía, seguridad, cohesión social o identidad cultural, más que sobre su situación individual.

Este tipo de motivaciones colectivas puede pesar tanto o más que las consideraciones económicas personales, especialmente en los países desarrollados. De hecho, el deseo de restringir la entrada de personas migrantes motivado por estas ansiedades culturales y sociales puede ser entre dos y cinco veces más potente que el impulso derivado de las preocupaciones económicas. Este sentimiento de "ajenidad" se intensifica cuando aumenta la "distancia cultural" percibida con quienes llegan, o cuando las personas migrantes provienen de geografías más lejanas. La intolerancia, además, tiende a exacerbarse cuando se percibe a esas personas como trabajadores no calificados y, por lo tanto, como personas que aportarían poco al desarrollo del país (PNUD y BID, 2023).

Los estudios han demostrado que cuanto mayor es la proporción de personas poco cualificadas entre los inmigrantes, más parecen ganar terreno los sentimientos antiinmigración entre los votantes. En cambio, una mayor proporción de inmigrantes altamente cualificados puede contribuir a reducir las percepciones negativas entre los nacidos en el país (Mayda, Peri y Steingress, 2022). El efecto puede ser tan fuerte que algunos votantes llegan a apoyar políticas que, paradójicamente, perjudican el crecimiento económico de su propio país con el objetivo de restringir la entrada de nuevas poblaciones.

Las actitudes frente a la inmigración, por tanto, están ancladas en el contexto nacional y local del país, en sus dinámicas políticas y en las narrativas que construyen los medios y los actores políticos. La solidaridad inicial que puede surgir ante la llegada de migrantes es un sentimiento frágil, que tiende a deteriorarse a medida que la migración se intensifica, hasta que los sentimientos hostiles comienzan a dominar.

Figura 7.10 **La mitad de las personas de la región creen que la llegada de inmigrantes a su país lo perjudica**



Notas: Se muestran datos para el 2024. Se presenta el porcentaje de personas que responden "Lo perjudica" a la pregunta ¿Ud. cree que la llegada de inmigrantes al país, lo beneficia o lo perjudica? El agregado regional es calculado por Latinobarómetro.
Fuente: Cálculos del PNUD basados en Latinobarómetro (2025).

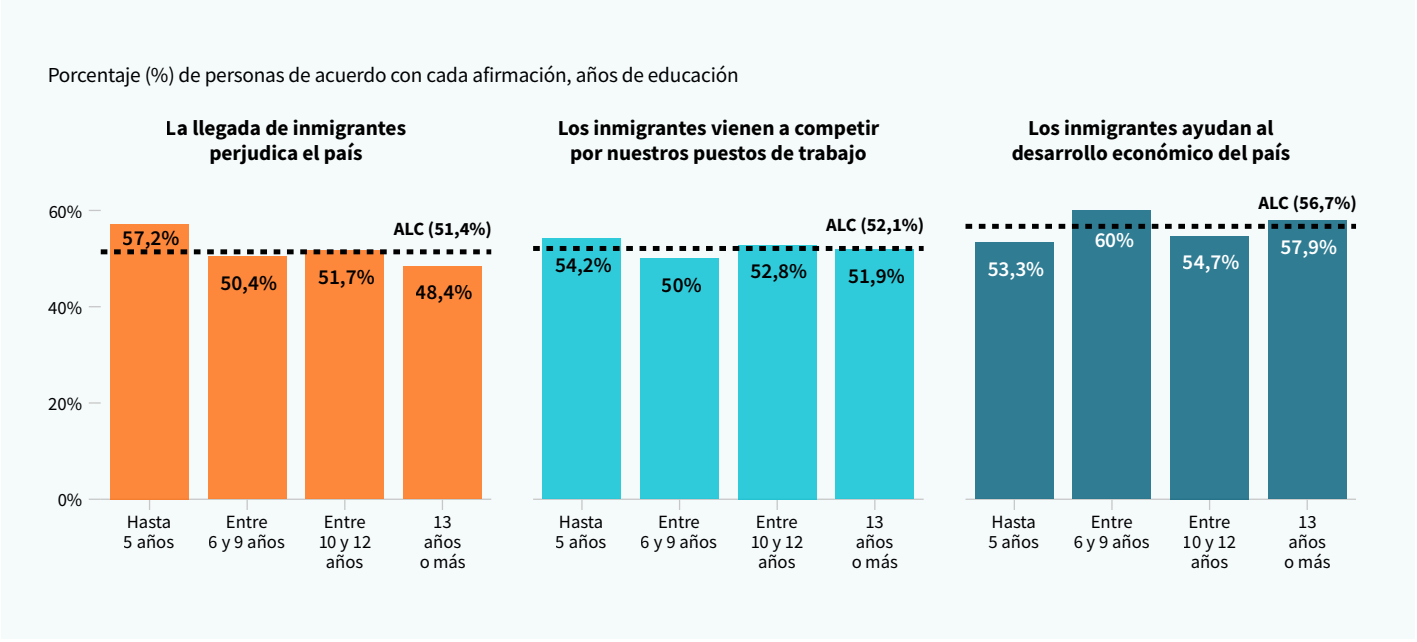
La creciente visibilidad de la inmigración en el debate público presiona a los gobiernos, especialmente en países donde la escala y la urgencia de las necesidades de la población migrante tensionan la capacidad local de los Estados, a menudo ya limitada, para proveer servicios básicos.

Este universo de percepciones volátiles y temores identitarios crea un campo fértil para la manipulación. El discurso político puede instrumentalizar la discusión sobre las políticas migratorias en los países de destino, y a menudo lo hace, sobre todo en temporadas electorales. Un ejemplo claro se observó en un estudio en Colombia, donde la población local rechazaba a los migrantes provenientes de Venezuela basándose en la suposición de que tenían una determinada ideología política (Holland *et al.*, 2024).

En ese sentido, la inmigración puede influir en los resultados electorales en los países de destino al inclinar las preferencias de los votantes y convertirse en un tema central en los programas de los partidos políticos. En ALC, tanto a nivel nacional como local, diversos estudios muestran un desplazamiento de los votos hacia propuestas que promueven mayores restricciones a la inmigración, en un contexto global y regional marcado por una creciente polarización. En Colombia, por ejemplo, Rozo y Vargas (2021) utilizan datos a nivel municipal entre 1994 y 2018 para analizar cómo la inmigración afectó los comportamientos electorales, tanto en las elecciones nacionales como locales. El estudio demostró que los municipios con una mayor presencia de venezolanos recién llegados presentan mayores probabilidades de registrar un aumento significativo en la participación electoral, así como un desplazamiento del voto hacia partidos y candidatos que promueven políticas más restrictivas frente a la inmigración.

La evidencia sugiere que las actitudes negativas hacia las personas nacidas en el extranjero tienden a intensificarse a medida que aumenta la proporción de inmigrantes en la población de destino (Dennison y Geddes, 2019). Las personas que enfrentan inseguridad económica o perciben amenazas culturales muestran mayor propensión a expresar opiniones desfavorables hacia los inmigrantes, especialmente cuando la concentración de población nacida en el extranjero es más alta. Estas percepciones suelen agudizarse durante períodos de recesión económica o cuando se instala la idea de competencia por los empleos y los recursos. En ALC, las crisis migratorias y el desplazamiento forzado de personas que han marcado la última década han contribuido a transformar la manera en que las poblaciones locales perciben la movilidad humana.

Figura 7.11 Las personas con mayor nivel educativo presentan actitudes más favorables hacia los inmigrantes



Nota: Los porcentajes se refieren a las proporciones de personas que reportan estar "de acuerdo" o "muy de acuerdo" con las afirmaciones.
Fuente: Cálculos PNUD basados en Latinobarómetro (2025).

Recuadro 7.2 La inclusión ciudadana de los inmigrantes

Las personas en movimiento, especialmente si se desplazan en condiciones irregulares, inician su itinerario y llegan a sus destinos con un soporte de derechos muy reducido, dependiendo de las políticas de los países de tránsito y de acogida. Con el tiempo, muchas de ellas, incluidas aquellas reconocidas como refugiadas, logran estabilizar su estatus jurídico en los países receptores y, tras cumplir los requisitos legales, pueden acceder a procesos de naturalización que les permiten adquirir la ciudadanía. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la nacionalidad constituye el vínculo jurídico que habilita el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos, y es un elemento central para la integración a largo plazo de las personas migrantes en las sociedades de acogida (OIM, 2021). En línea con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el acceso a la ciudadanía representa un punto de inflexión, ya que habilita el derecho al sufragio y a la participación en los asuntos públicos (ONU, 1966).

En ese sentido, la ciudadanía constituye el principal mecanismo de inclusión política de las personas migrantes, al transformar su relación con el Estado y con los sistemas democráticos de los países de acogida. La investigación comparada muestra que, una vez naturalizadas, las personas migrantes tienden a incrementar su participación electoral y su involucramiento cívico, lo que obliga a los partidos políticos y a los liderazgos institucionales a incorporar sus demandas en las agendas y estrategias electorales, especialmente en contextos de creciente diversidad demográfica (Bauböck, 2003; Bloemraad, 2015; UN DESA, 2020).

La participación electoral a nivel local de personas migrantes regularizadas –incluidas aquellas que adquieren la ciudadanía tras un proceso de refugio– se asocia, en distintos estudios, con la ampliación del *demos* democrático y con procesos de fortalecimiento de la cohesión social, al generar dinámicas de pertenencia y reconocimiento (Kayran y Nadler, 2022; Finn, 2021). Estas poblaciones utilizan servicios públicos, pagan impuestos y contribuyen a la economía; por tanto, su inclusión en la toma de decisiones sobre políticas de educación, salud, vivienda y empleo asegura legitimidad y justicia fiscal. La naturalización, aunque regulada de manera diferente en cada país de la región, suele mejorar las oportunidades económicas y sociales: facilita el acceso a empleos regulados, al crédito y a la inversión, al tiempo que abre la posibilidad de postularse a cargos de elección popular.

Aunque en la mayoría de los países se concede únicamente tras la naturalización, algunos Estados de ALC les permiten a las personas extranjeras con estatus regular votar en elecciones locales tras varios años de residencia. Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela han adoptado esta práctica; Brasil solo la reconoce para ciudadanos portugueses en el marco de la reciprocidad bilateral. Además, los países de la Comunidad Andina extienden este derecho de forma acelerada a los nacionales de otros países miembros.

Tabla 7.2 Múltiples países de la región permiten que los extranjeros residentes participen en las elecciones locales

País	Elecciones en las que los extranjeros pueden votar	Requisitos
Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago	Elecciones locales y nacionales (ciudadanos de la Mancomunidad de Naciones)	Al menos un año de residencia legal
Argentina	Elecciones locales	Al menos dos años de residencia legal
Bolivia	Elecciones locales	Al menos dos años de residencia legal (aplica para todos los extranjeros, incluidos los ciudadanos de la Comunidad Andina)
Brasil	Elecciones municipales (solo ciudadanos portugueses -acuerdo de reciprocidad entre Brasil y Portugal)	Residencia permanente
Chile, Colombia, Ecuador, Perú	Elecciones locales	Al menos cinco años de residencia legal (dos años para ciudadanos de la Comunidad Andina)
Uruguay	Elecciones locales	Al menos cinco años de residencia legal para nacionales de otros países de ALC (15 años para nacionales de otras regiones)
Venezuela	Elecciones locales y regionales	Al menos diez años de residencia legal

Notas: Los países de América Latina y el Caribe que no están en la tabla no permiten que personas extranjeras voten ni en las elecciones nacionales ni locales. Los miembros de la Comunidad Andina incluyen Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.
Fuente: Finn (2024); BID, OCDE y PNUD (2022).

Aunque los gobiernos han avanzado en marcos normativos migratorios, la mayoría de los ciudadanos de la región tiene percepciones relativamente negativas sobre la inmigración. Estas actitudes son más marcadas en países que han recibido flujos de entrada significativos durante la última década (Latinobarómetro, 2025). En 2024, el 51% de los encuestados consideraba que la inmigración era perjudicial para ellos y sus familias, mientras que solo el 23% percibía beneficios con la llegada de extranjeros a su país y un porcentaje similar consideraba que esta situación no tenía efectos (22%). Aunque las percepciones negativas han disminuido ligeramente desde 2020, las preocupaciones siguen siendo altas. Los niveles más altos de rechazo se observan en Perú (80%), Ecuador (80%), Panamá (77%) y Colombia (76%). En contraste, las percepciones más positivas se registran en Venezuela (21%), Uruguay (27%) y Argentina (28%).

Las características sociodemográficas de la ciudadanía también influyen en contextos de movilidad humana. Diversos estudios identifican el nivel educativo como uno de los predictores individuales más consistentes de las posiciones frente a la inmigración y, por tanto, de las preferencias electorales asociadas a este tema (ver figura 7.11). La evidencia demuestra que las personas con mayor educación tienden a expresar actitudes más favorables hacia la diversidad cultural y hacia políticas migratorias más abiertas (Mayda, 2006; Hainmueller y Hiscox, 2007, 2010). Este patrón no se explica únicamente por mecanismos de competencia económica, sino que también se vincula con procesos de socialización asociados a la educación, que suelen promover valores más universalistas, menor exclusión étnica y mayor aceptación de la diversidad cultural (Coenders y Scheepers, 2003; Ceobanu y Escandell, 2010).

La manera en que las percepciones públicas sobre la migración y el desplazamiento forzado de personas influyen en los resultados electorales y en las políticas adoptadas por los gobiernos depende, en gran medida, de qué grupos logran mayor influencia sobre los encargados de tomas las decisiones. Facchini *et al.* (2008) desarrollan dos modelos de economía política para explicar esta dinámica. El primero se basa en el marco del votante mediano. El segundo, en la acción de los grupos de interés. Desde la lógica del votante mediano, las políticas migratorias tienden a reflejar las preferencias predominantes del electorado. Cuanto más adversa a la inmigración sea la posición del votante medio, más restrictivas tenderán a ser las políticas adoptadas. La dinámica puede modificarse cuando intervienen grupos organizados. Actores favorables a la inmigración, en particular empresas que requieren mano de obra extranjera para compensar desajustes de habilidades o escasez laboral, pueden presionar por marcos normativos más abiertos y equilibrar así las preferencias del electorado.

Los gobiernos de la región enfrentan, por tanto, el desafío de orientar la narrativa sobre la presencia de personas extranjeras en sus territorios, contrarrestando la desinformación con evidencia y promoviendo la empatía para fortalecer cohesión social. La capacidad estatal para gestionar las percepciones públicas sobre la migración, así como para articular respuestas institucionales y marcos legales coherentes, puede influir de manera decisiva en la posibilidad de avanzar hacia un desarrollo humano resiliente en los países de ALC.

7.4.4 Entre la apertura, la restricción y las capacidades del Estado: la respuesta institucional a la inmigración

Durante las últimas siete décadas, la región ha experimentado transformaciones demográficas profundas que reconfiguraron tanto la estructura poblacional como las dinámicas sociales y económicas de la región (CEPAL, 2025). El cambio más evidente es la transición desde sociedades predominantemente jóvenes hacia sociedades adultas y progresivamente envejecidas. Este fenómeno responde a una combinación de factores como la sostenida reducción de la natalidad, la mayor esperanza de vida y los efectos acumulativos de los flujos migratorios internacionales, que combinan causalidad y oportunidad al mismo tiempo. Esta reconfiguración demográfica se ve representada por la baja tasa de natalidad, el aumento de la esperanza de vida y, en la gran mayoría de países, por la combinación de la salida de población nativa joven y la llegada de población extranjera también joven. Este escenario resulta afectado por la limitada capacidad de respuesta de los gobiernos de destino, y se mezcla con el miedo y el escepticismo generado en las comunidades de acogida. Esta situación alimenta actitudes hostiles que escalan del ámbito comunitario al de la política nacional y amenazan con socavar la integración y el respeto por los derechos humanos de las personas migrantes.

Precisamente, estas percepciones, a menudo ancladas en temores económicos, de seguridad y de acceso a los servicios, moldean el debate público y las agendas electorales, e influyen directamente en el diseño de las políticas públicas. Según Latinobarómetro (2025), el 52% de la población está de acuerdo en que los migrantes compiten por los puestos de trabajo y el 79% considera que, si hay escasez de trabajo, los empleadores deberían dar prioridad a los ciudadanos del país y no a los extranjeros. Estas preocupaciones pesan con fuerza en los países en desarrollo. A esto se suma el prejuicio que asocia, sin evidencia concreta, la migración con un aumento del crimen, una narrativa a menudo amplificada por los medios de comunicación e incluso por liderazgos y partidos políticos, lo que afecta los derechos de las personas migrantes y desplazadas.

Frente a esta nueva dinámica migratoria, las respuestas institucionales en la región han sido un mosaico de avances y barreras, tanto a nivel nacional como multilateral. Por un lado, se observa un progreso normativo: más de 17 países han actualizado sus leyes migratorias en los últimos años, la mayoría ha suscrito pactos internacionales, como el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018 (OIM, 2018) y se han implementado más de 90 procesos extraordinarios de regularización en las últimas dos décadas, lo que implica que se han dado pasos hacia la facilitación de la movilidad (PNUD y BID, 2023). Sin embargo, aún persiste una brecha entre la norma y la realidad. La integración social, política y económica, y el goce de derechos como la salud o la educación, siguen

Recuadro 7.3 Regularización de la población venezolana en ALC: respuestas institucionales y desafíos de implementación

Entre 2017 y 2025, algunos países de ALC adoptaron esquemas de regularización diseñados explícitamente para la población venezolana, con el objetivo de gestionar el aumento de solicitudes de documentación y permanencia regular. Estos instrumentos, incluyendo permisos temporales de protección, visas especiales y programas extraordinarios de residencia, establecieron las bases jurídicas para habilitar el acceso progresivo a salud, educación y protección social, al tiempo que impulsaron ajustes administrativos, fortalecimiento institucional y mecanismos de coordinación intersectorial.

Tabla 7.3 Esquemas de regularización para la población venezolana en ALC

País	Instrumento normativo específico	Año	Tipo de esquema	Documento habilitante
Colombia	Decreto 216 – Estatuto Temporal de Protección (ETPV)	2021	Protección temporal	Permiso por Protección Temporal (PPT)
Perú	D.S. 002-2017-IN – Permiso Temporal de Permanencia (PTP)	2017	Permiso temporal específico	Carné PTP / CPP
Chile	Visa de Responsabilidad Democrática (Resolución Exenta)	2018	Visa especial consular	Visa temporal VRD
Argentina	Disposición DNM 520/2019 – Programa especial	2019	Residencia facilitada	Residencia temporaria
Ecuador	Decreto Ejecutivo 436 – Proceso extraordinario y VIRTE	2022	Visa temporal excepcional	Visa VIRTE
República Dominicana	Resolución 119-2021 – Plan de Normalización	2021	Permiso temporal renovable	Permiso de no residente
Trinidad y Tobago	Migrant Registration Framework (MRF)	2019	Registro extraordinario	Registro temporal bajo MRF

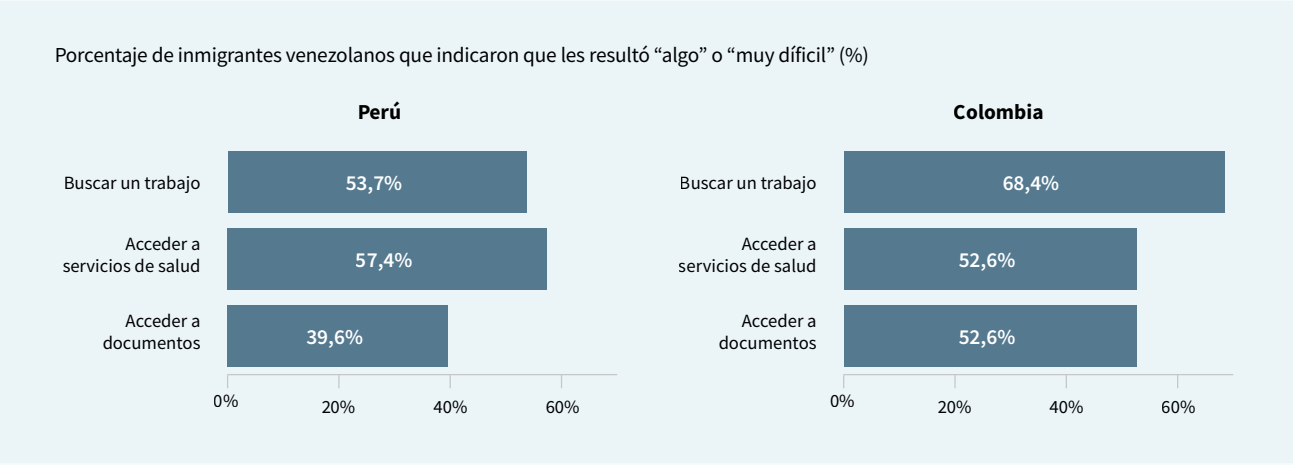
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Interamericano de Desarrollo (2023); Plataforma R4V (ACNUR y OIM, 2024–2025); y normativa oficial de los gobiernos de Colombia (2021), Perú (2017), Chile (2018), Argentina (2019), Ecuador (2022), República Dominicana (2021) y Trinidad y Tobago (2019).

En algunos países estos marcos se complementaron con instrumentos o decisiones explícitamente orientadas a la población venezolana. Brasil, por ejemplo, combinó mecanismos de residencia regional con el reconocimiento colectivo de la condición de refugiado para personas venezolanas de acuerdo con criterios ampliados de protección internacional conforme a la definición de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, lo que constituye una aplicación específica dentro de su régimen general de asilo (ACNUR, 2019; ACNUR, 2023). De manera similar, Guyana adoptó disposiciones administrativas y permisos temporales dirigidos en especial a personas venezolanas, aunque formalmente insertos en su normativa migratoria ordinaria (R4V, 2022; OIM, 2023). En territorios del Caribe como Aruba y Curazao también se implementaron programas temporales o arreglos *ad hoc* con aplicación diferenciada en la práctica (Mixed Migration Centre, 2023; ACNUR, 2023).

Por otro lado, ciertos países de la región que también recibieron población venezolana –como Brasil, Panamá, México, Uruguay, Paraguay, Costa Rica, Bolivia, Aruba, Curazao y Belice– recurrieron principalmente a esquemas generales de regularización, residencia regional o protección humanitaria, no diseñados originalmente de manera exclusiva para esta nacionalidad, aunque en varios casos fueron aplicados de forma prioritaria o ampliada para responder al flujo venezolano (OCDE e IOM, 2022; BID, 2023; R4V, 2023). En la mayoría de los contextos, los Estados utilizaron marcos migratorios ordinarios, como la residencia MERCOSUR, categorías humanitarias generales o procedimientos de asilo, que permitieron canalizar la permanencia y el acceso a los derechos (OIM, 2022; ACNUR, 2023).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos normativos, muchos venezolanos inmigrantes continúan informando haber tenido dificultades para acceder a los servicios básicos en el país de destino. Los datos de la investigación acerca de la diáspora venezolana en Colombia y Perú, recopilados por el Centro para la Democracia Global de la Universidad Vanderbilt, apuntan que más de la mitad de los inmigrantes venezolanos indicaron haber tenido dificultades para acceder a los servicios básicos o a oportunidades laborales en sus países de destino. Por ejemplo, un 68,4% de los venezolanos encuestados residentes en Colombia informaron haber tenido dificultades al buscar trabajo o información acerca de oportunidades laborales. Estos datos apuntan a las brechas existentes entre los avances normativos y las capacidades estatales que de hecho llegan hasta los inmigrantes en su vida cotidiana.

Figura 7.12 Más de la mitad de los inmigrantes venezolanos indicaron haber tenido dificultades para acceder a los servicios básicos o a oportunidades laborales en sus países de destino



Notas: Los datos fueron recopilados mediante una encuesta de opinión aplicada a inmigrantes venezolanos que tenían residencia en Perú o Colombia. Los porcentajes se refieren a proporción de personas que respondieron algo o muy difícil.
Fuente: Cálculos del PNUD con base a LAPOP Lab, Diáspora venezolana en Colombia y Perú (2025). Vanderbilt University.

siendo un horizonte por alcanzar, a menudo obstaculizado por barreras burocráticas y una opinión pública temerosa.

En este contexto, aunque la región consolidó una arquitectura jurídica relativamente avanzada durante la última década, entre 2023 y 2025 se ha observado un estancamiento en la expansión de nuevos mecanismos de regularización y, en algunos casos, un endurecimiento de las políticas migratorias en países como Chile, Perú, Ecuador, Panamá y México. En Chile y Perú se han fortalecido los requisitos de visado y los controles fronterizos, y se ha limitado el acceso a nuevas regularizaciones amplias. En Ecuador se han introducido mayores exigencias documentales y restricciones administrativas para ciertos grupos; mientras que en Panamá y México se ha priorizado un enfoque de contención y control del tránsito irregular, con impactos en el acceso efectivo a procedimientos de protección (Mixed Migration Centre, 2025).

Asimismo, si bien Colombia mantiene el Estatuto Temporal de Protección, desde 2023 se han evidenciado mayores desafíos administrativos y fiscales para su implementación plena. En varios países se registran demoras significativas en los sistemas de asilo y protección complementaria (ACNUR, 2024). Es así como la evidencia muestra que factores como la presión fiscal, los cambios de gobierno y el fortalecimiento de las narrativas orientadas a la seguridad han incidido en la suspensión o no renovación de esquemas extraordinarios, y en una aplicación más restrictiva de los derechos asociados a la regularidad migratoria (OIM, 2024).

La movilidad humana —sobre todo cuando escala de manera rápida— también tiene impactos directos y deja en evidencia las necesidades de reconfiguración de las capacidades de gestión, coordinación y provisión de bienes y servicios de los Estados. Por ejemplo, el importante flujo migratorio proveniente de Venezuela y establecido en otros países de ALC ha hecho visible la emergencia de nuevos desafíos para los países receptores, especialmente en materia de gestión pública, coordinación interinstitucional y provisión de bienes y servicios, lo que ha convertido la movilidad humana en un factor central en la gobernabilidad, capaz de alterar las dinámicas fiscales, sociales y administrativas.

En este contexto, los países receptores de la región adaptaron sus sistemas administrativos para, por ejemplo, procesar nuevas solicitudes de regularización, documentación y acceso a los servicios públicos, especialmente en los sectores de salud, educación y protección social. También se impulsó la creación de mecanismos de articulación interinstitucional a nivel nacional y local, así como sistemas de monitoreo y coordinación que permitieron alinear las respuestas entre los gobiernos, las agencias internacionales y la sociedad civil. Estas iniciativas evidenciaron la necesidad de fortalecer estructuras de coordinación para enfrentar un fenómeno de escala regional.

Al mismo tiempo, se promovieron los esfuerzos para fortalecer la formulación de políticas, mejorar los sistemas de información y avanzar hacia marcos integrados de respuesta. En su conjunto, estos procesos muestran que la movilidad humana no solo pone a prueba las capacidades estatales existentes, sino que impulsa también procesos de modernización institucional al exigir datos confiables, políticas basadas en evidencia y estructuras de gobernanza más modernas y digitalizadas, capaces de responder a poblaciones cada vez más móviles y diversas.

Finalmente, los impactos de la inmigración se extienden también al ámbito fiscal y económico, donde los Estados enfrentan el doble desafío de financiar servicios adicionales mientras buscan aprovechar el potencial económico de la población migrante. Estudios regionales sobre este caso en particular demuestran que, aunque existe un costo inicial para los Estados, los migrantes venezolanos aportan al consumo, al pago de impuestos y a la dinamización del mercado laboral cuando cuentan con oportunidades de integración (Equilibrium CenDE, 2023a). En paralelo, la migración ha obligado a los Estados a replantear sus proyecciones demográficas y estrategias de desarrollo, debido a cambios abruptos en la estructura etaria y en la composición de la fuerza laboral. En este sentido, la movilidad humana se convierte en un factor que redefine la planificación estatal, al influir tanto en la demanda inmediata de servicios como en la configuración futura de las sociedades receptoras.

7.4.5 Retorno y democracia: entre la agencia individual y las capacidades del Estado

La relación de incidencia entre la democracia y los flujos migratorios de retorno también es significativa. Haber vivido en sociedades con normas y valores distintos puede transformar las actitudes políticas y el comportamiento electoral de quienes regresan a su país de origen. La experiencia migratoria suele marcar un punto de inflexión en su visión cívica y en su relación con la vida pública (Rapoport, 2019). Sin embargo, estos efectos no se limitan a las personas retornadas.

Las comunidades con una fuerte proporción de personas que regresan desde el exterior tienden a registrar mayores tasas de participación electoral y una contienda política más reñida, visible en una mayor fragmentación del voto y en márgenes de victoria más estrechos. Quienes regresan tienden a actuar como difusores de nuevas normas políticas entre los miembros de su comunidad, lo que afecta los resultados electorales, sobre todo en áreas donde la población local tiene niveles educativos relativamente bajos (Chauvet y Mercier, 2014).

México constituye uno de los casos más documentados en esta materia. Estudios a nivel municipal muestran que los territorios con altos niveles de migración internacional, incluidos los procesos de retorno, registraron mayores niveles de competencia electoral durante la transición democrática. También se observó una reducción del voto hegemónico en municipios históricamente dominados por un solo partido (Pfutze, 2012).

La literatura sugiere que la migración hacia Estados Unidos influyó en la dinámica política local, al modificar incentivos electorales y debilitar estructuras tradicionales de dominación partidaria. Otros estudios señalan que la migración internacional puede influir en los patrones de participación política y en la relación entre ciudadanía y autoridades locales. En algunos casos, altera dinámicas asociadas al clientelismo y la rendición de cuentas, aunque sus efectos no siempre siguen trayectorias lineales (Goodman y Hiskey, 2008). Estos hallazgos apuntan a transformaciones en la estructura de la competencia política a nivel subnacional en contextos de alta movilidad.

Los impactos en la competencia electoral no se limitan al terreno del voto, sino que pueden extenderse a la calidad del gobierno y a los incentivos de rendición de cuentas en el ámbito local. Además de incidir en la participación electoral, los migrantes que retornan pueden contribuir a mejorar las instituciones públicas al aumentar la demanda de rendición de cuentas políticas. Aquellos que se mudaron a países con mejor gobernabilidad tienen menor tendencia a tolerar debilidades institucionales y la corrupción en sus países de origen (Batista y Vicente, 2011).

Más allá de los efectos sobre el comportamiento electoral, la experiencia migratoria también puede articularse con procesos políticos de mayor escala, como las transiciones democráticas y la reconfiguración de las coaliciones políticas. Se ha documentado la experiencia del exilio político y el posterior retorno como un proceso de articulación transnacional que contribuyó a la transición democrática. En el caso de Chile, se ha evidenciado que los exiliados mantuvieron vínculos activos con la oposición interna, desarrollaron redes internacionales de presión política y, tras su regreso, se incorporaron a espacios académicos, partidarios y de la sociedad civil, y participaron en dinámicas de renovación política durante la transición democrática iniciada en 1990 (Avaria, 2015).

Este tipo de circulación de ideas y aprendizajes también se observa en estudios sobre educación en el extranjero. La formación en el extranjero, especialmente en democracias consolidadas, se asocia con una mayor probabilidad de promover instituciones más abiertas tras el retorno. La evidencia econométrica muestra que líderes formados en contextos democráticos tienden a impulsar arreglos institucionales más democráticos en sus países de origen, lo que sugiere que el capital humano altamente calificado puede desempeñar un papel relevante en los procesos de cambio institucional (Spilimbergo, 2009).

En Centroamérica, investigaciones recientes en Guatemala muestran que personas retornadas, particularmente aquellas que enfrentaron situaciones de abuso o extorsión durante su trayectoria migratoria, presentan mayor propensión a involucrarse en política tras su regreso (Denny *et al.*, 2024). El estudio sugiere que la experiencia de victimización puede activar mecanismos de movilización política al intensificar las percepciones de injusticia y las demandas de respuesta estatal. Este tipo de movilización puede incidir en la dinámica local de rendición de cuentas en contextos caracterizados por debilidades institucionales.

El caso de Ecuador sugiere que, en contextos de alta movilidad sostenida, incluidos los procesos de retorno, la migración puede catalizar reformas institucionales orientadas a reconocer los derechos políticos y fortalecer la gobernanza transnacional. Tras los intensos flujos emigratorios asociados a la crisis de finales de los años noventa, la Constitución de 2008 reconoció el derecho a

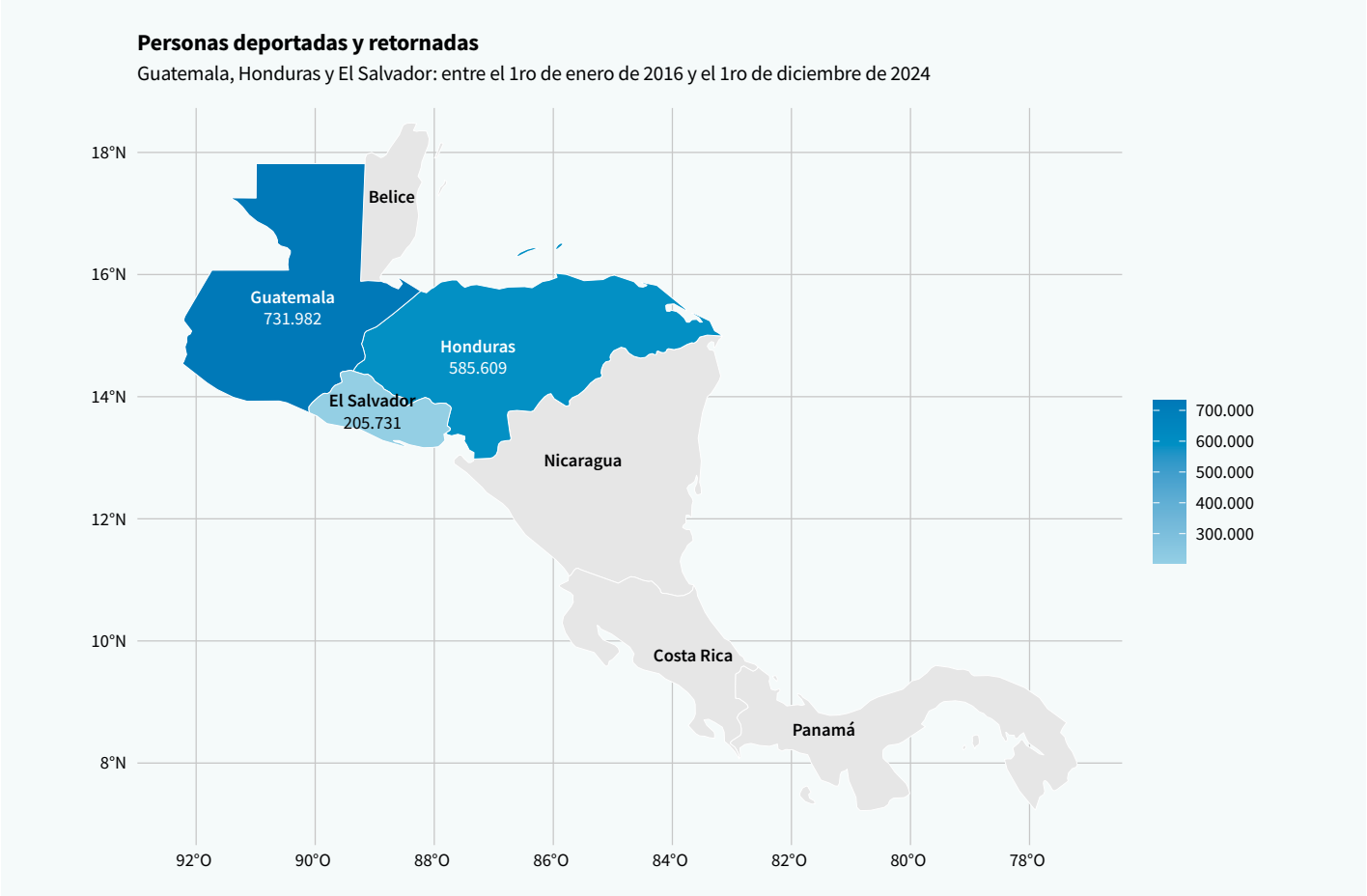
migrar, incorporó el principio de ciudadanía universal, amplió los derechos políticos de las personas ecuatorianas en el exterior y estableció la rectoría estatal en materia migratoria (Constitución de la República del Ecuador, 2008). En este contexto de alta movilidad transnacional, se consolidaron mecanismos formales de gobernanza y vinculación con la diáspora.

La evidencia regional sugiere que el retorno migratorio puede incidir en la participación política, la competencia electoral y la demanda de rendición de cuentas en ALC. No obstante, estos efectos dependen del grado de apertura del sistema político, la fortaleza de las instituciones locales y el capital humano de las personas retornadas. El impacto del retorno sobre la calidad democrática no es automático ni lineal, pero puede generar condiciones favorables para el fortalecimiento institucional cuando existen canales efectivos de participación y competencia política.

Al mismo tiempo, el retorno plantea implicaciones directas en materia de capacidades estatales. Más allá de las consecuencias económicas y sociales de tener que hacer frente a la reintegración en economías y sociedades ya en dificultades, la afluencia masiva de retornados plantea amplios retos en términos de articulación interinstitucional y provisión de servicios.

Por ejemplo, a lo largo de 2024 y 2025, los gobiernos de México y ciertos países de Centroamérica —particularmente Guatemala y Honduras— han redoblado sus esfuerzos institucionales para enfrentar el aumento en el número de personas retornadas forzosamente desde Estados Unidos. De acuerdo con el *Migration Policy Institute*, solo en 2024 estos países recibieron aproximadamente 319.000 retornados, lo que impulsó la expansión y relanzamiento de programas de recepción y reintegración ya existentes (Migration Policy Institute, 2025). México, Guatemala y Honduras fortalecieron sus mecanismos de acogida inicial en puntos de entrada, ampliaron los servicios de documentación y atención inmediata, y actualizaron sus acuerdos de repatriación con Estados Unidos para gestionar flujos crecientes de nacionales y de personas de terceros países.

Figura 7.13 **Deportaciones a los países del Triángulo Norte de Centroamérica, 2016–2024**



Fuente: Elaboración propria con datos de OIM (2024).

En el ámbito programático, estos gobiernos han reactivado y ampliado esquemas de reintegración orientados a atender las necesidades socioeconómicas de las personas retornadas. Entre las medidas más destacadas se encuentran la ampliación de los centros de recepción con apoyo psicosocial, la implementación de programas de inserción laboral y emprendimiento, así como el fortalecimiento de ventanillas únicas para facilitar el acceso a documentación, oportunidades educativas y servicios sociales. México ha reforzado sus capacidades institucionales para gestionar el incremento, tanto de retornados como de solicitantes de asilo, mientras que Guatemala y Honduras han centrado sus esfuerzos en mejorar la coordinación interinstitucional y el acompañamiento comunitario para reducir las vulnerabilidades de quienes regresan. Aun así, la evidencia apunta a que muchos de estos programas han mostrado resultados modestos, en parte debido a los recortes en la asistencia internacional y a la persistencia de las condiciones estructurales –violencia, falta de empleo y débil protección social– que originalmente impulsaron la migración.

La respuesta gubernamental ante el incremento de retornados forzosos implica la creación y ajuste de arreglos de coordinación interinstitucional más robustos. En México, Guatemala y Honduras, la gestión del retorno exigió una articulación más estrecha entre los ministerios de relaciones exteriores, seguridad, desarrollo social, trabajo y niñez, así como con las autoridades locales, las organizaciones internacionales y de la sociedad civil. Esta coordinación tuvo como objetivo mejorar la recepción inmediata, estandarizar los protocolos de verificación y registro, y asegurar que los retornados fueran derivados de manera oportuna a servicios de salud, apoyo psicosocial y programas de reintegración socioeconómica. No obstante, evaluaciones recientes subrayan que la falta de capacidades institucionales uniformes, la dependencia de financiamiento externo y la inestabilidad política limitan la eficacia de estos mecanismos de coordinación, lo que reproduce las brechas en la atención y dificulta la implementación integral de las acciones planificadas (Migration Policy Institute, 2025).

Cuando el regreso no es forzoso, la calidad democrática del país de origen es un factor crítico para la decisión de regresar. Lodigiani (2016) muestra que cuando los países experimentan mejoras democráticas –mayor estabilidad institucional, ampliación de derechos y fortalecimiento del Estado de derecho– aumenta significativamente la disposición de los migrantes a regresar. El retorno se vuelve más atractivo cuando existen garantías de seguridad personal, oportunidades económicas y un entorno político que permite la participación y reintegración social. Esto evidencia que las transiciones democráticas pueden tener un efecto repatriador positivo.

Por el contrario, los retrocesos democráticos inhiben fuertemente el retorno. Razin (2025) señala que, ante la erosión institucional y la autocratización, los migrantes perciben mayores riesgos asociados al regreso, lo cual reduce la probabilidad de retorno y prolonga la permanencia en el exterior. En muchos casos, quienes ya habían contemplado volver reconsideran su decisión debido a la inseguridad, la persecución política o la falta de garantías institucionales. La calidad del régimen político actúa, entonces, como un filtro que determina no solo quién sale, sino quién está dispuesto a volver.

Finalmente, las democracias consolidadas tienen mayor capacidad para aprovechar el potencial transformador de los migrantes retornados. Lodigiani (2016) y la Comisión Europea (2025) muestran que los retornados que han vivido en países democráticos suelen aportar remesas sociales –ideas, normas, prácticas políticas– que pueden fortalecer la cultura cívica y las instituciones locales. No obstante, estos efectos positivos dependen de que existan instituciones que permitan canalizar esta participación. El retorno se convierte, por lo tanto, en un puente para la circulación de prácticas democráticas siempre que el país de origen genere condiciones favorables para su reintegración.

7.5 De la presión a la oportunidad: orientaciones de las políticas públicas y enfoque de la agencia

Esta sección propone orientaciones en materia de políticas públicas para fortalecer las capacidades institucionales, promover la participación cívica de las personas migrantes y retornadas, e integrar la movilidad humana como un componente estratégico del desarrollo y la gobernabilidad a nivel nacional y local.

En ALC, la evidencia muestra que la migración puede contribuir al crecimiento económico y a la sostenibilidad fiscal, particularmente cuando existen políticas de regularización e integración laboral efectivas (BID, 2023; Banco Mundial, 2021). El caso de Colombia, principal país receptor de migración venezolana en la región, ilustra esta dinámica. Estudios estiman contribuciones fiscales netas positivas en el mediano plazo en escenarios de integración, así como una ampliación de la oferta laboral, con alta inserción en sectores intensivos en trabajo como comercio, servicios de alojamiento y comida, construcción y servicios personales (Banco Mundial, 2021; Equilibrium CenDE, 2023b).

Sin embargo, estos impactos no se distribuyen de forma homogénea. Junto a los beneficios agregados, pueden surgir efectos distributivos localizados en territorios con alta concentración de llegada, especialmente en mercados laborales caracterizados por elevada informalidad y segmentación. En esos contextos, algunos grupos de las comunidades de acogida –como jóvenes, trabajadores con menor nivel educativo y personas insertas en ocupaciones informales o de baja productividad– pueden enfrentar mayor competencia en ocupaciones similares, cambios en la composición del empleo o ajustes en la calidad laboral, aun cuando los efectos promedio a nivel nacional sean reducidos (Blyde, 2020; Lebow, 2022).

Los resultados dependen en gran medida del entorno institucional. Los beneficios de la migración aumentan cuando existen políticas de formalización laboral, ampliación

de la protección social e inclusión productiva, así como enfoques sensibles a las brechas de género y a las dinámicas territoriales (BID, 2023; Banco Mundial, 2024; FMI, 2025). Al mismo tiempo, los beneficios económicos coexisten con desafíos significativos. La discriminación, el acceso limitado a los servicios, la informalidad laboral y la falta de mecanismos regionales coordinados dificultan que la migración se convierta plenamente en motor de desarrollo. Los países de origen enfrentan la pérdida de talento, mientras que los de destino experimentan presiones fiscales y sociales cuando los flujos migratorios superan su capacidad institucional. Las barreras administrativas, las políticas restrictivas y la fragmentación social profundizan las vulnerabilidades y limitan su integración.

Abordar estos desafíos implica fortalecer la coordinación regional, ampliar la regularización y garantizar el acceso equitativo a derechos, para promover que la movilidad humana contribuya al desarrollo. A continuación, se presentan cinco recomendaciones para que los gobiernos de ALC puedan transformar las presiones que ejerce la movilidad humana en oportunidades de fortalecimiento de la democracia.

1. **Fortalecer políticas de integración basadas en derechos humanos para ampliar la legitimidad democrática.** La implementación de políticas de integración amplias y basadas en derechos humanos no solo mejora las condiciones de vida de las personas migrantes, desplazadas y retornadas, sino que contribuye directamente a la consolidación de democracias más legítimas, inclusivas y cohesionadas. Al garantizar el acceso equitativo a servicios esenciales –como salud, educación, inserción laboral o regularización migratoria– los Estados reducen las tensiones sociales, fortalecen la igualdad ante la ley y refuerzan la percepción de que las instituciones funcionan de manera imparcial para todas las personas, independientemente de su estatus migratorio. Este enfoque preventivo disminuye la dependencia de respuestas reactivas y contribuye a fomentar un entorno menos propenso a la polarización y a la manipulación política.

2. **Promover estrategias de comunicación pública basadas en evidencia para fortalecer la deliberación democrática y reducir la polarización.** Las estrategias de comunicación basadas en evidencia tienen un impacto directo en la calidad del debate democrático. En un contexto donde la migración es frecuentemente utilizada como herramienta de polarización, una comunicación pública transparente y fundamentada con datos contribuye a neutralizar los discursos de odio, corregir las percepciones erróneas y aumentar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones. Al informar de manera clara sobre el impacto real de la movilidad humana –desde las contribuciones económicas hasta los desafíos administrativos–, los gobiernos fortalecen la deliberación pública, previenen la propagación de la desinformación y promueven decisiones electorales más informadas.

3. **Activar mecanismos de vinculación con la diáspora para expandir la participación cívica y enriquecer la gobernanza democrática.** La diáspora constituye un actor estratégico para la democracia, no solo por su peso económico mediante las remesas, sino por su capacidad de difundir prácticas cívicas y democráticas adquiridas en contextos institucionales más robustos. La creación de canales formales de participación política y social para ciudadanos en el exterior –como circunscripciones, consejos consultivos, voto remoto o programas de inversión para el desarrollo local– permite ampliar el *demos* democrático, fortalecer la rendición de cuentas y enriquecer la formulación de políticas públicas con perspectivas transnacionales. Al reconocer a la diáspora como un activo político, los Estados pueden potenciar la circulación de normas democráticas, incrementar la transparencia y promover una relación más fluida y robusta entre la ciudadanía y las instituciones.

4. **Reforzar las capacidades institucionales y los marcos de gobernanza para mejorar la eficiencia estatal y la confianza ciudadana.** Invertir en capacidades estatales para gestionar la movilidad humana de manera moderna, coordinada y basada en evidencia tiene efectos positivos sustanciales sobre la efectividad, transparencia y legitimidad de la acción pública, pilares de cualquier democracia sólida. La interoperabilidad de los registros, la digitalización de trámites, la coordinación interinstitucional y la planificación territorial no solo permiten respuestas más coherentes ante flujos migratorios complejos, sino que fortalecen la confianza de la ciudadanía en la capacidad de sus instituciones para gestionar los desafíos estructurales. Una gestión pública eficiente reduce la arbitrariedad, mejora la rendición de cuentas y consolida el rol del Estado como garante de derechos.

5. **Aprovechar el retorno migratorio como motor de renovación cívica y fortalecimiento de la competencia democrática.** El retorno migratorio representa una oportunidad significativa para revitalizar la participación ciudadana y mejorar la calidad de la competencia política, especialmente en territorios históricamente expulsores. Quienes retornan suelen traer consigo nuevas normas cívicas, expectativas de mejor gobernanza y aprendizajes adquiridos en democracias más consolidadas, lo que puede traducirse en mayor participación electoral, exigencias más firmes de rendición de cuentas y debilitamiento de las prácticas clientelares. Los programas que faciliten la reintegración productiva y social de retornados no solo mejoran sus trayectorias personales, sino que fortalecen el ecosistema democrático local al introducir dinámicas de responsabilidad gubernamental y ampliar la base social para la participación cívica. Al canalizar este capital cívico, los Estados pueden transformar el retorno en un catalizador de competencia electoral más limpia, instituciones más receptivas y comunidades más comprometidas con la vida democrática.

Notas

1. La literatura económica ha desarrollado diferentes modelos para explicar las motivaciones económicas de la migración y ha destacado las diferencias salariales y las probabilidades de empleo como determinantes de la decisión. Al respecto se recomienda *Migration, Unemployment, and Development: A Two-Sector Analysis*, de Harris y Todaro (1970) que introduce un modelo fundacional que explica dichas motivaciones.
2. Parte de este incremento se explica por una revisión de las cifras de desplazamiento interno llevada a cabo por el gobierno de Colombia, como lo detalla IDMC (2025). La mayoría de los desplazados internos de las Américas provienen de Colombia y Haití.
3. La medida tiene excepciones y no se aplica si el dinero proviene de una cuenta bancaria en EE. UU. o si se realiza con tarjeta de crédito emitida en el país.

Referencias

ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (1990). *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*. Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers

ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2021). *Human rights of migrants* (Report of the Office of the High Commissioner for Human Rights, A/HRC/45/30). https://www.ohchr.org/en/publications/annual-report/ohchr-report-2021

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022). *Advancing Access to Justice and Legal Aid in Situations of Forced Displacement*. https://www.undp.org/publications/advancing-access-justice-and-legal-aid-situations-forced-displacement

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2023). *Global trends: Forced displacement in 2022*. https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2024). *Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2023*. https://www.unhcr.org/global-trends

Ariu, A., Docquier, F. y Squicciarini, M. (2016). Governance Quality and Net Migration Flows. *Regional Science and Urban Economics*, *60*, 238–248, https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2016.07.006

Auer, D. y Schaub, M. (2024). Mass Emigration and the Erosion of Liberal Democracy. *International Studies Quarterly*, *68*(2). https://doi.org/10.1093/isq/sqae026

Avaria, D. (2015). La vuelta a la democracia en Chile: La contribución de los exiliados. *Aletheia*, *5*(10). https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6680/pr.6680.pdf

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2023). *The right to belong: Migrant regularization in Latin America and the Caribbean*. https://publications.iadb.org/en/right-belong-migrant-regularization-latin-america-and-caribbean

Banco Mundial (2021a). *Groundswell: Acting on internal climate migration* (Executive summary). https://documents1.worldbank.org/curated/en/540941631203608570/pdf/Overview.pdf

Banco Mundial (2021b). *Venezuelans in Chile, Colombia, Ecuador, and Peru: Labor market integration and economic inclusion*. https://documents1.worldbank.org/curated/en/099022024085522704/pdf/P17578013f69d804019f8516ffbb072fc34.pdf

Banco Mundial (2024). *Venezuelans in Chile, Colombia, Ecuador, and Peru: Labor market integration and economic inclusion*. https://documents1.worldbank.org/curated/en/099022024085522704/pdf/P17578013f69d804019f8516ffbb072fc34.pdf

Banco Mundial (2026a). *Personal remittances, received (current US$)*. https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT

Banco Mundial (2026b). *Transferencias personales y remuneración de empleados, recibidos (balanza de pagos, US$ a precios actuales)*. Datos abiertos del Banco Mundial. https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT?locations=ZJ

Batista, C. y Vicente, P. (2011). Do Migrants Improve Governance at Home? Evidence from a Voting Experiment, *The World Bank Economic Review 25(1)*, pp. 77–104, http://www.jstor.org/stable/23029729

Bauböck, R. (2003). Towards a political theory of migrant transnationalism. *International Migration Review*, *37*(3), pp. 700–723. https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2003.tb00155.x

Baudassé, T., Bazillier, R. y Issifou, I. (2018). Migration and Institutions: Exit and Voice (from Abroad)?. *Journal of Economic Surveys*, *32(3)*, pp. 727-766, https://doi.org/10.1111/joes.12212

Beine, M., Khoudour, D. y Tarvainen, J. (2022). An assessment of the impact of targeted interventions in mitigating the adverse drivers of irregular migration and forced displacement, *Mondes en développement, 199-200 (3-4)*, pp. 449-478, https://doi.org/10.3917/med.199.0453

Beine, M., Machado, J. y Ruyssen, I. (2020). Do potential migrants internalize migrant rights in OECD host societies?, *Canadian Journal of Economics*, *53(4)*, pp. 1429-1456, https://doi.org/10.1111/caje.12471

Beine, M., Docquier, F. y Rapoport, M. (2008). Brain Drain and Human Capital Formation in Developing Countries: Winners and Losers. *The Economic Journal, 118(528), 631–652*. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0297.2008.02135.x

BID (Banco Interamericano de Desarrollo), OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022). How do migrants fare in Latin America and the Caribbean?, Mapping socio-economic integration https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/How-Do-Migrants-Fare-in-Latin-America-and-the-Caribbean-Mapping-Socio-Economic-Integration.pdf

Bloemraad, I. (2015). The limits of de Tocqueville: How government facilitates organisational capacity in newcomer communities. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *31*(5), 865–887. https://doi.org/10.1080/13691830500177578

Blyde, J. S. (Ed.) (2020). *The impact of migration in Latin America and the Caribbean: A review of recent evidence*. Discussion Paper Number IDB-DP-00830. Inter-American Development Bank. https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Impact-of-Migration-in-Latin-America-and-the-Caribbean-A-Review-of-Recent-Evidence.pdf

Cabra-Ruiz, N., Rozo, S. y Sviatschi, M. M. (2025). Forced Displacement, the Perpetuation of Autocratic Leadership, and Development in Origin Countries, *IZA Discussion Paper*, *17671*, IZA Institute of Labor Economics, https://docs.iza.org/dp17671.pdf

Ceobanu, A. M. y Escandell, X. (2010). Comparative analyses of public attitudes toward immigrants and immigration using multinational survey data: A review of theories and research. *Annual Review of Sociology*, *36*, pp. 309–328. https://doi.org/10.1146/annurev.soc.012809.102651

Chauvet, L. y Mercier, M. (2014). Do return migrants transfer political norms to their origin country? Evidence from Mali, *Journal of Comparative Economics, Vol. 42(3)*, pp. 630-651, https://doi.org/10.1016/j.jce.2014.01.001

Chen, F., Wong, Z. y Law, S. (2024). Brain drain: what is the role of institutions?, *Journal of Industrial and Business Economics*, *51*, pp. 605–628, https://doi.org/10.1007/s40812-023-00286-w

Coenders, M. y Scheepers, P. (2003). The effect of education on nationalism and ethnic exclusionism: An international comparison. *Political Psychology*, *24*(2), pp. 313–343. https://doi.org/10.1111/0162-895X.00330

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2025). *Observatorio demográfico de América Latina y el Caribe 2025: América Latina y el Caribe ante la baja fecundidad: tendencias y dinámicas emergentes*. Naciones Unidas. https://www.cepal.org/es/publicaciones/82932-observatorio-demografico-2025-america-latina-caribe-la-baja-fecundidad

Comisión Europea (2025). *How migrants influence democracy back home*. MIGRADEMO Project, CORDIS Results in Brief. https://cordis.europa.eu/article/id/459583-how-migrants-influence-democracy-back-home?

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Dennison, J. y Geddes, A. (2019). A Rising Tide? The Salience of Immigration and the Rise of Anti-Immigration Political Parties in Western Europe, *The Political Quarterly*, *90(1)*, pp. 107-116, https://doi.org/10.1111/1467-923X.12620

Denny, E. K., Dow, D., Levy, G. y Villamizar-Chaparro, M. (2024). Extortion, civic action, and political participation among Guatemalan deportees. *British Journal of Political Science*, *54*(1), 260–279. https://doi.org/10.1017/S0007123423000418

DGME (Dirección General de Migración y Extranjería) (2026). *Estadísticas de personas retornadas 2024–2025*. Gobierno de El Salvador. https://www.transparencia.gob.sv/institutions/dgme

Direccion Nacional de Migraciones - República Argentina (2019). Disposición 520/2019 – Programa especial para migrantes venezolanos. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-520-2019-319449

Docquier, F., Lodigiani, E., Rapoport, H. y Schiff, M. (2016). Emigration and democracy, *Journal of Development Economics*, *120*, pp. 209-223, https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.12.001

Equilibrium CenDE (2023a). *Migración venezolana en América Latina: ¿Oportunidad o carga para el desarrollo económico?* Equilibrium Business Development Consultancy https://equilibriumbdc.com/wp-content/uploads/2024/02/Migracion-venezolana-en-America-Latina-David-Licheri-y-Carlos-Guerrero.pdf

Equilibrium CenDE (2023b). *Impacto de la migración venezolana en el crecimiento económico de Colombia (2013–2021)*. Equilibrium Business Development Consultancy. https://equilibriumbdc.com/wp-content/uploads/2023/10/Semillero-CenDE-Primera-Edicion-Impacto-de-la-migracion-venezolana-en-el-crecimiento-economico-de-Colombia-para-el-periodo-2013-2021.pdf

Facchini, G., Mayda, A. M. y Mishra, P. (2008). Do Interest Groups Affect US Immigration Policy?, *Journal of International Economics*, *85(1)*, pp. 114-128, https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2011.05.006

Finn, V. (2021). Migrant rights, voting, and resocialization: suffrage in Chile and Ecuador, 1925-2020. [Tesis doctoral, Universiteit Leiden]. https://hdl.handle.net/1814/73146

Gamso, J. y Yuldashev, F. (2018). Targeted Foreign Aid and International Migration: Is Development-Promotion an Effective Immigration Policy?, *International Studies Quarterly*, *62(4)*, pp. 809-820, https://doi.org/10.1093/isq/sqy029

Gaviria Betancur, P. (2025a). *Internal displacement in the context of organized criminal activity* (A/HRC/59/46). United Nations Human Rights Council. https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5946-internal-displacement-context-organized-criminal-activity

Gaviria Betancur, P. (2025b). *Human rights of internally displaced persons* (A/80/212). United Nations General Assembly. https://docs.un.org/en/A/80/212

Gibson, J. y McKenzie, D. (2011). Eight Questions about Brain Drain. *Journal of Economic Perspectives, 25(3)*, pp. 107–28, https://doi.org/10.1596/1813-9450-5668

Gobierno de Trinidad y Tobago (2019). Migrant Registration Framework. https://nationalsecurity.gov.tt

Goodman, G. L. y Hiskey, J. T. (2008). Exit without leaving: Political disengagement in high migration municipalities in Mexico. *Comparative Politics*, *40*(2), pp. 169–188. https://doi.org/10.5129/001041508X12911362382751

Hainmueller, J. y Hiscox, M. J. (2007). Educated preferences: Explaining attitudes toward immigration in Europe. *International Organization*, *61*(2), pp. 399–442. https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/educated-preferences-explaining-attitudes-toward-immigration-in-europe/EE145A6B222E943889E95610B683ADE8

Hainmueller, J. y Hiscox, M. J. (2010). Attitudes toward highly skilled and low-skilled immigration: Evidence from a survey experiment. *American Political Science Review*, *104*(1), pp. 61–84. https://doi.org/10.1017/S0003055409990372

Harris, J. R., y Todaro, M. P. (1970). Migration, Unemployment and Development: A TwoSector Analysis. *The American Economic Review*, *60*(1), 126–142. JSTOR. https://doi.org/10.2307/1807860

Hirschman, A. O. (1970). Exit, voice, and loyalty: *Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press.

Hiskey, J., Montalvo, J.D. y Orcés, D. (2014). Democracy, Governance, and Emigration Intentions in Latin America and the Caribbean, *Studies in Comparative International Development*, *49*, pp. 89–111, https://doi.org/10.1007/s12116-014-9150-6

Holland, A., Peters, M. E., y Zhou, Y.-Y. (2024). Left Out: How Political Ideology Affects Support for Migrants in Colombia. *The Journal of Politics*, *86*(4), 1291–1303. https://doi.org/10.1086/729943

Human Rights First (2026). *ICE flight monitor: U.S. immigration enforcement flights report (December 2025)*. https://humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/2026/01/ICE-Flight-Monitor-US-Immigration-Enforcement-Flights-Report_Dec2025.pdf

IDEA Internacional (2025). Voting from Abroad Database, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad-database

IDMC (Internal Displacement Monitoring) (2024). *Global Report on Internal Displacement 2024*. Internal Displacement Monitoring Centre. https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2024/

IDMC (Internal Displacement Monitoring) (2025). *Global Report on Internal Displacement 2025*. Internal Displacement Monitoring Centre. https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2025/

IGM (Instituto Guatemalteco de Migración) (2026). *Estadísticas de personas retornadas 2024–2025*. Gobierno de Guatemala. https://www.ine.gob.gt/estadisticas-de-migracion

INM (Instituto Nacional de Migración) (2026). *Boletines estadísticos de retornos 2024–2025*. Gobierno de Honduras. https://www.inm.gob.hn

International Monetary Fund (2025). *Impact of cross-border migration on the gender gap in labor force participation in Latin America and the Caribbean countries* (Working Paper No. 2025/167), IMF. https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2025/08/22/impact-of-cross-border-migration-on-the-gender-gap-in-labor-force-participation-in-latin-569411

Itzigsohn, J. y Villacrés, D. (2008). Migrant political transnationalism and the practice of democracy: Dominican external voting rights and Salvadoran hometown associations. *Ethnic and Racial Studies*, *31*(4), 664–686. https://doi.org/10.1080/01419870701784497

Kayran, E. y Nadler, A. (2022). Non-citizen voting rights and political participation of citizens: evidence from Switzerland. *European Politics Science Review*, *14(2)*, 206-225, https://www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/noncitizen-voting-rights-and-political-participation-of-citizens-evidence-from-switzerland/45638FBBA81C88C3F1811A5386BFEC83

Khoudour, D. (2025). *Human Mobility and Development in Latin America and the Caribbean: A Story of Resilience*. (Working Paper Series N° 50), UNDP LAC https://www.undp.org/latin-america/working-papers

LAPOP Lab (2023). *AmericasBarometer* [Base de datos]. Center for Global Democracy, Vanderbilt University. https://www.vanderbilt.edu/lapop/about-americasbarometer.php

LAPOP Lab (2025). *Venezuelan diaspora in Colombia and Peru 2024*. Vanderbilt University.

Latinobarómetro (2025). *Informe 2024: La Democracia Resiliente*, https://www.latinobarometro.org/news/informe-latinobarometro-2024-la-democracia-resiliente

Lebow, J. (2022). The labor market effects of Venezuelan migration to Colombia: Reconciling conflicting results. *IZA Journal of Development and Migration*, *13*(1). https://doi.org/10.2478/izajodm-2022-0004

Lee, E. S. (1966). A Theory of Migration. *Demography*, *3*(1), 47–57. https://doi.org/10.2307/2060063

Levitt, P. (2001). *The transnational villagers*. University of California Press.

Levitt, P. (1998). Social remittances: Migration driven local-level forms of cultural diffusion. *International Migration Review*, *32*(4), pp. 926–948. https://doi.org/10.1177/019791839803200404

Lodigiani, E. (2016). *The effect of emigration on home-country political institutions*. IZA World of Labor. https://doi.org/10.15185/izawol.307

Lodigiani, E. y Salomone, S. (2015). *Migration-induced Transfers of Norms. The case of Female Political Empowerment*, University Ca' Foscari of Venice, Department of Economics (Research Paper Series No.19), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2622394

Maldonado, R., Harris, J., y Cortés-Sánchez, P. (2025). *Remittances to Latin America and the Caribbean in 2025. Adaptations in a Context of Uncertainty*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). https://publications.iadb.org/en/publications/english/viewer/Remittances-to-Latin-America-and-the-Caribbean-in-2025-Adaptations-in-a-Context-of-Uncertainty.pdf

Mayda, A. M. (2006). Who is against immigration? A cross-country investigation of individual attitudes toward immigrants. *Review of Economics and Statistics*, *88*(3), 510–530. https://doi.org/10.1162/rest.88.3.510

Mayda, A. M., Peri, G. y Steingress, W. (2022). The Political Impact of Immigration: Evidence from the United States, *American Economic Journal: Applied Economics 14(1)*, 358-389, https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/app.20190081

Migration Policy Institute (2024). Globally, Voting Rights Have Increased for Immigrants and Emigrants. https://www.migrationpolicy.org/article/immigrant-emigrant-votingrights#trend

Migration Policy Institute (2025). The Forgotten Side of Deportation: The Cost of Ignoring Returnees' Reintegration Challenges, https://www.migrationpolicy.org/news/reintegration-forgotten-side-deportation

Ministerio de relaciones exteriores – República de Colombia (2021). Decreto 216 de 2021 – Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_0216_2021.htm

Ministerio de relaciones exteriores – República Dominicana (2021). Resolución 119-2021 – Plan de normalización de ciudadanos venezolanos. https://mip.gob.do/wp-content/uploads/marcolegal/Resoluciones/RESOLUCION-NO.-M-MIP-EXT-00119-2021-QUE-NORMALIZA-DENTRO-DE-LA-CATEGORIA-LA-SITUACION-MI.pdf

Ministerio de relaciones exteriores y movilidad humana – República del Ecuador (2022). Decreto Ejecutivo 436 – Proceso extraordinario de regularización. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/0000066.pdf

Ministerio del interior - República del Perú (2017). Decreto Supremo N.º 002-2017-IN – Permiso Temporal de Permanencia. https://www.mininter.gob.pe/content/decreto-supremo-n%C2%B0-002-2017

Ministerio del Interior y seguridad publica – República de Chile (2018). Resolución Exenta – Visa de Responsabilidad Democrática. https://www.interior.gob.cl/transparencia/doc/ActosTerceros/1/6663740.pdf

Mixed Migration Centre (2023). *Mixed Migration Review 2023*. https://mixedmigration.org/publications/mmr/2023/

Mixed Migration Centre (2025). *Keeping track: Migration trends and policy shifts in the Americas 2025*. https://mixedmigration.org/publications/mmr/2025/keeping-track-migration-americas-2025/

Muggah, R. (2024). *Mapping climate mobility hotspot risks: An approach for development organizations to assess risks and responses to climate mobility*. UNDP Latin America and the Caribbean. https://www.undp.org/latin-america/publications/mapping-climate-mobility-hotspot-risks-approach-development-organizations-assess-risks-and-responses-climate-mobility

Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI). Art. 25. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2016). *Perspectives on Global Development 2017: International Migration in a Shifting World*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2017-en

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2017). *Interrelations between Public Policies, Migration and Development*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/9789264265615-en

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) e IOM (Organización Internacional para las Migraciones) (2022). *International migration outlook 2022*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/2022/10/international-migration-outlook-2022_140ace0e.html

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2018). *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.* https://www.iom.int/es/pacto-mundial-sobre-migracion

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2021). *Los derechos de las personas migrantes y la gobernanza migratoria desde un enfoque de derechos*. https://colombia.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1011/files/documents/Los%20derechos%20de%20las%20personas%20migrantes.pdf

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2022). *Tendencias migratorias en América Latina y el Caribe*. https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2023). *DTM – Venezuela Situation Report (Guyana).*

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2024a). Informe sobre las migraciones en el mundo 2024. https://worldmigrationreport.iom.int/es

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2024b). Unidad de Información para los países del Norte de Centroamérica, Tableros interactivos sobre movilidad humana y remesas. https://infounitnca.iom.int

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2025). *Actualización regional sobre flujos de retorno en Centroamérica.* https://nortedecentroamerica.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1276/files/documents/2026-01/flash-report-oim-transito-y-retorno-anual-2025.pdf

OIT (Organización Internacional del Trabajo) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2021). *Migration from Venezuela: Opportunities for Latin America and the Caribbean. Regional Socio-Economic Integration Strategy*, https://www.undp.org/latin-america/publications/migration-venezuela-opportunities-latin-america-and-caribbean-regional-socio-economic-integration-strategy

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2015). Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2018a). Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, United Nations, New York, https://www.iom.int/global-compact-migration

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2021). Shining a Light on Internal Displacement: A Vision for the Future, Report of the United Nations Secretary-General's High-Level Panel on Internal Displacement, https://internaldisplacement-panel.org/wp-content/uploads/2021/09/HLP-report-WEB.pdf

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2022). United Nations Secretary-General's Action Agenda on Internal Displacement, United Nations, New York, https://www.un.org/en/content/action-agenda-on-internal-displacement/

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1948). Universal Declaration of Human Rights, United Nations General Assembly, https://www.un.org/en/about-us/universal-declarationof-human-rights

Pérez-Armendáriz, C. y Crow, D. (2010). Do migrants remit democracy? International migration, political beliefs, and behavior in Mexico. *Comparative Political Studies*, *43*(1), 119–148. https://doi.org/10.1177/0010414009331733

Pfutze, T (2012). Does migration promote democratization? Evidence from the Mexican transition, *Journal of Comparative Economics*, *40(2)*, 159-175, https://doi.org/10.1016/j.jce.2012.01.004

Pfutze, T (2014). Clientelism Versus Social Learning: The Electoral Effects of International Migration, *International Studies Quarterly*, *58(2)*, 295-307, https://doi.org/10.1111/isqu.12072

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009). Overcoming Barriers: Human Mobility and Development, https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2009

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020a). Human mobility, shared opportunities: A review of the 2009 Human Development Report and the way forward. United Nations Development Programme. https://hdr.undp.org/content/human-mobility-shared-opportunities

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020b). Engaging diasporas in local development: An operational guide based on the experience of Moldova, https://www. undp.org/moldova/publications/engaging-diasporas-local-development-operational-guide-based-experience-moldova

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020c). Reinventarse sobre la marcha: Mujeres refugiadas y migrantes de Venezuela. Un estudio de sus condiciones y accesos a medios de vida en Colombia, Ecuador y Perú, https://www. r4v.info/es/document/reinventarse-sobre-la-marcha-mujeres-refugiadas-y-migrantes-de-venezuela-un-estudio-de-sus

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023). Me quedo o me voy: Cómo consolidar en América Latina y el Caribe las oportunidades de desarrollo y crecimiento productivo que brinda la migración. Nota de Política Núm. 20 https://www. undp.org/es/latin-america/publicaciones/me-quedo-o-me-voy-como-consolidar-en-america-latina-y-el-caribe-las-oportunidades-de-desarrollo-y-crecimiento-productivo

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025a). Informe Regional Sobre Desarrollo Humano 2025. Bajo presión: Recalibrando el futuro del desarrollo en América Latina y el Caribe. https://www.undp.org/es/latin-america/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-2025

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025b). Fortaleciendo la resiliencia a través de la movilidad humana: el cambiante panorama de la migración y el desplazamiento en América Latina y el Caribe. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-09/fortaleciendo_la_resiliencia_movilidad_humana.pdf

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2023). *Un mundo mejor para la población migrante en América Latina y el Caribe*. https://www.undp.org/es/latin-america/un-mundo-mejor-para-la-poblacion-migrante-en-america-latina-y-el-caribe

Poprawe, M. (2015). On the relationship between corruption and migration: empirical evidence from a gravity model of migration, *Public Choice*, *163(3-4)*, 337–354, https://doi.org/10.1007/s11127-015-0255-x

Rapoport, H. (2019a). Diaspora Externalities, *IZA Journal of Development and Migration*, *10 (2)*, pp.1-26, https://sciendo.com/article/10.2478/izajodm-2019-0005

Ratha, D. (2023). Resilient Remittances, *F&D Finance and Development Magazine, September*, https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/09/B2B-resilient-remittances-dilip-ratha

Razin, A. (2025). *Migration and regime change: Outflows follow democratic decline, inflows fuel illiberal drift*. CEPR VoxEU. https://cepr.org/voxeu/columns/migration-and-regime-change-outflows-follow-democratic-decline-inflows-fuel-illiberal

R4V (Regional Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela) (2022). *Regional refugee and migrant response plan 2022*. https://www.r4v.info/en/document/rmrp-2022

R4V (Regional Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela) (2023). *Regional refugee and migrant response plan 2023–2024*. https://rmrp.r4v.info/rmrp2023-24/

Ripley, C. (2023). Crisis Prompts Record Emigration from Nicaragua, Surpassing Cold War Era, Migration Policy Institute, https://www.migrationpolicy.org/article/record-emigration-nicaragua-crisis

Rodríguez, F. (2024). Sanctions and Venezuelan Migration, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5072710

Rozo, S. V. y Vargas, J. F. (2021). Brothers or invaders? How crisis-driven migrants shape voting behavior, *Journal of Development Economics*, *150*, https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2021.102636

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

Spilimbergo, A. (2009). Democracy and Foreign Education, *American Economic Review*, *99(1)*, 528–543. https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.99.1.528

Tang, S. H. K., Wang, Y. y Wang, Y. (2025). Curse of low-skilled emigration on human capital formation: Evidence from the migration surge of the 2000s. *World Development*, *189*, 106931. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2025.106931

The Fund for Peace (2023). *Fragile States Index 2023*. https://fragilestatesindex.org

The White House (2025, January 20). *Securing our borders*. https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/securing-our-borders/

Transparency International (2025). *Corruption Perception Index 2024*, https://www.transparency.org/en/cpi/2024

Tuccio, M., Wahba, J. y Hamdouch, B. (2019). International migration as a driver of political and social change: Evidence from Morocco. *Journal of Population Economics*, *32*(4), pp. 1171–1203. https://doi.org/10.1007/s00148-019-00734-9

UN DESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas) (2021). *International Migration 2020 Highlights*. https://www.un.org/en/desa/international-migration-2020-highlights

UN DESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas) (2025). *International Migrant Stock*. https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock

UN DESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas) (2025b, November). *Developments in global remittance flows and implications for sustainable development*. Monthly Briefing: World Economic Situation and Prospects No. 196. https://policy.desa.un.org/sites/default/files/publications/2025-11/mb196.pdf?

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2018). *Unrooted in Central America and Mexico: Migrant and refugee children face a vicious circle of hardship and danger* (UNICEF Child Alert). https://www.unicef.org/media/47701/file/UNICEF_Child_Alert_2018_Central_America_and_Mexico-ENG.pdf

Vargas-Silva, C. (2013). Social remittances. En I. Ness y P. Bellwood (Eds.), *The encyclopedia of global human migration*. Wiley-Blackwell. https://doi.org/10.1002/9781444351071.wbeghm496

Wiley-Blackwell, C., Waddell, B. y Fontenla, M. (2015). The Mexican Dream? The effect of return migrants on hometown development, *The Social Science Journal*, *52(3)*, 386-396, https://doi.org/10.1016/j.soscij.2015.02.003

Wong, P., Merkle, O. y Siegel, M. (2023). Remittance Receivers as Targets for Corruption in Latin America, *The Journal of Development Studies*, *60(2)*, 324-343, https://doi.org/10.1080/00220388.2023.2265526



Capítulo 8.

Democracia y desarrollo en tiempos de crisis planetaria

8.1 La "triple crisis planetaria", la tragedia de los comunes y la democracia

La "triple crisis planetaria" es una condición que describe la convergencia de tres procesos concurrentes: la aceleración del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación ambiental. Los tres procesos interactúan entre sí, amplificando sus riesgos, complejizando sus impactos y configurando una emergencia que amenaza el planeta y el desarrollo humano. La búsqueda de soluciones y la administración de la triple crisis planetaria están en buena medida sujetas a las decisiones colectivas, es decir, la forma en cómo interactúan la democracia, el Estado y el modelo de desarrollo. De esas decisiones u omisiones deriva la forma en cómo se gestionan los recursos naturales y los conflictos que emanan de su utilización.

América Latina y el Caribe (ALC) es una superpotencia natural que alberga 10 de los 36 puntos críticos de biodiversidad del mundo (CEPF, s.f.) y 6 de un total de 17 países megadiversos (FEM, 2024). Sin embargo, la región también posee la tasa más alta de pérdida de biodiversidad (World Wildlife Fund and Zoological Society of London, 2024), la mayor proporción de tierras degradadas (UNCCD, s.f.) y el mayor número de defensores ambientales asesinados o desaparecidos (Global Witness, 2025).

Existe un amplio reconocimiento de que la triple crisis planetaria es el resultado de presiones asociadas a los actuales patrones de producción y consumo. Patrones que se caracterizan por el uso intensivo de combustibles fósiles, la expansión de la frontera agropecuaria y marítima, la urbanización acelerada y modelos de producción que externalizan sistemáticamente los costos ambientales. Como consecuencia, ha cobrado fuerza e interés la llamada "era del Antropoceno", que hace referencia a un nuevo período geológico en el que los seres humanos son la principal fuerza de transformación de los sistemas de la Tierra, principalmente debido a la alteración de los patrones climáticos, los ciclos biogeoquímicos y la integridad de los ecosistemas que sostienen la vida en el planeta.

La era del Antropoceno pone en evidencia que la crisis planetaria es en parte resultado de los incentivos económicos y marcos institucionales. El *Informe sobre Desarrollo Humano* 2020, titulado "*La próxima frontera: El desarrollo humano y el Antropoceno*" y otros subsecuentes han abordado la relación entre los desequilibrios planetarios y las desigualdades socioeconómicas, y han apuntado que los riesgos y la crisis de esta nueva era tienen el potencial de exacerbar las desigualdades preexistentes (PNUD, 2020). Reconocer un nuevo contexto planetario y una nueva fase ecológica ha abierto una agenda posibilista, no optimista ni pesimista, sino orientada a gestionar conscientemente los problemas autoinfligidos que se enfrentan a escala global (PNUD, 2024a).

Una característica de la democracia es su capacidad para procesar y resolver pacíficamente los conflictos inherentes a las sociedades plurales (...). Esta concepción cobra sentido frente a la gestión de los bienes comunes y los recursos naturales, debido a que se trata de un área en la que intereses económicos, sociales y ecológicos muchas veces contrapuestos entran en tensión y requieren de formas de procesar intereses y conflictos entre diferentes grupos y generaciones.

El concepto económico y ecológico de la "tragedia de los comunes" describe cómo la ausencia de mecanismos efectivos de regulación sobre recursos de uso común conduce a su sobreexplotación y agotamiento (Hardin, 1968). Este dilema advierte que la sostenibilidad de los recursos naturales no puede quedar sujeta al libre funcionamiento del mercado, sino que es necesario contar con mecanismos de cooperación y gobernanza que medien intereses y garanticen el bien y el patrimonio común, lo cual se ha convertido en una necesidad imperante a escala planetaria.

La primera parte de este informe destacó que una característica de la democracia es su capacidad para procesar y resolver pacíficamente los conflictos inherentes a sociedades plurales (ver capítulo 1). En esos términos, Norberto Bobbio, uno de los autores citados, describió la democracia como "una forma institucionalizada de resolver los conflictos". Esta concepción cobra sentido frente a la gestión de los bienes comunes y los recursos naturales, debido a que se trata de un área en la que intereses económicos, sociales y ecológicos muchas veces contrapuestos entran en tensión y requieren de formas de procesar intereses y conflictos entre diferentes grupos y generaciones.

La dependencia humana de la naturaleza ha estado presente desde los orígenes del enfoque de desarrollo humano, al grado de reconocer que la precariedad de la naturaleza es nuestro riesgo y fragilidad (Sen, 2013, p. 6). La sostenibilidad –que denota la capacidad de preservar la igualdad de oportunidades entre las generaciones presentes y futuras– es además uno de los principios fundamentales del desarrollo humano (Haq, 1995).

En el contexto de la crisis planetaria actual –marcada por el cambio climático, la pérdida acelerada de biodiversidad y la contaminación– la tragedia de los comunes no es solo un dilema local, sino un desafío común que pone en riesgo las bases mismas de la vida humana y de las especies en el planeta. La democracia no solo constituye un sistema político, sino un marco institucional indispensable para enfrentar la crisis planetaria, reconfigurar la gestión de los bienes comunes y sostener el desarrollo humano.

Cuando existen mecanismos efectivos de participación, transparencia y deliberación pública, los conflictos por la sobreexplotación de recursos pueden procesarse institucionalmente; pero cuando tales mecanismos son débiles, emergen asimetrías de poder, captura regulatoria y, en casos extremos, violencia e impunidad. En este sentido, la calidad democrática incide directamente en la sostenibilidad ambiental, en su toma de decisiones y su gobernanza local. Este capítulo examina cómo la triple crisis planetaria incide en esta relación.

El capítulo se organiza en cinco secciones. La primera explica la forma en que la crisis planetaria presiona a la democracia, al desarrollo y al Estado, mediante un recorrido de cómo los avances en desarrollo humano han ido en paralelo afectando al planeta y al régimen político. La segunda retoma la idea de agencia del paradigma de desarrollo humano, para argumentar que existe un terreno común para construir soluciones a la crisis planetaria, fortalecer la democracia e impulsar un desarrollo económico y sostenible, con inclusión social. Para lograrlo se necesita superar algunos desafíos específicos como corregir las percepciones erróneas, mejorar la gobernanza local y multinivel, y la incorporación política. La tercera sección analiza la relación entre naturaleza, desarrollo y democracia profundizando en las presiones del cambio climático sobre el desarrollo humano, como la seguridad hídrica y alimentaria, la acción climática y la paz social. La cuarta argumenta sobre las oportunidades y desafíos de la región ante las transiciones verdes, y plantea la problemática estructural que representa el uso de los recursos naturales para avanzar en dicha materia. Finalmente, el capítulo cierra con una breve conclusión para encaminar un debate que permita reimaginar la democracia como camino hacia el bien común en esta nueva era del Antropoceno.

8.2 La crisis planetaria como punto de presión para el desarrollo humano y la democracia

A finales del siglo XX, el ensayo *The End of History*? (1989) de Francis Fukuyama se convirtió en un referente para interpretar las transiciones del período de colapso del bloque socialista y expansión de las democracias liberales. Su argumento situaba la democracia liberal y el capitalismo como el marco institucional hacia donde convergían las sociedades modernas, apoyadas en el progreso científico, tecnológico y productivo. Se suponía que ese progreso permitiría sostener el crecimiento económico y expandir las capacidades humanas dentro de un orden internacional cada vez más integrado. El texto marcó una época cargada de optimismo hacia la democracia liberal, más allá de la materialización de los argumentos que plantea.

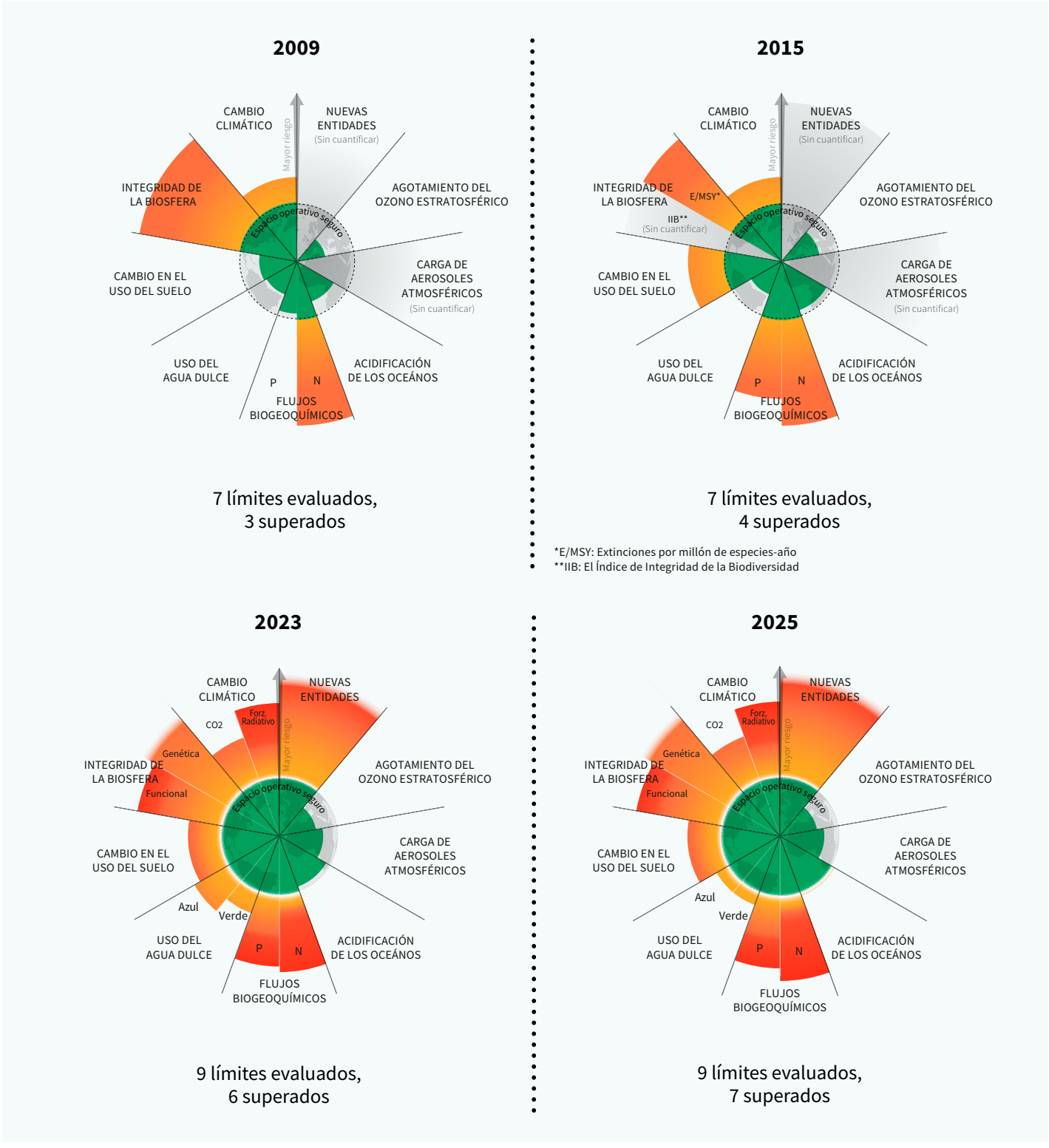
Tres décadas después de aquel período de optimismo, el entorno en el que operan las democracias es sustancialmente distinto. El mismo dinamismo tecnológico, productivo y comercial que se creía contribuiría a expandir el bienestar material, ha intensificado las presiones sobre los sistemas ecológicos que sustentan la vida y la actividad económica. El aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, la pérdida acelerada de la biodiversidad y la degradación de los ecosistemas evidencian que el desarrollo contemporáneo se aproxima y tensiona los límites biofísicos del planeta.

A inicio de la primera década del siglo, Rockström y otros (2009) plantearon la idea de las llamadas "fronteras o límites planetarios" como marco conceptual para comprender los umbrales que delimitan un espacio seguro de desarrollo para la humanidad. Estos límites no solo definen los márgenes ecológicos del crecimiento económico y la prosperidad, sino también los de la estabilidad social y la resiliencia (figura 8.1). Los límites planetarios son interdependientes, por lo que no es posible considerarlos de forma aislada en la toma de decisiones sobre sostenibilidad (Stockholm Resilience Centre, 2026).

El cambio climático, las alteraciones en la integridad de la biosfera[1] o la modificación de los flujos biogeoquímicos –como, por ejemplo, el del nitrógeno, que es esencial para la vida y un nutriente que limita el rendimiento más común en la agricultura– marcan umbrales críticos que, de ser rebasados, pondrían en riesgo la estabilidad ecológica y la vida humana. Aunque la metodología de análisis y el número de límites analizados desde la primera medición, en 2009, hasta la última, en 2025, han venido evolucionando, la tendencia en las mediciones posteriores da cuenta del progresivo deterioro y del avance en el estrés ambiental, al incrementarse el número de fronteras o límites superados (Stockholm Resilience Centre, 2026).

El avance progresivo en los límites planetarios hacia zonas de mayor riesgo e incertidumbre obliga a replantear la manera en que se entienden y gestionan los problemas ambientales y la sostenibilidad en la era del Antropoceno. Las transgresiones de estos límites se manifiestan como presiones sobre las trayectorias del desarrollo humano y sobre los avances y logros alcanzados. En este contexto, la gobernanza ambiental y las instituciones democráticas se enfrentan al reto de actuar dentro de esos límites, equilibrando los derechos y libertades humanas con la protección de los sistemas naturales que las sostienen.

Figura 8.1 La actualización de los límites planetarios da cuenta de un progresivo deterioro ambiental, reflejado en el creciente número de límites superados



Fuente: Stockholm Resilience Centre (2026).

8.2.1 Longevidad humana y límites ecológicos. La posibilidad de una vida larga y saludable ¿para qué especies?

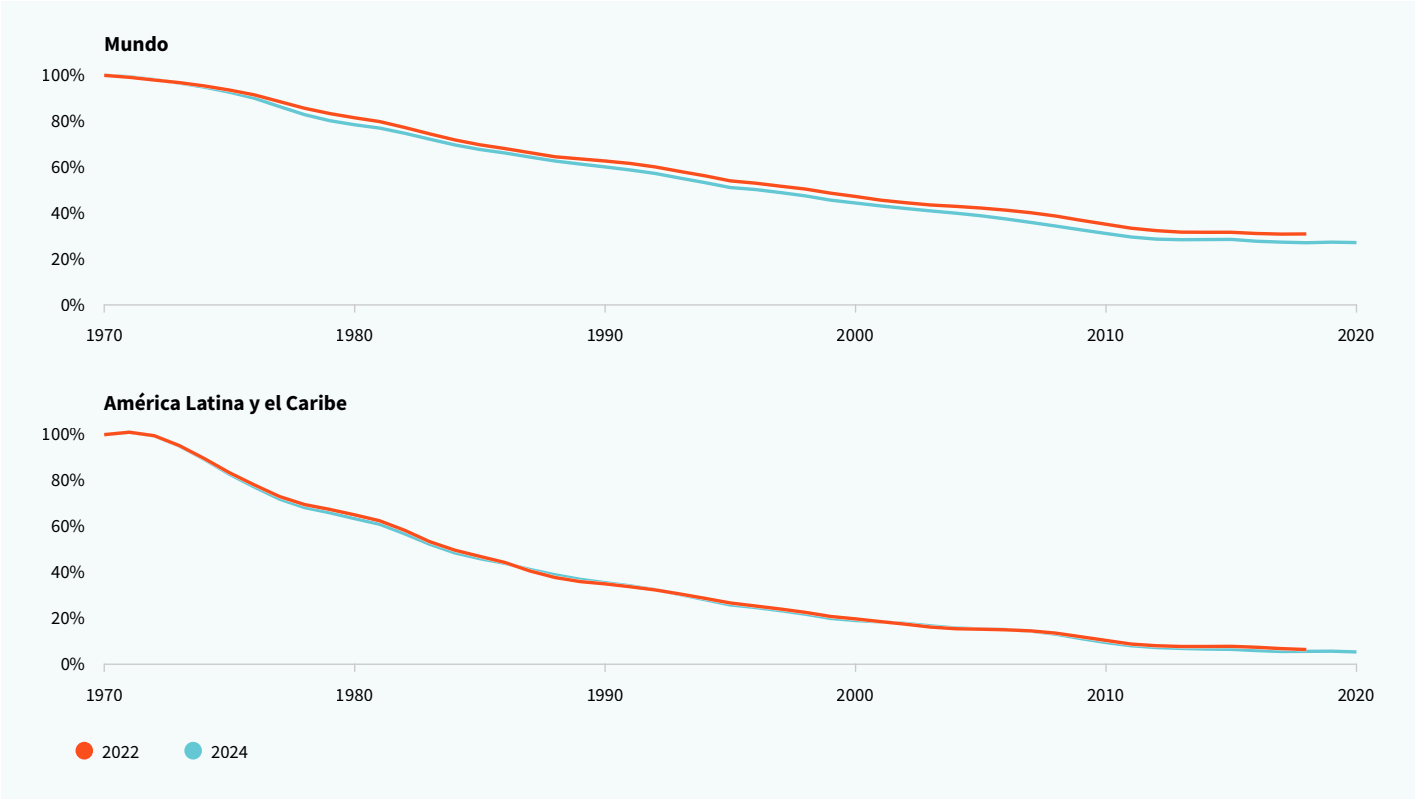
Las diferentes mediciones del Índice de Desarrollo Humano (IDH) registradas desde su primera edición y presentadas en la primera sección dan cuenta de importantes progresos y avances a nivel global y regional (ver capítulo 3). Es indudable que, comparado a 1990, la mayoría de las personas llevan una vida más larga y saludable, aunque lo contrario ocurre para otra mayoría de formas de vida que habitan el planeta, entre ellas las poblaciones de fauna silvestre (ver figura 8.2). La tendencia descrita sugiere que el progreso humano se ha sostenido sobre presiones ecológicas, lo cual pone en riesgo al planeta y a las futuras generaciones.

Desde la publicación del primer Informe sobre Desarrollo Humano, se concibió el desarrollo como el proceso de expansión de las libertades de las personas para ser y hacer, y llevar vidas que valoren y tenga propósito (Sen, 1999). Este enfoque situó a las personas en el centro del desarrollo y desplazó la atención exclusiva del crecimiento económico hacia las capacidades y oportunidades reales de los individuos. Las diferentes actualizaciones y contextualizaciones han derivado en que, con el paso del tiempo, se reconozca que ese proceso ocurre inevitablemente dentro de límites ecológicos.

El Índice de Desarrollo Humano ajustado por las presiones planetarias (IDHP) ofrece una perspectiva valiosa para reflejar la preocupación por la desigualdad intergeneracional de las presiones planetarias. Este índice experimental ajusta el IDH descontando las emisiones de dióxido de carbono per cápita (producción) y la huella material por persona, dos indicadores clave para entender la presión que ejercen los seres humanos sobre el planeta (PNUD, 2020). En un escenario ideal sin degradación ambiental, el IDHP sería igual al IDH. Sin embargo, a medida que aumentan las presiones ambientales, el IDHP disminuye en relación con el IDH, lo cual refleja las compensaciones en las trayectorias de desarrollo.

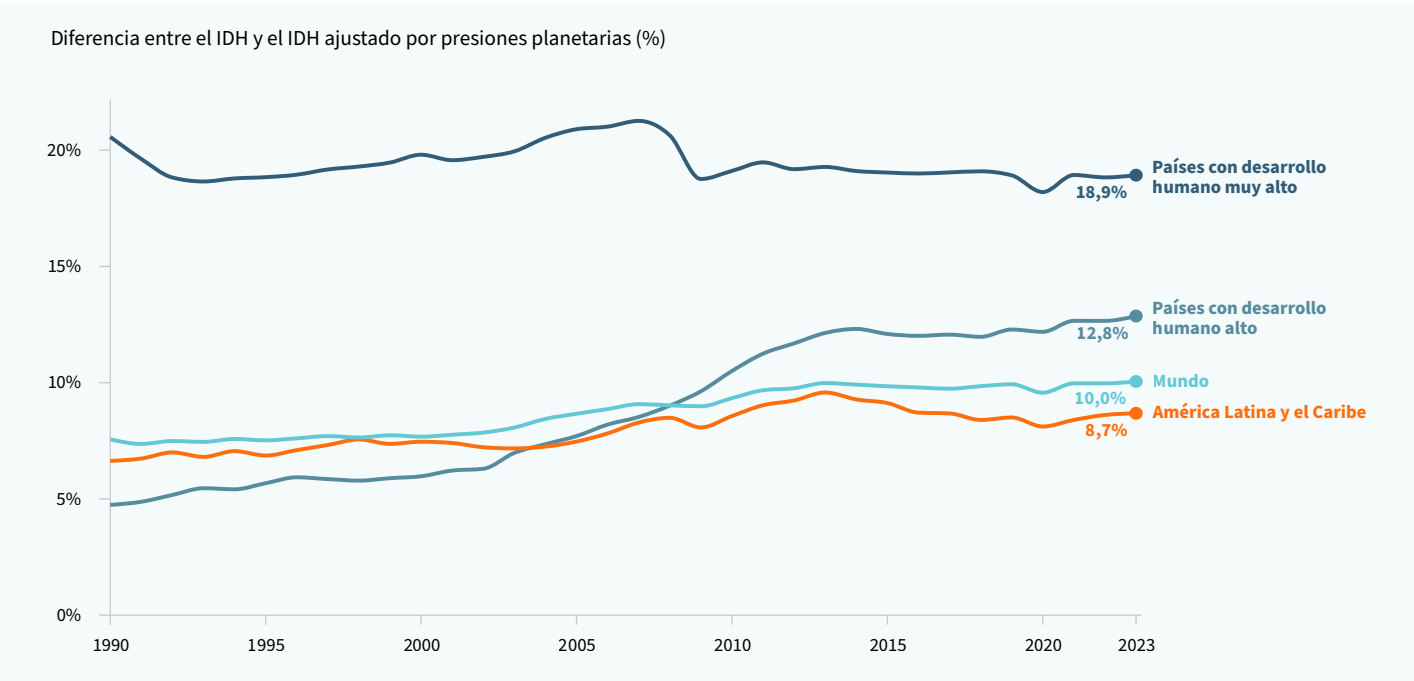
La figura 8.3 muestra la diferencia porcentual entre el IDH y el IDHP entre 1990 y 2023 para diferentes grupos de países y evidencia cuánto se reduce el nivel de desarrollo al incorporar las presiones ambientales asociadas a los patrones de producción y consumo. La reducción es sistemáticamente mayor en los países

Figura 8.2 **Desde 1970, el tamaño de las poblaciones de fauna silvestre monitoreadas ha disminuido un 73% en promedio**



Notas: Una población es un grupo de individuos de la misma especie que viven en la misma área geográfica. Una especie suele tener múltiples poblaciones y cada una de ellas habita en un área diferente.
Fuente: Our World in Data a partir de datos de World Wildlife Fund and Zoological Society of London (2024).

Figura 8.3 La diferencia porcentual entre IDH e IDHP es menor en ALC comparado con otros grupos de países



Notas: El IDHP mide el nivel de desarrollo humano ajustado por las emisiones de dióxido de carbono per cápita (basadas en la producción) y por la huella material per cápita, con el fin de contabilizar la presión excesiva que ejerce la humanidad sobre el planeta. Cuanto mayor es la diferencia entre el IDH y el IDHP, mayores son las presiones sobre el planeta.
Fuente: PNUD (2025a).

con desarrollo humano muy alto (18,9% en 2023), seguida por los países con desarrollo humano alto (12,8%), mientras que el promedio global alcanza 10,0% y en ALC solamente el 8,7%. Los datos muestran que, en todos los casos, la tendencia general es creciente desde 1990, lo que sugiere que el avance en desarrollo humano ha estado acompañado de mayores presiones sobre los sistemas naturales, lo cual refleja una tensión estructural entre progreso humano y sostenibilidad ecológica.

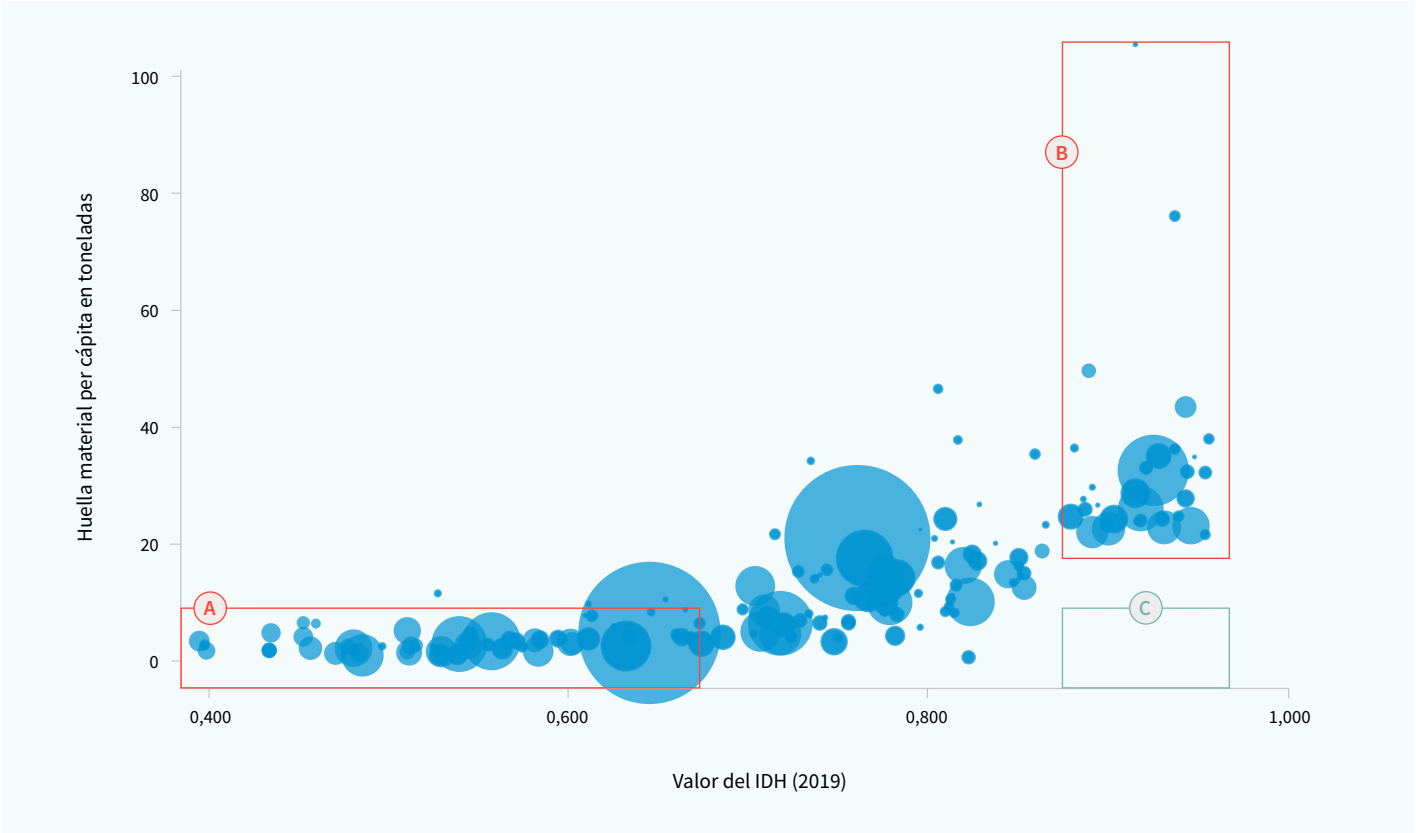
Desde 2019 los *Informes sobre Desarrollo Humano* han remarcado la necesidad de repensar las trayectorias de desarrollo humano en mayor equilibrio con el planeta, lo cual implica que los países reduzcan su huella material per cápita. El hecho de que ALC refleje la brecha más baja en el IDHP no significa que la región avance en trayectorias más sostenibles que el resto de los países, sino que es solo un indicador de que las presiones son menores debido a su menor consumo de recursos materiales.

La figura 8.4 ilustra la relación positiva que existe entre desarrollo humano y huella material, lo que evidencia que –en términos generales– un mayor IDH conlleva mayor presión material. La figura también señala, dentro del rectángulo A, los países con niveles de IDH bajo y medio, y en el rectángulo B, los países con desarrollo humano muy alto. El propósito es destacar que el desafío del Antropoceno es transitar paulatinamente hacia niveles de IDH más alto pero reduciendo las presiones materiales, es decir, que ambos grupos avancen hacia la zona demarcada por el rectángulo C.

Los datos anteriores evidencian que los avances en términos de la posibilidad de una vida más larga y saludable, educada y con un nivel de vida apropiado a lo largo de las últimas décadas se ha sostenido sobre una base ecológica frágil (PNUD, 2020, 2024b, 2025a). Esta paradoja revela que los avances en desarrollo humano han sido posibles, en gran medida, gracias a la presión ejercida sobre los ecosistemas, lo que ha comprometido las condiciones que sustentan tanto la vida como las libertades a largo plazo.

La fragilidad ecológica originada en las acciones humanas corre el riesgo de convertirse en una fuente de privación de libertades. Esta nueva condición histórica introduce presiones inéditas sobre las instituciones democráticas, al tensionar su capacidad de decisión, regulación y provisión de bienes públicos en contextos de alta incertidumbre ecológica. La manera en que interactúan democracia, desarrollo y Estado condiciona, en gran medida, la trayectoria para lograrlo. La sostenibilidad ambiental no depende exclusivamente de la prosperidad económica y las innovaciones tecnológicas, sino también de la capacidad de las instituciones democráticas para gestionar conflictos, orientar el desarrollo hacia trayectorias resilientes y fortalecer el Estado como garante del patrimonio natural común.

Figura 8.4 El desarrollo humano demanda repensar trayectorias hacia menores presiones materiales



Fuente: PNUD (2020).

En este sentido, la democracia no solo constituye un sistema político, sino un marco indispensable para enfrentar la crisis planetaria, reconfigurar la gestión de los bienes comunes y sostener el desarrollo humano en condiciones de incertidumbre y de una presión ecológica creciente. En ausencia de arreglos democráticos que regulen el acceso y uso de los bienes comunes, las asimetrías de poder pueden traducirse en patrones de apropiación desigual, profundizar la degradación ambiental y el desequilibrio entre los derechos del presente y las responsabilidades de las futuras generaciones.

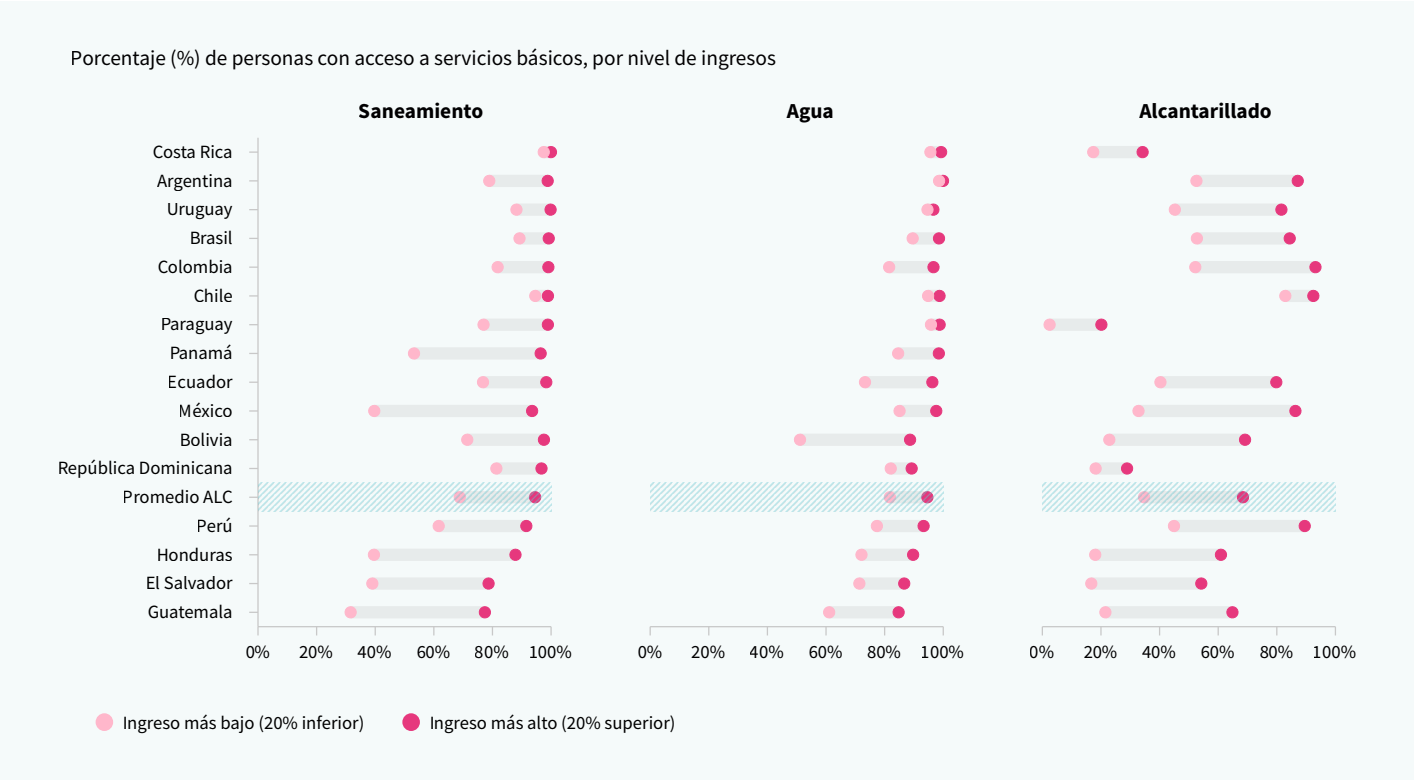
8.2.2 Democracia y crisis planetaria

Los desequilibrios planetarios afectan las condiciones materiales y ecológicas que sostienen las capacidades y el bienestar de las personas, y además se manifiestan como presiones sobre el desarrollo humano. La interdependencia existente entre los límites planetarios y el desarrollo humano obliga a abandonar una visión fragmentada de las amenazas ambientales y reconocerlas como desafíos derivados de dinámicas asociadas a los actuales patrones de producción, consumo y uso de los recursos.

El *Informe sobre Desarrollo Humano* 2020 argumentó que los desequilibrios planetarios y sociales están interconectados, que las presiones ambientales agravan las desigualdades económicas y sociales preexistentes y, a su vez, la exclusión social acelera la degradación ambiental. Además, existe evidencia de que las personas en situación de exclusión son más vulnerables a los efectos generales de la degradación medioambiental, y que deben enfrentar en sus entornos inmediatos las amenazas de la contaminación intradomiciliaria (PNUD, 2011, 2020). En otras palabras, las personas sufren la degradación y, al mismo tiempo, degradan el ambiente porque sufren carencias. Ejemplo de ello es que las privaciones por agua potable, saneamiento y alcantarillado en casi toda la región son superiores en los quintiles inferiores de ingreso (figura 8.5).

Abordar los desequilibrios sociales ha sido históricamente el enfoque del desarrollo humano; sin embargo, las crisis, presiones, riesgos y desigualdades actuales exigen mirar los desequilibrios planetarios y sociales como uno solo, tal como se representan dentro del círculo de dos hemisferios en el Panel A de la figura 8.6. En conjunto, los desequilibrios planetarios y la "triple crisis planetaria" no son un fenómeno aislado, sino

Figura 8.5 En ALC persisten las desigualdades en el acceso a servicios básicos para la disposición de desechos



Notas: El gráfico presenta los datos más recientes disponibles para cada país: Panamá (2021), Chile y México (2022), Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Uruguay (2023), Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Paraguay y Perú (2024). El promedio regional corresponde a un promedio simple de los valores disponibles por país.
Fuente: Cálculos del PNUD basados en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) (2024).

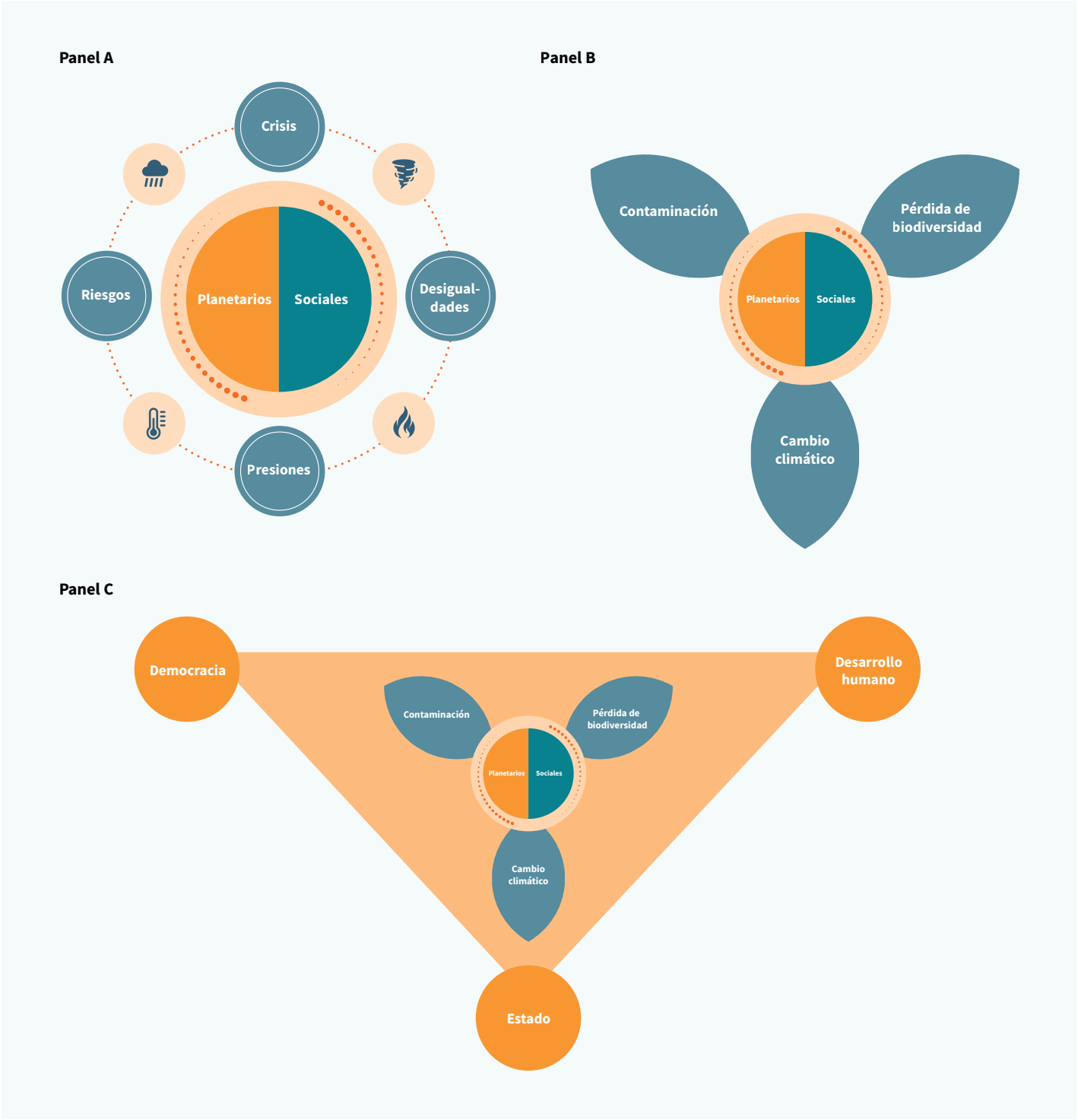
el resultado directo de un sistema productivo –un modelo de producción y consumo– orientados a la extracción intensiva de recursos, configurados y reforzados por políticas económicas que no han internalizado plenamente los límites ecológicos (Panel B – figura 8.6).[2] La teoría económica formalizó estos problemas bajo el marco de las externalidades y los bienes públicos, y desarrolló un análisis sobre las fallas de mercado y el equilibrio no cooperativo. En ese marco, las decisiones económicas y políticas pueden intensificar y simultáneamente aliviar esas presiones sobre los sistemas del planeta.

En este contexto, la gobernanza y las instituciones democráticas se enfrentan al reto de actuar dentro de la triple crisis y los límites ecológicos garantizando el equilibrio de los derechos y las libertades humanas con la protección de los sistemas naturales que las sostienen. Sin embargo, en ALC la concentración del poder económico y político ha favorecido la creación de instituciones extractivas que se caracterizan como sistemas políticos y económicos diseñados por una élite para extraer –en beneficio propio– recursos, riqueza y beneficios de la mayoría del resto de la sociedad y de su entorno (Acemoglu y Robinson, 2012). Cuando las instituciones tienden a beneficiar a las élites que controlan los recursos y definen las reglas del juego en función de sus propios intereses, reproducen desigualdades y debilitan la gobernanza ambiental, pero también la democracia.

Frente a este patrón histórico, y al ser ALC una superpotencia natural con países megadiversos y varios puntos críticos de biodiversidad del mundo, es imprescindible reflexionar sobre la triada que conforman Estado-democracia-desarrollo humano para avanzar hacia modelos institucionales más inclusivos y sostenibles (Panel C – figura 8.6). El interés es avanzar en la consolidación de democracias capaces de gestionar los bienes comunes de manera equitativa y sostenible, y aumentar la capacidad de la región para emprender transiciones ecológicas justas y democráticas. Al avanzar en la calidad de esa relación se evitarán puntos de inflexión irreversibles para el planeta; pero ello exige una transformación profunda de los sistemas de desarrollo mediante el impulso de transiciones sostenibles y resilientes. Este cambio no es únicamente económico y social, sino también político.

En esa triada, ALC enfrenta también el desafío que la debilidad del Estado –expresada en baja presencia institucional, limitada capacidad de control territorial, corrupción y escasa provisión de bienes públicos– genera también condiciones favorables

Figura 8.6 La democracia, el Estado y el desarrollo humano actúan en el marco de la triple crisis planetaria y los desequilibrios planetarios



Fuente: Elaboración propia.

para la expansión de grupos organizados que cuestionan de manera paralela el control en territorios de alta biodiversidad y abundancia de recursos naturales. En estos espacios en los que confluyen economías extractivas formales e informales, ciertos actores criminales pueden capturar rentas y beneficios asociados a los recursos (por ejemplo, a través de minería ilegal, tala, tráfico de fauna o el control de corredores estratégicos), con la consiguiente consolidación de formas de gobernanza criminal que sustituyen o coexisten con el aparato estatal (Dammert y Sampó, 2025). La combinación de riqueza ambiental y fragilidad institucional no solo acelera la degradación ecológica, sino que también fortalece estructuras ilícitas que ejercen coerción, cooptan autoridades locales y profundizan la erosión democrática.

Superar la captura institucional por parte de intereses concentrados y la expansión de grupos criminales son condiciones necesarias para construir democracias capaces de proteger los bienes comunes. La gestión democrática de los recursos naturales se convierte, así, en el espacio donde deben resolverse las tensiones del Antropoceno. La solución requiere acuerdos políticos, cooperación social y deliberación colectiva que permitan convertir la crisis planetaria en una oportunidad para reconfigurar los sistemas económicos, fortalecer la democracia y su legitimidad en el siglo XXI.

8.3 Agencia y desequilibrios planetarios: el reto de actuar a favor del planeta

La "agencia" (o capacidad de actuación) es una piedra angular del enfoque de capacidades que se refiere a la posibilidad de los individuos de actuar conforme a los valores y aspiraciones propias, forjar sus destinos e influir en su entorno. La agencia no consiste sólo en tomar decisiones, sino en disponer de los medios y la libertad para perseguir objetivos que son importantes para los individuos y las comunidades (Sen, 1999). Las presiones planetarias, entre ellas, el cambio climático y la degradación ambiental, restringen la capacidad de agencia, generan incertidumbre y amenazan las libertades humanas.

8.3.1 La creciente preocupación por el cambio climático

El *Informe Regional sobre Desarrollo Humano* 2025, titulado *Bajo Presión: Recalibrando el futuro del Desarrollo en América Latina y el Caribe* destaca que el calentamiento global y la degradación ambiental son amenazas y fuentes de incertidumbre desde hace tiempo, que erosionan la agencia al limitar la capacidad de decidir sobre el propio futuro y reducir las oportunidades de acción colectiva. Asimismo, el informe destaca que la fragmentación social, definida a través de la distancia y el antagonismo entre grupos sociales, puede marginar a ciertos grupos y excluirlos de los procesos participativos, disminuir su agencia y negar la oportunidad de influir en el rumbo de sus sociedades (PNUD, 2025a).

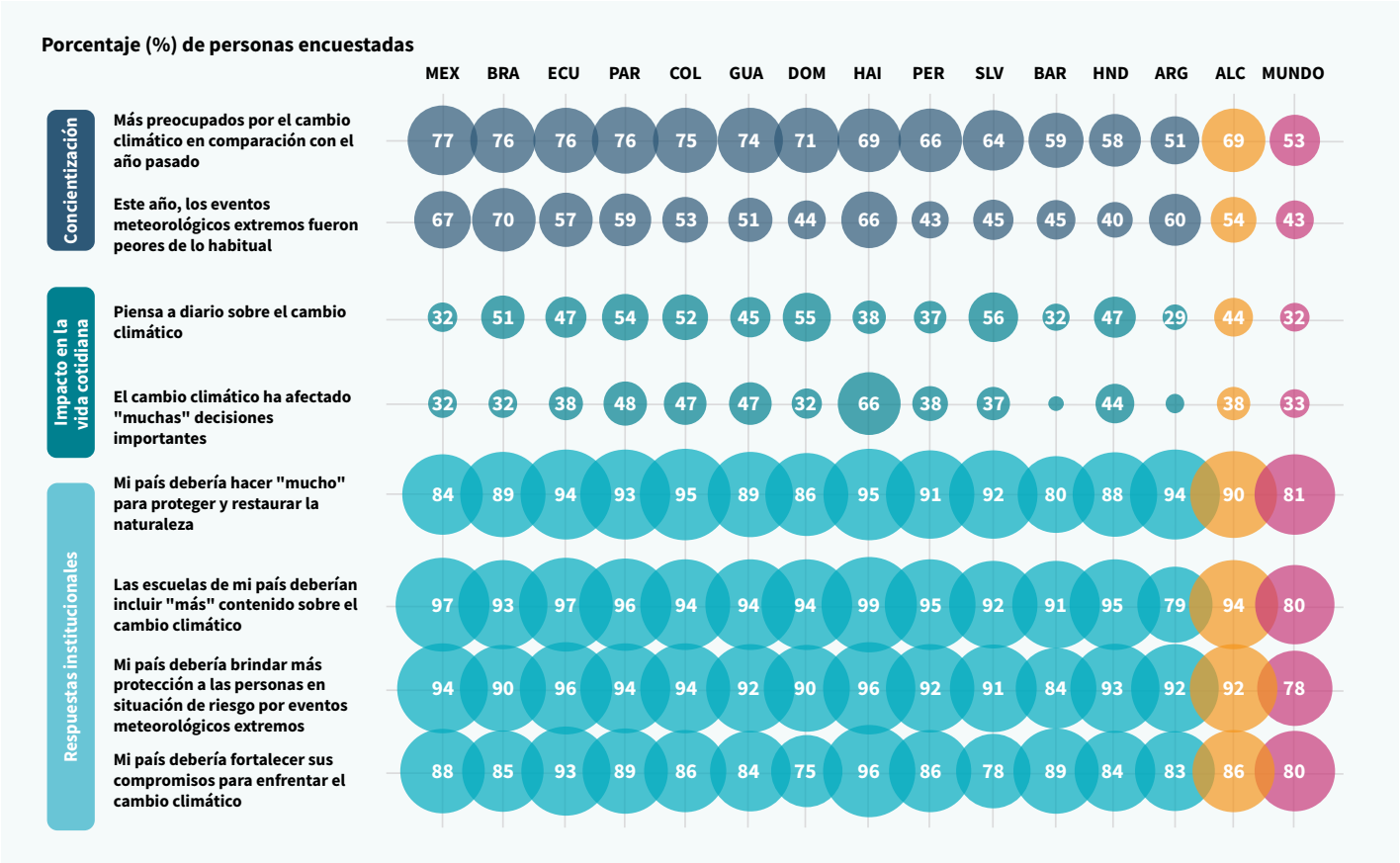
El nivel de conciencia y las respuestas institucionales demandadas reflejan el reconocimiento que las personas en ALC hacen de la interdependencia entre su bienestar y la salud del planeta. Sin embargo, comparado con otras dimensiones de interés como el crimen, la inseguridad y la violencia, la economía o la política, el nivel de preocupación por el medio ambiente es una dimensión relativamente menor.

Existe evidencia reciente de que en ALC el cambio climático se ha consolidado como una preocupación pública en ascenso, y que los ciudadanos demandan respuestas categóricas y transformadoras para proteger y restaurar la naturaleza. Los datos del Voto Popular por el Clima 2024[3] muestran que la región mantiene altos niveles de preocupación por el cambio climático y los fenómenos extremos. Además, las personas perciben repercusiones en la vida cotidiana y demandan respuestas institucionales en materia de compromisos, protección y educación.[4]

La figura 8.7 resume los resultados obtenidos en 13 países de la región incluidos en la encuesta del Voto Popular por el Clima y los compara con los promedios regionales y mundiales. Los resultados reflejan únicamente las opciones de respuesta más categóricas (aquellas que revelan el mayor nivel de concientización, preocupación o demanda), agrupadas en tres categorías: concientización, impactos en la vida cotidiana y respuestas institucionales. Algunos de los datos más relevantes para la región de ALC son los siguientes: el 69% de las personas entrevistadas se declararon más preocupadas por el cambio climático que el año anterior; el 44% afirma pensar en el cambio climático cotidianamente; y más del 80% de las personas entrevistadas considera que sus países deberían hacer "mucho más" en ámbitos como la protección y restauración de la naturaleza, la educación sobre el cambio climático, la salvaguarda de las poblaciones en riesgo y el aumento de los compromisos nacionales (PNUD, 2025a).

Es relevante destacar que el nivel de conciencia y las respuestas institucionales demandadas reflejan el reconocimiento que las personas en ALC hacen de la interdependencia entre su bienestar y la salud del planeta. Sin embargo, comparado con otras dimensiones de interés como el crimen, la inseguridad y la violencia, la economía o la política, el nivel de preocupación por el medio ambiente es una dimensión relativamente menor. De acuerdo con la figura 8.8, el nivel más alto de preocupación se alcanzó en 2010, cuando el 9,3% de los encuestados consideró que este era el principal problema del país y ubicaron el medio ambiente en la cuarta posición entre los temas que más preocupaban a la población.

Figura 8.7 Las voces de ALC sobre el cambio climático: preocupaciones, impactos y llamados a la acción



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de PNUD y la Universidad de Oxford (2024).

8.3.2 Más allá de la preocupación por el cambio climático

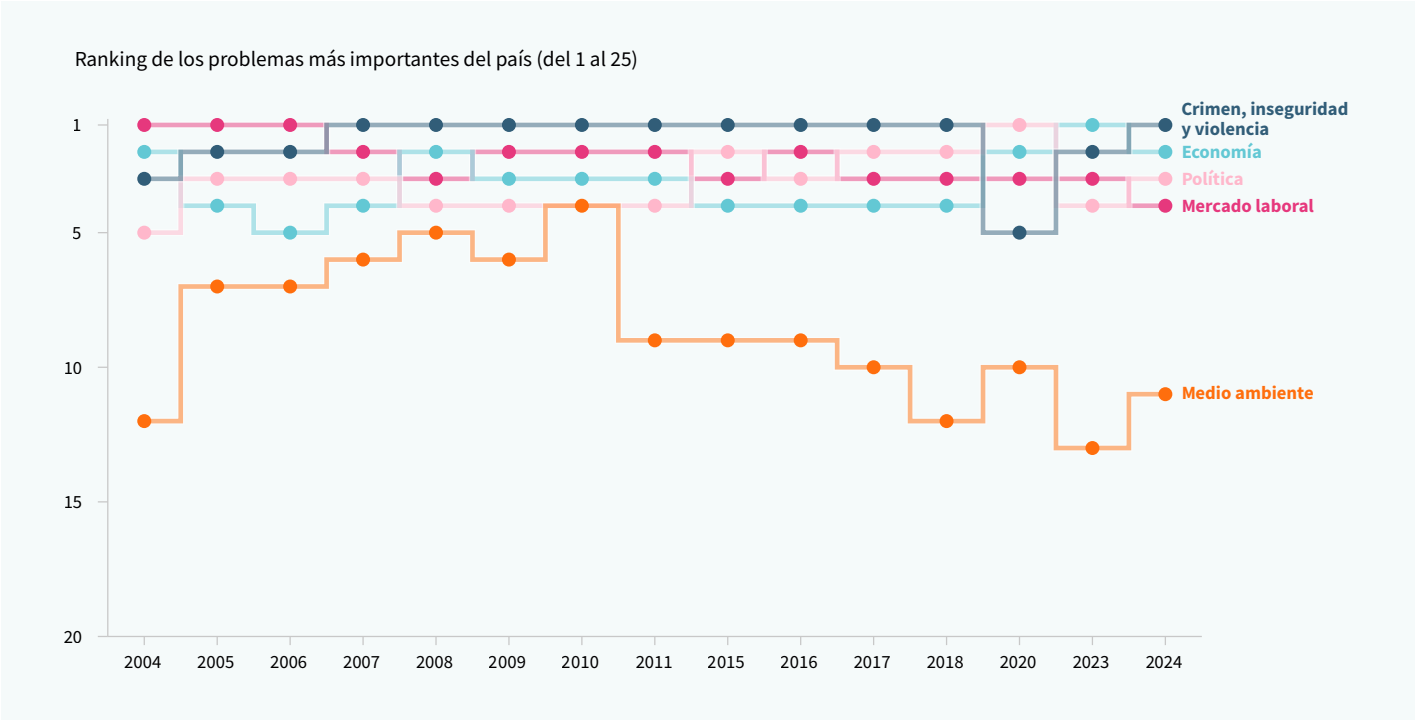
Si bien las creencias individuales sobre el cambio climático son importantes, no bastan por sí solas para impulsar el compromiso, los cambios y las transiciones que la triple crisis planetaria requiere. Para aprovechar plenamente la oportunidad de contar con una población preocupada y demandante de respuestas a la crisis planetaria, es fundamental abordar los retos de la participación y la representación política y, de manera muy particular, las percepciones erróneas y de incorporación política.

Las percepciones erróneas son un obstáculo importante para la agencia y un factor que contribuye a la polarización política. Dichas percepciones se refieren a cuando los individuos suponen incorrectamente que a los demás no les preocupa el medio ambiente y, por ello, no apoyan la acción por el clima, cuando en realidad muchos sí lo hacen (PNUD, 2024b, p. 200). Estas percepciones erróneas pueden dar lugar también a la persistencia de la ignorancia pluralista, en la que las políticas públicas o los arreglos políticos se mantienen a pesar de no estar alineados con las preferencias de la mayoría, lo que debilita la acción colectiva y erosiona la legitimidad de las decisiones democráticas.

La incorporación política es también otro desafío, porque los partidos ecologistas –que podrían ser los más preocupados por estas presiones– siguen siendo actores de nicho en la región (Kernecker y Wagner, 2018). Esa tendencia reflejaría la baja incorporación política, entendida como la integración coherente de las demandas e intereses de grupos sociales clave en el sistema político (Pérez-Bentancur, Piñeiro-Rodríguez y Rosenblatt, 2025). Otra interpretación es que existe una desconexión entre los temas que interesan a las mayorías y las del *establishment* político.

La magnitud y la complejidad de los desequilibrios planetarios hacen que muchos perciban su acción individual como irrelevante frente a la escala del problema, lo que socava aún más la agencia (PNUD, 2025a, p. 165). Estos desafíos apuntan a la necesidad de reforzar la capacidad de agencia, pues ella está en el centro de los procesos de transformación necesarios para aliviar las presiones sobre el planeta.

Figura 8.8 Los problemas ambientales preocupan a la población en ALC, pero no son la principal inquietud



Notas: El gráfico muestra el ranking de lo que los encuestados consideran el problema más importante de su país. Se enfoca en las opciones de respuesta con los puntajes más altos durante el período analizado y los compara con la posición obtenida por los problemas ambientales. Los encuestados solo pueden seleccionar una única opción para cada año. Las categorías de respuesta se agrupan para facilitar la lectura: medio ambiente (contaminación, calentamiento global y problemas del medio ambiente), crimen, inseguridad y violencia (delincuencia y seguridad pública, terrorismo o guerrilla, violencia o pandillas), economía (problemas económicos o financieros, inflación), política (situación política, corrupción), mercado laboral (bajos salarios, desempleo).
Fuente: Cálculos del PNUD a partir de Latinobarómetro (2025).

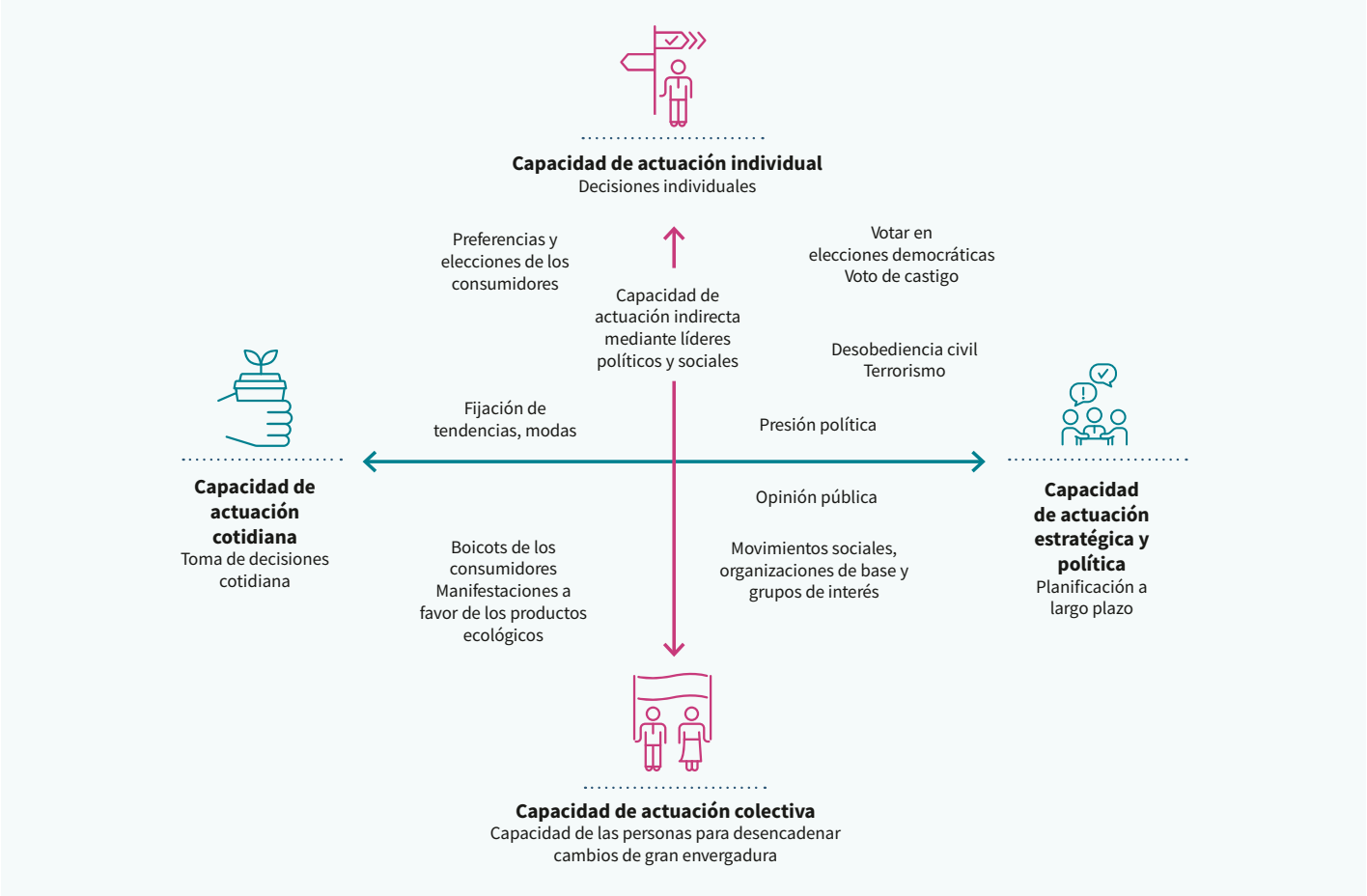
En contextos donde las instituciones no responden de manera efectiva o inclusiva, las personas tienden a percibir que sus esfuerzos individuales carecen de impacto para resolver la crisis, lo que socaba el vínculo entre ciudadanía, confianza y democracia. Una percepción deteriorada de la agencia alimenta la desafección política, expresada en la abstención electoral, la desconfianza hacia las instituciones y el debilitamiento del apoyo a la democracia como sistema (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2017).

A medida que las personas se sienten menos representadas, disminuye su interés y conexión con el sistema político, lo cual puede limitar su disposición a participar en procesos de cambio. La agencia y la participación varían entre los distintos grupos sociales y usualmente quienes enfrentan mayores limitaciones económicas son también quienes sufren un mayor grado de privación en las libertades relacionadas con la voz y la participación (PNUD, 2016).

Para fortalecer la agencia frente a las presiones planetarias el *Informe sobre Desarrollo Humano* 2020 propuso la actuación a lo largo de dos ejes complementarios: uno que transita entre la acción cotidiana (decisiones diarias, consumo responsable) y la acción estratégica-política (planificación, incidencia institucional y participación ciudadana a largo plazo); y otro que abarca el paso de la actuación individual hacia la actuación colectiva, donde el sentido de comunidad y propósito compartido amplifica la influencia de cada persona (figura 8.9). Estos cuadrantes dan cuenta del repertorio de acciones al que las personas pueden recurrir. Aunque indudablemente la acción colectiva tiene el mayor potencial para cambiar las normas sociales, también puede convertirse en una fuerza para preservar el *statu quo* (PNUD, 2020).

A pesar de que los desequilibrios planetarios pueden no constituir una prioridad inmediata para algunos gobiernos o élites políticas, las personas aún conservan márgenes de acción para incidir en su entorno y exigir cambios estructurales. En ALC, las experiencias recientes de movilización social demuestran que la ciudadanía no es ajena a los desafíos ecológicos: los movimientos juveniles, comunitarios e indígenas han colocado la justicia climática y la defensa de la naturaleza en el centro del debate democrático. Estas expresiones no sólo revelan la creciente conciencia ambiental, sino también una búsqueda de renovación institucional basada en la corresponsabilidad y la equidad intergeneracional.

Figura 8.9 La capacidad de actuación ante desequilibrios planetarios puede adoptar dimensiones individuales y colectivas, y cotidianas y estratégicas



Fuente: PNUD (2020).

En ese sentido, los desequilibrios planetarios no solo representan una crisis ambiental, sino también una crisis de gobernanza y de agencia. Al limitar las capacidades de las personas para actuar y decidir sobre su futuro, estos desafíos revelan la necesidad de fortalecer instituciones democráticas y espacios de participación y acción colectiva que amplíen las libertades humanas dentro de los límites del planeta. Reforzar la agencia frente a la incertidumbre ecológica es, en última instancia, una condición esencial para sostener tanto el desarrollo humano como la propia democracia.

8.4 Naturaleza, desarrollo humano y democracia ambiental

La naturaleza y el desarrollo humano mantienen un vínculo profundo, y ambos dependen de la capacidad de las sociedades para gestionar colectivamente los bienes comunes naturales. En ALC, la pérdida de biodiversidad, la contaminación y la degradación de los ecosistemas no son solo un problema ambiental, sino un riesgo sistémico que erosiona las bases del desarrollo.

Según el informe *Nature for Development Series* (PNUD, 2024c), la biodiversidad es un activo ambiental y un motor de resiliencia social y económica. Los ecosistemas saludables sostienen la producción agrícola, garantizan agua limpia, mitigan desastres y fortalecen la cohesión social. En la región, más del 50% del PIB global depende directa o indirectamente de los servicios ecosistémicos y la pérdida de capital natural amenaza con profundizar las desigualdades estructurales.

En esta sección se analiza la relación entre naturaleza, desarrollo humano y democracia utilizando cuatro dimensiones que ejemplifican cómo la vida humana y la naturaleza comparten presiones comunes e interdependientes. Para ello se analizan la seguridad hídrica, la seguridad alimentaria, la acción climática y la paz social.

8.4.1 Seguridad hídrica

La seguridad hídrica es uno de los pilares más amenazados por el cambio climático y la degradación de los ecosistemas. El *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025* (PNUD, 2025a) advierte que cerca de la mitad de la población de ALC vive en zonas con algún grado de estrés hídrico y que más de 130 millones de personas carecen de acceso sostenible a agua potable.

El cambio climático afecta la disponibilidad, la calidad y la cantidad de agua. El aumento de las temperaturas altera los patrones de precipitación, acelera el derretimiento de los glaciares e intensifica los fenómenos extremos como inundaciones y sequías.

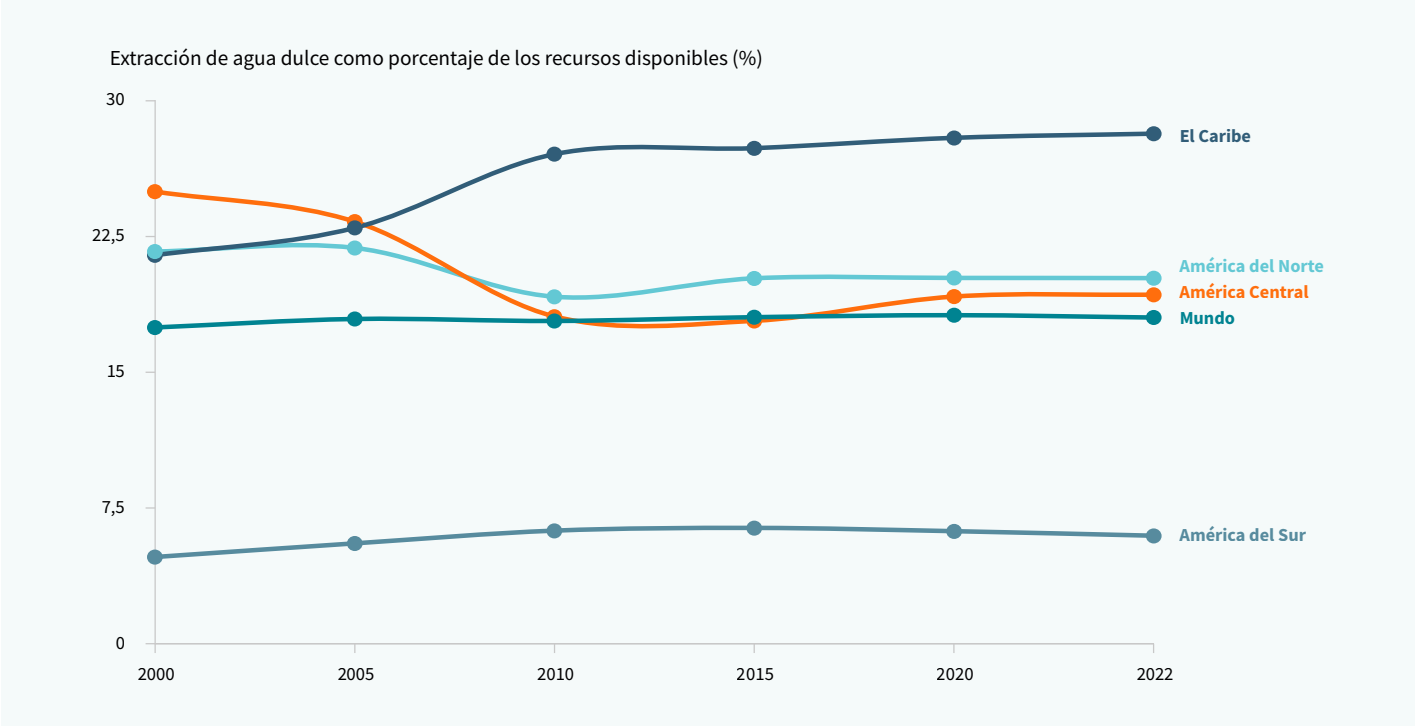
Estos cambios hidrológicos ejercen presión sobre los recursos hídricos disponibles para el consumo humano y representan una importante fuente de estrés hídrico en toda la región, que se manifiesta a través de intensas sequías y escasez de agua, lo que amenaza a las personas y la naturaleza. Los ecosistemas naturales funcionan como infraestructuras vivas –almacenan agua, controlan inundaciones y recargan acuíferos– y su deterioro exige soluciones que integren restauración ambiental, planificación territorial y gobernanza democrática del recurso.

La deforestación, la expansión agrícola y la contaminación industrial también reducen la capacidad de los ríos, humedales y acuíferos para regular los flujos hídricos. Ello genera una "inseguridad hídrica estructural" debido a la incapacidad para acceder de manera confiable a agua de calidad y en cantidad suficientes para satisfacer las necesidades básicas y el desarrollo, lo que agrava los conflictos locales y profundiza las desigualdades.

Entre 2000 y 2022, el valor promedio de estrés hídrico[5] en las subregiones de ALC superó el promedio mundial – excepto en América del Sur. En 2022, el Caribe registró el mayor nivel de estrés hídrico, con un 28,1%, seguido por América del Norte con un 20,2% y América Central con un 19,3%, mientras que América del Sur reportó solo un 6% (figura 8.10).[6]

El agua tiene dimensiones tanto de recurso natural como de recurso productivo, lo que implica que su gestión conlleve decisiones distributivas (quién recibe, cuánto, cuándo y a qué costo), las cuales pueden generar tensiones, conflictos sociales y capturas de poder. La seguridad hídrica refuerza la ciudadanía sustantiva, porque esta permite ejercer otros derechos básicos como el derecho a la salud, la educación y la participación política. En ese sentido, la seguridad hídrica requiere Estados con capacidad técnica y política para planificar, regular, invertir y coordinar a los actores públicos y privados.

Figura 8.10 Varias regiones de ALC experimentan un estrés hídrico superior al promedio mundial, con excepción de América del Sur



Fuente: Cálculos del PNUD a partir de la base de datos de FAOSTAT.

8.4.2 Seguridad alimentaria

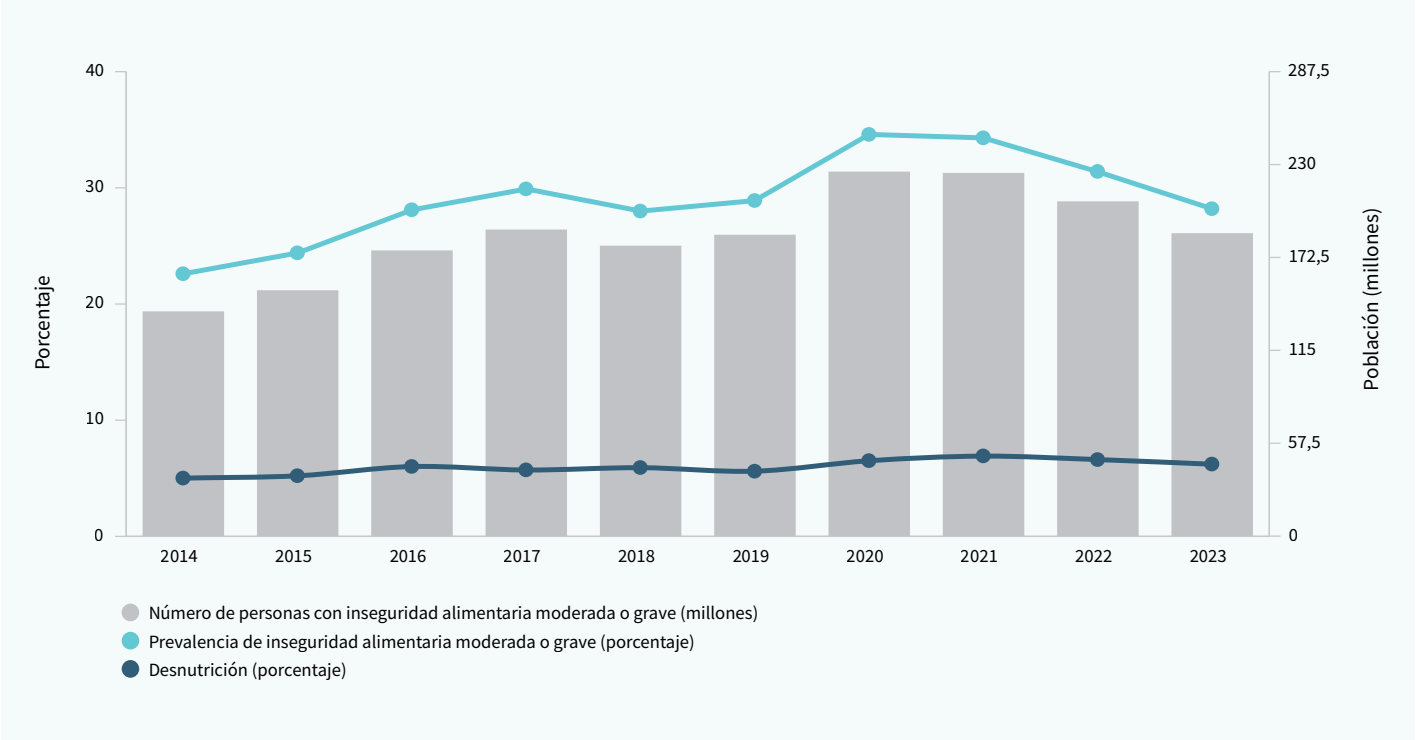
La seguridad alimentaria está estrechamente vinculada a la biodiversidad y al manejo sostenible de los suelos. En ALC la inseguridad alimentaria moderada o grave alcanza en promedio a casi 1 de cada 3 personas (PNUD, 2025a). Se estima también que la prevalencia de la desnutrición en 2023 fue del 6,2%, lo que representa aproximadamente 41 millones de personas. Las tendencias muestran que tras agudizarse entre 2014 y 2016, y de nuevo entre 2019 y 2021, la desnutrición disminuyó en 2023, pero sin alcanzar aún los niveles de 2014 (figura 8.11).

Según el informe *Nature for Development Series*, el 95% de los alimentos que consumimos proviene directa o indirectamente de los suelos, pero un tercio de ellos ya muestra signos de degradación. En ALC, la agricultura depende de ecosistemas saludables que proporcionan polinización, fertilidad y control biológico de plagas. La pérdida de estos servicios naturales reduce la productividad y expone a los pequeños productores a riesgos mayores, lo cual afecta la estabilidad rural y aumenta la presión migratoria. Proteger la biodiversidad agrícola es también fortalecer la soberanía alimentaria y, por tanto, la estabilidad democrática.

En un análisis sobre pobreza y hambrunas, Amartya Sen sostuvo que las hambrunas no se explican simplemente por la escasez de alimentos, sino debido al "fallo de derechos de acceso" (en inglés, *entitlement failure*) (Sen, 1981). El autor argumenta que las hambrunas ocurren cuando los individuos o grupos pierden sus prerrogativas para obtener alimentos (*entitlements*), incluso si hay alimentos suficientes en términos agregados. Argumentó que "ninguna hambruna grave ha ocurrido jamás en un país independiente con un gobierno democrático y prensa libre", con lo cual subraya que las instituciones democráticas actúan como barrera. Sin embargo, reconoce que la democracia por sí sola no garantiza la erradicación de todas las formas de hambre o desnutrición, y por eso es necesario que ésta funcione para los más desfavorecidos.

La degradación de suelos, la expansión agrícola no planificada y el uso intensivo de pesticidas reducen la fertilidad y la productividad agrícola, y también afectan la biodiversidad, contaminan las fuentes de agua y generan riesgos para la salud humana. Estos procesos erosionan las bases ecológicas del sistema alimentario y, al mismo tiempo, incrementan la vulnerabilidad de las poblaciones rurales y urbanas pobres frente a choques climáticos y alzas de precios. Garantizar los cuatro pilares[7] de la seguridad alimentaria implica fortalecer capacidades de regulación y planificación, ampliar la participación de las comunidades locales en la gestión del territorio y asegurar que las políticas agrícolas estén alineadas con los límites ecológicos.

Figura 8.11 **La inseguridad alimentaria en ALC aumentó en la última década**



Fuente: Cálculos del PNUD a partir de la base de datos de FAOSTAT.

8.4.3 Acción climática

Los ecosistemas naturales desempeñan un papel clave en la acción climática al actuar como sumideros de carbono, reguladores del ciclo hídrico y barreras naturales frente a eventos extremos. Su degradación, además, reduce la capacidad de las sociedades para adaptarse a los impactos del cambio climático.

La restauración de bosques, manglares y pastizales puede absorber hasta un tercio de las emisiones globales necesarias para limitar el calentamiento a 1,5°C (PNUD, 2024c), mientras que su transformación constituye una de las principales fuentes de emisiones asociadas al cambio de uso del suelo a nivel regional (PNUD, 2025c).

ALC concentra cerca del 23% de los bosques del mundo, aunque la proporción de cobertura boscosa ha venido disminuyendo (CEPAL, 2021a). Entre 1990 y 2020, la cobertura boscosa regional se redujo de aproximadamente el 53% al 46% del territorio (figura 8.12). El área forestal pasó de alrededor de 1.070 millones de hectáreas a comienzos de los años noventa a 960 millones en 2010, y descendió hasta 932 millones de hectáreas en 2020. En su conjunto, esta tendencia implicó una pérdida neta de cerca de 138 millones de hectáreas de bosques en tres décadas, una superficie equivalente a más de todo el territorio del Perú o a cerca de la mitad del de Argentina.

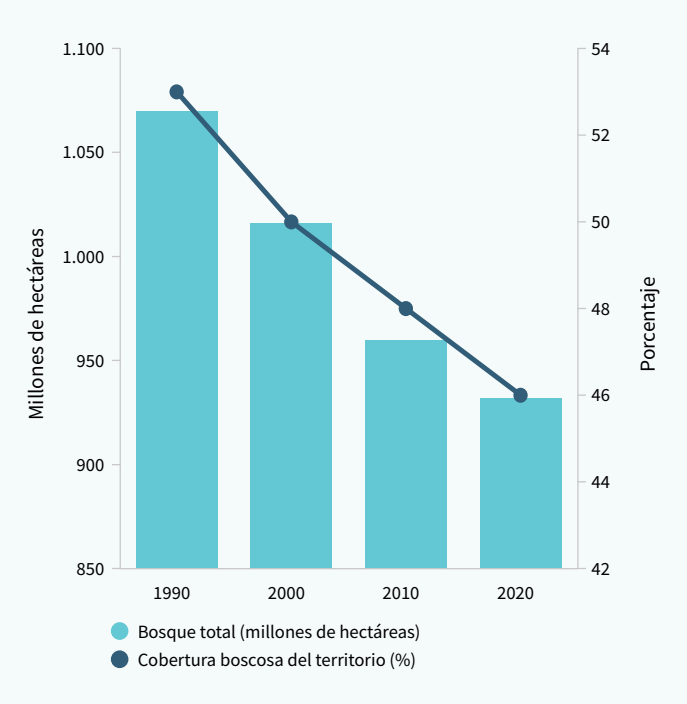
La región ya cuenta con instrumentos para avanzar en la conservación. El Marco Mundial de la Biodiversidad de Kunming-Montreal (2022) y las Estrategias y Planes Nacionales de Biodiversidad (NBSAP, por sus siglas en inglés) son instrumentos clave para articular ese tipo de políticas nacionales. La mayoría de los países de la región ya han actualizado sus NBSAP, incorporando objetivos de restauración, reducción de contaminación y uso sostenible de los recursos biológicos, en línea con los compromisos de conservación. Sin embargo, la implementación sigue rezagada debido a limitaciones financieras, falta de coordinación institucional y conflictos territoriales.

ALC, con sus vastos sumideros naturales, tiene una posición estratégica para avanzar hacia economías de carbono neutro basadas en la naturaleza, combinando mitigación y adaptación. Pero esta ventaja comparativa también plantea dilemas distributivos y tensiones que se desarrollan con más detalle en la siguiente sección.

8.4.4 Paz ambiental

La paz ambiental es la capacidad de prevenir o transformar los conflictos socioecológicos mediante la cooperación. En contextos donde la disputa por la tierra, el agua o los minerales se intensifica, la gobernanza democrática se convierte en la herramienta más efectiva para evitar la violencia. El informe *Nature for Development Series*, elaborado por PNUD, subraya que, en países afectados por conflictos, la restauración de los ecosistemas y la gestión participativa de los recursos naturales contribuyen significativamente a la reconciliación y

Figura 8.12 La cobertura boscosa del territorio y la superficie total de bosques en ALC se ha venido reduciendo durante las últimas décadas



Fuente: CEPAL (2021a).

reconstrucción del tejido social. En ALC, donde la desigualdad territorial y la exclusión histórica siguen marcando el acceso a los recursos, la naturaleza puede ser un puente hacia la paz, un espacio común que favorezca el diálogo entre comunidades, gobiernos y sector privado.

Análisis basados en los registros del Atlas de Justicia Ambiental[8] reportan que poco más de uno de cada cuatro de los conflictos socioambientales registrados a nivel global ocurren en ALC.[9] Los conflictos socioambientales hacen referencia a aquellos generados por actividades extractivas, como la industria petrolera, la minería, la tala legal o ilegal de árboles, las ampliaciones de fronteras agropecuarias, los conflictos por la tenencia de la tierra y/o por recursos naturales como el agua, el bosque, el suelo o el aire, entre otros (Balvin, 2005, en Neri y Gómez Liendo, 2020).

En el caso de América Central, existe evidencia de que entre 1990 y 2020, más del 80% de los conflictos socioambientales estuvieron asociados a disputas por el uso del territorio y los recursos naturales y a reclamos por justicia ambiental (Programa Estado de la Nación, 2021).

Además de la disputa por los recursos tradicionales, como el agua, el bosque, el suelo o el aire, en la región emerge el desafío

de los minerales críticos. La demanda de litio, cobre, níquel y cobalto –indispensables para la transición energética global y la expansión de la Inteligencia Artificial (IA)– está creciendo de manera exponencial (PNUD, 2025a). La región concentra más del 60% de las reservas mundiales de litio y una porción significativa de cobre y níquel. Si bien su explotación representa una oportunidad económica, también plantea tensiones entre desarrollo, democracia y naturaleza.

Pese a que la explotación y venta de recursos naturales puede contribuir al logro de objetivos de progreso social y mayor bienestar –por ejemplo, generando recursos fiscales para reducir la pobreza–, las industrias extractivas también suelen generar tensiones sociales y políticas, además de plantear serios riesgos para el capital natural renovable (Addison y Roe, 2024, p. 14).

La expansión minera en ecosistemas frágiles, como los salares altoandinos o las zonas boscosas del Caribe y la Amazonía, amenaza la biodiversidad y los medios de vida de las comunidades locales e indígenas. Ello exige instituciones democráticas fuertes, marcos de transparencia y mecanismos de participación efectiva, para garantizar que la extracción de minerales críticos no repita los errores del extractivismo histórico y se convierta, en cambio, en un vector de transición justa.

La evidencia regional muestra que la expansión de la minería y de otros megaproyectos asociados a la extracción de recursos estratégicos constituye uno de los principales detonantes de la conflictividad socioambiental, al concentrar una proporción cercana a uno de cada cuatro conflictos a nivel global (Rodríguez *et al.*, 2019; Olmedo Neri y Gómez Liendo, 2020). Estos conflictos no responden únicamente a impactos ambientales, sino también a disputas estructurales por el control del territorio, las asimetrías de poder y la distribución de beneficios derivados del uso y la explotación de los bienes comunes.

Recuadro 8.1 Extractivismo, democracia y geopolítica

El renovado interés y la posición crítica de la región en la provisión de metales críticos conlleva tensiones internas, que podrían también escalar a la arena global debido a los intereses y posiciones internacionales.

El *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025* (PNUD, 2025a) destacó que el crecimiento de las tecnologías impulsadas por la IA está generando una demanda mundial sin precedentes de minerales críticos para su desarrollo. Las necesidades crecientes de semiconductores y sistemas de almacenamiento de energía intensifica la necesidad de litio y cobalto para las baterías, así como de cobre para la infraestructura eléctrica.

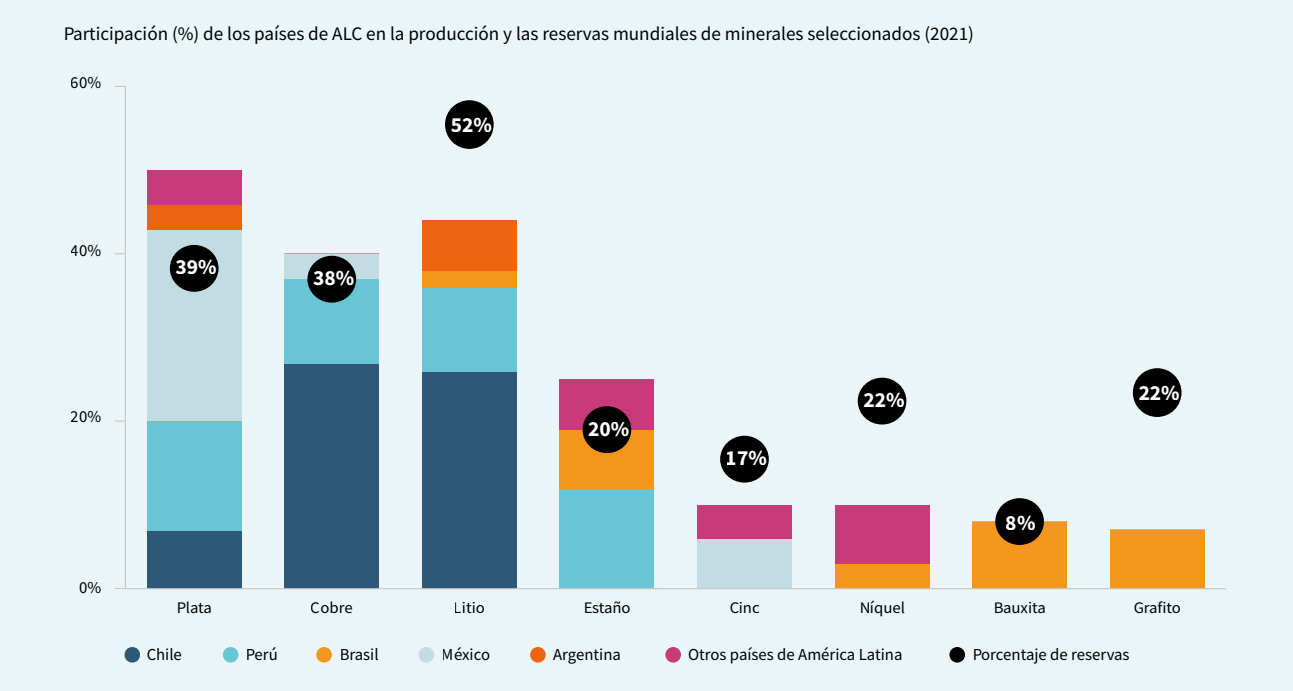
La transición global a las energías renovables también aumenta la demanda de minerales utilizados para producir paneles solares, turbinas eólicas y sistemas de almacenamiento de energía. En este contexto, ALC se posiciona como una región clave en la provisión de estos recursos, con lo cual profundiza su histórica inserción en la economía global basada en la extracción y exportación de bienes naturales.

Para mediados de siglo, se estima que se requerirán 3.000 millones de toneladas de minerales para las tecnologías de energía verde. ALC está posicionada estratégicamente para capitalizar la creciente demanda y aprovechar su riqueza natural como motor para un desarrollo humano resiliente, ya que más de la mitad de las reservas mundiales de litio se encuentran en el llamado "triángulo del litio" ubicado entre Argentina, Bolivia y Chile. Además, la región suministra alrededor del 35% de las reservas mundiales de cobre, concentradas especialmente entre Chile, Perú y México, con reservas adicionales en Brasil, Panamá, Colombia, Ecuador y República Dominicana. Brasil cuenta además con la tercera mayor reserva de elementos de tierras raras, después de China y Vietnam, y posee importantes reservas de grafito y níquel, junto con Colombia y Cuba (figura 8.13) (AIE, 2023).

Este renovado impulso a las industrias extractivas intensifica las asimetrías de poder preexistentes entre Estados, empresas transnacionales y comunidades locales, en particular con los pueblos indígenas y las comunidades rurales. En muchos casos, la toma de decisiones estratégicas se desplaza hacia espacios que reducen la deliberación pública, debilitan los mecanismos de consulta y participación, y tensionan principios fundamentales de la democracia, con un consecuente desequilibrio e impacto natural local.

En el contexto reciente, estos recursos son también estratégicos desde el punto de vista de los intereses geopolíticos. ALC desempeña un papel fundamental en las cadenas de suministro críticas debido a sus recursos naturales. Varios análisis de la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS, por sus siglas en inglés) de la administración actual del gobierno de los Estados Unidos coinciden en señalar que el acceso a las cadenas de suministro de minerales y energía son cruciales para los intereses y proyectos políticos en ciernes (Blakemore y Engelke, 2025; McKenna, 2025). Este objetivo podría restringir la autonomía de la región en el uso de estos recursos para su propio desarrollo y la búsqueda de diversas alianzas.

Figura 8.13 La región posee más de la mitad de las reservas mundiales de litio y más del 35% de cobre, ambos recursos fundamentales para la IA



Fuente: AIE (2023).

En este sentido, la disputa por los minerales críticos no es simplemente un fenómeno de mercado, sino una reconfiguración del poder global que la región deberá sortear. Además de los riesgos y desafíos nacionales por la explotación de sus recursos, ALC deberá diseñar respuestas que le permitan posicionarse en aquellas cadenas de valor en las que la región provee materias primas y para la obtención de tecnología, financiamiento y valor agregado.

Fuente: PNUD (2025a).

Este patrón de conflictividad no es neutral desde el punto de vista democrático. Los Estados enfrentan el dilema de gestionar estas tensiones de maneras que fortalezcan la gobernanza democrática y la gobernanza de los recursos naturales, desarrollando capacidades estatales y marcos institucionales que permitan conciliar transición ecológica, justicia social y desarrollo humano resiliente.

8.4.5 Democracia ambiental: participación y renovación democrática

Cuando el Estado privilegia la seguridad jurídica de la inversión, la urgencia macroeconómica o incluso los objetivos de la transición "verde" por encima de los derechos colectivos, la democracia corre el riesgo de verse vaciada de contenido, con lo cual se reduce a la ciudadanía a un rol pasivo frente a decisiones estructurales. La paradoja central de la crisis planetaria ante el extractivismo revela que, si no se gobiernan democráticamente, los recursos llamados a sostener nuevas transiciones pueden socavar las propias bases de la democracia.

El fortalecimiento de la democracia ambiental es, por tanto, una condición necesaria para gobernar estas interdependencias. El Acuerdo de Escazú (CEPAL, 2021b) garantiza el acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales, y protege a las personas defensoras del medio ambiente. Su plena implementación puede marcar un punto de inflexión en la legitimidad de los sistemas democráticos de la región, al fortalecer la rendición de cuentas y ampliar la participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales.

Recuadro 8.2 Pueblos indígenas y democracia ambiental

Los pueblos indígenas de ALC han demostrado que la defensa del territorio es también defensa del clima global. Sus formas de organización, arraigadas en prácticas comunitarias y en una cosmovisión que entiende la naturaleza como un bien común, se han convertido en un pilar de la democracia ambiental en la región.

En la Amazonía brasileña, la movilización del pueblo Mundurukú logró detener el megaproyecto hidroeléctrico de São Luiz do Tapajós, cuando el organismo ambiental IBAMA denegó la licencia en 2016 tras años de resistencia comunitaria (Mongabay, 2016; Amazon Watch, 2016).

Asimismo, en la cuenca del río Xingú, la oposición de las comunidades indígenas y locales frente a los proyectos hidroeléctricos obligó a redimensionar iniciativas con impactos significativos sobre los bosques tropicales y las emisiones de carbono (Yale Environment 360, 2025).

En Ecuador, la resistencia indígena ha generado precedentes históricos. El fallo de la Corte Constitucional en 2019 reconoció que la consulta previa realizada a la nación Waorani no fue válida, lo que permitió proteger sus territorios frente a la explotación petrolera (Mongabay, 2019). Posteriormente, la sentencia 273-19-JP/22 consolidó el derecho a decidir sobre actividades extractivas en territorios indígenas (Corte Constitucional del Ecuador, 2022). Además, el referéndum nacional de 2023 en torno al Parque Nacional Yasuní obligó al Estado a detener nuevas perforaciones petroleras en el bloque 43-ITT, una decisión ratificada en 2024 con el inicio del cierre de las operaciones (AP, 2023; Reuters, 2024).

En Mesoamérica, los pueblos mayas y garífunas han articulado alianzas transfronterizas frente a proyectos mineros y turísticos que amenazan arrecifes, manglares y bosques. En Guatemala, la Corte de Constitucionalidad confirmó en 2018 la suspensión de la mina Escobal y ordenó una consulta al pueblo Xinka (Reuters, 2018). En Honduras, la Corte Interamericana de Derechos Humanos falló en 2015 a favor de la comunidad garífuna de Triunfo de la Cruz, al reconocer sus derechos colectivos sobre el territorio y establecer un estándar vinculante sobre consulta y reparación (Corte IDH, 2015).

Estos ejemplos muestran que los pueblos indígenas no son únicamente grupos vulnerables frente a la crisis climática, sino también actores democráticos clave en la construcción de alternativas. Su rol confirma que la democracia ambiental no se reduce a instituciones estatales: se fortalece cuando se reconoce la autonomía de las comunidades, se garantiza el acceso a la información y a la justicia, y se protege a las personas defensoras del medio ambiente.

En un contexto en el que la Amazonía enfrenta el riesgo de alcanzar un punto de no retorno, la experiencia de las comunidades indígenas es también una advertencia: sin su participación efectiva, la gobernanza climática será incompleta. Reconocer, proteger y escalar estos modelos comunitarios es indispensable para cualquier estrategia de democracia ambiental en la región.

El papel de las comunidades locales e indígenas es esencial para la democracia y justicia ambiental. Su cosmovisión, centrada en la reciprocidad y el equilibrio, ofrece modelos alternativos de sostenibilidad y gobernanza. En los territorios indígenas de América Latina se encuentra más del 40% de los bosques intactos que aún quedan en el continente, y las tasas de deforestación en esas áreas son significativamente menores que en tierras sin reconocimiento legal.

Se estima que 21,4% del territorio latinoamericano se encuentra protegido por alguna figura de protección para su conservación, no obstante sólo el 6,19% de estas áreas cuenta con una gobernanza que involucra a pueblos indígenas y campesinos (Organizaciones de la sociedad civil latinoamericanas, 2024). Reconocer y fortalecer estos sistemas es clave para una transición ecológica justa y para la renovación de los pactos democráticos desde lo local.

La naturaleza no es un recurso pasivo, ni un escenario del desarrollo, sino un sujeto activo que co-determina las oportunidades humanas. Este reconocimiento redefine el sentido mismo de la democracia: una gobernanza que asume la corresponsabilidad con el entorno y amplía el horizonte ético del desarrollo. En ese sentido, el cuidado del planeta puede transformarse en un nuevo eje de legitimidad democrática, integrando la sostenibilidad como parte central del contrato social y de la promesa de libertad intergeneracional.

8.5 ALC ante el desafío de las transiciones verdes

El Acuerdo de París suscrito en el año 2015, estableció el compromiso de mantener el calentamiento global muy por debajo de los 2°C –y, preferiblemente, por debajo de 1,5°C– respecto a los niveles preindustriales. Para ello, cada país se comprometió a presentar y actualizar periódicamente sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), que detallan metas concretas de mitigación y adaptación al cambio climático.

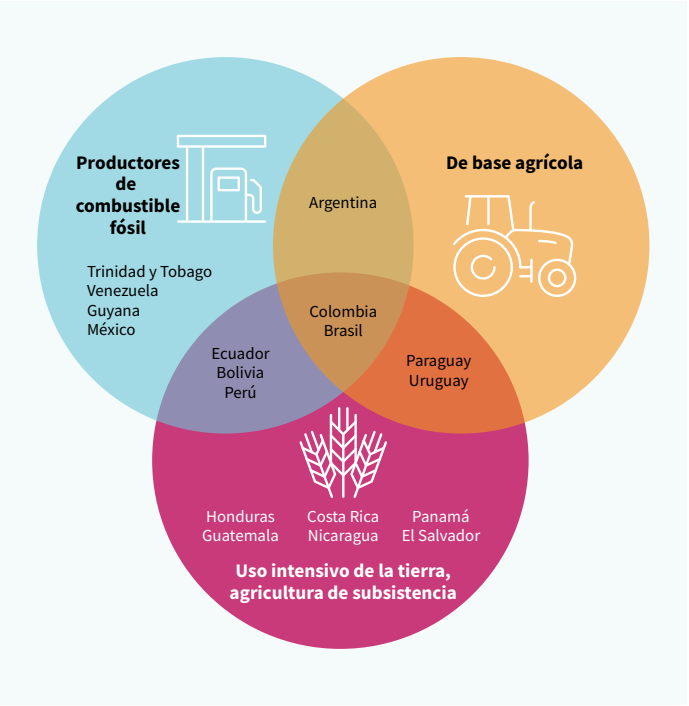
La adaptación al cambio climático se refiere a las medidas orientadas a gestionar sus impactos, reduciendo la vulnerabilidad y la exposición a sus efectos adversos, así como aprovechando posibles beneficios. La mitigación, por su parte, tiene como objetivo reducir o evitar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) (IPCC, 2018, en OCDE, 2021). Estimaciones para ALC sugieren que la región requiere entre el 3,7 y el 4,9% de su PIB anual –equivalente a entre 215.000 y 284.000 millones de dólares– para financiar la adaptación y la mitigación del cambio climático entre 2023 y 2030; la mayor parte se destinará a la mitigación (2,3-3,1% del PIB) y el resto a la adaptación (1,4-1,8%) (PNUD, 2025a).

Las metas de adaptación y mitigación se han convertido en el corazón operativo del Acuerdo de París, lo que traduce el compromiso global en políticas nacionales. A lo largo de la última década, su impacto es visible: la proyección del aumento de la temperatura media mundial ha descendido de casi 5°C a menos de 3°C gracias a las acciones de mitigación y a la adopción de energías limpias. Sin embargo, el mundo aún está lejos de un sendero compatible con el límite de 1,5°C. Cada año, el planeta bate un nuevo récord de temperatura. La Organización Meteorológica Mundial (OMM) confirmó que 2023, 2024 y 2025 fueron los tres años más cálidos registrados, un dato que prolonga la tendencia de once años de aumento de temperatura observado desde 2015. La OMM advierte que los próximos cinco años podrían marcar nuevos récords de calor, lo cual intensificará la cantidad de sequías, incendios, huracanes y otros fenómenos extremos.

La región representa menos del 10% de las emisiones mundiales de GEI que ocasionan el aumento de temperatura. Sin embargo, sigue estando muy expuesta y es vulnerable al impacto de los riesgos físicos relacionados con los acelerados cambios en el clima, lo cual le demanda recursos para la adaptación. Estas y otras condiciones imprimen desafíos en la región relacionados con la transición verde, los cuales tienen su base en las condiciones estructurales de su modelo de producción.

Frente a los constantes aumentos de temperatura global y ante la posibilidad de no lograr alcanzar los compromisos del Acuerdo de París, la COP30 de 2025 en Brasil adquirió un significado especial, al constituir una oportunidad clave para renovar y fortalecer los compromisos climáticos mediante una nueva generación de NDC más ambiciosas, inclusivas y coherentes alineadas con trayectorias compatibles con la meta de 1,5°C y los objetivos de desarrollo sostenible. No obstante, alcanzar esta coherencia enfrenta el desafío de la dependencia estructural de industrias extractivas y el de la fragmentación institucional.

Figura 8.14 Taxonomía de los riesgos de transición para los países de ALC



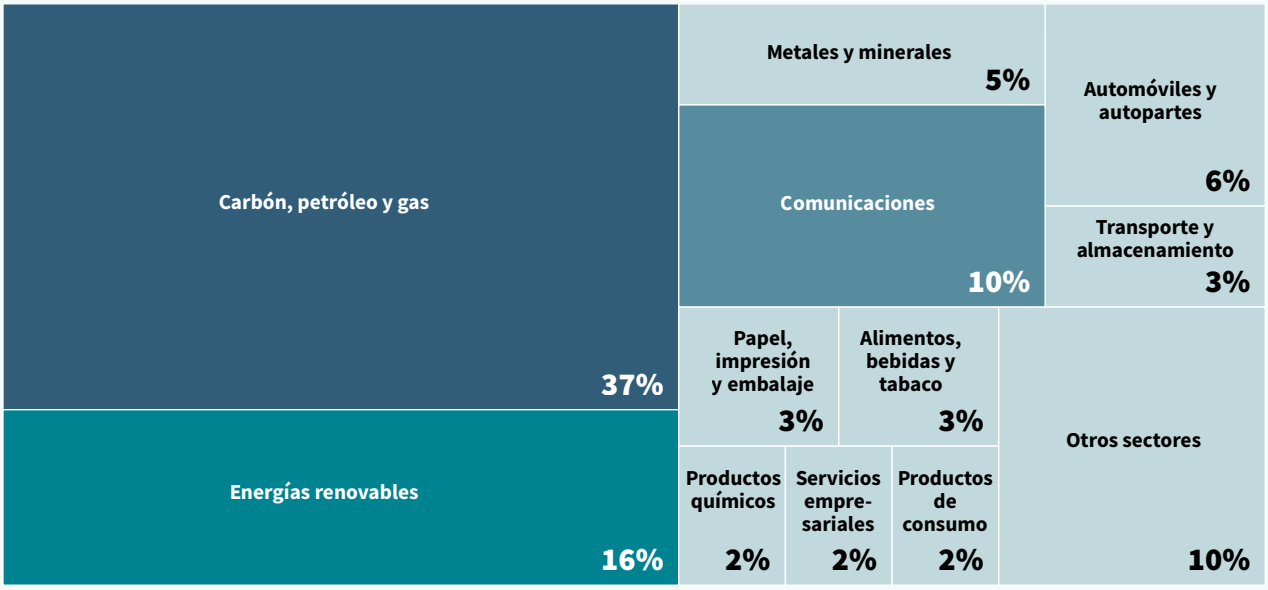
Fuente: Elaboración propia a partir de Cárdenas y Orozco (2022).

Las industrias extractivas y la explotación intensiva de recursos naturales siguen siendo fuentes centrales de ingresos y empleo en la región. En una taxonomía regional de riesgos de transición, la mayoría de los países caen dentro de alguna categoría —y, a menudo, en más de una— de productores de combustibles fósiles, economías agrícolas comerciales o economías de subsistencia con uso intensivo de la tierra (ver figura 8.14) (Cárdenas y Orozco, 2022).

Esta estructura productiva tiene consecuencias ambientales y sociales profundas pues, por ejemplo, el sector de agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU, por su acrónimo en inglés) es uno de los principales emisores de GEI en la región, y se estima que el 38% de las emisiones totales proviene de los cambios en el uso de la tierra, particularmente de la deforestación, y alrededor de 20% de actividades agrícolas y forestales (FAO y PNUMA, 2020, en CEPAL, 2024).

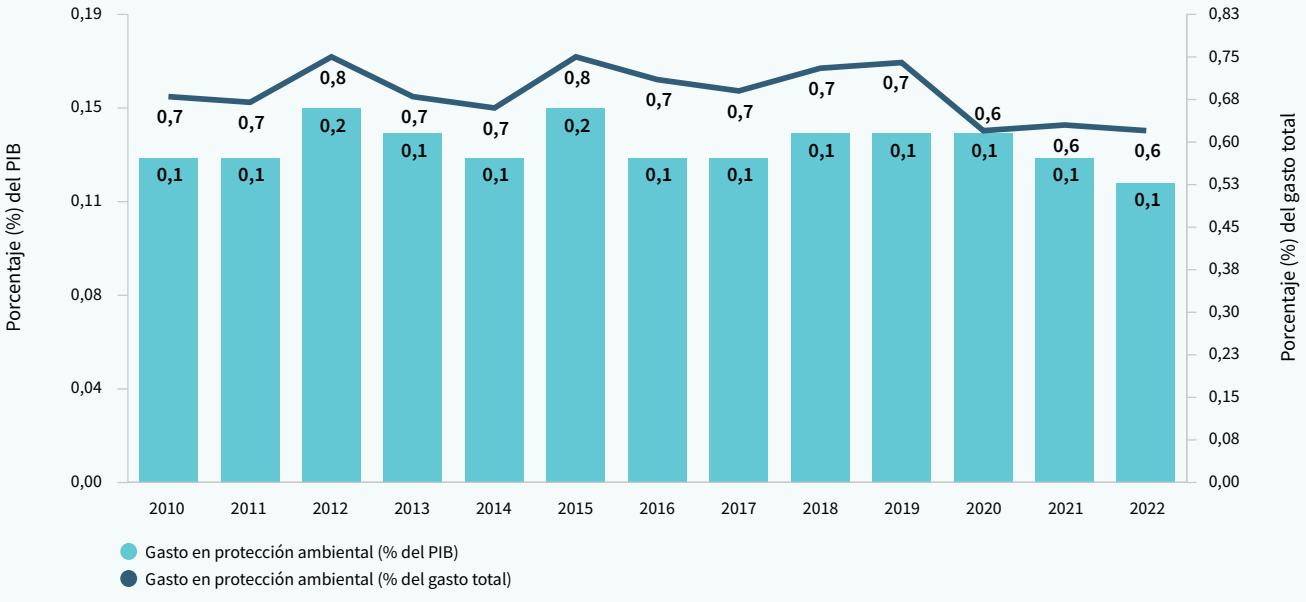
Datos recientes de 2024 sobre la composición sectorial de los anuncios de inversión extranjera confirman la persistencia de esa estructura de dependencia (figura 8.15). De acuerdo con los datos, el sector del carbón, el petróleo y el gas concentró el 37%

Figura 8.15 Persiste el extractivismo en la estructura de la inversión extranjera directa



Fuente: CEPAL (2025).

Figura 8.16 El gasto público promedio en protección ambiental continúa siendo bajo en el período 2010-2022



Nota: Se muestra un promedio simple de los 16 países con información disponible: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
Fuente: Podestá (2024).

del total de los proyectos anunciados en la región, lo que supera ampliamente las energías renovables, que representaron 16%. Aunque la presencia de inversiones en energías renovables refleja avances hacia la transición energética, el peso dominante de los combustibles fósiles evidencia la inercia del modelo extractivo en la región. El patrón de inversión sugiere que, pese al discurso de transformación productiva y descarbonización, la matriz de atracción de capital externo continúa anclada en actividades asociadas a la explotación de recursos y a modelos productivos con elevada huella ambiental.

Esta configuración refuerza la tensión entre compromisos climáticos más ambiciosos y estructuras económicas que dependen de sectores intensivos en emisiones. Históricamente el crecimiento económico de ALC ha estado estrechamente relacionado a los ciclos de precios de las materias primas, y éstas representan el 40% del total de las exportaciones de bienes de la región.

El otro desafío destacado para la transición verde es la fragmentación institucional y el bajo nivel de gasto en áreas relacionadas con el medio ambiente. La baja inversión en protección del medio ambiente y la fragmentación refleja otra tensión estructural entre los tiempos de la política y los de la sostenibilidad: mientras la urgencia ambiental exige inversión, continuidad y visión de largo plazo, los ciclos políticos tienden a ser cortos y volátiles, y a privilegiar otras necesidades. Las políticas ambientales y económicas suelen operar de forma aislada, lo que dificulta la integración de los objetivos climáticos en los presupuestos nacionales y en los planes de inversión, lo cual refuerza la percepción de que la acción climática es una prioridad de "nicho".

La baja inversión en protección del medio ambiente y la fragmentación refleja otra tensión estructural entre los tiempos de la política y los de la sostenibilidad: mientras la urgencia ambiental exige inversión, continuidad y visión de largo plazo, los ciclos políticos tienden a ser cortos y volátiles, y a privilegiar otras necesidades.

Un análisis reciente de la CEPAL muestra que el gasto público promedio de dieciséis países de la región en protección ambiental, a nivel del gobierno central, ha sido muy poco significativo en el período 2010-2022, tanto en relación con el gasto total como en proporción al PIB: se ha mantenido entre el 0,12% y 0,15% del PIB y representa menos del 1% de las erogaciones totales del gobierno central (Podestá, 2024).

Aunque los recursos destinados a la protección ambiental se han mantenido relativamente estables, su composición ha ido cambiando. Paulatinamente han disminuido los programas relacionados con la ordenación de aguas residuales, mientras que los orientados a la reducción de la contaminación o a la protección de la diversidad biológica y del paisaje aumentaron su participación sobre el total de gasto en esta función de gobierno (Podestá, 2024).

Recuadro 8.3 Transición justa y democracia económica

Una acción climática acelerada implicará transformaciones estructurales profundas en las economías de ALC, mediante la reconfiguración de los sectores productivos, los patrones de inversión y la distribución del poder económico. El informe *Invertir en el clima para el crecimiento y el desarrollo* (OCDE y PNUD, 2025) subraya que la descarbonización no se limita a sustituir fuentes de energía, sino que demanda rediseñar sectores completos –como la industria, el transporte, la agricultura y la construcción–, y garantizar que esta transformación sea justa, inclusiva y equitativa.

En ALC, donde la informalidad laboral supera el 50% y las industrias extractivas aún representan más del 40% de las exportaciones totales, la transición verde enfrenta dilemas distributivos y de gobernanza. Sin mecanismos democráticos sólidos y políticas redistributivas, el cambio estructural podría reproducir desigualdades históricas, desplazar trabajadores y profundizar las brechas territoriales.

Una transición justa comprende tres dimensiones interdependientes:

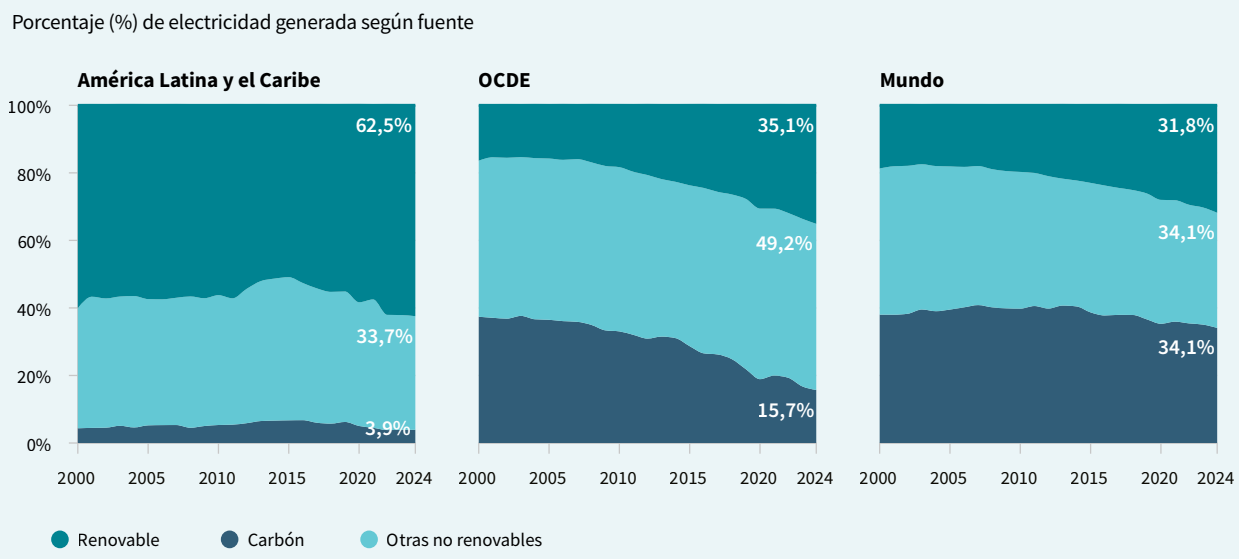
1. **Social:** garantizar protección laboral, reconversión y capacitación profesional. Según la OIT, las políticas verdes podrían generar hasta 10,5 millones de empleos netos en la región hacia 2030, siempre que se acompañen de esquemas de seguridad social y programas de reentrenamiento. Países como Uruguay y Costa Rica ya integran componentes de equidad laboral y de género en sus NDC, lo que demuestra que la transición puede impulsar la inclusión.
2. **Económica:** promover innovación verde, apoyo a las PYMES sostenibles y nuevos sectores productivos. El informe de OCDE y PNUD (2025) estima que las inversiones en infraestructura verde podrían alcanzar entre el 2,3% y el 3,1% del PIB anual, mientras que la adaptación requerirá del 1,4 al 1,8% del PIB, lo que crea un espacio de expansión económica si se moviliza financiamiento público y privado.

3. **Política:** asegurar la participación efectiva de las comunidades y los actores sociales en la definición de las políticas de transición. La experiencia de los pueblos indígenas muestra que la defensa del territorio es también defensa del clima global. Sus sistemas de gobernanza comunitaria, basados en la reciprocidad y la gestión compartida, constituyen pilares de la democracia ambiental. Casos emblemáticos –como la suspensión del megaproyecto de São Luiz do Tapajós en Brasil (Mongabay, 2016), la victoria judicial de la nación Waorani en Ecuador (2019) y el fallo de la Corte IDH a favor de la comunidad Garífuna en Honduras (2015)– evidencian que los pueblos indígenas son actores democráticos clave en la construcción de alternativas sostenibles. Su participación refuerza la legitimidad de los procesos de transición y demuestra que la justicia climática está indisolublemente ligada a la justicia territorial.

El fortalecimiento del Estado de bienestar y la coordinación entre políticas fiscales, industriales y ambientales son condiciones indispensables para una transición equitativa. La justicia climática debe situarse en el núcleo de la política económica, no solo en la agenda ambiental. La adopción de taxonomías de finanzas sostenibles –como la implementada por Brasil, junto con su Fondo Climático Nacional gestionado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que emitió un bono verde doméstico por 200 millones de dólares en 2020– muestra cómo la gobernanza democrática del financiamiento climático puede traducirse en crecimiento sostenible y en expansión del empleo verde.

El *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025* (PNUD, 2025a) complementa esta visión al destacar que los países de ALC pueden combinar su ventaja comparativa en energía limpia –poco más de 60% de su matriz eléctrica ya es renovable (figura 8.17)– con estrategias de industrialización sostenibles basadas en la innovación tecnológica y la diversificación productiva.

Figura 8.17 La capacidad de la región en materia de energías renovables le da una ventaja para apoyar soluciones climáticas globales



Notas: Las fuentes renovables incluyen energía hidroeléctrica, eólica, bioenergía, solar, geotérmica, undimotriz y mareomotriz. Las fuentes no renovables (distintas del carbón) incluyen gas, energía nuclear y otros combustibles fósiles.
Fuente: Cálculos del PNUD con base en el Ember Electricity Data Explorer (2026).

Una transición verde, si está anclada en instituciones democráticas y en un nuevo contrato social, puede reducir vulnerabilidades estructurales, impulsar la productividad y fortalecer la cohesión social. En definitiva, la transición justa no solo redefine las economías, sino que puede revitalizar la democracia económica en la región, al redistribuir poder, oportunidades y recursos hacia un modelo de desarrollo centrado en las personas, el planeta y la equidad.

Recuadro 8.4 Financiamiento climático e inversiones

El financiamiento climático es un componente crítico para hacer viable la acción ambiental y fortalecer la legitimidad democrática de las transiciones verdes. El informe *Invertir en el clima para el crecimiento y el desarrollo* estima que la brecha de financiamiento climático global supera los 4 billones de dólares anuales, y que los países de ingresos medios, como la mayoría de los de ALC, enfrentan costos de capital hasta siete veces mayores que los países desarrollados (OCDE y PNUD, 2025).

Las causas son múltiples: primas de riesgo climático, baja calificación crediticia y dependencia estructural de la deuda externa. El costo promedio de capital para proyectos de energías renovables en países no pertenecientes a la OCDE es de 8,1%, frente a 1,5% en las economías avanzadas, lo que limita la inversión en infraestructura verde y tecnologías limpias (Climate Finance Initiative, 2024).

Cerrar esa brecha requiere combinar instrumentos financieros innovadores con políticas de justicia fiscal y de reforma de la arquitectura financiera internacional. En este contexto, la Iniciativa de Bridgetown, impulsada por la primera ministra de Barbados, Mia Mottley, desde 2022, ha ganado protagonismo global. Esta iniciativa propone cláusulas de deuda resiliente al clima que permiten suspender pagos tras desastres naturales, con el objeto de liberar espacio fiscal para la reconstrucción y la adaptación. De acuerdo con el informe OCDE-PNUD (2025), estas medidas podrían desbloquear hasta un billón de dólares en liquidez para países vulnerables y ofrecer una alternativa viable frente a los altos costos de endeudamiento (OCDE y PNUD, 2025).

A nivel regional, la movilización de recursos internos sigue siendo esencial. En 2020, la presión tributaria promedio en ALC fue del 21,7% del PIB, frente al 34,1% en los países de la OCDE (OCDE, 2023). Incrementar la recaudación mediante impuestos verdes, revisión de subsidios fósiles –que todavía representan más de 1,4 billones de dólares globales anuales– y mecanismos de pago por servicios ecosistémicos puede multiplicar la inversión verde y reducir las desigualdades estructurales (OCDE y PNUD, 2025).

Las finanzas privadas también deben alinearse con los objetivos climáticos y de biodiversidad. Según el informe de PNUD (2024a), los flujos financieros hacia actividades que dañan la naturaleza alcanzan 5 billones de dólares al año, diez veces más que las inversiones en su protección. Climate Bonds Initiative (2024) informa que el mercado global de bonos verdes superó los 3 billones de dólares emitidos, pero menos del 10% se destina a economías en desarrollo. Revertir esta tendencia requiere marcos regulatorios sólidos, transparencia y colaboración público-privada, a fin de fortalecer la confianza y el acceso al capital.

Los fondos verticales multilaterales –el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Fondo Verde para el Clima (FVC) y el Fondo de Adaptación (FA)– siguen siendo instrumentos esenciales para canalizar recursos concesionales hacia la región. En conjunto, movilizan más de 4.000 millones de dólares anuales en ALC, en apoyo de proyectos de restauración, resiliencia hídrica, transición energética y adaptación comunitaria (OCDE y PNUD, 2025). Sin embargo, los países aún enfrentan barreras de acceso, derivadas de la complejidad de los procesos, la falta de preparación de carteras de inversión y la limitada articulación entre los ministerios de finanzas y de ambiente.

Un ejemplo inspirador proviene de Chile, que ha construido un ecosistema nacional de financiamiento verde mediante la emisión de bonos soberanos sostenibles por más de 39.000 millones de dólares entre 2019 y 2024, y se ha convertido en el mayor emisor de bonos verdes de América Latina (OCDE y PNUD, 2025). Este modelo, sustentado por reglas fiscales verdes, taxonomías financieras y transparencia presupuestaria, muestra cómo una arquitectura democrática de financiamiento climático puede fortalecer la confianza pública y atraer inversión responsable.

Finalmente, la inversión en soluciones basadas en la naturaleza (NbS, por sus siglas en inglés) ofrece retornos tangibles y amplios cobeneficios. Cada dólar invertido en restauración ecológica puede generar hasta 30 dólares en beneficios económicos, al tiempo que fortalece la resiliencia climática, la seguridad alimentaria y la cohesión territorial (PNUD, 2024a). En un contexto donde más del 50% del PIB regional depende de los servicios ecosistémicos, redirigir flujos financieros hacia la naturaleza no es solo un imperativo ambiental, sino una estrategia económica y democrática para el bienestar y la estabilidad a largo plazo (OCDE y PNUD, 2025).

8.6 De la presión a la oportunidad: reimaginar la democracia en la era del Antropoceno

La sostenibilidad ambiental y la democracia convergen en un punto central: la gestión colectiva del bien común. En ALC, los conflictos por el uso del territorio, el agua y los minerales son al mismo tiempo conflictos por el poder y la legitimidad institucional. La dependencia de la región de sus recursos naturales no es exclusiva; existen otras regiones que también son dependientes de sus recursos naturales, como Noruega, que ha basado parte de su crecimiento en los hidrocarburos. Sin embargo, este país ha logrado un mayor grado de diversificación económica, calidad institucional y mecanismos de redistribución que condicionan el impacto de esa dependencia sobre la democracia y el desarrollo. En la región, esta dependencia adquiere una dimensión particular por su superposición con los altos niveles de desigualdad, la fragilidad institucional y la conflictividad territorial.

En este contexto, la gobernanza de los recursos naturales no solo define trayectorias de crecimiento, sino también la calidad de la democracia, al poner a prueba la capacidad del Estado para equilibrar los intereses privados, los derechos colectivos y la sostenibilidad. Las democracias sólidas son las que logran convertir esas tensiones en espacios de deliberación pública y política, no en focos de polarización.

La democracia ambiental no es solo un marco jurídico: es una práctica política que redefine la ciudadanía, amplía los derechos en relación con la naturaleza y reconoce el papel de las generaciones futuras. En este sentido, el Acuerdo de Escazú y los mecanismos de consulta previa, libre e informada reconocen el derecho a participar en decisiones que afectan el entorno local y la vida de las comunidades. Por su parte, los países han aprovechado el proceso de la formulación de los NDC para generar espacios de mayor inclusión. Esto ha dado paso a consensos nacionales acompañados de mecanismos de implementación y coordinación que permiten hacer de la agenda climática un punto de cohesión que, a su vez, favorece su implementación.

El fortalecimiento de la presencia territorial del Estado y de la gobernanza ambiental multinivel –que vincula lo local, nacional y regional– es clave para traducir la agenda sobre la naturaleza y la agenda climática en políticas tangibles. Esto implica avanzar en mecanismos de coordinación interinstitucional, en capacidades técnicas y financieras a nivel subnacional, además de reconocer el valor del conocimiento local, integrar la ciencia y la tecnología con la participación comunitaria, y garantizar transparencia en la gestión de los recursos.

La futuro de la democracia deberá ser también una democracia ecológica, capaz de gestionar interdependencias y límites planetarios. El contexto actual plantea un dilema sin precedentes para la humanidad: cómo sostener la promesa democrática del desarrollo humano dentro de los límites del planeta. La crisis climática, la pérdida de biodiversidad y las desigualdades estructurales convergen como presiones que desafían simultáneamente la capacidad estatal, la legitimidad política y social, y la sostenibilidad ecológica.

Las democracias de ALC enfrentan la tarea de recalibrar sus instituciones para gobernar un futuro caracterizado por la incertidumbre ambiental. Este desafío no se resuelve solo con innovación tecnológica o financiamiento verde, sino con más y mejor democracia: más participación, transparencia, rendición de cuentas y deliberación pública sobre las decisiones que afectan el bien común.

ALC tiene fortalezas únicas: es la región más biodiversa del planeta, tiene una sociedad civil vibrante, movimientos ambientales activos, experiencia en mecanismos de participación y un acervo cultural que concibe la naturaleza como parte integral de la vida. Estas características pueden convertirse en cimientos de una democracia ecológica que reconozca los derechos de la naturaleza y la interdependencia entre bienestar humano y equilibrio ambiental.

Reimaginar los futuros de la democracia en la era del Antropoceno implica, al menos, cuatro transformaciones clave:

1. Integrar la sostenibilidad en el contrato social. La democracia debe garantizar no solo derechos políticos, sino también el derecho a un ambiente sano, a la seguridad hídrica y alimentaria, y a un futuro habitable.

2. Redefinir la economía política del desarrollo. La transición verde no será exitosa si reproduce patrones de concentración y exclusión. Los sistemas fiscales, productivos y financieros deben orientarse a la equidad y al bienestar colectivo.

3. Fortalecer la gobernanza local y multinivel. La acción climática y de biodiversidad requiere coordinación entre gobiernos locales, nacionales y regionales, apoyada en marcos como el Acuerdo de Escazú, Estrategias y Planes Nacionales de Biodiversidad y las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional.

4. Ampliar la agencia ciudadana. La transición ecológica no puede imponerse desde arriba: debe construirse desde las comunidades, los pueblos indígenas, la juventud, la academia, el sector privado y la sociedad civil.

El futuro de la democracia dependerá de su capacidad para convertir las crisis en oportunidades de cohesión, innovación y solidaridad. Una región que logre vincular justicia social, sostenibilidad ambiental y crecimiento inclusivo no solo afrontará las presiones planetarias, sino que podrá liderar una nueva narrativa global del desarrollo humano.

Notas

1. Este concepto incluye la pérdida de biodiversidad y también la alteración del funcionamiento ecológico y la reducción de la capacidad de los ecosistemas para mantener procesos esenciales.
2. Las amenazas asociadas a un clima cada vez más inestable responden principalmente al aumento sostenido de las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero (GEI), lo cual tiene como base la dependencia de combustibles fósiles. La pérdida acelerada de biodiversidad está vinculada a cambios en el uso del suelo, deforestación, fragmentación de hábitats, sobreexplotación y comercialización ilegal de especies, lo cual debilita la capacidad de los ecosistemas para proveer servicios esenciales, como regulación climática, fertilidad de suelos y provisión de agua. La contaminación, en sus múltiples formas (atmosférica, hídrica, química y por plásticos), actúa a la vez como causa y como consecuencia de estas dinámicas, exacerba la degradación ambiental y genera un impacto directo sobre la salud humana y los sistemas productivos.
3. Las encuestas se realizaron entre septiembre de 2023 y mayo de 2024.
4. Un análisis más detallado puede encontrarse en el capítulo 5 del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025 (PNUD, 2025a).
5. Este indicador mide la extracción de agua dulce como proporción de los recursos disponibles.
6. Un análisis más detallado se encuentra en el Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025 (PNUD, 2025a).
7. Disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad.
8. www.ejatlas.org
9. Rodríguez y otros (2019) reportan que América Latina representa el 27% del total de conflictos socioambientales a nivel global; mientras que Neri y Gómez Liendo (2020) reportan que dichos conflictos representan el 28,88%.

Referencias

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Deusto.

Addison, T. y Roe, A. (2024). *Resources Matter*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780192872197.001.0001

AIE (Agencia Internacional de la Energía) (2023). *Latin America Energy Outlook 2023*. París. https://www.iea.org/reports/latinamerica-energy-outlook-2023

Amazon Watch (2016). *Brazilian Government Cancels Mega-dam on the Amazon's Tapajós River*.

AP (Associated Press) (2023). *Ecuadorians reject oil drilling in the Amazon, ending operations in a protected area.*

Black, S., Liu, A., Parry, I. y Vernon, N. (2023). *Subsidios a los combustibles fósiles: Actualización 2023*. Fondo Monetario Internacional.

Blakemore, R. y Engelke, P. (2025). *A U.S. framework for assessing risk in critical mineral supply chains* (Issue Brief). Atlantic Council.

Cárdenas, M. y Orozco, S. (2022). *The challenges of climate mitigation in Latin America and the Caribbean: Some proposals for action* (UNDP Policy Documents Series, 40). PNUD. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-01/PNUDLAC-working-paper-40-climate-EN.pdf

Climate Bonds Initiative (2024). *Global Green Bond Market Update (Cumulative Issuance > USD 3 trillion).*

Climate Finance Initiative (2024). *Country Default Spreads and Risk Premiums.*

CEDLAS y Banco Mundial (2024). SEDLAC. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe. https://www.cedlas. econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a). *La pérdida de los bosques de América Latina y el Caribe 1990–2020: Evidencia estadística* (Temas estadísticos de la CEPAL).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021b). *Guía de implementación del Acuerdo de Escazú*.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, 2023: Necesidades de financiamiento y herramientas de política para la transición hacia economías con bajas emisiones de carbono y resilientes*. https://repositorio.cepal.org/entities/publication/d3aadda2-415a-4a04-a8e9-a82f64d58464

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2025). *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean, 2025*. https://www.cepal.org/en/publications/83116-foreign-direct-investment-latin-america-and-caribbean-2025

Corte Constitucional del Ecuador (2022). *Sentencia No. 273-19-JP/22 (Consulta previa – Comunidad A'i Cofán de Sinangoe).*

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras*. Sentencia del 8 de octubre de 2015.

CEPF (Critical Ecosystem Partnership Fund) (s.f.). *Explore the Biodiversity Hotspots*. Accedido el 23 de marzo de 2026. https://www.cepf.net/our-work/biodiversity-hotspots

Dammert, L. y Sampó, C. (2025). "What Do We Know about Organized Crime in Latin America and the Caribbean? Trends, Definitions, and Risks for Democracy." Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Serie Documentos de Trabajo N° 46 del PNUD ALC.

Ember (2026). *Ember Electricity Data Explorer*. https://ember-energy.org/data/electricity-data-explorer

Fukuyama, F. (1989). The End of History? *The National Interest*, (16), 3–18.

Global Witness (2025). *Roots of Resistance: Documenting the Global Struggles of Defenders Protecting Land and Environmental Rights.*

Gobierno de Barbados (2022). *The Bridgetown Initiative: Reforming the Global Financial Architecture for Climate Vulnerable Countries.*

Haq, M. (1995). *Reflections on Human Development*. Oxford University Press.

Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243–1248.

Kernecker, T. y Wagner, M. (2018). Niche Parties in Latin America. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 29(1), 102–124. https://doi.org/10.1080/17457289.2018.1464014

McKenna, D. (2025). *U.S. energy supply chains are unlikely to meet anticipated demand*. Johns Hopkins Hub.

Mongabay (2016). *Environmental licence for São Luiz do Tapajós hydroelectric dam denied.*

Mongabay (2019). *Historic win by Ecuador's Waorani could re-shape extraction activities.*

Neri, R. A. O. y Gómez Liendo, M. J. (2020). Conflictividad socioambiental en América Latina y el Caribe: Un análisis del panorama regional desde la ecología política. *Iberoamérica Social: Revista-red de estudios sociales*, 8(15), 30-54.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2023). *Estadísticas de ingresos 2023*. OCDE.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2021). *Strengthening Adaptation-Mitigation Linkages for a Low-Carbon, Climate-Resilient Future*. https://www.oecd.org/en/publications/strengthening-adaptation-mitigation-linkages-for-a-low-carbon-climate-resilient-future_6d79ff6a-en.html

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025). *Invertir en el clima para el crecimiento y el desarrollo*.

OMM (Organización Meteorológica Mundial) (2025). *State of the Global Climate: 2020–2024 Update.*

Organizaciones de la sociedad civil latinoamericanas (2024, 30 de septiembre). COP16: El llamado de Latinoamérica a la conservación inclusiva. *El País América Futura*. https://elpais.com/america-futura/2024-09-30/cop16-el-llamado-de-latinoamerica-a-la-conservacion-inclusiva.html

Perez-Bentancur, V., Piñeiro-Rodríguez, R. y Rosenblatt, F. (2025). *Desafíos de la incorporación política, estabilidad y resiliencia democrática en América Latina* (Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025, Serie de Documentos de Trabajo Nº 55). PNUD para ALC.

Pérez-Díaz, V. y Rodríguez, J. (2017). *Desafección política y cambio generacional en América Latina*. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Podestá, A. (2024). *El gasto público vinculado con el cambio climático en América Latina* (Documentos de Proyectos LC/TS.2024/113). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://www.cepal.org/es/publicaciones/81149-gasto-publico-vinculado-cambio-climatico-america-latina

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*. PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016: Desarrollo humano para todos.* PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020). *Informe sobre Desarrollo Humano 2020: La próxima frontera: Desarrollo humano y el Antropoceno.* PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023). *Guía de orientación: Clima, Paz y Seguridad en América Latina y el Caribe*. PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2024a). *Mapping Climate Mobility Hotspot Risks: An Approach for Development Organizations to Assess Risks and Responses to Climate Mobility* (Policy Documents Series Nº 51). PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2024b). *Informe sobre Desarrollo Humano 2023-24: Romper el estancamiento: Reimaginar la cooperación en un mundo polarizado*. PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2024c). *Nature for Development Series*. PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025a). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025: Bajo presión. Recalibrando el futuro del desarrollo en América Latina y el Caribe*. PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025b). *NDC Insights – February Issue (Ecuador and Uruguay)*. PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025c). *NDC Insights – July Issue*. PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y Universidad de Oxford (2024). *Voto Popular por el Clima 2024: Resultados globales y regionales.* PNUD y Universidad de Oxford.

Programa Estado de la Nación (2021). *Conflictos socioambientales en Centroamérica y República Dominicana*. https://estadonacion.or.cr/?basedatos=conflictos-socioambientales-en-centroamerica-y-republica-dominicana

Reuters (2018). *Guatemala court confirms suspension of Tahoe mining licenses (mina Escobal) e instruye consulta al pueblo Xinka.*

Reuters (2024). *Ecuador starts to shut down oil drilling on nature reserve (Bloque 43-ITT, Yasuní).*

Rockström, J., *et al.* (2009). Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, 14(2), 32.

Rodríguez, I., Inturias, M., Volker, F., Robledo, J., Sarti, C. y Borel, R. (2019). Conflictividad socioambiental en Latinoamérica. En *Aportes de la transformación de conflictos socioambientales a la transformación ecológica.*

Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford University Press.

Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Planeta.

Sen, A. (2013). *La idea de la justicia*. Taurus.

Stockholm Resilience Centre (2026). *Planetary Boundaries*. Stockholm University. https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html

Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. CALAS / Editorial Biblos.

UNCCD (United Nations Convention to Combat Desertification) (s.f.). *Land Degradation – UNCCD Data Dashboard.*

WEF (Foro Económico Mundial) (2024). *Día Mundial del Medio Ambiente: Los 17 países megadiversos del mundo de la A a la Z.*

WWF (World Wildlife Fund), Zoological Society of London (2024). *Living Planet Index.*

Yale Environment 360 (2025). *On a Dammed River, Amazon Villagers Fight to Restore the Flow.*

3

DEMOCRACIAS BAJO PRESIÓN EN EL CARIBE



Capítulo 9.

Democracia y desarrollo humano en el Caribe, una región democrática de repúblicas jóvenes

9.1 Origen común, novedad republicana y heterogeneidad

Existen tres características que permiten entender y describir al Caribe: un origen histórico compartido, su relativa novedad republicana y la heterogeneidad que emerge de ese contexto. La primera característica responde a que se trata de una región cuya experiencia histórica común es indispensable para entender tanto sus democracias como sus trayectorias de desarrollo. Su pasado colonial dejó huellas profundas en las estructuras económicas, políticas y sociales que aún modelan sus instituciones.

La segunda característica se explica porque, en perspectiva comparada, el Caribe está conformado por estructuras republicanas relativamente jóvenes. Las democracias caribeñas son sistemas políticos recientes, cuyas instituciones no han acumulado el recorrido histórico de otras regiones. La mayoría de los procesos de independencia en la región comenzaron en la década de 1960 y tuvieron uno de sus últimos hitos en 1983, con la independencia de San Cristóbal y Nieves; aunque existen trayectorias más tempranas fuera del Caribe anglófono, como las de Haití (1804), la República Dominicana (1821) y Cuba (1902). En este capítulo y a lo largo del informe, se consideran parte del Caribe los 16 países incluidos en la clasificación por región que se presenta al final del documento.

La consolidación republicana en el Caribe ha sido gradual y continúa en evolución. En 2021, Barbados decidió convertirse en república y sustituir a la Corona británica como jefatura del Estado, con lo cual se eliminó uno de los últimos vínculos institucionales con el orden colonial (CARICOM, 2021). Guyana, Dominica y Trinidad y Tobago habían transitado previamente este camino, mientras que Jamaica ha iniciado debates para avanzar en la misma dirección (The Guardian, 2024). Más allá de la pertinencia de tales decisiones –que corresponde a sus sociedades determinar–, este análisis las reconoce como parte de un proceso histórico abierto.

Finalmente, pese a su origen común y a su juventud republicana, el Caribe constituye un microcosmos profundamente heterogéneo (Singh, 2012). Resulta, por ello, arriesgado abordarlo como una totalidad homogénea. La región es una amalgama de geografías, memorias, lenguas, etnias, pueblos, migraciones, diásporas, procesos colonizadores y descolonizadores, sistemas políticos y apuestas de desarrollo. Comparte historias y rasgos estructurales, pero también exhibe profundas diferencias derivadas de sus raíces aborígenes, africanas, europeas, asiáticas y creole.

Muchos de los desafíos que el Caribe comparte con América Latina se analizan en la primera y segunda parte de este informe. Sin embargo, en reconocimiento de sus particularidades, este capítulo pone énfasis en los retos propios – o más pronunciados. En términos electorales, el Caribe es una de las regiones más democráticas del mundo en desarrollo. Sin embargo, enfrenta presiones estructurales derivadas de su historia colonial, su vulnerabilidad económica y nuevas transformaciones globales que tensionan la capacidad de sus democracias para producir bienestar. Algunas de estas presiones emergen de su historia, su limitada extensión territorial y las restricciones en sus economías de escala, escasa diversificación productiva, elevados niveles de endeudamiento, las barreras de acceso al financiamiento internacional y alta vulnerabilidad a los *shocks*.

Este capítulo se divide en cinco secciones. La primera sección presenta los fundamentos históricos e institucionales de la democracia en el Caribe. Destaca su origen colonial compartido y, en particular, la relevancia de la decolonialidad y la justicia reparatoria impulsada por CARICOM, así como algunos rasgos de la evolución y el desempeño de sus Estados. La segunda sección examina los desafíos pendientes en materia de desarrollo humano, con énfasis en pobreza, educación y salud; y analiza las brechas estructurales que limitan la traducción del crecimiento en bienestar inclusivo. La tercera sección aborda la dimensión política de las democracias bajo presión, al tiempo que describe el diseño institucional (especialmente los sistemas Westminster y sus distorsiones), la participación ciudadana, la cohesión social y la brecha entre apoyo normativo y satisfacción democrática. La cuarta sección estudia las presiones contemporáneas que tensionan la democracia –violencia y crimen organizado, transformaciones digitales, riesgos climáticos y endeudamiento fiscal–, y muestra de qué manera éstas amplifican las vulnerabilidades estructurales. Finalmente, la quinta sección identifica oportunidades y rutas estratégicas para el fortalecimiento democrático, y propone las

reformas institucionales, la cooperación regional, la inclusión social y la transición verde y digital como pilares para una democracia más resiliente en el Caribe.

9.2 Fundamentos históricos e institucionales de la democracia caribeña

Desde que Cristóbal Colón llegó por primera vez al Nuevo Mundo el 12 de octubre de 1492, a una isla del archipiélago que hoy conocemos como Las Bahamas, y a lo largo de los siglos de colonialismo extractivo que siguieron, el Caribe se convirtió en uno de los escenarios más intensos de destrucción social, reorganización económica y transformación ecológica del mundo moderno (Khoday, 2025). Las sociedades del Caribe comparten una historia común debido a los legados coloniales relacionados con la esclavitud y la economía de plantación que degradaron la resiliencia social y ecológica y, en muchos sentidos, han sentado las bases económicas, sociales y políticas de la era actual.

Mediante la empresa colonial, el Caribe fue estructurado como un espacio orientado a la máxima extracción de riqueza y al impulso del desarrollo industrial en las metrópolis imperialistas. Históricamente, el Caribe se situó como parte de un proyecto para "acumular riqueza sin restricciones culturales ni éticas" basado en la "institucionalización de la piratería y el saqueo, el genocidio y la esclavitud" (Beckles, 2021, p. xii). "Ninguna otra economía colonizada grande y lucrativa en los quinientos años de historia del desarrollo económico occidental ha sido creada siquiera con un propósito tan singular. Ninguna economía semejante ha sido jamás explotada tan intensamente como la del Caribe" (Beckles[1], 2021, p. xi).

En la era poscolonial, que se ha configurado en todo el Caribe durante los últimos cincuenta años, una profunda historia de injusticia y agitación ha servido de base para el surgimiento de un vibrante movimiento de decolonialidad y justicia reparadora. La decolonialidad, en esencia, consiste en reconocer las fallas históricas en las vías de desarrollo y los legados epistémicos persistentes en los marcos modernos de conocimiento (Khoday, 2025). En términos generales, un enfoque decolonial del desarrollo busca que las antiguas potencias coloniales "reconozcan que su riqueza se creó a partir de la destrucción de innumerables comunidades, culturas y sociedades raciales y étnicas, lo que sigue teniendo implicaciones de gran alcance en su capacidad de prosperar" (Shepherd, 2024, en Khoday, 2025).

Repensar el pasado es vital para imaginar un futuro que empodere y defienda a las comunidades y al planeta. La "decolonialidad" se postula como una fuerza práctica y un acto de agencia para desvincularse de la matriz geopolítica de poder que moldeó las eras colonial y poscolonial (Mignolo, 2011, en Khoday, 2025). Estos argumentos explican el origen histórico y el futuro compartido por las sociedades del Caribe, y remarcan su importancia frente a la naturaleza a menudo ahistórica de la disciplina del desarrollo. Destacar y comprender por qué dicho proceso es tan crucial, así como las implicaciones que tiene para el Caribe, constituye un punto de partida relevante para el presente análisis.

9.2.1 Memoria y justicia para profundizar la democracia en el Caribe

Los poderes coloniales dejaron en la región dos sistemas legales —ley común y civil—, y una variedad de categorías políticas que van desde las dependencias territoriales extranjeras hasta los Estados republicanos. Los territorios franceses e ingleses son completamente dependientes. Algunos tienen un estatus colonial asociado, como Puerto Rico y los territorios holandeses. Otros son independientes, como los Estados de la Mancomunidad de Naciones caribeña, Haití, Cuba y la República Dominicana. Guyana y Trinidad, que también son países de la Mancomunidad, se organizan como repúblicas (Singh, 2012, p. 324).

Las influencias hegemónicas y la herencia colonial también están detrás de muchas de las actuales dinámicas democráticas en el Caribe, y explican en gran medida tanto sus avances democráticos como las principales brechas y presiones que afectan su desarrollo en la actualidad. Ni la democracia ni el desarrollo del Caribe se pueden entender sin considerar las vastas y complejas influencias de la esclavitud y el sistema de plantaciones, con sus "instituciones y modalidades interconectadas", como las llamó el historiador y economista barbadense, Sir Hilary Beckles (2021).

Los avances y retrocesos en sus procesos democratizadores, así como cada uno de los modelos de desarrollo implementados, se han visto influenciados por la irresuelta tensión entre la ruptura y la continuidad con este pasado. De acuerdo con Watson-Williams (2024), el sistema de plantaciones moldeó las estructuras sociales y económicas, las oportunidades de progreso económico y social, la resiliencia ambiental, así como los marcos legales, políticos e institucionales. Además, los programas y políticas en educación y salud, la arquitectura y el alcance del gobierno, la religión y los componentes del Estado de derecho fueron diseñados en su totalidad al servicio de la economía de plantación (Watson-Williams, 2024, p. 4).

La evaluación de la gobernanza en el Caribe del siglo XXI debe reconocer los efectos perdurables del modelo de economía y sociedad esclavista en los problemas socioeconómicos, culturales y políticos contemporáneos de la región. Las primeras reformas de las economías esclavistas llevaron a la sustitución e importación de mano de obra, en condiciones de servidumbre laboral. Con la llegada de poblaciones del sur de Europa, India, China, otros lugares de Asia y Oriente Medio, se dio origen a la multietnicidad de muchas naciones caribeñas; así como a tensiones sociales que, si bien se prolongan hasta hoy, no han desvirtuado el modelo de convivencia y cohesión social que caracteriza en positivo al Caribe.

De esas tensiones emerge la necesidad apremiante de lograr un cierre histórico que permita avanzar hacia la reconciliación y la reparación. La Comunidad del Caribe (CARICOM) ha encabezado un esfuerzo intelectual, político y de desarrollo con el fin de

documentar y proponer caminos para el reconocimiento, la reconciliación y la impartición de justicia sobre el carácter criminal del comercio de personas esclavizadas y de sus secuelas perdurables en las naciones y en los pueblos de la región.

Los países del Caribe han demostrado que varios de los desafíos actuales en materia de democracia y desarrollo humano, como atender una deuda insostenible, la crisis de salud de la población afrodescendiente el legado del analfabetismo forzado y la injusta apropiación de tierras agrícolas, tienen su origen en el comercio de esclavos y la economía resultante del período colonial. Este es un tema sobre el que hay amplio consenso en la región, particularmente entre sus gobernantes: "esto no trata de retribución ni de ira, sino de expiación; se trata de tender puentes entre las líneas de la justicia moral" (CARICOM, 2016).

9.2.2 Estado y desarrollo: administrar la escasez en las economías insulares del Caribe

Las economías del Caribe presentan estructuras productivas poco diversificadas, caracterizadas por la persistencia de enclaves productivos desarticulados entre sectores económicos. La región también acumula déficits externos, una elevada dependencia de sectores volátiles como el turismo y una fuerte exposición a *shocks* externos y climáticos que afectan los ingresos, el empleo y la estabilidad macroeconómica. Estas características emergen de la evolución histórica del Caribe, pues la construcción del Estado y el desarrollo económico de las economías insulares no han consistido en administrar abundancia, sino en organizar con inteligencia un territorio limitado, aprovechar cada recurso disponible y convivir con la dependencia externa.

Recuadro 9.1 Plan de diez puntos de CARICOM para la justicia reparatoria (2014)

1. **Disculpa formal completa.** El proceso de sanación exige una disculpa formal y explícita por parte de los gobiernos europeos por los crímenes de esclavitud y colonización. Las declaraciones de pesar no implican reconocimiento de responsabilidad, ni constituyen reparación moral suficiente.
2. **Repatriación.** El comercio transatlántico de esclavos –la mayor migración forzada de la historia– desarraigó a más de 10 millones de africanos. Se plantea establecer programas de repatriación, sustentados en el derecho internacional, para quienes deseen regresar a sus territorios ancestrales, con garantías de ciudadanía e integración.
3. **Programa de desarrollo para pueblos indígenas.** El genocidio y la expropiación territorial diezmaron a las poblaciones originarias del Caribe, quienes se encuentran hoy entre los grupos más marginados. Se requiere un programa integral de desarrollo que permita su rehabilitación social, económica y territorial.
4. **Instituciones culturales.** Mientras en Europa se han creado museos e instituciones para abordar estos crímenes históricos, el Caribe carece de espacios equivalentes. Se demanda la creación de instituciones que preserven la memoria histórica y fortalezcan la investigación y la educación regional.
5. **Crisis de salud pública.** La elevada incidencia de enfermedades crónicas en poblaciones afrodescendientes se vincula a los legados de esclavitud y colonización. Afrontar esta carga estructural requiere cooperación científica, tecnológica y financiera.
6. **Erradicación del analfabetismo.** Al momento de la independencia, amplios sectores afrodescendientes e indígenas enfrentaban altos niveles de analfabetismo, lo que limitó las trayectorias de desarrollo. Superar este rezago educativo heredado demanda apoyo sostenido.
7. **Programa de conocimiento africano.** La esclavitud generó desarraigo cultural y pérdida de identidad. Resulta necesario construir "puentes de pertenencia" mediante intercambios educativos, culturales, empresariales y políticos que fortalezcan los vínculos con África.
8. **Rehabilitación psicológica.** La deshumanización legal y social durante siglos produjo traumas colectivos persistentes. Un enfoque de justicia reparatoria basado en la verdad, la educación y la reconciliación puede contribuir a la sanación histórica.
9. **Transferencia de tecnología.** La exclusión deliberada del Caribe de los procesos de industrialización y acumulación tecnológica profundizó brechas estructurales. La transferencia de tecnología y la cooperación científica son componentes esenciales para cerrarlas.
10. **Cancelación de la deuda.** Los Estados caribeños heredaron pobreza estructural y debilidades institucionales del período colonial, lo que contribuyó a generar elevados niveles de endeudamiento. Los mecanismos de alivio o cancelación de deuda forman parte de una agenda de justicia reparatoria.

La región del Caribe logró importantes avances en términos de desarrollo humano durante las décadas de 1990 y 2000; sin embargo, sus niveles promedio en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) son inferiores a los de ALC como conjunto.

En un análisis sobre el Estado desarrollista, Karagiannis (2003) presenta argumentos que permiten analizar el origen, la evolución y los desafíos del Estado en el Caribe. En cuanto a la evolución contemporánea, el análisis identifica períodos clave que permiten caracterizar claramente la región. El primero corresponde al período entre 1950 y 1960, caracterizado por el impulso modernizador de la industrialización y la diversificación económica como medio para superar la tradicional dependencia de la agricultura. La expansión de ese esquema de desarrollo requirió de la atracción de capitales extranjeros de acuerdo con un esquema de incentivos de inversión inspirados en la experiencia puertorriqueña.

El capital extranjero respondió a los incentivos y afluyó en cantidades sustanciales; trayendo consigo diversas industrias manufactureras, al punto que incluso surgieron industrias exportadoras modernas en el sector minero de algunos países. Para 1967, la manufactura contribuía el 15% del PIB en Jamaica y el 16% en Trinidad y Tobago, mientras que las cifras para Guyana y Barbados eran del 13% y el 9%, respectivamente (Commonwealth Caribbean Regional Secretariat, 1971; en Karagiannis, 2003).

En ese mismo período, el turismo emergió como una nueva industria que se expandió de forma importante. Esta actividad fue proclamada como la "vía hacia la prosperidad" a pesar de ser vulnerable a los vaivenes de los mercados mundiales y de la economía política internacional. Su crecimiento también dependió de capital extranjero y de crecientes importaciones de alimentos que generaron costos y repatriación de ganancias al punto de hacer de este sector un enclave con escasos vínculos y limitada contribución al desarrollo de otros sectores, según el análisis citado.

Las perspectivas descritas resultaron en la emergencia de argumentos críticos frente a la dependencia de las economías caribeñas de centros "hegemónicos", y a su excesiva integración con mercados y suministros, capital, servicios bancarios y financieros, y habilidades empresariales externas. Estas ideas dieron lugar a la escuela de pensamiento conocida como la "teoría de la economía de plantación".

Las dificultades económicas en la década de 1970 y el cuestionamiento de la economía de plantación impulsaron un subsiguiente período de evolución, con mayor participación del Estado en la gestión de la economía. Sin embargo, de esta época tampoco emergió un modelo o una estrategia exhaustiva que transformara significativamente el orden productivo. En la década de los 80, el Estado se vio nuevamente reconfigurado por el auge neoliberal y los programas de ajuste estructural, y redefinió su papel como facilitador del mercado. Ya para el período de los años 90, se consolidó el paradigma de gobernanza orientado al mercado global y el Estado tuvo que adaptarse a la globalización y a los mercados internacionales liberalizados.

La evolución aquí descrita pone de manifiesto el desafío que enfrentan los Estados del Caribe en la construcción de capacidades institucionales que permitan gestionar la dependencia estructural de las economías caribeñas. Esto implica fortalecer la coordinación entre los sectores productivos, ampliar las bases de la producción doméstica, mejorar la capacidad estratégica del Estado y promover formas de inserción internacional que reduzcan la vulnerabilidad externa. La experiencia histórica sugiere que el desarrollo de las economías insulares pequeñas depende de la capacidad del Estado para convertir la apertura externa en una fuente de resiliencia en lugar de fragilidad.

Otro desafío de los Estados caribeños se relaciona con las limitaciones estructurales de la capacidad administrativa dentro del servicio civil. Los sistemas públicos de la región suelen operar con burocracias relativamente pequeñas, recursos técnicos limitados y marcos institucionales que no siempre garantizan procesos estables de reclutamiento, formación y promoción basados en mérito (Lafuente y Molina, 2018). Estas restricciones dificultan la acumulación de conocimiento institucional y la continuidad de políticas públicas de largo plazo, especialmente en contextos donde los gobiernos deben gestionar agendas cada vez más complejas y una agravada restricción fiscal.

A lo anterior se suma el desafío de la profesionalización del sector público. La migración de profesionales calificados hacia economías más grandes, junto con la competencia del sector privado y de organismos internacionales por perfiles técnicos especializados, reduce la capacidad de los Estados para consolidar burocracias técnicas estables (Lafuente y Molina, 2018). Como resultado, muchos países enfrentan dificultades para fortalecer las funciones estratégicas del Estado –como la planificación, la regulación económica o la coordinación intersectorial–, lo que limita la capacidad institucional para impulsar procesos sostenidos de desarrollo y resiliencia económica.

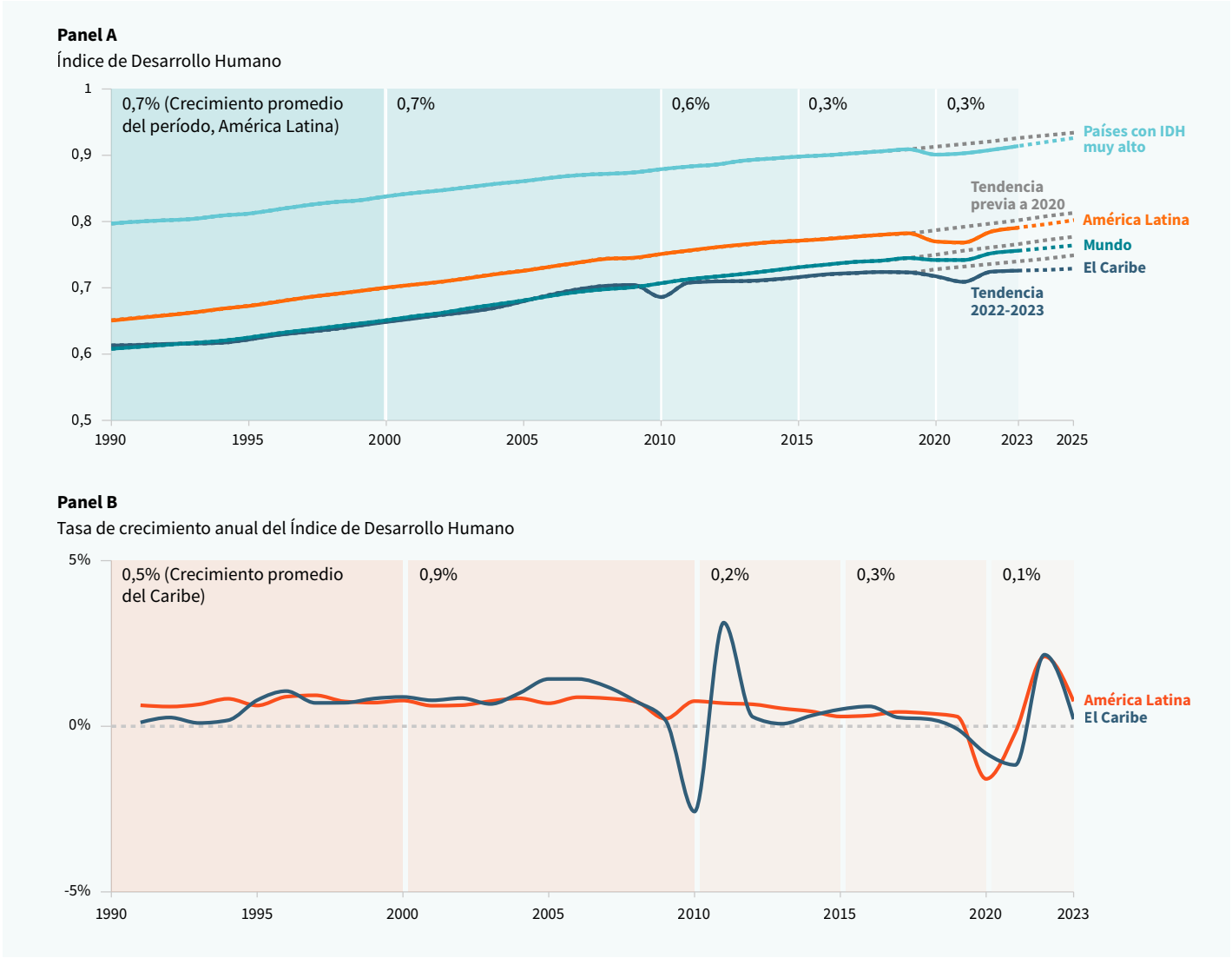
En conjunto, estos elementos ponen de relieve que la cuestión central para los Estados caribeños no es únicamente la gestión del crecimiento económico, sino la construcción sostenida de las capacidades institucionales necesarias para administrar su escasez estructural y enfrentar un entorno internacional volátil. En ese sentido, el fortalecimiento del Estado continúa siendo una condición clave para fortalecer sus democracias y transformar las vulnerabilidades estructurales de las economías insulares en oportunidades de desarrollo más resiliente.

9.3 Avances en desarrollo humano en el Caribe y desafíos para el logro de un mayor bienestar

El capítulo 3 presentó los logros en relación con el desarrollo humano y dio cuenta de las brechas comunes persistentes en las regiones de América Latina y del Caribe (ALC). Específicamente, la región del Caribe logró importantes avances en términos de desarrollo humano durante las décadas de 1990 y 2000; sin embargo, sus niveles promedio en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) son inferiores a los de ALC como conjunto (Panel A, figura 9.1).

En términos generales, el balance del Caribe invita al optimismo de acuerdo con los datos más recientes del IDH para 2023, los cuales muestran que el 93% de los países considerados muestran un desarrollo humano alto[2] o muy alto[3], con la excepción de Haití, que se encuentran en el rango medio (con

Figura 9.1 El desarrollo humano en el Caribe se ha desacelerado desde 2010



Panel A
Notas: La "tendencia previa a 2020" proyecta los niveles del IDH para 2025 utilizando el IDH y las tasas de crecimiento de cada región antes de la pandemia. La "tendencia 2022–2023" utiliza los niveles del IDH y las tasas de crecimiento de esos dos años. Todos los agregados regionales están ponderados por población.
Fuente: Cálculos del PNUD basados en el Informe sobre Desarrollo Humano 2025.

Panel B
Nota: Todos los agregados están ponderados por población.
Fuente: Cálculos del PNUD basados en el Informe sobre Desarrollo Humano 2025.

Pese a la falta de cifras actualizadas y comparables para todo el Caribe en su conjunto, hay pocas dudas de que la situación de pobreza e inequidad es, cuando menos, inquietante al estimarse que al menos una de cada cinco personas que viven en la región está en situación de pobreza.

un valor de 0,554). Al igual que América Latina continental, el Caribe ha registrado una desaceleración en la velocidad del progreso del desarrollo humano, aunque en este caso particular la tendencia tuvo una primera desaceleración significativa en 2010 debido al devastador terremoto de Haití (Panel B, figura 9.1). Cabe destacar que dicha caída fue aún más pronunciada que la registrada en 2020 como consecuencia de la pandemia de COVID-19.

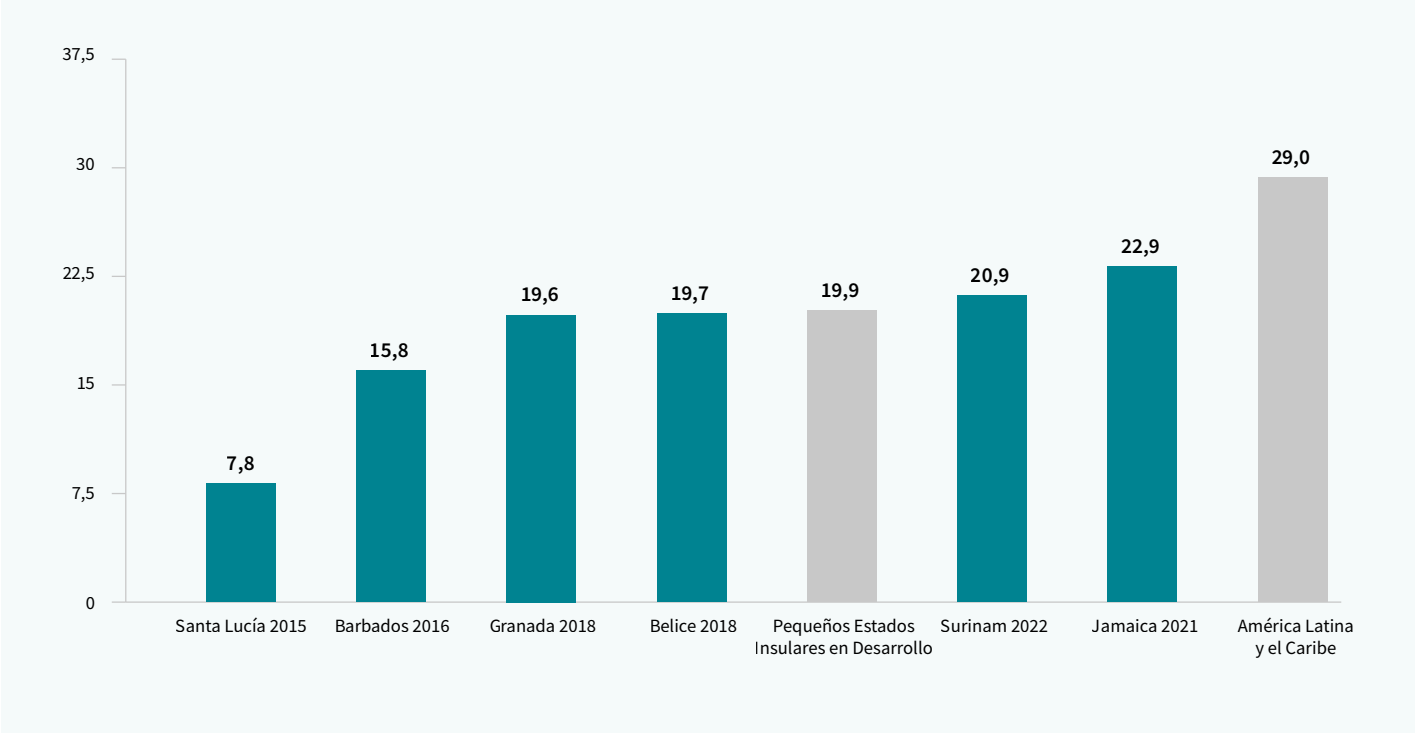
A lo largo del Caribe, los Índices e Informes sobre desarrollo humano han permitido diseñar estrategias, políticas y programas para orientar con mayor precisión las intervenciones en materia de protección social en la región, y han aportado una mirada que trasciende las mediciones monetarias y permite analizar la salud, la educación y las condiciones de vida de la ciudadanía. Sin embargo, existe un reconocimiento de que, al igual que otras pequeñas islas en proceso de desarrollo, muchos de los desafíos en el Caribe han permanecido ocultos debido a la falta de datos (CARICOM, 2018a; CARICOM, 2018b; Banco Mundial, 2024; Banco Mundial, 2025).

9.3.1 Vulnerabilidades visibles y ocultas por la falta de datos

La falta de datos en el Caribe dificulta conocer con certeza los avances de la región respecto a parámetros globales de bienestar, y poder realizar análisis e intervenciones que permitan acortar las brechas. La escasa producción de información también limita el conocimiento y afecta el margen de los tomadores de decisión, constriñendo las capacidades del Estado para proteger y atender a sus poblaciones. Los datos necesarios para monitorear la pobreza son escasos, y se calcula que en la década previa a 2024 la mayoría de los países del Caribe solo habían producido una estimación de pobreza o, en algunos casos, ninguna (Banco Mundial, 2024).

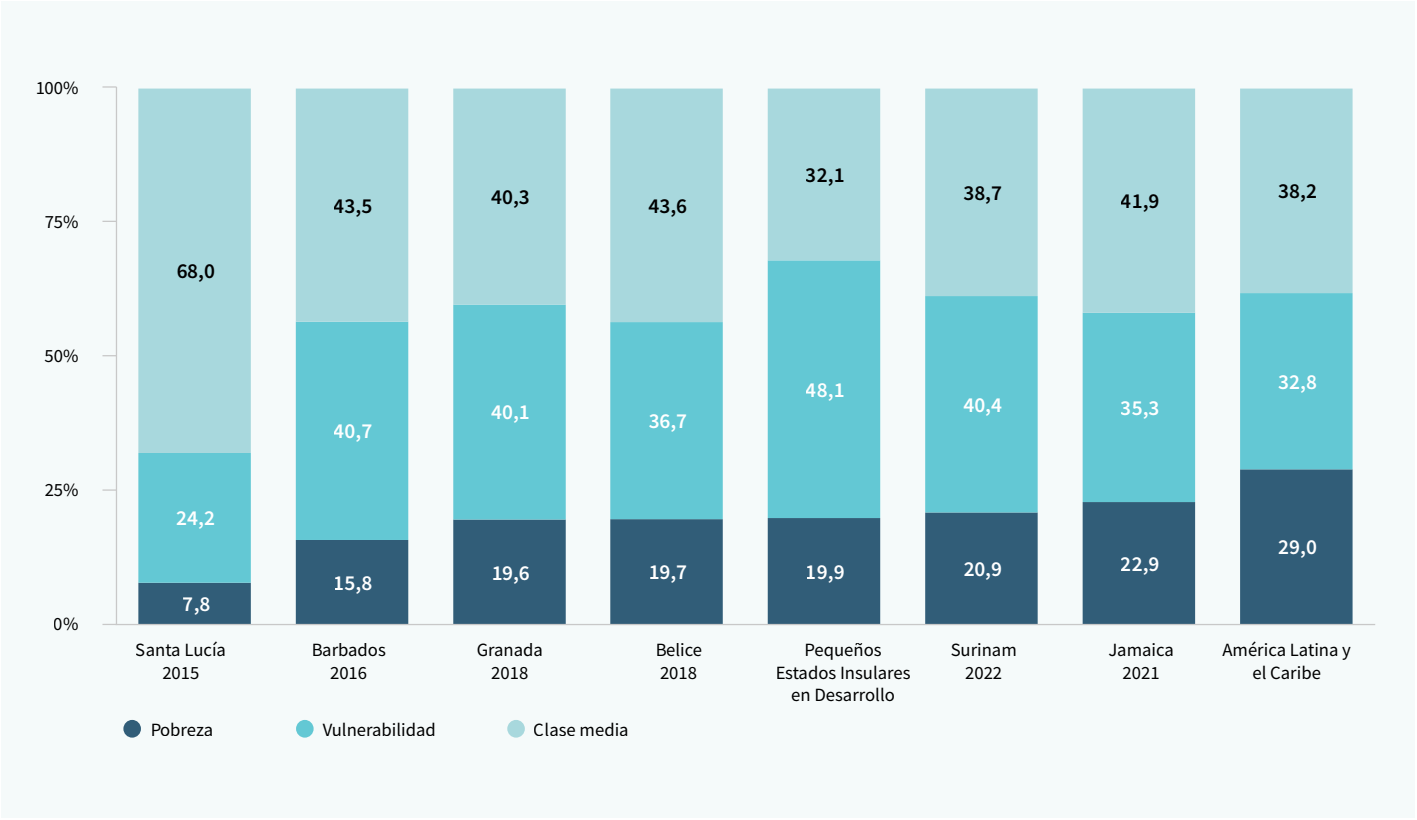
En un esfuerzo reciente, el Banco Mundial (2025) armonizó las encuestas de hogares que contienen información sobre la pobreza y otras métricas de bienestar para seis países del Caribe, en línea con las mejores prácticas internacionales, incluyendo entre ellos datos para Barbados, Belice, Granada, Surinam, Jamaica y Santa Lucía. Dicho análisis reveló que la proporción de personas que viven con menos de 8,30 dólares al día (Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) de 2021), equivalente a la línea de pobreza global del Banco Mundial para los países de

Figura 9.2 Las tasas de pobreza en los países caribeños analizados varían entre el 7,8% en Santa Lucía y el 22,9% en Jamaica



Fuente: Banco Mundial (2025).

Figura 9.3 **La mayor parte del Caribe supera el promedio de ALC en vulnerabilidad**



Fuente: Banco Mundial (2025).

ingresos medianos altos (PIMB), oscila entre 7,8% y 22,9% entre los países analizados. Los dos países con mayor incidencia son Jamaica y Surinam, seguidos de cerca por Belice y Granada, ambos con una proporción de 19%, Barbados con el 15,8% y Santa Lucía mucho más atrás, con el 7,8%. Hay que señalar que las proporciones de todos los países son menores al promedio de ALC y de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés) (figura 9.2).

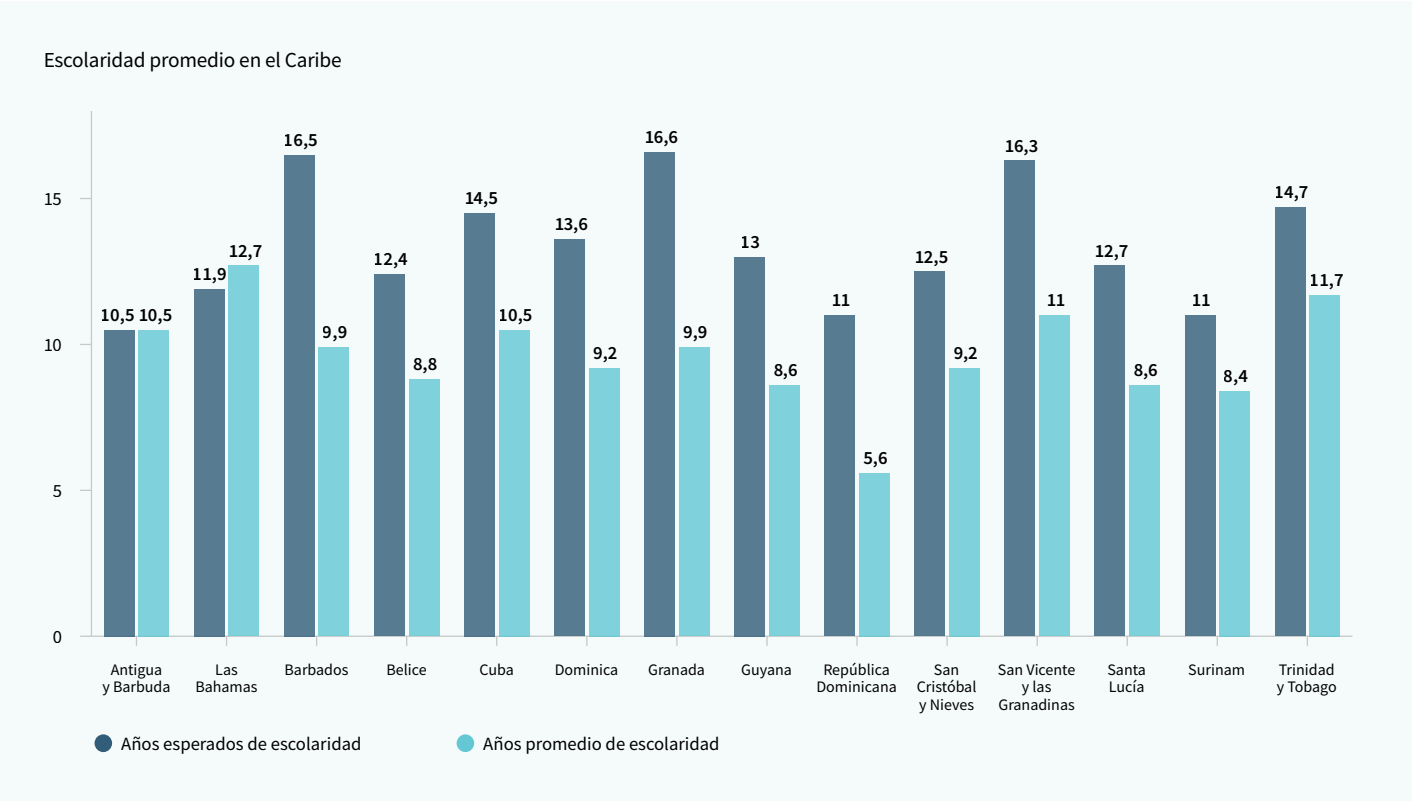
La misma fuente estima que la vulnerabilidad a la pobreza es también generalizada en los países analizados, con más de un tercio de la población que, si bien no está en la pobreza, enfrenta un alto riesgo de caer en ella debido a las crisis económicas. En cinco de los seis países analizados, con excepción de Santa Lucía, más del 35% de la población es vulnerable, es decir, vive con ingresos que se ubican por debajo del umbral de vulnerabilidad de 17 dólares por persona al día. Esta cifra es menor para el conjunto de países de ALC (figura 9.3). Cabe señalar que la vulnerabilidad se agrava por la alta exposición de la región a las crisis climáticas; solo en 2021 se estimó que casi el 80% de los hogares en Surinam, Belice y Santa Lucía estaban expuestos a riesgos de desastres (Anglade *et al.*, 2024, en Banco Mundial, 2025).

Pese a la falta de cifras actualizadas y comparables para todo el Caribe en su conjunto, hay pocas dudas de que la situación de pobreza e inequidad es, cuando menos, inquietante al estimarse que al menos una de cada cinco personas que viven en la región está en situación de pobreza (Watson-Williams, 2024). Estimaciones del Banco de Desarrollo del Caribe (2016) calculan que países como Anguila, Antigua y Barbuda, Belice, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Dominica, Granada, Haití, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas e Islas Turcas y Caicos exhiben niveles más altos de pobreza y vulnerabilidad que Las Bahamas, Barbados, Jamaica, Guyana y Trinidad y Tobago.

9.3.2 La educación como promesa incompleta en el Caribe

En el Caribe, la educación ha contribuido a avanzar en la reducción de la pobreza, aunque su acceso y calidad son todavía un desafío apremiante. De acuerdo con cifras del Índice de Desarrollo Humano (usando datos publicados en el *Informe sobre Desarrollo Humano* 2025), la media de escolaridad en el Caribe es de 9,0 años, con picos satisfactoriamente altos, como los de Las Bahamas (12,8) o Trinidad y Tobago (18,8), y valores relativamente más bajos como los de Surinam (8,4) o Haití (5,4).

Figura 9.4 **La escolaridad en el Caribe sigue siendo dispar y con desafíos en el aprendizaje**



Fuente: PNUD (2024).

La heterogeneidad en los niveles de escolaridad responde a varias razones y se destaca que, aun cuando el logro educativo en los primeros años de educación ha mejorado, muchos países todavía se ven afectados por altas tasas de deserción escolar y malos resultados de aprendizaje.

En los últimos años, la inscripción en el nivel secundario ha aumentado en consonancia con la provisión de más espacios de aula para estudiantes en la cohorte secundaria, aunque se calcula que todavía en el Caribe oriental, 1 de cada 4 estudiantes no completa la escuela secundaria (Knight *et al.*, 2017).

En toda la región caribeña, las tasas de matriculación en la educación terciaria se mantienen por debajo del 25%, la mitad de las tasas observadas en las regiones de América Latina (52%) y América del Norte (60%) (Beckles, H., Richards-Kennedy, S. 2021), y se estima que menos de 1 de cada 10 jóvenes completa dicho nivel (Beckles, H., Richards-Kennedy, S. 2021).

La mayoría de los países de la región, en especial en la CARICOM, ha adoptado la noción de "educación para todos y todas", con el resultado de una inscripción y asistencia generalmente altas en la educación formal, incluso antes de la edad primaria oficial. Varios países también han agudizado el foco en la educación de la primera infancia (OECS, 2012) y han dictado regulaciones para gobernar el sector. Este es el caso de Jamaica, que viene trabajando con socios internacionales para el desarrollo, con el objeto de documentar y compartir buenas prácticas en el sector, y de expandir los espacios disponibles para la primera infancia en el sistema de educación pública (CDB y UNICEF, 2018).

En cuanto al aprendizaje, Burunciuc (2025) destaca que en muchos países caribeños los estudiantes abandonan la escuela primaria sin dominar las habilidades básicas, lo cual dificulta su éxito en la educación secundaria y en etapas posteriores. En los resultados de los exámenes del *Caribbean Examinations Council* (CXC) de 2024, solamente el 4,9% de los estudiantes aprobó cinco o más materias. Esos resultados dimensionan una crisis en el aprendizaje fundamental en áreas esenciales que implican alfabetización básica, aritmética y habilidades transferibles, que son los pilares de una vida de aprendizaje.

Los resultados anteriores son consecuencia de la persistente desigualdad en el acceso a una educación de calidad, pues muchos estudiantes asisten a escuelas con recursos insuficientes y deben afrontar desafíos como el hacinamiento, un profesorado poco cualificado o desmotivado y, a menudo, niveles significativos de violencia (Burunciuc, 2025).

La segmentación escolar también ha tenido un profundo impacto en los resultados de aprendizaje y la adquisición de habilidades en la región, y se manifiesta como un desafío constante para la inclusión y la fragmentación social. Después de varias reformas educativas a lo largo de los años, la región continúa preservando sistemas educativos que estratifican a los estudiantes según su inteligencia académica (Denny, 2023). La desigualdad de ingresos agrava aún más la segmentación y estratificación en los sistemas educativos del Caribe (UNICEF, 2017).

La atracción y retención de personas cualificadas en la profesión docente es otro de los desafíos que enfrenta la calidad educativa. Esto es particularmente agudo en disciplinas que son competitivas en el sector privado u otras áreas del sector público. Estas incluyen Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), Matemáticas, Ciencias e Inglés.

En la región también se observan disparidades positivas de género a partir del nivel primario, y luego a medida que los estudiantes avanzan en el sistema educativo si bien la mayoría de los estudiantes que completan la escuela secundaria no tienen las calificaciones para pasar a estudios terciarios, en este nivel los logros de las estudiantes mujeres superan significativamente a los estudiantes hombres. Estos datos sugieren que las mujeres y las niñas han sido las principales beneficiarias del progreso educativo realizado en la región. Como consecuencia de ello, las mujeres han encontrado oportunidades de inserción profesional en el sector educativo, lo cual representa, en algunos países, más del 70% de la fuerza laboral docente (CARICOM, s.f.).

A lo largo de las últimas décadas, los gobiernos caribeños han impulsado múltiples intentos de reforma educativa orientados a ampliar el acceso, fortalecer la calidad y promover la inclusión. Estas iniciativas han buscado modernizar los currículos para hacerlos más pertinentes en los cultural y lo social, mejorar la formación y el desarrollo profesional docente, reforzar los mecanismos de aseguramiento de la calidad y ampliar la atención a estudiantes con necesidades educativas especiales y discapacidades. A pesar de los múltiples intentos de reforma, los avances han sido desiguales. La fragmentación institucional, la insuficiencia de recursos y la débil implementación han limitado el alcance de estos esfuerzos. Las reformas no han abordado las causas fundamentales de los desafíos, y han sido incapaces de transformar plenamente las raíces estructurales de la desigualdad educativa, profundamente marcadas por legados históricos (Denny, 2023).

El desafío, por tanto, no es únicamente pedagógico ni presupuestario, sino sistémico. Mientras la educación no logre convertirse en un verdadero mecanismo de movilidad social, cohesión y equidad, persistirá la brecha entre expectativas ciudadanas y capacidad institucional, como se verá más adelante. En un contexto donde la satisfacción con el funcionamiento de la democracia muestra signos de deterioro, la incapacidad del sistema educativo para ofrecer oportunidades reales y aprendizajes significativos erosiona la confianza pública y debilita el contrato social.

La mayoría de los países de la región, en especial en la CARICOM, ha adoptado la noción de "educación para todos y todas", con el resultado de una inscripción y asistencia generalmente altas en el aprendizaje organizado, incluso antes de la edad primaria oficial.

9.3.3 La salud en el Caribe: avances y vulnerabilidades persistentes

La mayoría de los países en el Caribe ha logrado avances significativos en cuanto a esperanza de vida. En general, el Caribe presentó una esperanza de vida más baja que la de América Latina, cuyo promedio fue de 77,8 años (OPS, 2025). Específicamente, la esperanza de vida en el Caribe oscila entre los 66 y los 76 años de vida, siendo más alta en países como Barbados, Jamaica, Antigua y Barbuda, y Trinidad y Tobago, y más baja en Guyana y Haití. Al analizar la esperanza de vida saludable, esta cae por debajo de los 70 años en todos los países, y se reduce además el rango de oscilación a apenas 6 años (figura 9.5). Las explicaciones de las desigualdades en cuanto a la esperanza de vida entre países son multidimensionales e incluyen, por ejemplo, el perfil de factores de riesgo y la estructura del sistema de salud de cada país (OPS, 2025).

La gobernanza democrática desempeña un papel central en la garantía de un acceso equitativo a los servicios de salud, independientemente del estatus socioeconómico, el género o la ubicación geográfica de la población. Los sistemas institucionales sólidos permiten planificar inversiones en infraestructura, distribuir adecuadamente la fuerza laboral sanitaria y diseñar mecanismos de financiamiento que reduzcan las disparidades territoriales y sociales. Cuando estos marcos funcionan, contribuyen a mitigar los determinantes sociales de la salud y a evitar que la enfermedad se convierta en un factor de profundización de la pobreza y la exclusión.

Aunque en la región del Caribe se han registrado avances hacia la Cobertura Sanitaria Universal (CSU), la pandemia de COVID-19 interrumpió el progreso y obligó a redirigir los recursos hacia la atención de la emergencia, lo cual afectó los programas preventivos y el manejo de enfermedades crónicas (Banco Mundial, 2023). Además, la región enfrenta una transición epidemiológica compleja, marcada por una alta prevalencia de enfermedades no transmisibles como diabetes, hipertensión y enfermedades cardiovasculares, que requieren sistemas de atención primaria fortalecidos y continuidad en el tratamiento. En ese sentido, el acceso a servicios de calidad varía significativamente dentro y entre países de la región.

En el ámbito normativo, los países de la CARICOM han adoptado leyes de inmunización y políticas específicas para abordar las enfermedades crónicas, así como estrategias de salud pública orientadas a la prevención y promoción del bienestar. Sin embargo, la existencia de marcos regulatorios no se traduce en capacidades efectivas de implementación. Persisten desafíos en

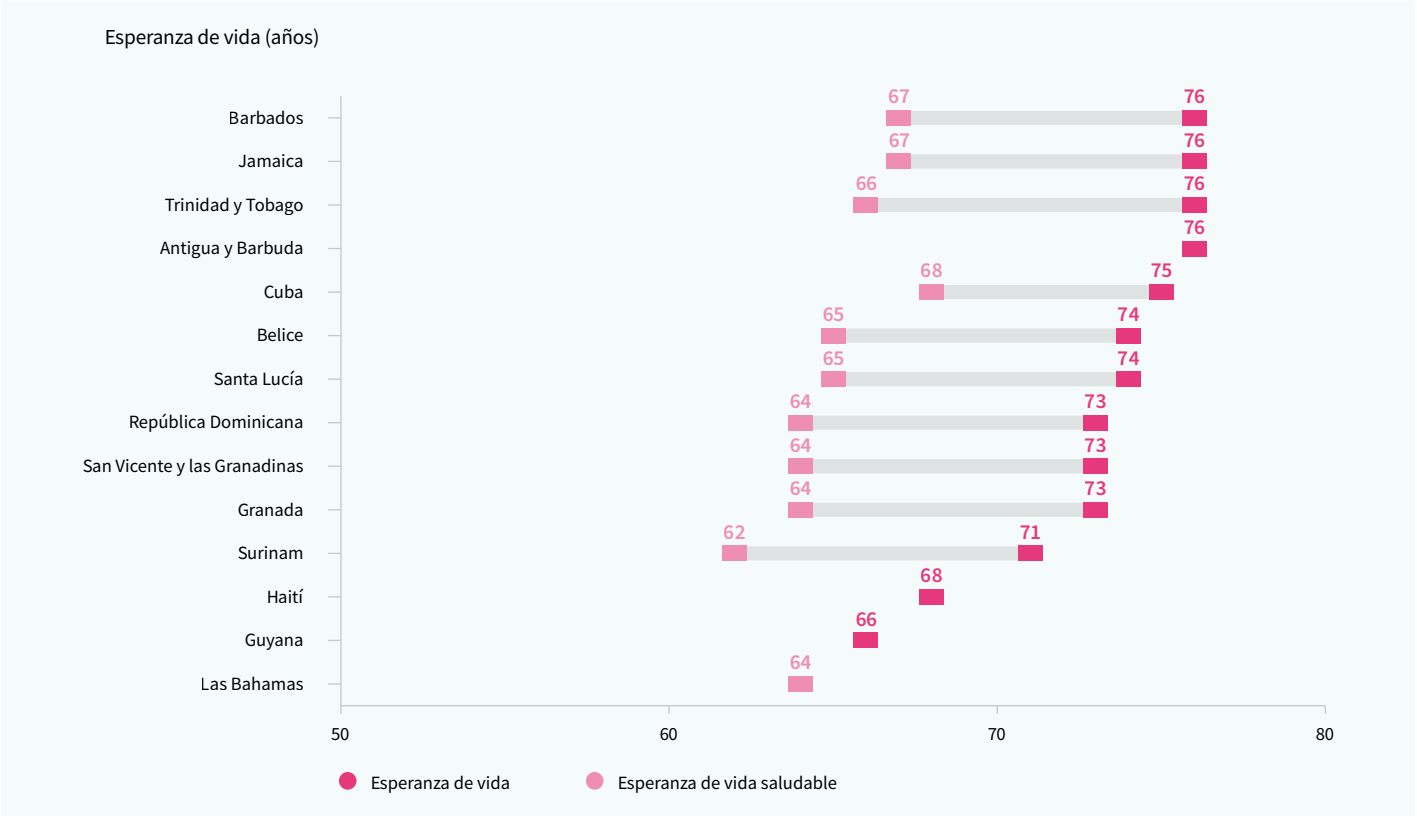
La alta dependencia de importaciones médicas y farmacéuticas amplifica la vulnerabilidad ante las disrupciones externas, mientras que los desastres naturales y el cambio climático añaden presión sobre los servicios ya tensionados.

la coordinación interinstitucional, la disponibilidad de personal especializado y la sostenibilidad financiera de los sistemas de salud, particularmente en pequeños Estados insulares con mercados laborales limitados y alta migración de profesionales sanitarios.

La pandemia evidenció tanto fortalezas como fragilidades. Si bien varios países desplegaron campañas de vacunación eficaces y mecanismos de coordinación regional, también quedaron expuestas las limitaciones en la infraestructura hospitalaria, los sistemas de información y las cadenas de suministro. La alta dependencia de importaciones médicas y farmacéuticas amplifica la vulnerabilidad ante las disrupciones externas, mientras que los desastres naturales y el cambio climático añaden presión sobre los servicios ya tensionados.

Fortalecer la resiliencia sanitaria en el Caribe requiere, por tanto, una visión integral que combine inversión en infraestructura y capital humano con mejoras en gobernanza, planificación y cooperación regional. Garantizar el acceso equitativo y oportuno a la atención médica no es solo un objetivo sectorial, sino un componente esencial del contrato social. En democracias pequeñas y altamente expuestas a los choques externos, la capacidad del Estado para proteger la salud de su población se convierte en un indicador tangible de legitimidad y en una condición indispensable para la cohesión social y la estabilidad democrática.

Figura 9.5 La esperanza de vida es heterogénea en el Caribe, y todos los países enfrentan brechas en la esperanza de vida saludable



Fuente: OPS (2025).

9.4 Una región profundamente democrática bajo presión

"Democracia significa más, mucho más, que el derecho a votar y un voto por cada hombre y cada mujer de la edad prescrita. Democracia significa el reconocimiento de los derechos de los demás. Democracia significa igualdad de oportunidades para todos en la educación, en el servicio público y en el empleo privado. [...] Democracia significa la protección del débil contra el fuerte. Democracia significa la obligación de la minoría de reconocer el derecho de la mayoría. Democracia significa la responsabilidad del Gobierno para con sus ciudadanos, la protección de los ciudadanos contra el ejercicio del poder arbitrario y la violación de las libertades humanas y los derechos individuales. Democracia significa libertad de culto para todos y la subordinación del derecho de cualquier raza al derecho primordial de la raza humana. Democracia significa libertad de expresión, reunión y organización. Todo eso es democracia. Todo eso es nuestra democracia". Estas fueron las palabras de Eric Williams, Primer Ministro de Trinidad y Tobago durante el primer discurso del Día de la Independencia en 1962, las cuales reflejan una concepción de la democracia como mecanismo para garantizar y expandir la ciudadanía social plena.

Esa concepción de seis décadas atrás podría ahora denominarse una democracia sustantiva o de ciudadanía, como sistema en el que el derecho al voto, la separación de poderes y la vigencia del Estado de derecho constituyen mínimos irrenunciables, pero no agotan su significado. Se trata de una concepción de democracia "para vivir mejor" (PNUD y OEA, 2010), vinculada al proceso de desarrollo, y materializada a través de la acción estatal y sus decisiones públicas.

Los Estados miembros del Caribe tienen la bien ganada reputación de ser un bastión de la democracia representativa, respeto al Estado de derecho y defensa de las instituciones democráticas. Los datos del Índice de Democracia Electoral de V-Dem para el Caribe refuerzan la premisa y permiten clasificar a este conjunto de países en tres subgrupos (figura 9.6). En el primero es posible agrupar a Jamaica y Barbados, que mantienen desde los años noventa niveles del índice consistentemente altos (alrededor de 0,75–0,82), y se ubican incluso por encima del promedio de ALC en su conjunto. Estos valores reflejan solidez en las dimensiones centrales del índice –elecciones limpias, autoridades electas, sufragio inclusivo y libertades de asociación y de expresión– y respaldan que el Caribe anglófono constituye uno de los espacios electoralmente más consolidados del hemisferio.

En un segundo grupo se ubican Surinam, Trinidad y Tobago y República Dominicana, con puntajes también relativamente altos, aunque con mayor variabilidad temporal. En estos casos se observan pequeñas oscilaciones que no implican ruptura del régimen electoral, pero sí sugieren fluctuaciones en la calidad institucional o la competencia política.

Los Estados miembros del Caribe tienen la bien ganada reputación de ser un bastión de la democracia representativa, respeto al Estado de derecho y defensa de las instituciones democráticas.

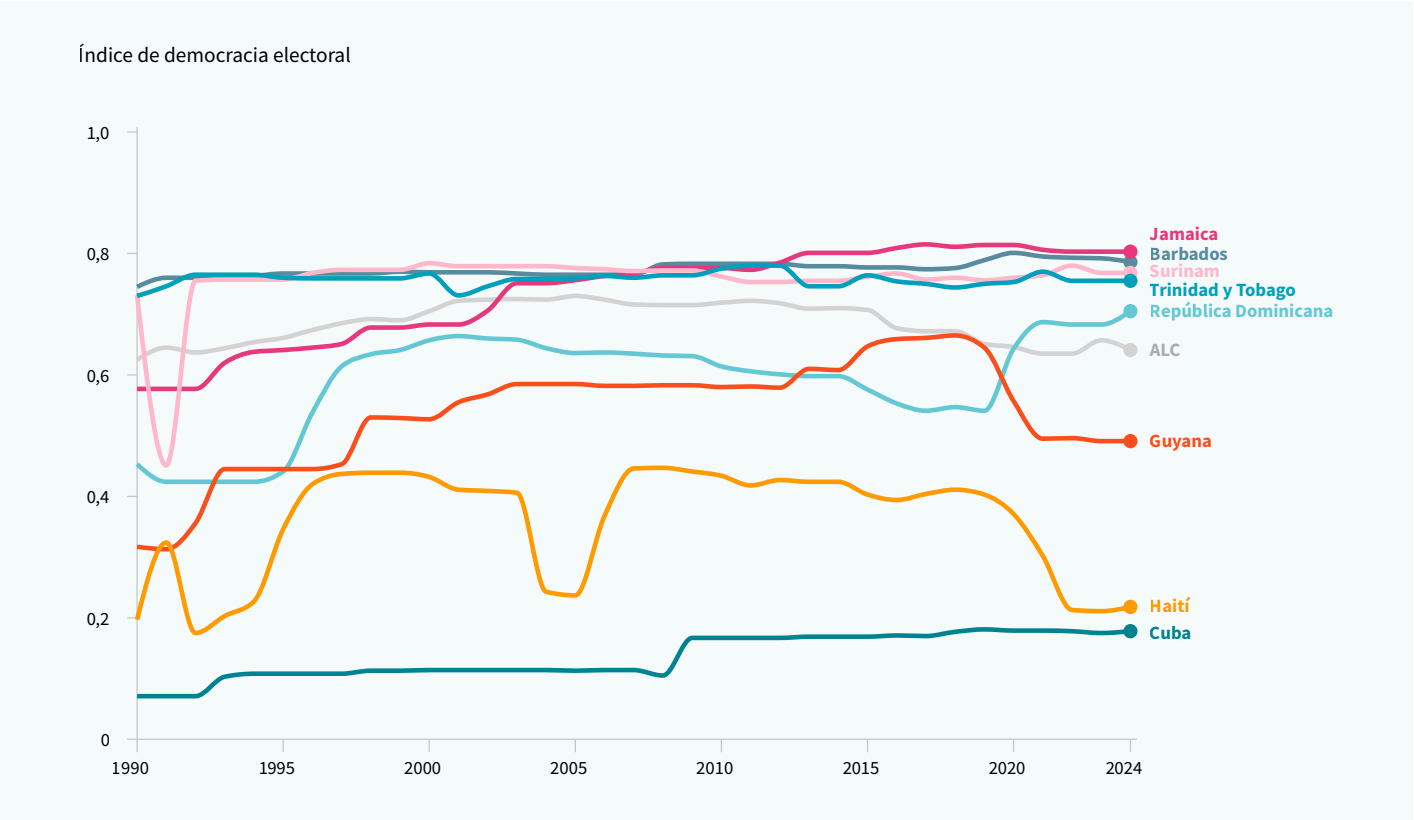
Un tercer grupo de países está conformado por aquellos que evidencian mayor fragilidad. Entre ellos, Guyana muestra avances importantes desde los años noventa, pero también retrocesos recientes que redujeron su puntaje hacia 2022–2024. Haití presenta una trayectoria claramente inestable, con caídas abruptas y niveles bajos en comparación al nivel regional, lo que confirma su condición de caso de fragilidad estructural persistente. Finalmente, Cuba mantiene valores consistentemente bajos y estables, coherentes con su carácter de régimen no competitivo en términos electorales.

Los datos de V-Dem respaldan la afirmación de que el Caribe no enfrenta una crisis generalizada del régimen electoral y reflejan que sus democracias son, en términos procedimentales, sólidas y relativamente estables, y que gozan además de legitimidad internacional. Desde el año 2000, misiones de observación electoral han monitoreado y evaluado sistemáticamente los procesos electorales en toda la comunidad, y han demostrado ser mecanismos eficientes y replicables (Solomon, 2024).

Al analizar el Caribe en comparación con otros países de América Latina, es necesario considerar su forma de gobierno y sus sistemas electorales, pues estos inciden en la capacidad institucional para materializar el ideal democrático descrito en la introducción de esta sección. Lejos de diluirse, dicha aspiración continúa vigente en la región, no como una narrativa abstracta, sino como un conjunto de expectativas ciudadanas concretas respecto del bienestar, la inclusión y la eficacia estatal. Esta sección muestra que, cuando estas expectativas no se cumplen, la consecuencia no es el rechazo a la democracia como principio, sino un creciente distanciamiento respecto de su funcionamiento cotidiano.

Las brechas entre la preferencia por la democracia como forma de gobierno y la satisfacción con su funcionamiento (que acá se presentan) se agrupan en dos grandes dimensiones, tal como se hizo en la primera sección. Por un lado, aquellas vinculadas a distorsiones en el diseño institucional y en la gobernabilidad democrática –lo que en el capítulo 1 se identificó como "problemas de la democracia"[4]–; por otro, las relacionadas con la distribución desigual de los dividendos del desarrollo que la democracia promete generar –los "problemas para la democracia".[5] Esta tensión entre arquitectura institucional y resultados sustantivos estructura el análisis que sigue y permite comprender las presiones que hoy enfrentan las democracias caribeñas.

Figura 9.6 Índice de Democracia Electoral para el Caribe



Notas: El índice de democracia electoral se calcula a partir de los siguientes indicadores: libertad de asociación, elecciones limpias, libertad de expresión, autoridades electas y sufragio. Los valores para ALC están ponderados por población.
Fuente: Cálculos del PNUD con base a V-Dem (2025).

9.4.1 Concentración de poder y sistemas electorales distorsionados

Existen dos rasgos centrales para comprender los desafíos actuales de la democracia en el Caribe. Primero, la mayoría de los Estados independientes de la región adoptaron sistemas parlamentarios de tradición Westminster, especialmente en el Caribe anglófono[6], aunque coexisten excepciones con sistemas presidencialistas[7] y, en menor medida, arreglos semipresidenciales.[8] Segundo, pese a las ventajas que la literatura atribuye al parlamentarismo en términos de flexibilidad y responsabilidad política, los países del Caribe enfrentan en la práctica deficiencias que tensionan su gobernabilidad democrática.

La diferencia institucional del Caribe respecto de América Latina continental no es menor. Las formas de gobierno estructuran la relación entre el Poder ejecutivo y el legislativo, definen los mecanismos de control y delimitan los incentivos de la competencia política. En consecuencia, el diseño institucional influye directamente en la estabilidad, la representación y la capacidad de gestión de las democracias.

En la región, una de las principales tensiones proviene de la concentración de poder en los primeros ministros –o en los presidentes, según el sistema–, combinada con los sistemas electorales uninominales mayoritarios (*First past the post* – FPTP, por sus siglas en inglés[9]), en los que "quien gana se lo lleva todo". Este diseño puede producir mayorías parlamentarias sobrerrepresentadas, oposiciones débiles o incluso prácticamente inexistentes, y condiciones propicias para prácticas clientelares. Aunque el modelo Westminster presupone una oposición parlamentaria robusta, en la práctica ésta no siempre logra ejercer un contrapeso efectivo, como ocurrió en Granada en 1999 cuando el Nuevo Partido Nacional, entonces en el poder, ganó los 15 escaños parlamentarios (Grenade, 2010, p. 55).

Las distorsiones entre votos obtenidos y escaños asignados ilustran esta problemática. En 1998, en San Vicente y las Granadinas, el Partido Laborista Unido obtuvo el 54,2% del voto popular, mientras que el gobernante Nuevo Partido Democrático alcanzó el 45,8%. Sin embargo, el partido gobernante obtuvo ocho escaños frente a siete de la oposición,

lo que evidencia una desproporción característica del sistema uninominal mayoritario (Watson-Williams, 2024). Este tipo de distorsión afecta la percepción de equidad electoral y puede erosionar la legitimidad del sistema político.

En el período posterior a la independencia, la lealtad partidaria y el liderazgo carismático apuntalaron sistemas vigorosamente disputados con "alternancias regulares y consistentes de dos partidos políticos dominantes" (Barrow-Giles y Joseph, 2018, p. 285). No obstante, las dinámicas actuales muestran transformaciones relevantes con mayorías parlamentarias más estrechas y gobiernos de un solo mandato, lo cual representa una novedad en el Caribe de habla inglesa, en donde los gobiernos con mayorías cómodas gobernaban durante al menos dos períodos electorales (Barrow-Giles y Joseph, 2018). Para algunos analistas, la consolidación de la globalización neoliberal y el desgaste del orden poscolonial han erosionado las bases tradicionales de legitimidad de partidos y liderazgos, y han introducido nuevas expectativas ciudadanas y patrones de comportamiento político (Barrow-Giles y Joseph, 2018, p. 585).

Estas transformaciones no implican necesariamente un debilitamiento democrático, pero sí generan presiones sobre sistemas diseñados para contextos políticos más estables y cohesionados. Cuando la arquitectura institucional no logra canalizar de manera adecuada la pluralidad social y las nuevas demandas ciudadanas, la brecha entre representación y percepción de eficacia puede ampliarse, lo que alimenta el descontento y la desconfianza que se abordan a continuación.

9.4.2 Entre la participación y el malestar

Como se señaló en el capítulo 2, la participación electoral es una de las formas más extendidas de participación política. Aunque en términos agregados ALC se ubica entre las regiones con mayor participación electoral (ver figura 2.4), la desagregación regional muestra que ésta sigue siendo relativamente alta en comparación con otras regiones, pero presenta una tendencia descendente sostenida en varios países, con caídas abruptas en algunos casos específicos. La figura 9.7 presenta los datos de participación en elecciones parlamentarias para doce países del Caribe a lo largo del tiempo, organizados en olas, desde la elección más antigua (-9) hasta la más reciente (0).

La mayoría de los países del Caribe muestra una caída sostenida en la participación a lo largo de las elecciones analizadas. Casos como Dominica (de 80% a 32%), Barbados (de 72% a 42%) y Haití (que ya partía de 50% y cayó hasta 18%) ilustran un distanciamiento progresivo de la ciudadanía respecto al proceso electoral. Esta tendencia también se observa en otros países, aunque con menor intensidad. Por su parte, Las Bahamas y Antigua y Barbuda –hasta la última elección– mantienen mayor estabilidad, con niveles de participación altos y relativamente constantes. En conjunto, esta evidencia sugiere que el Caribe enfrenta una erosión silenciosa y un debilitamiento progresivo de la participación electoral, que no necesariamente se traduce en crisis visibles, pero sí constituye una señal de desconexión creciente entre la ciudadanía y el sistema político.

Aunque las elecciones son una característica crítica y central de la democracia, ésta debe entenderse más allá de la participación electoral. En ese sentido, la participación activa de la ciudadanía se convierte en otra dimensión fundamental, pues otorga a las personas la capacidad de influir en decisiones que repercuten en sus vidas, es decir, la capacidad de agencia.

La participación sigue siendo una de las fortalezas de las democracias del Caribe. En toda la región, incluso cuando la participación electoral ha sido baja, el interés político y el involucramiento ciudadano –principalmente a través de la sociedad civil y las ONG– han sido sólidos (Hinds, 2019). Estas organizaciones trabajan con frecuencia para promover la justicia social, los derechos humanos, la protección del ambiente y otros asuntos de interés público mediante la incidencia, el activismo y la organización comunitaria.

La ciudadanía también se ha involucrado activamente en el sistema político fuera de las organizaciones formalizadas (Hinds y Montoute, 2019). Asimismo, la sociedad civil ha tomado la iniciativa en la agenda anticorrupción, y ha desempeñado un papel crucial en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas. En Jamaica, organizaciones como *National Integrity* Action (NIA) y *Jamaica Accountability Meter Portal* (JAMP) monitorean las acciones gubernamentales en la adjudicación de contratos y otros gastos públicos ante posibles conflictos de interés o prácticas corruptas.

Las organizaciones de la sociedad civil son particularmente relevantes donde no existe una comisión nacional de integridad, especialmente cuando cuentan con la credibilidad necesaria para liderar la promoción de la integridad pública y obtener respuestas del Estado (Watson-Williams, 2024).

Más allá de la participación cívica organizada, muchas de las protestas y movilizaciones ciudadanas ocurridas en la última década en el Caribe no estuvieron motivadas necesariamente por un llamado a ampliar la democracia en términos formales, sino por demandas relacionadas con la mejora de sus resultados, sus dividendos y la eficacia del sistema (ACLED, 2025). Algunos casos ilustrativos incluyen:

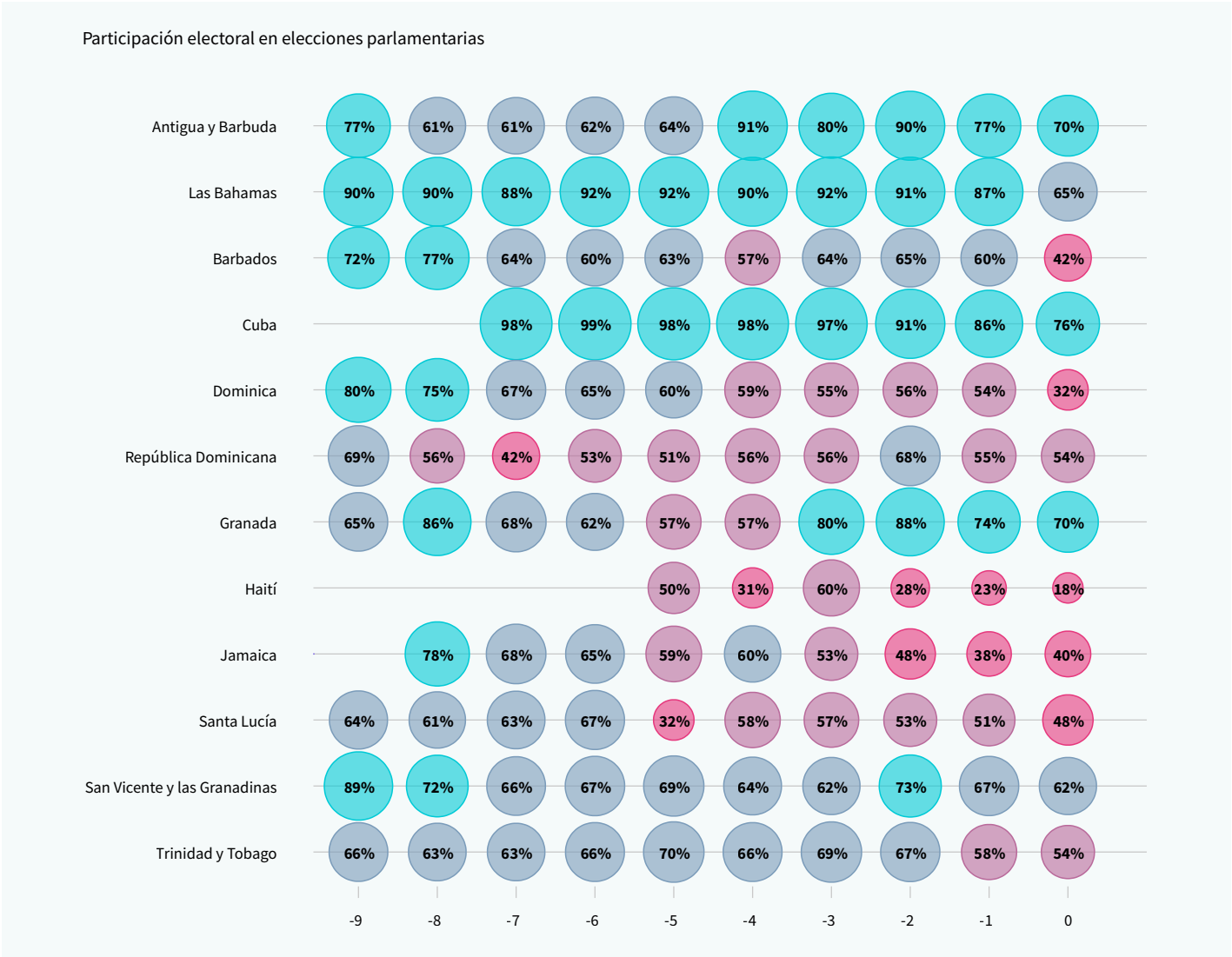
- la protesta cívica motivada por la suspensión de las elecciones municipales en febrero de 2020 en República Dominicana, explicada no solo por la crisis de credibilidad y legitimidad institucional, sino también por la exigencia de las juventudes de una mejor democracia (BBC, 2020);

- las protestas del llamado 11-J en Cuba, impulsadas por el deterioro de la situación sanitaria durante la pandemia de COVID-19, así como por un malestar acumulado ante la escasez de bienes y servicios básicos, y la demanda de mayores canales efectivos de participación ciudadana (ELAG, 2021).

Este dinamismo participativo, sin embargo, convive con un malestar persistente respecto del desempeño del sistema político y la capacidad del Estado para producir resultados. La movilización ciudadana no necesariamente expresa rechazo a la democracia como principio, sino insatisfacción con su funcionamiento concreto en períodos específicos. La evidencia empírica reciente permite dimensionar con mayor precisión esta brecha entre participación y satisfacción democrática.

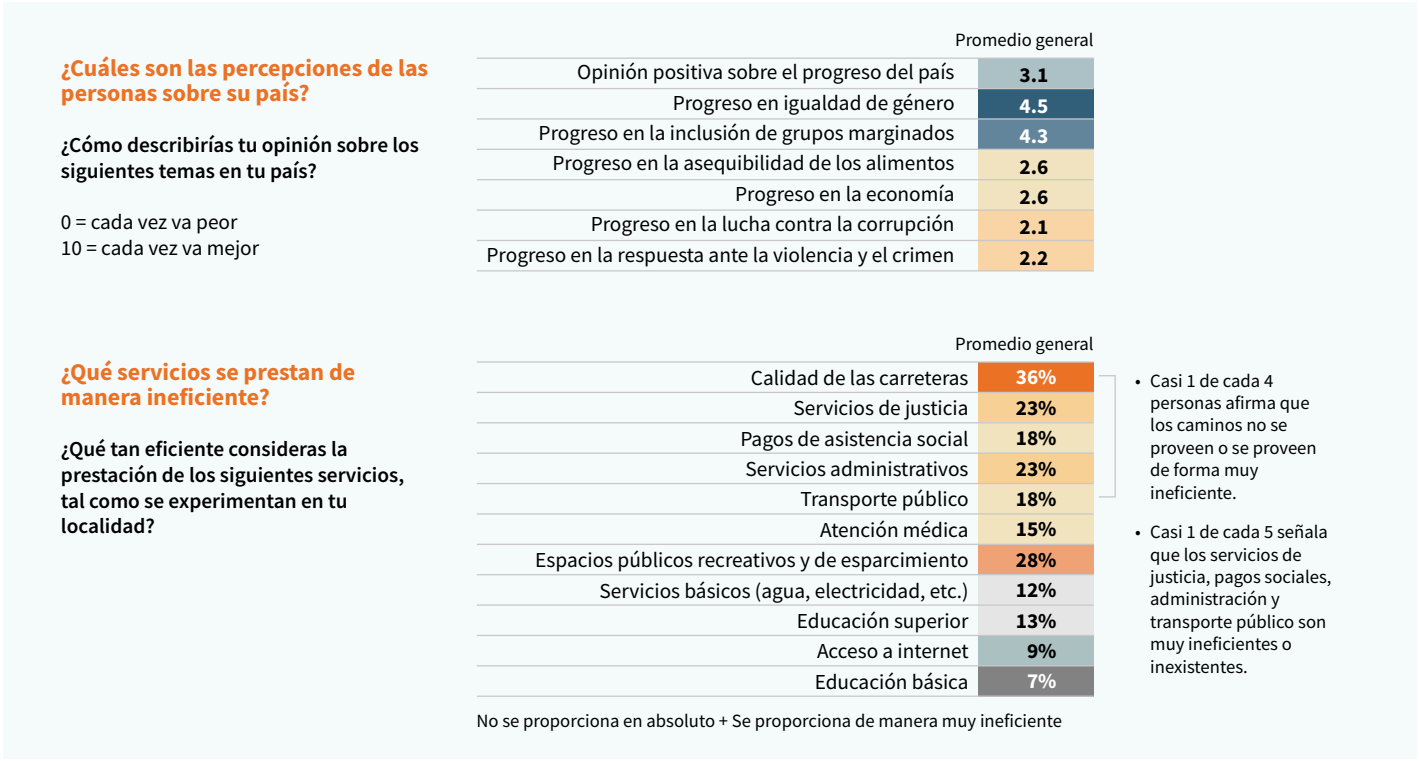
Los datos recientes recopilados en el Caribe muestran que existe un fuerte descontento en torno al desempeño económico, la seguridad, la corrupción y la provisión de servicios públicos. Dado que pocas veces los datos de cohesión social reflejan la singular dinámica del Caribe anglófono, el PNUD desarrolló el Índice de Cohesión y Reconciliación Social (SCORE, por sus siglas en inglés), que proporciona datos estadísticamente representativos de siete países de la región: Las Bahamas, Belice, Dominica, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tobago. La figura 9.8 muestra las áreas específicas en las que los ciudadanos reportan mejores y peores percepciones (PNUD, 2025a).

Figura 9.7 Trayectorias divergentes de participación electoral en el Caribe



Notas: Dado que cada país tiene un ciclo electoral diferente, las elecciones se compararon en oleadas. La ola 0 agrega los datos de las elecciones más recientes, la -1 los datos de participación electoral que la preceden, y así sucesivamente hasta la primera ola estudiada (-9). Esta estrategia se adoptó para permitir una comparación del mismo período electoral, incluso si ocurre en años diferentes para diferentes países. La tasa de participación electoral se obtiene al dividir el número total de votos emitidos entre el número de electores inscritos en el registro electoral para una elección.
Fuente: Cálculos del PNUD con base en IDEA Voter Turnout Database (2026).

Figura 9.8 Las personas en el Caribe tienen percepciones mixtas del progreso



Nota: Los datos del SCORE Caribbean son un compuesto de 7 países de la subregión: Belice, Dominica, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Las Bahamas y Trinidad y Tobago.
Fuente: PNUD (2025).

Cuando se pregunta: "¿Cómo describirías tu opinión sobre los siguientes temas en tu país?", en una escala de 0 (cada vez peor) a 10 (cada vez mejor), los promedios muestran percepciones significativamente bajas en progreso en la economía (2,6), en la lucha contra la corrupción (2,1) y en la respuesta a la violencia y el crimen (2,2), lo que refleja un marcado escepticismo en áreas vinculadas al desempeño económico e institucional. En contraste, las valoraciones relativamente más altas se observan en progreso en igualdad de género (4,5) y en inclusión de grupos marginados (4,3).

La evidencia refleja que el Caribe no enfrenta un déficit de participación, sino un déficit de resultados percibidos. Las personas en la región continúan ejerciendo su agencia, movilizándose, organizándose y demandando rendición de cuentas; sin embargo, la persistencia de brechas en materia de desempeño económico, seguridad y provisión de servicios públicos alimenta una creciente distancia entre involucramiento cívico y satisfacción democrática.

Otra dimensión relevante del Índice es la efectividad en la prestación de servicios. Ante la pregunta: "¿Qué servicios se prestan de manera ineficiente?", la mayor proporción de menciones se concentra en la calidad de las carreteras (36%), seguida por espacios públicos recreativos y de esparcimiento (28%), servicios administrativos (23%) y servicios de justicia (23%). También aparecen como problemáticos el transporte público (18%), la atención médica (15%) y los servicios básicos como agua y electricidad (12%). En menor medida se señalan la educación superior (13%), el acceso a Internet (9%) y la educación básica (7%).

La evidencia refleja que el Caribe no enfrenta un déficit de participación, sino un déficit de resultados percibidos. Las personas en la región continúan ejerciendo su agencia, movilizándose, organizándose y demandando rendición de cuentas; sin embargo, la persistencia de brechas en materia de desempeño económico, seguridad y provisión de servicios públicos alimenta una creciente distancia entre involucramiento cívico y satisfacción democrática. Esta tensión no erosiona necesariamente el compromiso normativo con la democracia, pero sí debilita la confianza en su capacidad para producir bienestar, lo cual configura una de las presiones centrales sobre la gobernabilidad en la región.

Recuadro 9.2 Percepciones ciudadanas sobre gobernanza y cohesión social en Trinidad y Tobago

Los resultados de la iniciativa *Have Yuh Say* (HYS), desarrollada por la oficina del PNUD (2025) en Trinidad y Tobago, ilustran de manera concreta las tensiones descritas a nivel regional. El proyecto permitió analizar las percepciones ciudadanas sobre gobernanza, democracia, igualdad de género y cohesión social, y se identificaron cuatro perspectivas clave.

En primer lugar, la gobernanza se percibe a través de una lente de confianza y rendición de cuentas. La confianza en las instituciones y en la democracia está profundamente influenciada por las experiencias cotidianas en la interacción con los servicios públicos. La ineficiencia percibida, la corrupción y la falta de capacidad de respuesta erosionan la confianza institucional, especialmente en zonas rurales donde se percibe mayor desconexión con quienes toman decisiones.

En segundo lugar, la prestación de servicios públicos define la legitimidad de la gobernanza. El acceso a la justicia, el bienestar y el transporte constituye la base sobre la cual la ciudadanía evalúa el desempeño del Estado. Una infraestructura deficiente, la burocracia fragmentada y la prestación inconsistente de los servicios públicos no solo limitan la acumulación de activos de los hogares –fundamento de la resiliencia–, sino que incrementan su vulnerabilidad frente a choques adversos. Estas fallas no son meramente técnicas: afectan las percepciones de equidad, dignidad y reconocimiento.

En tercer lugar, las juventudes y las mujeres expresan sentimientos de marginación en los procesos de toma de decisiones, percibidos como dominados por redes tradicionales y masculinizadas. Esta exclusión reduce la probabilidad de participación activa y debilita la gobernanza participativa, lo que refuerza la brecha entre ideales democráticos y experiencia concreta.

Finalmente, el proyecto identifica que la resiliencia y la confianza intergrupal ofrecen oportunidades para la renovación institucional. Desde el enfoque del desarrollo humano resiliente, la resiliencia implica no solo resistir crisis, sino transformar los sistemas para ampliar las capacidades y libertades en contextos de incertidumbre. A pesar de las frustraciones, existe disposición a interactuar con el Estado cuando los sistemas se perciben como inclusivos y transparentes.

Este caso sugiere que la presión sobre la democracia no proviene únicamente de factores estructurales o institucionales, sino también de la calidad de la experiencia cotidiana de la ciudadanía. Allí donde la provisión de bienes públicos, la inclusión y la confianza se fortalecen, se abren ventanas para reconstruir legitimidad y resiliencia democrática.

9.4.3 Satisfacción democrática en declive

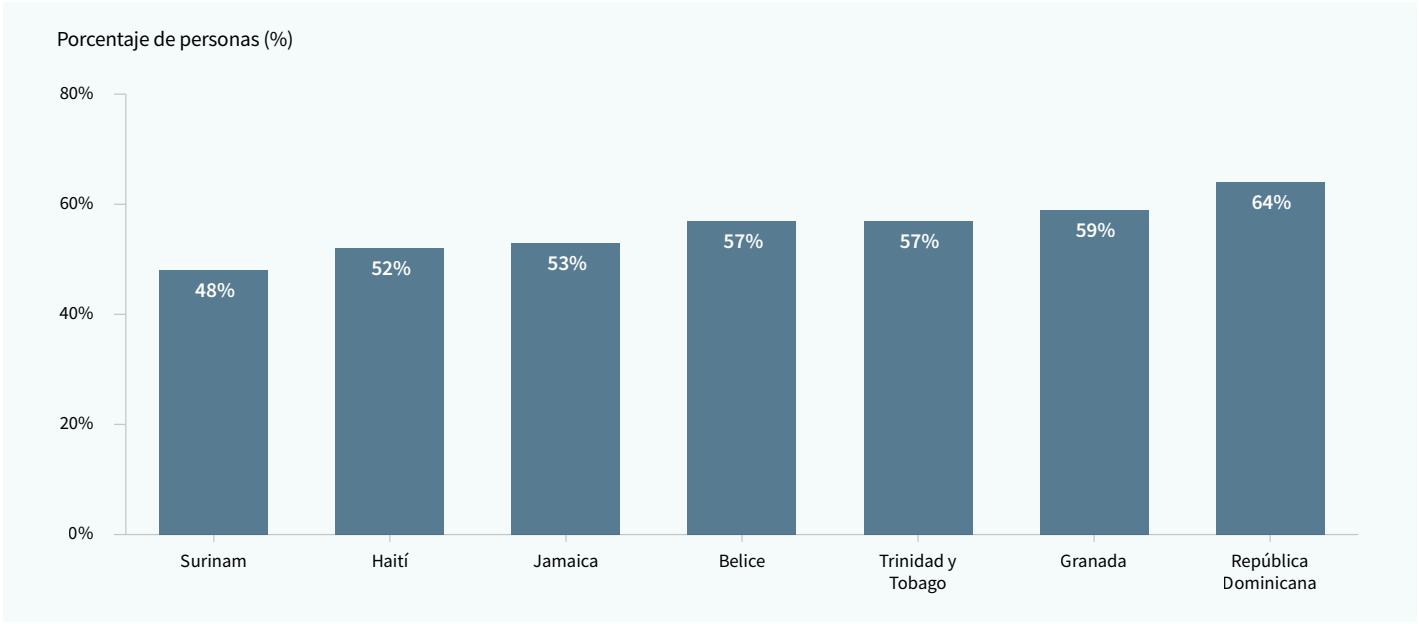
Si bien la mayor parte de la región del Caribe se cataloga como democrática, liberal y pluripartidista, con constituciones que respetan y protegen el Estado de derecho, tanto dentro de las naciones soberanas como en los territorios de ultramar y los Estados asociados, ello no la exime –al igual que América Latina– de haber sido escenario de experiencias excepcionales de autoritarismo y quiebres institucionales, tanto en países con autonomías longevas como recientes.

En el grupo de países con autonomías longevas destacan los casos de Cuba, República Dominicana y Haití. El primer caso constituye una excepción estructural en la región, con un sistema de partido único y pluralismo político restringido, ratificado constitucionalmente en 2019. República Dominicana, con una tradición republicana temprana, ha avanzado en la consolidación de un sistema democrático competitivo, pero también experimentó un prolongado régimen autoritario durante la dictadura de Rafael Trujillo (1930–1961), seguido de episodios de inestabilidad política e intervención externa. Haití, por su parte, ha enfrentado una trayectoria marcada por una prolongada dictadura, reiteradas rupturas institucionales, golpes de Estado, misiones internacionales de estabilización y una persistente fragilidad estatal que ha dificultado la consolidación democrática.

A estos casos se suman algunos episodios de interrupción del orden constitucional en otras islas con autonomías más recientes. Destaca lo ocurrido en Granada en 1983, cuando un profundo desacuerdo entre facciones del Gobierno Revolucionario del Pueblo, que ocupaba en poder en ese momento, condujo al arresto domiciliario y posterior ejecución del segundo primer ministro, Maurice Bishop. También tuvo lugar el establecimiento del Consejo Militar Revolucionario, hecho que culminó con una "intervención armada" de los Estados Unidos a petición de una coalición de países del Caribe, la OECO (Organización de Estados del Caribe Oriental), Barbados y Jamaica.

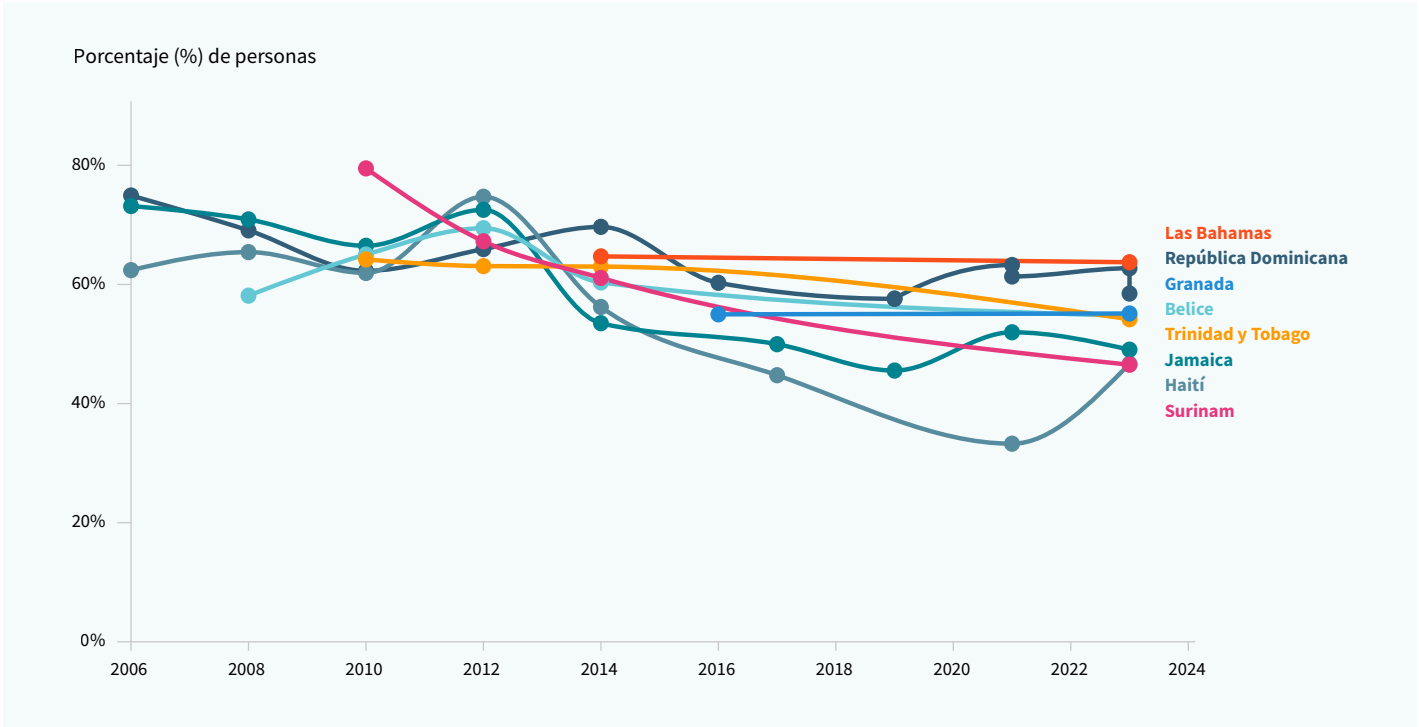
También en 1990 ocurrió un intento de golpe en Trinidad y Tobago, liderado por un grupo islamista radical que mantuvo a varias personas como rehenes en la Casa Roja (sede del Parlamento) y en la emisora nacional de televisión estatal, entre ellas el primer ministro. No es menor que la mayoría de los países de la Mancomunidad del Caribe –con las excepciones de Guyana y Granada– no hayan conocido otro régimen

Figura 9.9 **A pesar de las presiones, se sigue considerando la democracia como el mejor sistema de gobierno posible en el Caribe**



Nota: En una escala de 1 a 7 se consideraron como valores positivos los 5, 6 y 7.
Fuente: Cálculos del PNUD con base en LAPOP Lab, Barómetro de las Américas (2023). Vanderbilt University.

Figura 9.10 **El apoyo a la democracia en el Caribe viene decayendo en las últimas dos décadas**



Nota: En una escala del 1 al 7, se consideraron como valores positivos el 5, el 6 y el 7.
Fuente: LAPOP Lab, Barómetro de las Américas (2023). Vanderbilt University.

desde sus independencias y celebren elecciones competitivas regularmente (Watson-Williams, 2024).

Aun en medio de las amenazas del pasado y las excepciones que perduran en el presente, la idiosincrasia de la población del Caribe es, innegablemente, democrática, aunque experimente tendencias de descontento similares a las de América Latina. Esta afirmación se desprende, por ejemplo, de la última encuesta LAPOP (2024), la cual reveló que, en promedio, el 57% de las personas en los países medidos de la región considera a la democracia como el mejor sistema posible. Las Bahamas (65%) y República Dominicana (64%) son los países que más apoyo evidencian, mientras que Haití (52%) y Surinam (48%) son los que menos lo evidencian (este último es el único país en el que menos de la mitad de la población respalda la democracia).

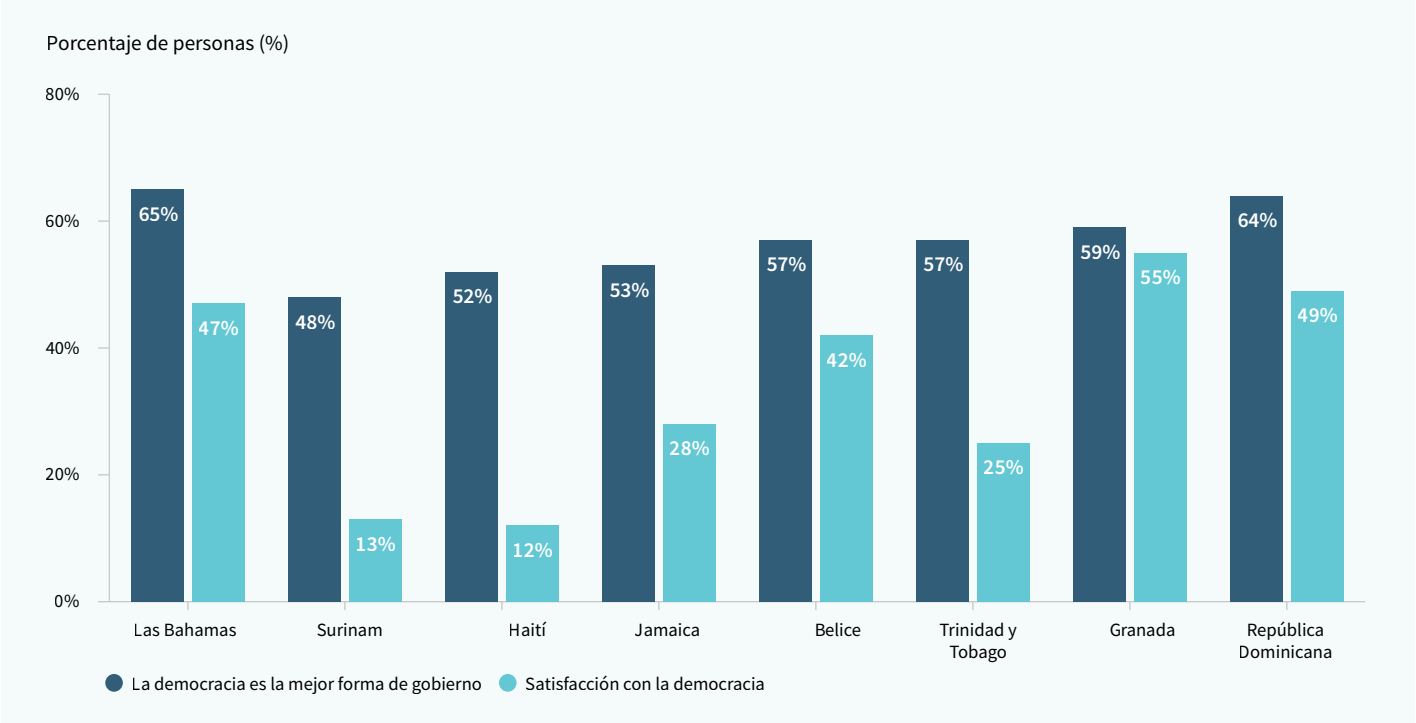
Sin embargo, no es posible ignorar que este apoyo a la democracia viene en declive a lo largo de las últimas dos décadas, y los casos más claros son los de Jamaica y Surinam, con una disminución de 26 y 36 puntos porcentuales, respectivamente, mientras que los menos pronunciados son los de Las Bahamas y Granada, que se han mantenido relativamente estables a lo largo del tiempo.

Pero incluso tomando únicamente el dato positivo –que más de la mitad de la población encuestada del Caribe prefiere vivir en democracia–, ello no significa que estén satisfechos con las democracias en las que viven. De hecho, según LAPOP, en promedio solo el 34% de las personas encuestadas en la región se muestra satisfecha con la democracia de su país. Los casos más preocupantes son Surinam (13%) y Haití (12%), siendo Granada (55%) el único país en el que más de la mitad la califica favorablemente. Lo que reflejan estos datos es una brecha entre lo que se quiere y lo que se tiene, entre el ideal de democracia y la realidad democrática del Caribe.

Aun en medio de las amenazas del pasado y las excepciones que perduran en el presente, la idiosincrasia de la población del Caribe es, innegablemente, democrática, aunque experimente tendencias de descontento similares a las de América Latina.

La dualidad anterior se ejemplifica bien en casos como Jamaica, donde –si bien el 53% considera que la democracia es el mejor sistema de gobierno– únicamente el 28% de la población está satisfecha con la democracia existente en el país. Esta

Figura 9.11 Aunque en el Caribe se reconoce la democracia como la mejor forma de gobierno, la satisfacción es mucho más baja



Notas: Se muestran datos para 2023. LAPOP mide qué tan de acuerdo están los encuestados con cada afirmación en una escala de siete puntos, desde "Totalmente en desacuerdo" (1) hasta "Totalmente de acuerdo" (7). Se muestra el porcentaje de personas que están "Algo de acuerdo" (5) hasta "Totalmente de acuerdo" (7).
Fuente: Cálculos del PNUD con base en LAPOP Lab, Barómetro de las Américas (2023). Vanderbilt University.

diferencia, más allá de los números, es sintomática de una presión que, de no tramitarse efectivamente, puede socavar los fundamentos mismos de la convivencia democrática. Las raíces de estas brechas son profundas y extendidas en el tiempo; no se refieren a una administración concreta ni a un ciclo político reciente. En Jamaica, la satisfacción con la democracia viene reduciéndose desde 2006 (58%), con la excepción del 2012, cuando alcanzó el valor más alto del siglo (59,5%). Algo similar ocurre en Trinidad y Tobago, Surinam y Haití, entre los casos con brechas más pronunciadas.

Finalmente, y siempre de acuerdo con LAPOP, en promedio solo el 28% de las personas encuestadas en la región del Caribe considera que se están protegiendo sus derechos básicos, mientras que cerca de dos de cada tres (64%) perciben que la situación económica ha empeorado. En algunos países, además, cerca de la mitad de la población justifica un golpe de Estado ante situaciones extremas de criminalidad. Estos datos confirman que el declive en el apoyo y la satisfacción democrática está estrechamente relacionado con las condiciones de bienestar y con las presiones generadas por la criminalidad, la desconfianza interpersonal y el cambio climático, presiones que este informe aborda específicamente para la región en las secciones siguientes.

La disminución en la satisfacción democrática no debe interpretarse únicamente como un indicador de malestar coyuntural, sino como una señal de alerta y una oportunidad de mejora en las democracias caribeñas. Cuando la preferencia normativa por la democracia coexiste con percepciones de ineficacia, inseguridad y deterioro económico, el riesgo no es un abandono inmediato del régimen, sino una erosión gradual de la legitimidad y de los vínculos de confianza que sostienen el pacto democrático. Es precisamente en esa brecha donde se concentra hoy la principal presión sobre las democracias del Caribe.

Recuadro 9.3 Armonía social, fracturas políticas y exclusiones en el Caribe anglófono

La cohesión social constituye un componente central de la resiliencia democrática. En el Caribe anglófono, la diversidad cultural, religiosa y étnica –atravesada, además, por diferencias socioeconómicas, lingüísticas y políticas– configura sociedades complejas en las que la convivencia cotidiana puede coexistir con fracturas políticas latentes.

Los datos del Índice SCORE, que cubre siete países de la región (Las Bahamas, Belice, Dominica, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y, Trinidad y Tobago), muestran que existe un nivel general alto de armonía social, pero con tensiones específicas en el plano político y en la inclusión de ciertos grupos.

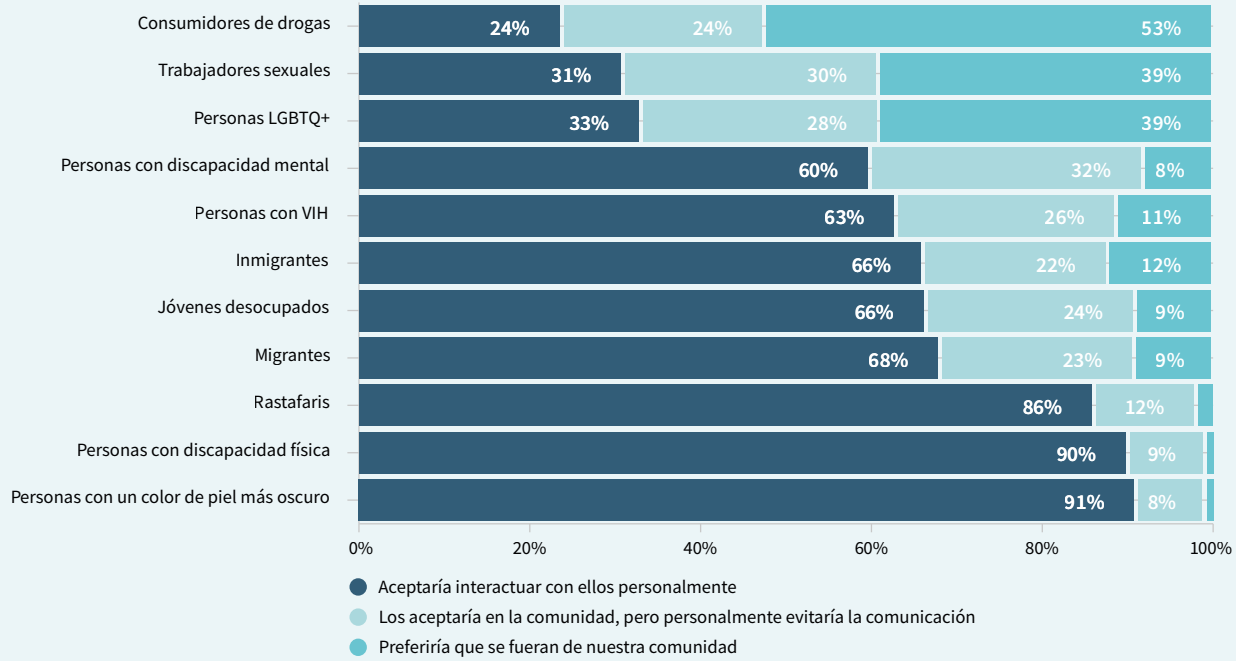
Para medir la armonía intergrupal, la encuesta evaluó tres dimensiones: proximidad social, sentimientos positivos y confianza intergrupal. El resultado agregado es alto (7,9 en una escala de 1 a 10), lo que sugiere vínculos sociales relativamente sólidos. La proximidad social alcanza 9,0 puntos, lo que indica una amplia aceptación de personas de distintos grupos como colegas o familiares. Los sentimientos positivos también son elevados (8,5).

Sin embargo, la confianza intergrupal presenta la puntuación más baja (6,3), lo que revela que las tensiones no se expresan en rechazo abierto, sino en niveles más moderados de desconfianza. Este matiz es relevante: no se trata de sociedades profundamente polarizadas en términos étnicos o religiosos, sino de contextos donde la confianza entre grupos puede erosionarse ante presiones políticas o económicas.

De hecho, los mayores niveles de antagonismo emergen cuando las diferencias son de orientación política. Esto sugiere que las fracturas más significativas en la región no son primordialmente culturales o religiosas, sino políticas, lo que tiene implicaciones directas para la estabilidad democrática.

En materia de inclusión, el panorama es más preocupante. La tolerancia social hacia grupos específicos –personas con discapacidad, personas que viven con VIH, inmigrantes, rastafaris, personas LGBTQ+, trabajadores sexuales o consumidores de drogas– es desigual. Aunque existe mayor apertura hacia algunos grupos, la aceptación de personas LGBTQ+ y de trabajadoras sexuales es particularmente baja. Solo una de cada tres personas estaría dispuesta a interactuar personalmente con personas LGBTQ+, y un 38% preferiría que abandonaran su comunidad.

Figura 9.12 Barreras a la inclusión: baja tolerancia social hacia las poblaciones de grupos específicos



Nota: Los datos incluyen los resultados de Las Bahamas, Belice, Dominica, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago.
Fuente: Basado en el Índice de Cohesión Social y Reconciliación (SCORE) para los países del Caribe (Guest, Martínez, Machlouzarides y Uretic, 2024).

El Índice también muestra que la percepción sobre el progreso en la inclusión de grupos marginados alcanza un promedio de 4,3 en una escala de 0 a 10, lo que indica una percepción de estancamiento o ligero retroceso.

En conjunto, estos hallazgos sugieren que la cohesión social en el Caribe es resiliente, pero no inmune a fracturas políticas y exclusiones persistentes. Cuando la confianza intergrupal disminuye o ciertos grupos permanecen sistemáticamente marginados, la legitimidad democrática puede debilitarse, lo que refuerza las presiones que atraviesan actualmente a las democracias de la región.

9.5 Las presiones recientes sobre las democracias del Caribe

La segunda parte del informe profundizó en tendencias recientes que ejercen presión sobre las democracias de ALC, y se consideraron entre ellas temas como la polarización, la desinformación y la Inteligencia Artificial (IA), el crimen organizado, los flujos migratorios y las presiones planetarias. El análisis en esos capítulos incluye datos y perspectivas sobre el Caribe cuando los datos lo permiten. En esta sección, se desagregan de forma sintética algunas particularidades que esas presiones presentan en la región del Caribe.

9.5.1 Violencias y crimen organizado

Hace más de una década, ya advertía el PNUD en su informe *El desarrollo humano y el cambio hacia una mejor seguridad ciudadana* (2012) lo siguiente: "El Caribe presenta algunas de las tasas de homicidio más altas del mundo, especialmente en países como Jamaica, Trinidad y Tobago, y Belice. La violencia está altamente concentrada en jóvenes varones, tanto como víctimas como perpetradores. El informe también destaca una desconexión entre las políticas de seguridad y las causas estructurales de la violencia, como la exclusión social, el desempleo juvenil y la debilidad institucional. La violencia contra la mujer es una preocupación crítica en toda la región".

El Caribe enfrenta una epidemia de crimen y violencia, impulsada por el crimen organizado y el narcotráfico. En 2022, de los 20 países con las tasas de homicidio más altas del mundo, 12 eran Estados del Caribe. Ese mismo año, la tasa de homicidios en Islas Turcas y Caicos alcanzó 77,6 por cada 100.000 habitantes, duplicando la del año previo, mientras que Santa Lucía registró 42,3, superando su récord anterior, y Trinidad y Tobago llegó a 39,4, lo que representó un aumento de más del 22% respecto del año anterior. Una proporción significativa de esta violencia se asocia a las disputas entre pandillas y, aunque la disponibilidad de datos es desigual, se estima que entre el 20% y el 40% de los homicidios intencionales están vinculados a la violencia organizada, muy por encima del promedio global. En este contexto, la mayoría de las víctimas son hombres jóvenes, de entre 18 y 30 años, que residen en entornos de pobreza y marginación (UNODC, 2024).

Si bien Jamaica y Haití han enfrentado durante mucho tiempo una crisis de crimen y violencia, la proliferación de la violencia en toda la región ha afectado gravemente el bienestar de la ciudadanía caribeña y amenaza con paralizar economías e instituciones ya frágiles y debilitadas. Pese a las caídas registradas en 2023 y 2024 respecto a 2022[10], el aumento de la violencia en Jamaica se explica por la combinación de tres factores: la proliferación de pandillas reclutadas entre la juventud pobre suburbial, el aumento del narcotráfico y el crecimiento del contrabando de armas en la región.

La naturaleza, tamaño, capacidad y dinámicas de las pandillas y grupos criminales en la región varía sustancialmente: algunas pocas, las más altamente organizadas, están involucradas en redes transnacionales de narcotráfico, armas o trata de personas que pasan por América del Norte y del Sur, Europa o Asia; otras, igualmente sofisticadas pero más pequeñas, actúan en el ámbito local, ya sea en competencia o en alianza con actores estatales para garantizar el control territorial que les permita ampliar sus actividades ilícitas como eslabones de cadenas de crimen más amplias (UNODC, 2024).

El fenómeno de las pandillas, más allá de su impacto en las cifras de homicidio y criminalidad, se ha convertido en un desafío para la soberanía estatal, la vigencia del Estado de derecho y el funcionamiento mismo de las democracias y las elecciones de la región.

En la región se han realizado esfuerzos para contener la ola de criminalidad. Los dos países más poblados del Caribe, Jamaica y Trinidad y Tobago, han declarado "estados de emergencia pública" en respuesta al aumento de la violencia de pandillas y el crimen organizado (PIOJ, 2022). Asimismo, se han promulgado leyes contra pandillas en la región para combatir el crimen y la violencia, especialmente el crimen organizado. Sin embargo, muchas instituciones de seguridad (policía) carecen de la capacidad y de los recursos forenses necesarios para erradicar el crimen, y además continúan obstaculizadas por legislaciones obsoletas y sistemas de justicia ineficientes. Los bajos niveles de confianza en las fuerzas policiales y en el gobierno agravan aún más los esfuerzos de erradicación.

Además de ser un problema de seguridad, existe evidencia de que algunas élites políticas y económicas se valen de los servicios de las pandillas para, entre otras cosas, influir en los resultados electorales en distritos considerados estratégicos, a cambio de, por ejemplo, acceso privilegiado a contratos públicos o impunidad judicial (UNODC, 2024, p. 26).

Ante estos desafíos, lo que reflejan las cifras de personas dispuestas a sacrificar democracia por seguridad es la desilusión ciudadana frente a los resultados en materia de criminalidad y justicia penal. En ese sentido, parecieran estar diciendo que si no se logra controlar a las pandillas y a otros delincuentes por medios democráticos, quizás sea tiempo de intentarlo por medios más ejecutivos, aunque entrañen más riesgos.

Costos socioeconómicos de la violencia

En 2022, los costos directos del crimen ascendieron al 3,44% del PIB de ALC, cifra equivalente aproximadamente al 78% del presupuesto público destinado a educación y el doble del presupuesto para asistencia social (Watson, 2025). En Jamaica, se estima que el país acumula pérdidas en productividad laboral superiores a 38 millones de dólares anuales (6.000 millones de dólares jamaiquinos) debido al asesinato y encarcelamiento de hombres. En Trinidad y Tobago, el costo de la violencia se estimó en el 4,07% del PIB en 2022, es decir, aproximadamente 1.000 millones de dólares, y en 2024 el costo total del crimen aumentó a un estimado de 5.000 millones de dólares. Se estima que los costos generales del crimen sean aún más graves, ya que las altas tasas de criminalidad limitan el crecimiento económico, reducen las inversiones extranjeras y locales, impulsan la migración y amplían las desigualdades (Perez-Vincent *et al.*, 2024).

Más allá de estos costos directos, la violencia genera efectos con profundas implicaciones económicas, sociales y democráticas. En el Caribe, la expansión de pandillas y organizaciones criminales ha dado lugar a formas de gobernanza paralela, en las que actores no estatales controlan territorios, regulan el acceso a bienes y servicios básicos y ejercen funciones propias del Estado, como ocurre en territorios de Jamaica y Haití (Dammert y Sampó, 2025). Esta captura territorial no solo erosiona la autoridad estatal, sino que también restringe la movilidad, fragmenta el tejido social y distorsiona el funcionamiento de los mercados y las comunidades (PNUD, 2025b). En estos contextos, la actividad económica queda subordinada a esquemas de coerción, extorsión y control social, lo que limita las oportunidades productivas y refuerza dinámicas de exclusión. Asimismo, estas estructuras afectan el funcionamiento democrático, ya que los líderes criminales suelen establecer vínculos con actores políticos, influyendo e incluso controlando procesos electorales y de toma de decisiones a nivel local (Haughton, 2024 en Dammert y Sampó, 2025).

La violencia también genera incentivos de corto plazo para la adopción de enfoques punitivos, como el despliegue de fuerzas militares en tareas de seguridad interna o las políticas de mano dura. Si bien estas medidas pueden ofrecer un control temporal, tienden a postergar la implementación de respuestas integrales

Recuadro 9.4 Legitimidad y obstáculos en el acceso a la justicia

Una evaluación de necesidades del sistema judicial en el Caribe, elaborada en 2020, mostró una serie de obstáculos en el sistema de justicia de la región que impactan en la confianza pública en el Estado de derecho como un marco consistente y competente para abordar las preocupaciones de la ciudadanía y apoyar el desarrollo (PNUD, 2020, pp. 9-14). Un desafío destacado que se ha identificado es la falta de datos disponibles para el diseño de evaluaciones regionales y nacionales, y soluciones orientadas a resultados.

Otra conclusión importante del informe es que, en todas las jurisdicciones, el retraso de casos –particularmente en el fuero penal– es uno de los problemas más apremiantes. Las razones de los retrasos son multifacéticas e incluyen principalmente la lentitud de las investigaciones policiales, demoras excesivas en la presentación de declaraciones y la falta de recursos humanos y tecnológicos. La principal consecuencia de los retrasos es la incapacidad de "proporcionar una justicia accesible, imparcial y eficiente para los pueblos y estados de la Comunidad del Caribe".

En cuanto a la retroalimentación general de las partes interesadas (proporcionada a través de cuestionarios, encuestas y una consulta regional de jueces), el consenso fue que existe un uso excesivo de la detención preventiva debido a la falta de alternativas previas al juicio, lo que deriva no solo en un proceso judicial lento sino, lo que es más importante, en una violación del debido proceso que debe abordarse con urgencia. En términos de la calidad de los servicios judiciales prestados al público, existen áreas significativas en las que la percepción pública puede verse afectada negativamente. El informe sostiene que son necesarias mejoras importantes para que el sistema de justicia proporcione servicios oportunos, consistentes, receptivos y transparentes.

Los gobiernos del Caribe, conscientes de esta amenaza a la legitimidad del Estado de derecho y sus instituciones de apoyo, han activado diversas reformas. Entre estas se encuentran el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la gama de instituciones de justicia y el desarrollo profesional. Adicionalmente, se han creado tribunales especializados, como los de drogas, familia, menores, delitos sexuales y tributarios. También se han logrado avances con nuevos procesos de gestión de casos antes de los juicios y durante ellos; se ha integrado la tecnología, por ejemplo, con nuevos sistemas automatizados, que en algunas instancias han tenido éxito en la reducción de los retrasos y la eficiencia. Se ha puesto énfasis en facilitar el acceso a la justicia, una estrategia fundamental para consolidar la legitimidad y reducir las desigualdades ante la ley. Esto incluye medidas para reducir las barreras sociales al acceso, como la distancia recorrida en los tribunales y sus costos asociados, así como la limitada asistencia jurídica, infraestructura y tecnología para acudir a los tribunales, y mecanismos alternativos de resolución de disputas, como la mediación y el arbitraje, para aliviar la presión sobre el sistema judicial formal y proveer métodos más rápidos, asequibles y flexibles para resolver controversias.

A pesar de estas reformas, la evaluación confirmó que el sector de justicia necesitará un "aumento" en sus capacidades para cumplir su mandato. Lo anterior implicará optimizar el funcionamiento de todas las instituciones responsables de la administración de justicia, los tribunales, los organismos de aplicación de la ley, las organizaciones de asistencia jurídica y los órganos de supervisión. Se incluye la capacitación de jueces, abogados, y otro personal profesional del sector justicia, así como la renovación de los procesos administrativos y los sistemas de gestión. Además de estas capacidades técnicas, la reforma al sistema de justicia debe responder a las normas socioculturales que afectan, entre otras cosas, al estigma y la discriminación, la igualdad de género y la protección de los derechos humanos, especialmente para aquellas personas que experimentan vulnerabilidades interseccionales.

y multisectoriales que aborden las causas estructurales del problema. Esto crea un bucle de retroalimentación entre las demandas sociales inmediatas y las respuestas políticas, en el que los gobiernos priorizan resultados visibles en el corto plazo —muchas veces asociados a réditos electorales— por sobre estrategias sostenibles de largo plazo (PNUD, 2025b).

9.5.2 Transformaciones digitales[11]

Aunque la región del Caribe ha quedado rezagada en el desarrollo de su infraestructura de telecomunicaciones y capacidad digital en comparación con sus pares en América Latina, se ha convertido en un importante centro de subcontratación mediante la expansión de su infraestructura digital. La industria de la subcontratación de procesos empresariales (BPO, por sus siglas en inglés) ha sido clave para la creación de empleo y la atracción de inversión extranjera directa en países como Guyana, Jamaica, y Trinidad y Tobago. Más de 100.000 personas en la región estaban empleadas en el sector BPO en 2019. Jamaica, que se ha consolidado como el principal destino de servicios BPO en la región, casi duplicó sus ingresos y pasó de 400 millones de dólares en 2016 a 780 millones en 2021, junto con un aumento del empleo en el sector de 17.000 a 44.000 personas en el mismo período (Banco Mundial, 2022).

Las economías caribeñas están fuertemente basadas en servicios, que contribuyen entre el 55% y el 78% del PIB, y emplean a más de la mitad de la fuerza laboral. El sector de servicios también sostiene una amplia economía informal, que proporciona medios de vida al 20-45% de los trabajadores de la región. En este contexto, la llegada de la IA plantea riesgos estructurales que no son aislados, sino mutuamente reforzados.

El desplazamiento laboral impulsado por la IA, el aumento del desempleo y la expansión del sector informal son riesgos reales en la región. La automatización de los servicios al cliente, las transacciones financieras y los procesos administrativos amenazan los empleos en los sectores de BPO, turismo y comercio minorista. El turismo, que emplea al 43% de la fuerza laboral regional, es particularmente vulnerable ante la transformación de los sistemas de reservas, gestión hotelera e interacción con clientes. La pérdida de empleos formales empujará a los trabajadores desplazados hacia la economía informal, donde los salarios son más bajos, las protecciones resultan inexistentes y los incrementos de productividad son mínimos.

Esto puede provocar mayores niveles de pobreza e inequidad, y presionar sobre los sistemas de protección social. El desplazamiento afecta de manera desproporcionada a los trabajadores con baja calificación, mujeres y jóvenes. El aumento de la inseguridad de ingresos profundiza las desigualdades históricas en educación, equidad de género y acceso a oportunidades. El desplazamiento laboral vinculado a la IA no es simplemente un problema de empleo; puede desencadenar una cascada de riesgos interrelacionados. Sin estrategias urgentes de diversificación y adaptación, la IA podría exacerbar las vulnerabilidades estructurales históricas del Caribe.

Limitaciones digitales y riesgos de rezago

En esta coyuntura crítica de la cuarta revolución industrial, los Estados caribeños aún no están plenamente preparados para aprovechar el potencial de la IA ni para gestionar sus riesgos. Las limitaciones digitales –incluyendo las brechas de inversión tecnológica, una infraestructura insuficiente, el acceso limitado y escasa capacidad innovadora– han restringido severamente la capacidad regional para aprovechar los beneficios transformadores de la IA.

A pesar de los avances en materia de conectividad, persiste una brecha digital impulsada por la falta de asequibilidad, los servicios inconsistentes y el analfabetismo digital. Los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo del Caribe presentan una brecha en el uso de internet del 25%, equivalente a 4,1 millones de personas sin acceso (ITU, 2024). Solo 4 de cada 10 hogares (37%) tienen acceso a una computadora (Rozenberg *et al.*, 2021), y cerca del 30% de la población adulta posee habilidades digitales básicas, frente al 80% en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (CEPAL, 2023).

Los más afectados son los hogares de bajos ingresos, las mujeres, las personas con discapacidad, los adultos mayores, los migrantes y los residentes rurales (CEPAL, 2023). Durante la pandemia, la educación remota no fue exitosa en muchos países. En Jamaica, el 34% de los estudiantes no tenía acceso a tecnología para educación virtual (Watson-Williams, 2022), lo que generó brechas de aprendizaje significativas.

Las evaluaciones muestran que ningún gobierno caribeño está "listo para la IA" (Oxford Insights, 2023). Ningún país ha desarrollado aún una estrategia nacional de IA. La región muestra debilidades en regulación, infraestructura tecnológica y capital humano. Solo Barbados (77), Jamaica (79) y Trinidad y Tobago (108) aparecen en el Índice Global de Innovación, pero ninguno entre los 50 primeros. Las limitaciones en infraestructura y capital humano restringen los avances. Sin las capacidades digitales necesarias, los Estados caribeños corren el riesgo de rezagarse económicamente y enfrentar mayores amenazas a la seguridad ciudadana.

9.5.3 Riesgos de un clima cada vez más cambiante[12]

El Caribe enfrenta una amenaza existencial derivada del cambio climático. Las presiones planetarias en la región del Caribe se manifiestan a través del aumento de las temperaturas, las inundaciones, la erosión costera, la degradación marina, el blanqueamiento de corales, la pérdida de biodiversidad, la escasez de agua y la propagación de enfermedades infecciosas, cuestiones que constituyen amenazas graves (Rozenberg *et al.*, 2021; Thomas *et al.*, 2020).

Su ubicación geográfica y sus características fisiográficas y socioeconómicas han convertido a la región en una de las más expuestas, vulnerables y con menor capacidad de adaptación (en términos institucionales e infraestructurales) frente a desastres naturales y fenómenos climáticos extremos a nivel mundial (OCDE y BID, 2024; Guerson, Morsink y Muñoz, 2023; Thomas, *et al.*, 2020).

Desastres como la erupción volcánica en San Vicente y las Granadinas (2020–2021) y el huracán Beryl en 2024 han obligado a las comunidades a reubicarse o migrar. En 2017, más de 3 millones de personas fueron desplazadas en un solo mes debido al paso de huracanes (Wilkinson, *et al.*, 2021). Dichos desplazamientos generaron pérdida de medios de vida, aumento de la pobreza, destrucción de la infraestructura y ampliación de las desigualdades.

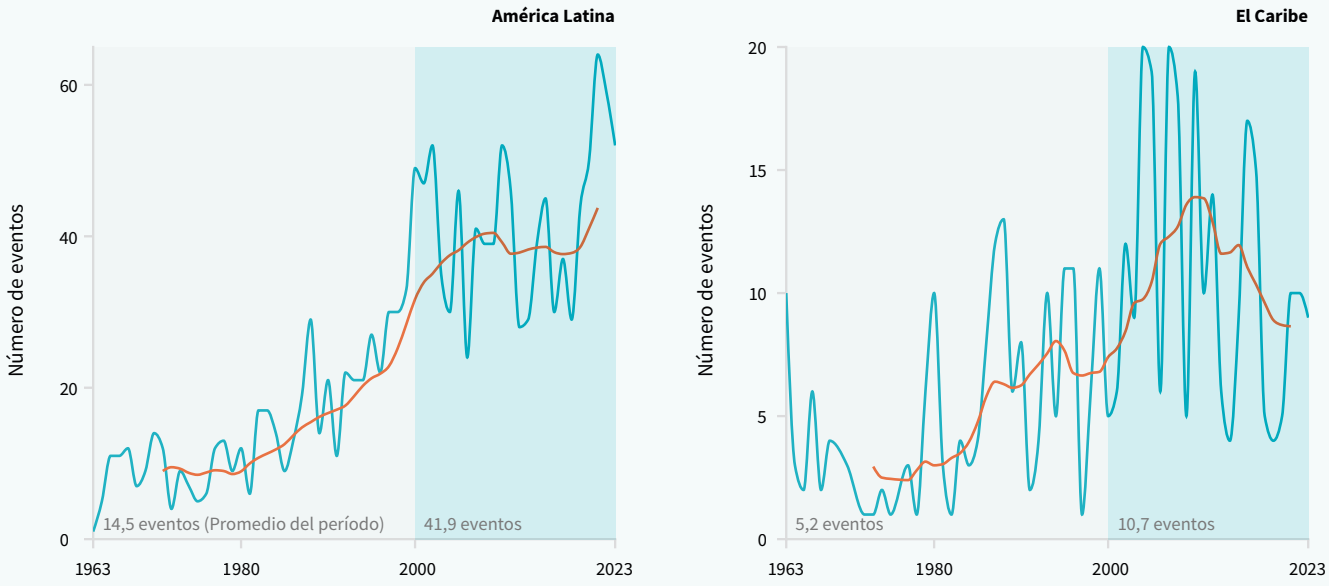
La llegada del Antropoceno y el aumento de las presiones planetarias han resultado en un aumento de la frecuencia e intensidad de los fenómenos climáticos, los cuales se han más que duplicado en América Latina y casi triplicado en la región del Caribe (figura 9.13, Panel A). El incremento en la frecuencia e intensidad de los eventos ha derivado en un aumento de las pérdidas económicas y el número de personas que año a año se ven afectadas (figura 9.13, Panel B).

Entre 2001 y 2020, los eventos extremos aumentaron 85% respecto de las dos décadas previas (OCDE y BID, 2024), lo que generó pérdidas equivalentes al 3,6% del PIB agregado (Rozenberg *et al.*, 2021). Entre 1950 y 2016, las pérdidas superaron los 22 mil millones de dólares en la región (Ötker *et al.*, 2018). En 2017, los daños por huracanes en varias islas

Figura 9.13 Los daños causados por las tormentas en el Caribe son cada vez más severos

Panel A

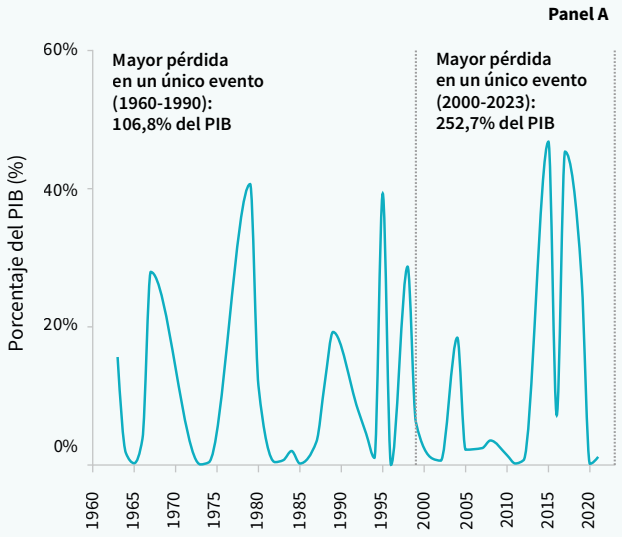
Fenómenos meteorológicos extremos: **número de eventos** y **media móvil**



Notas: Los fenómenos meteorológicos extremos incluyen sequías, temperaturas extremas, inundaciones, tormentas e incendios forestales. Los promedios móviles se calculan con un intervalo de 10 años.
Fuente: Cálculos del PNUD usando datos de EM-DAT (2024).

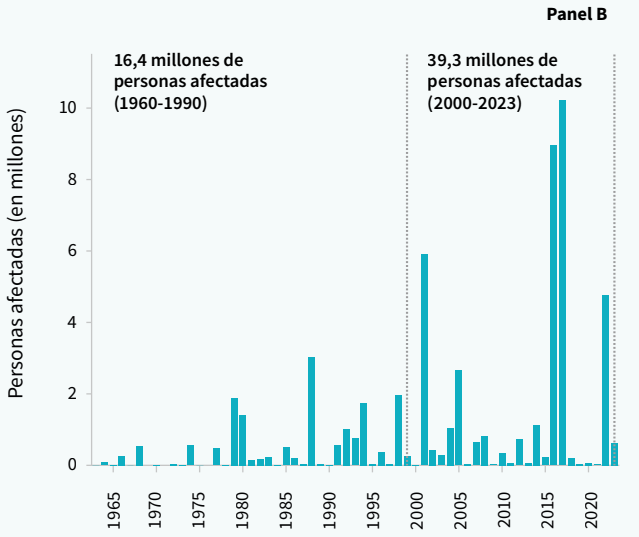
Panel B

Promedio de daños por tormentas en los países del Caribe como porcentaje del PIB (%)



Notas: Las cifras del PIB se refieren al año anterior a la tormenta (US$ actuales). La muestra incluye solo países y años para los que se dispone de datos sobre daños por tormentas y PIB.
Fuente: Pérdidas relacionadas con tormentas de la base de datos de situaciones de emergencia EM-DAT (2024). Datos del PIB de las Cuentas Nacionales del Banco Mundial.

Número de personas afectadas en los países del Caribe, por año y por período



Notas: Entre los fenómenos meteorológicos extremos figuran sequías, temperaturas extremas, inundaciones, tormentas e incendios forestales.
Fuente: Base de datos de situaciones de emergencia EM-DAT (2024).

Las presiones planetarias en la región del Caribe se manifiestan a través del aumento de las temperaturas, las inundaciones, la erosión costera, la degradación marina, el blanqueamiento de corales, la pérdida de biodiversidad, la escasez de agua y la propagación de enfermedades infecciosas.

superaron los 1.700 millones de dólares (CEPAL, 2023). El mismo año, Dominica informó pérdidas y daños económicos de 1.300 millones de dólares estadounidenses, o el 225% de su PIB, debido al huracán María, al tiempo que Antigua y Barbuda reportó pérdidas y daños estimados en 222 millones de dólares por los impactos del huracán Irma (Scobie, 2016).

En las pequeñas islas, un solo fenómeno meteorológico extremo puede causar daños y pérdidas de proporciones significativas a nivel nacional. Se proyecta que los daños climáticos podrían aumentar del 5% del PIB en 2025 a más del 20% en 2100 (Thomas *et al.*, 2020).

Los eventos climáticos impactan de manera significativa en aquellos sectores económicos expuestos a su volatilidad, como el turismo y la agricultura, que enfrentan crecientes riesgos. El Consejo Mundial de Viajes y Turismo estimó que, tras un gran desastre, la inactividad del sector turístico durante 3-4 meses podría reducir los ingresos en hasta un 50% (Ortega, 2017). El Panel Internacional de Expertos en Cambio Climático (IPCC) estima que entre el 70 y el 90% de los arrecifes tropicales podrían desaparecer con un aumento de 1,5°C, lo cual afectaría la seguridad alimentaria y los medios de vida costeros.

El Caribe es también una de las regiones más vulnerables al aumento del nivel del mar, con un promedio de 3,6 milímetros anuales entre 1993 y 2020, una velocidad ligeramente superior a la media mundial de 3,3 milímetros al año (OMM, 2021); este dato es perturbador si se lo compara con los 1,5 milímetros por año en que aumenta el Pacífico. Esto ha ocasionado que la región tenga necesidades de inversión en adaptación estimadas en más de 100 billones de dólares, lo que equivale a aproximadamente un tercio de su producción económica anual (Guerson *et al.*, 2023).

Además, se estima que más del 75% de la población del Caribe vive en zonas costeras de baja elevación y más del 50% reside a menos de 1,5 km de la costa (Mycoo y Donovan, 2017). El aumento del nivel del mar y la erosión costera pueden obligar a las comunidades a reubicarse o migrar, como pasó en 2010 en Haití. Este desplazamiento puede perturbar las estructuras sociales, provocar la pérdida de los medios de vida, exacerbar la pobreza y ejercer presión sobre los recursos y la infraestructura en las zonas de recepción. También puede contribuir a generar tensiones y conflictos sociales, particularmente cuando las comunidades compiten por recursos escasos.

Los SIDS, que incluyen varios países del Caribe, son particularmente vulnerables a los impactos del cambio climático, incluyendo el aumento del nivel del mar, huracanes y tormentas más frecuentes e intensas, cambios en los patrones climáticos y el blanqueamiento de los corales. Estos efectos amenazan a las comunidades costeras, la infraestructura, la agricultura, el turismo y los recursos de agua dulce. También existen amenazas derivadas de la erosión costera y el aumento del nivel del mar, la pérdida de la biodiversidad y la contaminación del aire.

Recuadro 9.5 Desplazamiento humano: implicaciones de la inseguridad regional

Dado que los altos niveles de desigualdad han persistido en la región, el desplazamiento ha surgido como una amenaza para el desarrollo humano de los Estados del Caribe.

Los países del Caribe se encuentran en el 10% superior a nivel mundial en cuanto a los niveles más altos de desplazamiento humano. Jamaica, que lidera la región en fuga de personas y fuga de cerebros, ocupa el tercer lugar entre 175 países, seguida por Haití (11), Guyana (12) y Granada (18) en la edición 2023 del Índice de Fuga Humana y Fuga de Cerebros. Casi una quinta parte de las personas nacionales del Caribe vive fuera de la región, la mayoría de ellas mujeres (53,2% en 2020) (Watson-Williams, 2025).

Si bien en el pasado la mayoría de las personas caribeñas migraban en busca de mejores oportunidades y seguridad económicas, mejores credenciales educativas y reunificación familiar, la inseguridad ciudadana ha incrementado el desplazamiento tanto dentro como fuera de la región; y la creciente frecuencia e intensidad de los desastres naturales ha impulsado el desplazamiento ambiental. La migración en la región ha provocado pérdidas significativas de capital humano (fuga de cerebros) y escasez de mano de obra en sectores críticos como la salud y la educación.

Recuadro 9.6 Gobernanza ambiental y coherencia institucional en el Caribe: avances normativos, brechas estructurales

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe –conocido como Acuerdo de Escazú– representa un avance normativo relevante para el fortalecimiento de la gobernanza ambiental. El Acuerdo promueve el acceso a la información ambiental, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, en el marco de un enfoque basado en derechos. Asimismo, impulsa la cooperación regional y el desarrollo de las capacidades institucionales, e insta a los Estados a fomentar mecanismos alternativos de resolución de disputas para ampliar el acceso a la justicia y reducir los costos y tiempos procesales.

Sin embargo, el sistema de justicia es solo uno de los mecanismos para la protección ambiental. La formulación de políticas públicas constituye la primera línea de defensa frente al deterioro ambiental. El grado en que los países elaboran e implementan políticas coherentes y efectivas está directamente relacionado con los resultados obtenidos. Estudios sobre el marco político e institucional del cambio climático (Scobie, 2016) y la economía azul (Hassanali, 2022) han identificado debilidades significativas en la capacidad de las organizaciones nacionales y regionales para coordinar agendas, interactuar eficazmente en el escenario internacional y articular las políticas nacionales con los compromisos regionales e internacionales.

La implementación de políticas de adaptación integrales requiere una coordinación multisectorial compleja, en un contexto marcado por limitaciones financieras, técnicas y humanas. Algunos países —como San Vicente y las Granadinas, Granada o Santa Lucía— dependen en gran medida del financiamiento externo basado en proyectos para sostener sus esfuerzos de adaptación (Scobie, 2016). Estas restricciones pueden conducir no solo a retrasos en la implementación, sino también a formas de "inacción institucional", donde la ausencia de decisiones explícitas termina institucionalizando el daño ambiental (Alcañiz y Gutiérrez, 2022).

La fragmentación institucional constituye otro obstáculo relevante. La creación de nuevos mecanismos regulatorios y la incorporación de múltiples actores –estatales y de la sociedad civil– pueden generar arquitecturas complejas y poco articuladas. La existencia de silos sectoriales, la falta de intercambio de información, el financiamiento inestable basado en proyectos y los déficits en materia de rendición de cuentas dificultan la coherencia y la integración de la política ambiental en la región.

A ello se suma la existencia de acciones estatales contradictorias. En algunos casos, los gobiernos establecen marcos regulatorios robustos para proteger el medio ambiente, pero simultáneamente flexibilizan los estándares o eluden los mecanismos de control para atraer inversión económica. Esta tensión refleja una paradoja estructural entre la lógica de acumulación de capital y la lógica de legitimidad democrática, en la que distintas agencias del Estado priorizan objetivos divergentes (Alcañiz y Gutiérrez, 2022).

Finalmente, el financiamiento climático enfrenta importantes barreras institucionales. Aunque los países del Caribe han obtenido aprobaciones cercanas a 800 millones de dólares provenientes del Fondo Verde para el Clima, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo de Adaptación, la cobertura financiera sigue siendo insuficiente frente a la magnitud de los riesgos. Asimismo, el acceso efectivo a estos recursos se ve limitado por la falta de capacidades administrativas para preparar propuestas complejas y cumplir con los requisitos técnicos exigidos. La preparación de proyectos demanda coordinación interinstitucional entre áreas jurídicas, financieras, sociales y sectoriales, lo que impone costos elevados y plazos prolongados.

En conjunto, estos desafíos evidencian que la gobernanza ambiental en el Caribe no depende únicamente de la existencia de marcos normativos avanzados, sino de la capacidad institucional para coordinar, implementar y sostener políticas coherentes. Cuando la fragmentación, la inacción o las contradicciones debilitan la protección ambiental, también se erosionan la confianza pública y la legitimidad democrática, lo que refuerza las presiones estructurales que enfrentan los Estados de la región.

No debe sorprender que, en países como Jamaica y Trinidad y Tobago, el derecho a un ambiente sano se reconozca como un derecho constitucional, que las preocupaciones ambientales sean asuntos fundamentales que abordar en cualquier conversación sobre el desarrollo de la región, o que construir sociedades resilientes desde el punto de vista ambiental sea una prioridad para la agenda de desarrollo del Caribe.

El Caribe ha estado a la vanguardia de la implementación de los derechos ambientales, incluso antes de la adopción de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (CEPAL, 2018). Una revisión de las decisiones de los tribunales y las cortes regionales que aplican tratados y leyes internacionales, regionales y nacionales de protección ambiental sugiere que la región ha logrado avances significativos en la

implementación de los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (CEPAL, 2018).

9.5.4 La presión fiscal por la deuda

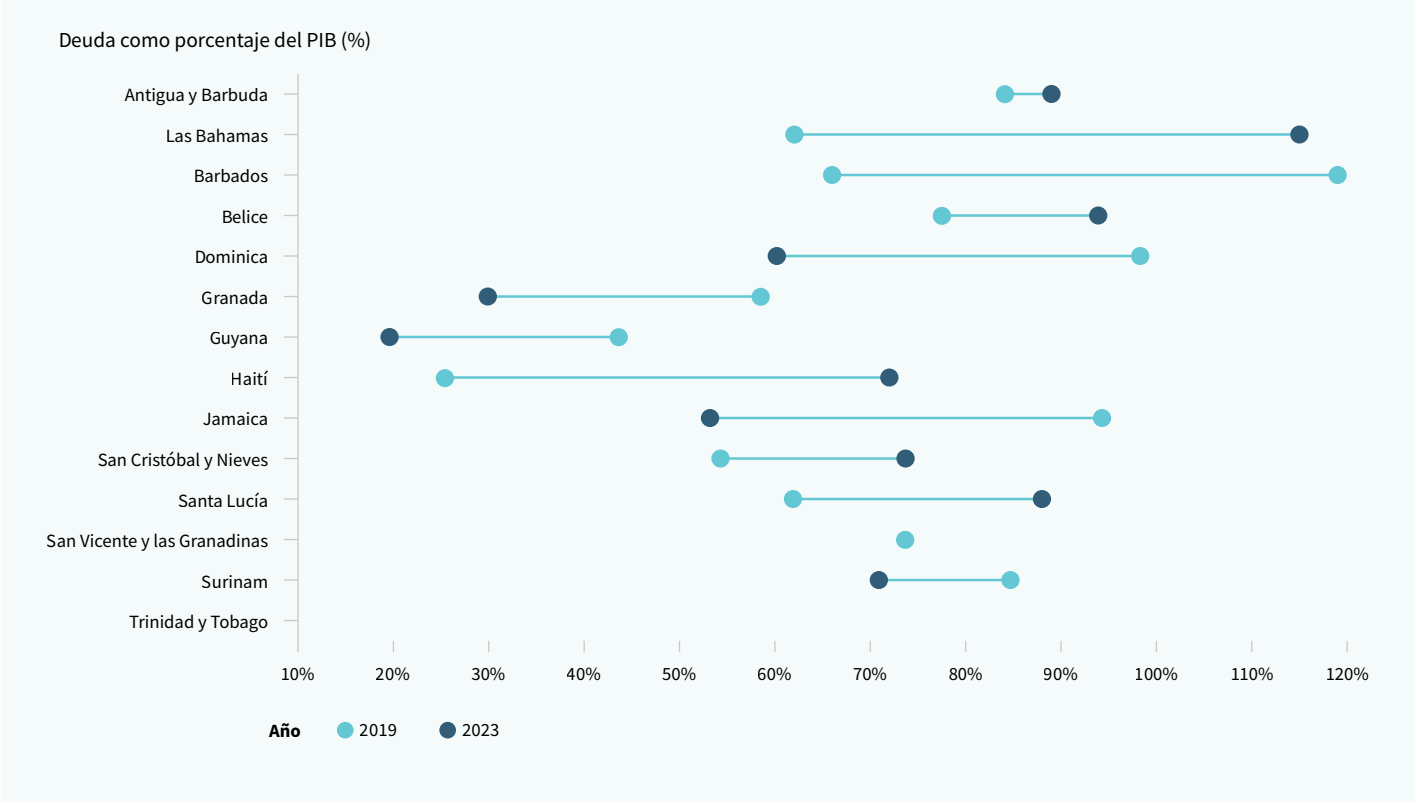
Algunos de los países con mayores índices de pobreza y de población con necesidades básicas insatisfechas son, a la vez, algunos de los que ostentan las deudas públicas más grandes y asfixiantes. El informe *Avoiding 'Too Little Too Late' on International Debt Relief* (PNUD, 2022), evalúa la creciente crisis de deuda en los países en desarrollo de ingresos bajos y medios, analiza cómo superar la inercia en las reestructuraciones de deuda y propone caminos para aliviarla en los países con condiciones más críticas, entre ellos cuatro del Caribe: Haití, Granada, Surinam y Belice.

Lo anterior no es un pedido aislado; también ha sido un llamado recurrente desde CARICOM (2015) y sus países miembros. Y no es de extrañar: en el Caribe, el servicio de la deuda ha representado una carga significativa para los recursos estatales, con una relación entre la deuda y el PIB que, en ocasiones, ha superado el 100%, situación que tendió a empeorar con la crisis por el COVID-19. Esto ha llevado a varios países, en diferentes momentos, a suscribir acuerdos de apoyo a la balanza de pagos y a la gestión fiscal con el Fondo Monetario Internacional (FMI) como medio para reducir la deuda nacional (CEPAL, 2023).

El éxito de Jamaica en lograr reducciones sostenidas en su deuda pública y la relación deuda/PIB se erige como un ejemplo práctico de la intersección entre la política fiscal y la gobernabilidad democrática. En 2012, la relación deuda/PIB de Jamaica era del 144%, y para 2023 se redujo al 72%. Esta reducción se logró a pesar del crecimiento relativamente lento de la economía jamaicana durante el mismo período (Arslanalp *et al.*, 2024). El país también logró mantener la reducción a pesar de experimentar desastres naturales y la pandemia.

Ese éxito se ha atribuido, en gran parte, a los marcos de gobernanza fiscal que el país aprobó, principalmente por acuerdos con el FMI. El Marco de Responsabilidad Fiscal, que se adoptó en 2010, comprometió al país a reducir su relación Deuda/PIB al 100% para 2016. Entre otras medidas, esto significó que el gobierno tendría que mantener los salarios del sector público en el 9% del PIB. El Marco tenía flexibilidad incorporada, lo que le permitía al gobierno variar sus términos, con la aprobación del Parlamento, en caso de circunstancias imprevistas, como un desastre nacional. Es importante destacar

Figura 9.14 La presión de la deuda sobre el PIB en el Caribe



Fuente: Cálculos del PNUD con base a Caribbean Development Bank Statistics (2023).

Abordar las presiones y retos descritos en este capítulo requiere, por tanto, estrategias integrales que enfrenten tanto los desafíos estructurales como los institucionales, promuevan la transparencia y la rendición de cuentas, fomenten procesos de toma de decisiones inclusivos y participativos, y la resiliencia frente a las crisis y los choques externos.

que existía una supervisión independiente del mecanismo para comprometer a los gobiernos y promover la transparencia y la coherencia (Watson-Williams, 2025).

Jamaica no es el único país del Caribe que ha recurrido a una estrategia centrada en la gobernanza para fortalecer su situación fiscal. A mediados de los noventa, Barbados, ante una coyuntura fiscal delicada y con el objetivo de prevenir una posible devaluación cambiaria, obtuvo un consenso para la reducción de salarios en el sector público. Esta medida condujo a una disminución de la relación deuda/PIB del 74% en 1994 al 50% en 1999. Sin embargo, el país no pudo mantener estas mejoras a largo plazo, ya que las reformas implementadas carecieron de la institucionalización en el marco general de gestión fiscal que sí se observó en el caso de Jamaica. Posteriormente, en 2018, Barbados adoptó un enfoque más sistemático al ingresar a un programa del FMI e iniciar la implementación del plan de Reforma y Transformación Económica de Barbados. Asimismo, estableció un consejo fiscal independiente con el mandato de supervisar y asesorar sobre la formulación y ejecución de la política fiscal.

Granada (entre 2013 y 2015) y San Cristóbal y Nieves (durante el período 2011-2012) también utilizaron el alivio y la reestructuración como parte de intervenciones que comprendieron reformas macroeconómicas significativas, aunque sin las estructuras formales implementadas en los casos anteriores (Henry, 2017).

Si bien esta no es una presión analizada a lo largo del informe, los ejemplos y datos acá presentados ilustran una presión particular y compartida que enfrentan los países del Caribe. Además, la sección también ilustra la trascendencia de los marcos de gobernanza para afrontar los retos derivados de las restricciones fiscales, lo que allana el camino para que el Estado pueda impulsar su agenda de desarrollo.

9.6 Oportunidades para el fortalecimiento democrático en el Caribe

La estabilidad política y el compromiso con los valores democráticos, el progreso económico y social, los mecanismos de cooperación regional, el enfoque en el desarrollo sostenible y la eficacia institucional constituyen aspectos fuertes de la región del Caribe para avanzar en el fortalecimiento de sus democracias. En este contexto, el vínculo entre democracia, capacidades estatales y desarrollo humano resulta fundamental: las instituciones democráticas generan legitimidad y orientación colectiva, pero es la capacidad del Estado la que permite traducir esas decisiones en resultados tangibles que mejoren el bienestar de la población. Abordar las presiones y retos descritos en este capítulo requiere, por tanto, estrategias integrales que enfrenten tanto los desafíos estructurales como los institucionales, promuevan la transparencia y la rendición de cuentas, fomenten procesos de toma de decisiones inclusivos y participativos, y la resiliencia frente a las crisis y los choques externos.

La región del Caribe tiene la oportunidad de impulsar las capacidades del Estado mediante la cooperación regional e intrarregional y la construcción de alianzas estratégicas. Robustecer la democracia requiere asegurar un umbral de capacidades públicas —planificación, gestión fiscal, contratación pública, estadísticas, protección social, salud pública, ciberseguridad y gestión de emergencias— que permita convertir las decisiones democráticas en resultados y dar respuesta a las crecientes demandas de la ciudadanía.

Dada la escala reducida de muchos Estados caribeños y el declive en la satisfacción con la democracia, potenciar las capacidades administrativas, fiscales y técnicas del Estado resulta esencial para proveer bienes públicos, garantizar derechos y responder a las demandas ciudadanas. La cooperación regional, las iniciativas de desarrollo de capacidades y las alianzas con la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales pueden desempeñar un papel crucial en la superación de estas barreras y en la promoción del desarrollo sostenible y la gobernanza en el Caribe.

La construcción de un Estado que sirva tanto a la democracia como al desarrollo humano requiere también administraciones públicas capaces, estables y profesionalizadas. Los sistemas meritocráticos de servicio civil, combinados con mecanismos de rendición de cuentas, pueden contribuir a reducir las prácticas de clientelismo o captura institucional, promover la confianza ciudadana y la continuidad de las políticas públicas orientadas al bienestar. Asimismo, los mecanismos emergentes de rendición de cuentas y transparencia, junto con la activa participación de los organizaciones de la sociedad civil, proporcionan valiosos puntos de entrada para el funcionamiento de las instituciones democráticas.

La democracia adquiere legitimidad cuando la ciudadanía experimenta la presencia efectiva del Estado en su vida cotidiana y cuando puede acceder a servicios esenciales en condiciones de igualdad. En este sentido, es imperativa la mejora de la resiliencia económica, social y ambiental; y especialmente seguir avanzando en una agenda de desarrollo social que asegure el acceso equitativo a servicios esenciales —educación, salud, justicia, seguridad y protección social— en todas las comunidades del Caribe, mientras se contribuye a reducir las brechas territoriales y reforzar la percepción de igualdad política entre los ciudadanos.

Las sociedades caribeñas enfrentan presiones crecientes asociadas a *shocks* económicos, desastres climáticos y transformaciones globales. En este contexto, fortalecer la resiliencia institucional se vuelve central. La recurrencia de desastres relacionados con el cambio climático en el Caribe conlleva costos de recuperación que profundizan la carga de deuda, lo que impacta a largo plazo en las aspiraciones y posibilidades de desarrollo. Robustecer las capacidades del Estado para anticipar riesgos, coordinar respuestas interinstitucionales y aprender de las crisis contribuye a proteger los avances en desarrollo humano y preservar la estabilidad democrática.

Dada su histórica escasez de recursos, al Caribe se le abre la oportunidad de aprovechar el potencial de la energía solar, eólica, mareomotriz y del hidrógeno en su matriz energética. La transición verde y azul atraviesa todos los sectores de la economía y requiere un enfoque amplio de gobernanza. Una transición verde y azul es aquella que promueve un crecimiento económico sostenible, lo que incluye un alejamiento de los combustibles fósiles y un avance hacia el uso sostenible de los recursos naturales —incluidos los oceánicos— y la preservación de los ecosistemas. Además, la exploración de oportunidades económicas basadas en el mar ofrece vías para la innovación y la diversificación económica.

Con el fin de generar resiliencia y mitigar las presiones de la violencia y el crimen organizado, debe adoptarse un enfoque integral que aborde sus causas estructurales. Por lo tanto, los gobiernos de la región necesitan priorizar políticas inclusivas orientadas al crecimiento económico sostenible, la creación de empleo y la reducción de la pobreza. Las inversiones en educación, atención médica y redes de protección social son fundamentales para garantizar que la ciudadanía del Caribe tenga oportunidades reales de prosperar.

El aumento de la disrupción tecnológica podría representar nuevas amenazas para los procesos democráticos. Por lo tanto, es importante que los países del Caribe desarrollen estrategias a nivel regional para contrarrestar estos riesgos, incluyendo programas de alfabetización digital, iniciativas de alfabetización mediática y medidas sólidas de ciberseguridad.

Finalmente, se reconoce que una democracia resiliente requiere espacios efectivos de participación y deliberación que permitan a la ciudadanía influir en las decisiones colectivas. La democracia contribuye a la resiliencia del desarrollo humano al ofrecer mecanismos institucionales para canalizar conflictos, corregir políticas y proteger los derechos, incluso en contextos de crisis. Reforzar la representación política, promover la transparencia institucional y facilitar la participación de la sociedad civil contribuye a ampliar la agencia ciudadana y a mejorar la legitimidad de las políticas públicas y la democracia.

Asimismo, fomentar la confianza y la cohesión social entre grupos étnicos, generacionales y socioeconómicos es clave para la estabilidad democrática. La creación de espacios de diálogo, programas educativos centrados en la diversidad y la inclusión, y el apoyo a iniciativas comunitarias que celebren la diversidad cultural y las identidades compartidas pueden contribuir a reducir las tensiones sociales, fortalecer la cooperación entre comunidades y reforzar la resiliencia social.

Democracia y Desarrollo en el Caribe

Por Elizabeth Solomon
Subsecretaria General de Relaciones Exteriores y Comunitarias de la CARICOM. Esta contribución especial es un extracto de la intervención de la autora en el Debate sobre Democracia y Desarrollo en América Latina y el Caribe "Democracia y Desarrollo en el Caribe: Abordar las presiones como camino para el progreso y la estabilidad", celebrada en el marco del XVI Foro Ministerial para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (Barbados, 31 de octubre de 2024).

Los Estados miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) han gozado de la reputación de ser un bastión de la democracia representativa, el estado de derecho y los valores democráticos. Es una tradición de la que el Caribe está justificadamente orgulloso y con la que su pueblo está profundamente comprometido. De hecho, en algunos de los Estados miembros de la CARICOM existen instituciones representativas desde el siglo XVII. Las tradiciones democráticas del Caribe fueron moldeadas por las luchas por la autonomía, primero a partir del brutal sistema de esclavitud en el siglo XIX, que prepararía el escenario para los movimientos políticos que buscaban el autogobierno. Posteriormente, la segunda mitad del siglo XX estuvo marcada por una ola de movimientos independentistas en toda la región. De hecho, muchos de los partidos políticos que todavía existen en el Caribe hoy tienen sus raíces en estas primeras luchas por los derechos de los trabajadores. No es de extrañar que la conversación en torno a las reparaciones comenzara en el Caribe. El llamado a las reparaciones no es solo una cuestión de dinero. Es una cuestión de respeto, de reconocimiento del pasado y de admisión de que lo sucedido en el Caribe como resultado de la trata de esclavos fue un error que debe ser corregido. También afirma que el legado del desarrollo de algunas naciones y el subdesarrollo de otras todavía impacta en esta región.

Desde estos primeros años de independencia, el Caribe ha consolidado su compromiso con la democracia, la autodeterminación y el estado de derecho. Este compromiso impulsa iniciativas regionales como la observación electoral, los buenos oficios de carácter político y el fomento de la capacidad de gobernanza entre los Estados Miembros. También sustenta las estrategias de desarrollo del Caribe. No obstante, al igual que muchas regiones del mundo, el Caribe no es inmune a los desafíos que pueden socavar la gobernabilidad democrática. Ha sido testigo de breves interrupciones en la transferencia democrática del poder, que fueron incidentes de corta duración, pero recordatorios de que hay que estar siempre alerta.

Haití es un aspecto crítico de la historia de la democracia en el Caribe. La lucha de Haití por la libertad y su establecimiento como la primera república negra del mundo, sentó las bases para su viaje democrático único y el de todo el Caribe. Es una orgullosa historia de la libertad negra que informa, hasta el día de hoy, la relación del Caribe con los conceptos de desigualdad y las dinámicas de poder externas. Los desafíos que enfrenta Haití como nación hermana dentro de la Comunidad del Caribe ocurren en un contexto en el que existen estructuras democráticas formales en el país, pero muchas de ellas aún no han llegado a ser plena y permanentemente funcionales, como lo demuestran los recurrentes períodos de inestabilidad política e institucional.

A pesar de que el Caribe ha progresado en su desarrollo, la Comunidad se enfrenta a una miríada de desafíos socioeconómicos que afectan a sus democracias. Estos incluyen el crimen, la violencia de las pandillas, el tráfico ilícito de armas, la desigualdad social, la carga de la deuda y los desastres provocados por el clima. Para hacer frente a estos desafíos y fortalecer la resiliencia democrática, la CARICOM ha reconocido que debe adoptarse un enfoque integral para abordar las causas fundamentales de los problemas. Por lo tanto, los gobiernos tratan de dar prioridad a las políticas inclusivas para el crecimiento económico sostenible, la creación de empleo y la reducción de la pobreza. Las inversiones en educación, sanidad y redes de seguridad social son importantes para garantizar que los ciudadanos de la Comunidad tengan la oportunidad de prosperar. La Comunidad también reconoce que muchos de estos desafíos son el resultado de influencias externas, como las operaciones de organizaciones criminales y el tráfico de armas que no se producen en la región del Caribe. Lo mismo ocurre con los desastres naturales relacionados con el cambio climático. El Caribe no contribuye a calentar el planeta, pero sí siente profundamente los efectos del deterioro ambiental, y con cada desastre natural el costo de la recuperación aumenta la carga de la deuda, lo que por supuesto repercute en las aspiraciones de desarrollo de la Región.

La estrategia de igualdad de género de la CARICOM se centra en reducir las ineficiencias sociales y económicas que afectan negativamente a la vida de hombres y mujeres y mejorar el desarrollo humano, la productividad y el crecimiento

económico en nuestra región. El Plan de Acción de la Comunidad del Caribe para el Desarrollo Social y la Prevención del Delito tiene como objetivo fundamental prevenir y reducir los niveles de violencia y delincuencia en los Estados Miembros, centrándose en los grupos en riesgo de participar en comportamientos violentos y actividades delictivas, ya expuestos a altos niveles de violencia y victimización, y los grupos en conflicto con la ley, en particular los niños y los jóvenes; propone respuestas institucionales a la criminalidad y la violencia desde una perspectiva de prevención. El Plan de Acción para el Desarrollo de la Juventud de la CARICOM (CYDAP) se centra en empoderar a los jóvenes, promover su bienestar y garantizar su participación significativa en la sociedad. El fortalecimiento de las redes de protección social y la prestación de apoyo específico son fundamentales para fomentar la resiliencia y construir comunidades más inclusivas y equitativas en toda la región del Caribe.

Además, la colaboración con organismos internacionales como el PNUD y otras organizaciones regionales e internacionales es importante para fomentar la capacidad y profundizar la comprensión a fin de fortalecer las instituciones y promover los valores democráticos. Esta colaboración bidireccional tiene el potencial no solo de fortalecer los procesos democráticos, sino también de fomentar la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible regionales. El Caribe está comprometido a preservar la Comunidad como una Zona de Paz. Se insta a los socios internacionales del Caribe a que continúen su apoyo colaborativo a los procesos que fortalezcan las democracias en toda la región del Caribe y América Latina mediante la asignación de recursos para iniciativas nacionales y comunitarias y para el intercambio de mejores prácticas, reconociendo plenamente la singularidad del Caribe y la inmensa capacidad que existe en la región. Juntas, las democracias vibrantes y receptivas de todo el Caribe y América Latina satisfarán las necesidades actuales de sus ciudadanos y las de las generaciones venideras.

Notas

1. Sir Hilary Beckles, vicerrector de la Universidad de las Indias Occidentales y presidente de la Comisión de Reparaciones de la Comunidad del Caribe (CARICOM).
2. En el grupo de IDH Alto se incluyen: Belice (0,721), Cuba (0,762), Dominica (0,761), República Dominicana (0,776), Granada (0,791), Guyana (0,776), Jamaica (0,72), Santa Lucía (0,748), San Vicente y las Granadinas (0,798) y Surinam (0,722).
3. En el grupo de IDH Muy Alto se incluyen: Antigua y Barbuda (0,851), Las Bahamas (0,82), Barbados (0,811), San Cristóbal y Nieves (0,84) y Trinidad y Tobago (0,807).
4. Se refiere a "el logro, la durabilidad y la calidad de la democracia, entendida como un tipo de régimen político, es decir, un conjunto de procedimientos que regulan cómo se accede a las instituciones gubernametnales y cómo se toman las decisiones gubernamentales".
5. La Tabla 1.1 habla de los problemas para la democracia como aquellos que los ciudadanos esperan que sus democracias aborden y que es factible que la democracia resuelva.
6. Incluidas: Antigua y Barbuda, Las Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Trinidad y Tobago, y Dominica.
7. Entre ellas: Cuba, Haití y República Dominicana.
8. Surinam y Guyana, que no es estrictamente semipresidencial y es más cercano a un presidencialismo fuerte con rasgos parlamentarios.
9. "El primero en pasar el poste" es una expresión que sintetiza cómo la candidatura con mayor número de votos en circunscripciones uninominales gana el escaño, y el resto de las candidaturas no obtienen representación, independientemente del número de votos que obtengan.
10. Tras un repunte de 2% en el total de homicidios en 2023 respecto a 2022, en 2024 y 2025 se registraron disminuciones de 7,2% y 18,4%, respectivamente, según datos de la Jamaica Constabulary Force.
11. Esta sección está basada en Watson-Williams (2025).
12. Esta sección está basada en Khoday (2025).

Referencias

ACLED (Proyecto de Datos sobre Ubicación y Eventos de Conflictos Armados) (2025). *Explorer*. Armed Conflict Location & Event Data Project.

AFP (Agence France-Presse) (2024, 4 de septiembre). *Haiti, its suffering growing, in "race against time": UN expert*. Deutsche Welle. https://www.dw.com/en/haiti-un-expert-sounds-the-alarm-over-growing-gang-violence/a-70288199

Alcañiz, I., y Gutiérrez, R. A. (2022). *The Distributive Politics of Environmental Protection in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press.

Arslanalp, S., Eichengreen, B., y Blair Henry, P. (2024, marzo). *Sustained debt reduction: The Jamaica exception*. Brookings Papers on Economic Activity. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2024/03/3_Arslanalp-et-al_unembargoed.pdf

Banco de Desarrollo del Caribe (2016). *The Changing Nature of Poverty and Inequality in the Caribbean: New Issues, New Solutions*. https://www.caribank.org/sites/default/files/publication-resources/Study_The-Changing-Nature-of-Poverty-and-Inequality-in-the-Caribbean-New-Issues_-New-Solutions.pdf

Banco Mundial (2022). *Creating Markets in Jamaica: Repositioning for Private Sector–Led Sustainable Growth. Country Private Sector Diagnostic*. World Bank Group.

Banco Mundial (2023). *Unlocking Access to Health: Caribbean and Central America Forge the Path to Universal Health Coverage*. https://www.worldbank.org/en/news/feature/2023/09/14/unlocking-access-to-health-caribbean-and-central-america-forge-path-to-universal-health-coverage

Banco Mundial (2025). *Shared Metrics, Shared Progress: Insights from Harmonized Data on Poverty and Inequality In Caribbean Countries.*

Barrow-Giles, C., y Joseph, T. (2018). *General elections and voting in the English-speaking Caribbean: 1992-2005*. Ian Randle.

BBC News. (2021, 9 de julio). *Haiti president's assassination: What we know so far*. https://www.bbc.com/news/world-latin-america-57762246

Beckles, H. (2021). *How Britain Underdeveloped the Caribbean: A Reparation Response to Europe's Legacy of Plunder and Poverty*. University of the West Indies Press.

Beckles, H., y Richards-Kennedy, S. (2021). Accelerating the future into the present: Re-imagining higher education in the Caribbean. In H. van't Land, A. Corcoran, & D. C. Iancu (Eds.), *The promise of higher education* (pp. xx–xx). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-67245-4_54

Burunciuc, L. (2025, 21 de enero). *The Caribbean's Education System: What Do Declining Pass Rates Reveal?* World Bank Blogs. https://blogs.worldbank.org/en/latinamerica/the-caribbeans-education-system--what-do-declining-pass-rates-r

Cann, K. F., Thomas, D. Rh., Salmon, R. L., Wyn-Jones, A. P., y Kay, D. (2013). Extreme water-related weather events and waterborne disease. *Epidemiology and Infection*, 141(4), 671–686. https://doi.org/10.1017/S0950268812001653

Caribbean Community (CARICOM) Secretariat (2018a). *CARICOM Regional Census Strategy for the 2020 Round of Population and Housing Census.*

Caribbean Community (CARICOM) Secretariat (2018b). *CARICOM Regional Strategy for the Development of Statistics (RSDS) 2019–2030: Building Resilience of the Caribbean Community.*

Caribbean Development Bank (2023). *CDB annual report 2023*. https://www.caribank.org/publications-and-resources/resource-library/annual-reports/cdb-annual-report-2023

CARICOM (Caribbean Community) (n.d.). *Gender Equality Strategy*.

CARICOM (Caribbean Community) (2014). *CARICOM Ten Point Plan for Reparatory Justice*. https://caricom.org/caricom-ten-point-plan-for-reparatory-justice/.

CARICOM (Caribbean Community) (2015). Debt relief. Barbados renews call for debt relief for the Caribbean / CARICOM considers debt relief proposal / Top ECLAC official calls for debt write-off for CARICOM states. https://caricom.org/tag/debt-relief

CARICOM (Caribbean Community) (2016a, 26 de febrero). *Sir Hilary says it's time to address reparatory justice head on*. https://caricom.org/sir-hilary-says-its-time-to-address-reparatory-justice-head-on

CARICOM (Caribbean Community) (2016b, 23 de mayo). *Caribbean's case for 'reparative justice' is righteous; will give our children 'a better deal' – President says at CARICOM International Youth Reparations Rally*. https://caricom.org/caribbeans-case-for-reparative-justice-is-righteous-will-give-our-children-a-better-deal-president-says-at-caricom-international-youth-reparatio

CARICOM (Caribbean Community) (2021a). *Barbados becomes a Republic*. https://caricom.org/barbados-becomes-fourth-caribbeanrepublic

CARICOM (Caribbean Community) (2021b). *Remarks by the Chairman of CARICOM at the Opening of the Thirty-Second Inter-Sessional Meeting of CARICOM Heads of Government*. https://caricom.org/remarks-by-the-chairman-of-caricom-at-the-opening-of-the-thirty-second-meeting-of-caricom-heads-of-government

CARPHA (Caribbean Public Health Agency) (2021). *COVID-19 vaccine acceptance among Caribbean social media users*. Caribbean Public Health Agency. https://www.carpha.org/Portals/0/Publications/Summary%20Results%20of%20COVID-19%20Vaccine%20Acceptance%20Survey.pdf

Carranza Valdés, J., Monedero Pérez, M., y López Segrera, F. (2021). *ELAG, Cuba 11J: protestas, respuestas, desafíos*. Escuela de Estudios Latinoamericanos y Globales (ELAG). https://neuronasrojas.profesionalespcm.org/wp-content/uploads/2021/12/Cuba_11J_ELAG_Pagina12_2021.pdf

CBD (Banco de Desarrollo del Caribe) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2018). *Caribbean Early Childhood Development Good Practice Guide*. https://www.caribank.org/publications-and-resources/resource-library/guides-and-toolkits/caribbean-early-childhood-development-good-practice-guide

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y Caribbean Court of Justice (2018). *Ensuring environmental access rights in the Caribbean: Analysis of selected case law*. www.cepal.org/en/publications/43549-ensuring-environmental-access-rights-caribbean-analysis-selected-case-law

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/9ce7886e-1083-4fc4-ab61-a9b8657b0e5c/content

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2023). *Letter dated 15 September 2023 from the Panel of Experts established pursuant to Security Council resolution 2653 (2022) addressed to the President of the Security Council S/2023/674*. https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s-2023-647.pdf

Constitución de la República de Cuba (2019). https://www.constituteproject.org/constitution/Cuba_2019?lang=es

Dammert, L., y Sampó, C. (2025). What Do We Know about Organized Crime in Latin America and the Caribbean? Trends, Definitions, and Risks for Democracy. Documento de antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Serie Documentos de Trabajo N° 46 del PNUD ALC.

Denny, S. L. (2023). *Caribbean Vision, West Indian Practice: Conflicts of Edutocracy and Elitism in Education Reform*. University of the West Indies. https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1381664.pdf

Duncan, N. (2025). *Caribbean leaders vow to maintain pursuit of slavery reparations*. The Guardian. https://www.theguardian.com/world/2025/feb/21/caribbean-leaders-slavery-reparations

Duncan, N., y Lugg, A. (2024). *Jamaica tables bill to oust King Charles as head of state and become a republic*. The Guardian. https://www.theguardian.com/world/2024/dec/13/jamaica-king-charles-republic

EM-DAT: The Emergency Events Database (2024). *Base de Datos Global de Información Integral sobre Desastres. Datos para 1963-2023*. https://www.emdat.be

GI-TOC (Iniciativa Global Contra el Crimen Organizado Transnacional) (2024). *Intersections. Building blocks of a global strategy against organized crime*. https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2024/07/Intersections-Building-blocks-of-a-global-strategy-against-organized-crime-2024.pdf

Grenade, W. (2010). *Governance in the Caribbean: Challenges and prospects*. https://www.commonwealthgovernance.org/wp-content/uploads/2012/10/Governance-in-the-Caribbean.pdf

Guerson, A., Morsink, J., y Muñoz, S. (2023, 27 de junio). *Caribbean Climate Crisis Demands Urgent Action by Governments and Investors*. IMF Blog. https://www.imf.org/en/blogs/articles/2023/06/27/caribbean-climate-crisis-demands-urgent-action-by-governments-and-investors

Hassanali, K. (2022). Examining institutional arrangements toward coordinated regional ocean governance and Blue Economy Policy Development in the Caribbean Community (CARICOM). *Coastal Management*, 50(5), 385–407. https://doi.org/10.1080/08920753.2022.2082835

Henry, P. B. (2017). *Keynote address by Peter Blair Henry at the high level Caribbean forum*. https://www.imf.org/-/media/files/news/seminars/2017/hl-caribbean-forum/peter-henry-keynote-address.pdf

Hinds, K. (2019). *Civil Society Organizations, Governance and the Caribbean Community*. Palgrave Macmillan.

Hinds, K., y Montoute, A. (Eds.) (2019). Demystifying Caribbean Civil Society. *Journal of Eastern Caribbean Studies*, Special Issue, 44(3), 1–8.

InSight Crime (2023, 11 de diciembre). *G9 and family*. https://insightcrime.org/haiti-organized-crime-news/g9-family-profile

ITU (International Telecommunication Union) (2024). Measuring digital development: Facts and figures. Focus on Small Island Developing States. https://caribbean.un.org/sites/default/files/2024-03/itu-measuring-digital-development–facts-and-figures-focus-on-small-island-developing-states.pdf

Karagiannis, N. (2003). *Towards a Caribbean Developmental State Framework*. Development Strategy Forum, Caribbean Development Bank, pp. 15–17.

Khoday, K. (2025). *The Roots of Resilience: Towards Reparatory Approaches to Development*. Documento de Antecedentes Del Informe Regional Sobre Desarrollo Humano 2025. Serie de Documentos de Trabajo N° 61 Del PNUD ALC.

Knight, V., Ogunkola, B., Cura, D., Valencia, D., y Vago, L. (2017). *Out-of-school children study in the Eastern Caribbean: Final report*. UNICEF Office for the Eastern Caribbean.

Lafuente, M., y Molina Bolaños, E. (2018). *Building State Capacity in the Caribbean: A Baseline Report of the Civil Service*. Technical Note No. IDB-TN-1512. Inter-American Development Bank.

LAPOP Lab (2024). *Pulso de la democracia 2023. El Barómetro de las Américas*. https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2023/AB2023-Pulso-de-la-democracia-final-20240219.pdf

Latorre, E. (2002). Democracia en el Caribe. *Ciencia y Sociedad*, 27(3), 373–389. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87027303.

Lewis, E. (2020, 8 de junio). *Black Lives Matter in Jamaica, too*. Global Voices. https://globalvoices.org/2020/06/08/black-lives-matter-in-jamaica-too

Lima, L. (2020, 29 de febrero). *Protestas en República Dominicana: 4 puntos que explican las insólitas semanas de manifestaciones que estremecen el país caribeño*. BBC News. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51668913

Mahtani, N. (2024, 8 de junio). *Expulsados por el mar: los primeros refugiados climáticos reubicados de América Latina*. El País. https://elpais.com/america-futura/2024-06-09/expulsados-por-el-mar-los-primeros-refugiados-climaticos-reubicados-de-america-latina.html

Manjarrés, J. (2024, 16 de febrero). *Does Music Drive Crime in Trinidad and Tobago?* InSight Crime. https://insightcrime.org/news/does-music-drive-crime-in-trinidad-and-tobago

Manjarrés, J., y Newton, C. (2024, 12 de septiembre). *Pronóstico: Aumentan los homicidios en Trinidad y Tobago en medio de la violencia de las pandillas*. InSight Crime. https://insightcrime.org/es/noticias/pronostico-aumentan-homicidios-trinidad-tobago-violencia-pandillas

Mazzucato, M. (2023). *A Mission-Oriented Strategy for Inclusive and Sustainable Economic Growth in Barbados*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP). https://www.ucl.ac.uk/bartlett/sites/bartlett/files/barbados_report.pdf

Mistler-Ferguson, S. (2022, 21 de julio). *G9 vs. G-PEP – the two gang alliances tearing Haiti apart*. InSight Crime. https://insightcrime.org/news/g9-gpep-two-gang-alliances-tearing-haiti-apart

Mycoo, M., y Donovan, M. G. (2017). *A Blue Urban Agenda: Adapting to Climate Change in the Coastal Cities of Caribbean and Pacific Small Island Developing States*. https://doi.org/10.18235/0000690

OCHA (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios) (2024, 15 de julio). *Humanitarian catastrophe in Haiti requires urgent international action, aid officials say*. https://www.unocha.org/news/humanitarian-catastrophe-haiti-requires-urgent-international-action-aid-officials-say

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2024). *Caribbean development dynamics 2025*. www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/support-materials/2024/12/caribbean-development-dynamics-2024_86de96a9/Overview_Caribbean%20Development%20Dynamics%202025.pdf

OECO (Organización de Estados del Caribe Oriental) (2012). *OECS Education Sector Strategy 2012 to 2026*. https://oecs.int/en/our-work/knowledge/library/education/oecs-education-strategy

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2024). *Protracted crises in Haiti drive 60 per cent increase in displacement since March*. https://www.iom.int/news/protracted-crises-haiti-drive-60-cent-increase-displacement-march

Oliva Álvarez, G. A., y Cañete Alonso, R. (2024). *Encuesta de Cultura Democrática 2022-2023*. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) de la República Dominicana. https://mepyd.gob.do/publicacion/cultura-democratica-en-republica-dominicana-2022-2023

OMM (Organización Meteorológica Mundial) (2021). *El estado del clima en América Latina y el Caribe 2020*. OMM-Nº 1272. https://bvearmb.do/bitstream/handle/123456789/2501/EC_LAC_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2025). Mortalidad y esperanza de vida en las Américas. In *Principales causas de muerte y carga de enfermedad en las Américas*. https://www.paho.org/pub/en/leading-causes-death-disease-burden-americas/mortality-and-life-expectancy-in-the-americas.html

Ortega, A. (2017, 6 de octubre). *Three Keys for Supporting Caribbean Tourism after Natural Disasters*. IDB Invest Blog. https://idbinvest.org/en/blog/climate-change/three-keys-supporting-caribbean-tourism-after-natural-disasters

Ötker, İ., y Srinivasan, K. (2018, marzo). *Building resilience in the Caribbean to climate change and natural disasters*. Finance & Development Magazine. www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2018/03/otker

Oxford Insights (2023). *Government AI readiness index 2023*.

Perez-Vincent, S. M., Puebla, D., Alvarado, N., Mejía, L. F., Cadena, X., Higuera, S., y Niño, J. D. (2024). *The costs of crime and violence: Expansion and update of estimates for Latin America and the Caribbean.*

PIOJ (Planning Institute of Jamaica) (2022). *Voluntary National Review 2022 Jamaica Report*. United Nations. hlpf.un.org/sites/default/files/vnrs/2022/VNR%202022%20Jamaica%20Report.pdf

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2012). *Primer Informe sobre Desarrollo Humano en el Caribe*. https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/informe-sobre-desarrollo-humano-para-el-caribe-2012

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020). *Caribbean Justice: A needs assessment of the judicial system in nine countries*. https://www.undp.org/latin-america/publications/caribbean-justice-needs-assessment-judicial-system-nine-countries

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022). *Avoiding 'Too Little Too Late' on International Debt Relief*. https://www.undp.org/publications/dfs-avoiding-too-little-too-late-international-debt-relief

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023a). *Human Development Insights*. https://hdr.undp.org/data-center/country-insights#/ranks

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023b). *Common Country Analysis Jamaica Update 2023*. https://jamaica.un.org/en/265038-common-country-analysis-jamaica-update-2023

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2024). Human Development Index. Table 1. Human Development Index and its components. https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025a). *Community Consultations On Democracy And Development Final Report: "Have Yuh Say"*. United Nations Development Programme Trinidad and Tobago "We Ting" Community Caravan. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-03/undptt_have_yuh_say_report_2025_hires-1.pdf

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025b). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2025. Bajo presión Recalibrando el futuro del desarrollo en América Latina y el Caribe.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y OEA (Organización de Estados Americanos) (2010). *Nuestra Democracia*. FCE; IFE. https://www.oas.org/es/sap/docs/nuestra_dem_s.pdf

Quattrochi, D., Runkle, J., y Schreck, C. J. (2016). Impacts of Extreme Events on Human Health. In *The Impacts of Climate Change on Human Health in the United States: A Scientific Assessment* (pp. 99–128). U.S. Global Change Research Program. http://dx.doi.org/10.7930/J0BZ63ZV

Reuters (2024, 4 de septiembre). *Haiti expands state of emergency to cover entire territory*. https://www.reuters.com/world/americas/haiti-expands-state-emergency-cover-entire-territory-2024-09-05

Rivers, M. (2024, 11 de marzo). *Haiti's most notorious gang leader plots its future amid rebellion*. ABC News. https://abcnews.go.com/International/haitis-notorious-gang-leader-plots-future-amid-rebellion/story?id=107994731

Robles, F. (2024, 21 de septiembre). *Leader of Kenya, Donor to Haiti Police Force, Makes First Visit*. The New York Times. https://www.nytimes.com/2024/09/21/world/americas/kenya-haiti-ruto.html

Rozenberg, J., Browne, N., De Vries Robbé, S., Kappes, M., Lee, W., y Prasad, A. (2021). *360 resilience: A guide to prepare the Caribbean for a new generation of shocks*. World Bank. hdl.handle.net/10986/36405

Saavedra, T., y Jacobus de Hoop, J. (2024, 17 de octubre). *Bridging the data gap to tackle poverty and inequality in the Caribbean*. World Bank Blogs. https://blogs.worldbank.org/en/opendata/bridging-the-data-gap-to-tackle-povertyand-inequality-in-the-ca

Scobie, M. (2016). Policy coherence in climate governance in Caribbean Small Island Developing States. *Environmental Science & Policy*, 58, 16–28. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.12.008

Segura, R., y Da Rin, D. (2024, 29 de agosto). *Haiti's window of opportunity*. Foreign Affairs. Council on Foreign Relations. https://www.foreignaffairs.com/haiti/haitis-window-opportunity

Siegfried, K. (2023, 15 de noviembre). *Cambio climático y desplazamiento: mitos y realidades*. Sección Historias. ACNUR. https://www.acnur.org/noticias/historias/cambio-climatico-y-desplazamiento-mitos-y-realidades

Singh, W. (2012). Peculiaridades de la democracia en el Caribe. *¿Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y el Caribe? Democracia vs. desigualdad (2007–2011)* (pp. 344–345). Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Solomon, E. (2024, 31 de octubre). *Intervention by Ms. Elizabeth Solomon, Assistant Secretary-General, Foreign and Community Relations Caribbean Community (CARICOM) Secretariat*. XVI Ministerial Forum for Development in Latin America and the Caribbean, Barbados

St. Vincent Times (2025, 18 de febrero). *World Bank Labels Caribbean Education System in Crisis*. https://www.stvincenttimes.com/world-bank-labels-caribbean-education-system-in-crisis/

Taylor, L. (2024, 23 de agosto). *Five children a week killed or injured in Haiti's gang warfare*. The Guardian. https://www.theguardian.com/global-development/article/2024/aug/23/five-children-killed-injured-week-haiti-gang-warfare

The Guardian Trinidad and Tobago (2015, 31 de agosto). *Dr Eric Williams Independence Day Address in 1962*. https://www.guardian.co.tt/article-6.2.368712.86d9a57e1c

Thomas, A., Baptiste, A., Martyr-Koller, R., Pringle, P., y Rhiney, K. (2020). Climate change and small island developing states. *Annual Review of Environment and Resources*, 45(1), 1–27.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2017). *Guyana out-of-school children study*. www.unicef.org/lac/media/4711/file/PDF%20Guyana%20out-of-school%20children.pdf

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y Banco de Desarrollo del Caribe. *Caribbean Early Childhood Development Good Practice Guide*. www.caribank.org/sites/default/files/publication-resources/Early%20Childhood%20Development%20Good%20Practice%20Guide%20_WEB_110618.pdf

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2024). *Caribbean gangs: drugs, firearms and drug networks in Jamaica, Saint Lucia, Guyana and Trinidad and Tobago*. United Nations on Drugs and Crime. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/AOTP/Caribbean_Gangs_Drugs_firearms_and_gang_networks_in_Jamaica_Saint_Lucia_Guyanaand_Trinidad_an_July_2024_Final.pdf

V-Dem (Proyecto Variedades de la Democracia) (2025). *Varieties of Democracy (V-Dem) [Dataset], Version 15*. https://curate.nd.edu/articles/dataset/Varieties_of_Democracy_V-Dem_Data_v_15_2025_/28719470

Watson-Williams, C. (2022). *Vaccine Uptake in Jamaica*. Unpublished report for UNICEF Jamaica.

Watson-Williams, C. (2024). *Governance for development in the Caribbean: The Case of CARICOM*. Documento elaborado para el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe y para el PNUD.

Watson-Williams, C. (2025). *Regional Human Development Report: Resilient Human Development in Latin America and the Caribbean*. Documento de Antecedentes del Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Serie de Documentos de Trabajo N° 52 Del PNUD ALC.

Wilkinson, E., Caroca Fernández, A., y Quevedo, A. (2021). *Special Report on Human Mobility and Disaster Risk in Latin America and the Caribbean*. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR).

4

REIMAGINAR LOS FUTUROS DE LA DEMOCRACIA



Capítulo 10.

Reimaginar los futuros de la democracia: reconectando la democracia, el desarrollo humano y el Estado

10.1 La renovación democrática: una orientación estratégica para la acción

Este informe se inscribe en una discusión abierta y vibrante sobre el futuro de la democracia en América Latina y el Caribe (ALC). Por su propia naturaleza, este es un debate que solo puede sostenerse de manera democrática. Ningún actor, por sí solo, puede ofrecer una solución integral a los problemas de la democracia. Las respuestas surgen a partir del intercambio razonado y en la convergencia de perspectivas diversas. En ese espíritu, este capítulo no ofrece una receta exhaustiva, sino que propone elementos para orientar el debate en contextos de alta complejidad institucional y política. Su punto de partida es claro: los desafíos actuales requieren respuestas contextualizadas, basadas en una comprensión precisa de los mecanismos que están erosionando el funcionamiento democrático.

Desde esta perspectiva, el informe propone identificar ámbitos de intervención capaces de generar efectos sistémicos. Incluso en contextos adversos, persisten espacios donde acciones estratégicamente orientadas pueden activar dinámicas virtuosas y contribuir a reconstruir la legitimidad del régimen democrático. Este énfasis desplaza la discusión desde soluciones abstractas hacia formas de acción más concretas y orientadas a resultados.

Reimaginar la democracia implica, además, comprender su interacción con la capacidad del Estado y los resultados en materia de desarrollo humano. Mantener estos ámbitos en compartimentos separados limita la posibilidad de transformación que la región requiere. En el fondo, una de las tensiones más persistentes en ALC es la desconexión entre estos tres vértices. Esta brecha se expresa con especial claridad en la legitimidad democrática: amplios sectores de la población perciben que los resultados de desarrollo son desiguales o insuficientes, y que el Estado no logra, en su configuración actual, convertirlos en mejoras tangibles y sostenidas en la calidad de vida. La democracia no puede sostenerse únicamente sobre reglas electorales; requiere capacidad estatal para implementar decisiones y generar resultados que refuercen su legitimidad.

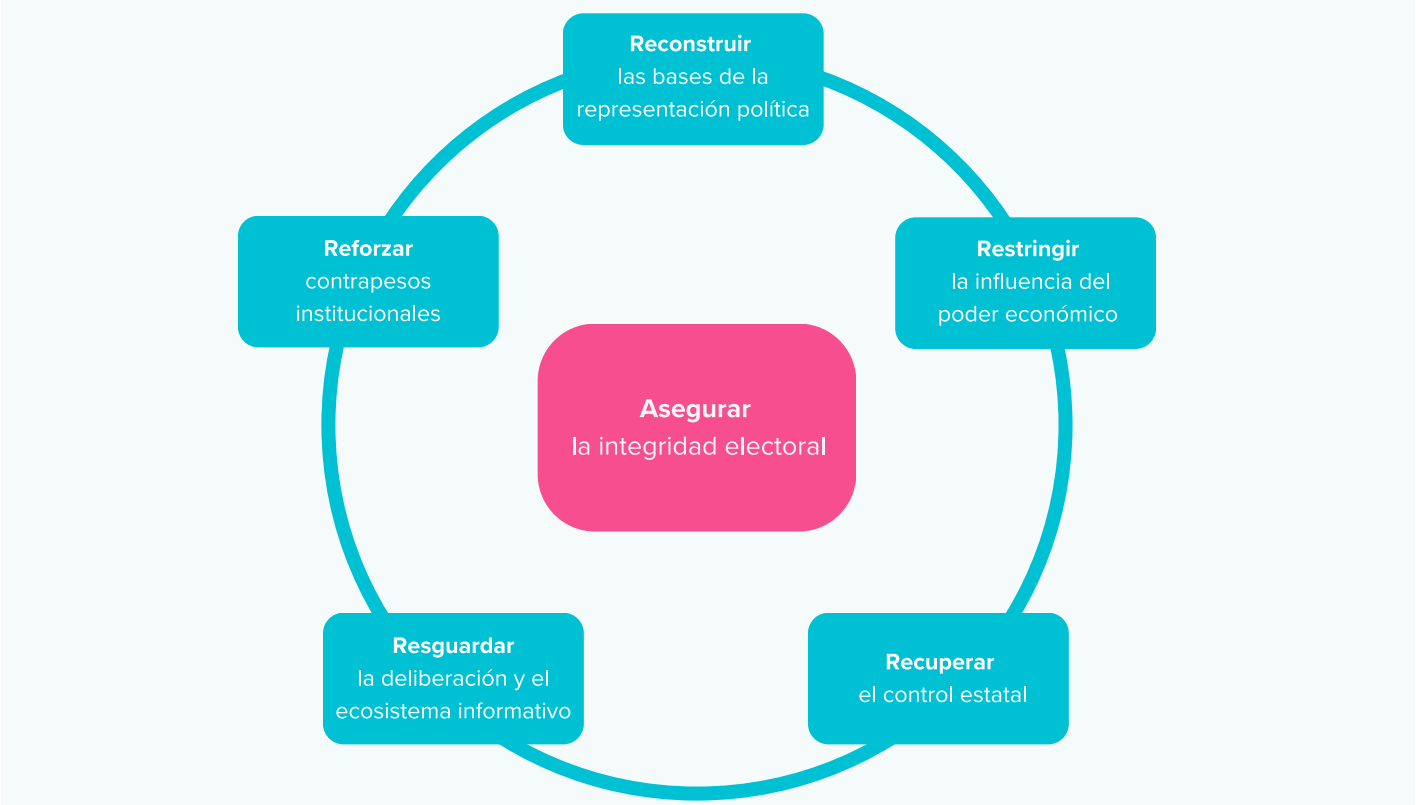
Bajo este marco, el capítulo se orienta por tres principios. Primero, una democracia que procesa el conflicto, capaz de representar y canalizar tensiones sociales de manera institucional y adaptativa. Segundo, una democracia con capacidad estatal, que pueda ejercer autoridad, hacer cumplir reglas, proveer servicios y limitar la captura de sus instituciones. Tercero, una democracia con resultados de desarrollo humano que refuercen su legitimidad, es decir, que traduzca la competencia política en mejoras tangibles en la vida de la población.

A partir de estos principios, el capítulo establece una prioridad estratégica y delimita ámbitos críticos de intervención. En primer lugar, subraya la urgencia de preservar condiciones mínimas de competencia política, especialmente en el ámbito electoral. En torno a este núcleo se identifican distintos nodos que remiten a un problema fundamental: la distribución de la influencia política dentro de la democracia. Diversas formas de poder —económico, coercitivo, informacional e institucional— se traducen en capacidades desiguales para incidir en las decisiones colectivas, alterando las condiciones de la competencia y limitando la capacidad de la democracia para representar y procesar el conflicto social de manera equitativa.

El objetivo es contribuir a una discusión sobre cómo intervenir en estos contextos, reconociendo que las transformaciones democráticas no ocurren únicamente por diseño institucional, sino a través de procesos políticos en los que la agencia de distintos actores resulta determinante. Este enfoque requiere partir de una comprensión clara del tipo de deterioro que enfrentan las democracias de la región y orientar la acción hacia aquellos ámbitos donde es posible incidir de manera más efectiva. También supone generar condiciones para

La democracia no puede sostenerse únicamente sobre reglas electorales; requiere capacidad estatal para implementar decisiones y generar resultados que refuercen su legitimidad.

Figura 10.1 **Asegurar y renovar la democracia: una prioridad estratégica y cinco nodos críticos**



Fuente: Elaboración propia.

la construcción de acuerdos, coaliciones y prioridades compartidas entre actores con intereses diversos.

Desde esta perspectiva, un punto de partida es la convocatoria a diálogos nacionales amplios, intencionales y multiactor que permitan discutir cómo reconectar los vértices del triángulo democracia, Estado y desarrollo.

10.2 Asegurar el núcleo de la democracia: integridad electoral y competencia política

Asegurar condiciones mínimas de competencia política constituye una prioridad estratégica para la democracia en ALC. Aunque la región ha logrado consolidar elecciones competitivas y alternancia en el poder, esta fortaleza convive hoy con procesos de erosión que afectan la equidad de la contienda y la credibilidad de sus resultados.

La integridad electoral constituye el núcleo estratégico de este desafío. No se limita al acto de votar, sino que abarca el conjunto de condiciones que hacen posible que la competencia política sea significativa: acceso equitativo a recursos, reglas claras, autoridades imparciales y aceptación de los resultados. Cuando estas condiciones se deterioran, la democracia puede persistir en su forma, pero pierde sustancia en su funcionamiento. Sin competencia efectiva, se debilita la capacidad del sistema político para procesar el conflicto social de manera institucional.

En este contexto, las autoridades electorales cumplen una función crítica. Su autonomía, capacidad técnica y credibilidad permiten sostener reglas de competencia incluso en entornos adversos. Cuando estas condiciones se debilitan —ya sea por las presiones políticas, los recortes discrecionales o las estrategias de deslegitimación— se erosiona uno de los pilares fundamentales de la democracia: la aceptación de los resultados (Przeworski, 2010; Schedler, 2013).

Los desafíos actuales no provienen de la ausencia de normas, sino de su erosión progresiva desde dentro de la propia democracia. Esta erosión se expresa en la pérdida de confianza en las autoridades electorales, en la proliferación de discursos de deslegitimación y en el avance del negacionismo electoral, que busca desacreditar preventivamente al árbitro incluso antes de que concluya el proceso.

La región ha visto estrategias de presión de los gobiernos electos orientadas a debilitar la autonomía de los organismos electorales. En distintos contextos, se han utilizado mecanismos como juicios políticos o recortes presupuestarios discrecionales para someter estas instituciones al control político, afectando los contrapesos que sustentan la competencia democrática (PNUD e IDEA Internacional, 2022).

Frente a esta tendencia, fortalecer la autonomía electoral exige una estrategia integral que combine blindajes institucionales, sociales y comunicacionales. En primer lugar, los marcos legales deben asegurar procesos de designación transparentes, basados en mérito técnico y con mandatos escalonados, para evitar la coincidencia con ciclos políticos. Asimismo, debe garantizarse un financiamiento mínimo, estable y oportuno, cuya indexación esté basada en criterios técnicos y no en decisiones discrecionales del gobierno de turno. Estos mecanismos de protección financiera y procedimental son la primera línea de defensa frente a las interferencias políticas.

Sin embargo, la independencia formal no basta si no se traduce en legitimidad social. Los organismos electorales deben construir relaciones de confianza con actores como organizaciones civiles, universidades y medios de comunicación, capaces de acompañar, vigilar y respaldar sus decisiones de manera informada (Schedler, 2013; IDEA Internacional, 2023). Es decir, la legitimidad de la autoridad electoral no se construye de manera aislada, sino en asociación con la sociedad civil organizada. La confianza no surge de la ausencia de crítica, sino de la apertura al escrutinio y la rendición de cuentas. Espacios institucionalizados de diálogo, como las Mesas de Gobernanza Electoral promovidas por el PNUD (2023), permiten construir consensos en torno a los procesos electorales, reducir la polarización y sostener un contexto de respeto a las autoridades.

A ello se suma una dimensión cada vez más central: la pedagogía pública. En entornos informativos fragmentados, la comunicación institucional pasiva resulta insuficiente. Explicar decisiones, procedimientos y resultados de manera accesible se vuelve una herramienta clave para sostener la confianza pública y contrarrestar las narrativas de fraude. Junto con ello, resulta fundamental fortalecer las capacidades para monitorear y contrarrestar la desinformación mediante alianzas con verificadores de hechos, plataformas digitales y medios.

En conjunto, estos elementos convergen en un objetivo central: mantener o en su caso reconstruir la confianza en la competencia política como un mecanismo legítimo de acceso al poder. Sin ella, la disputa política tiende a desplazarse fuera de los canales institucionales, incrementando la inestabilidad.

Asegurar este núcleo no agota la agenda democrática, pero sí define su condición de posibilidad. Sin condiciones mínimas de integridad electoral, otras dimensiones –como la capacidad estatal o la producción de resultados de desarrollo– se ven inevitablemente distorsionadas.

Asegurar el nucleo electoral no agota la agenda democrática, pero si define su condición de posibilidad. Sin condiciones mínimas de integridad electoral, otras dimensiones –como la capacidad estatal o la producción de resultados de desarrollo– se ven inevitablemente distorsionadas.

10.3 Organizar los desafíos para la acción: una lectura estratégica para renovar la democracia

El análisis presentado en este informe mostró que las democracias de ALC enfrentan tensiones persistentes asociadas a legados de baja calidad institucional, así como presiones emergentes. Este capítulo no busca reiterar ese diagnóstico, sino reorganizarlo con un propósito distinto: identificar cómo se estructuran estos problemas cuando se analizan desde la perspectiva de la acción. En contextos de alta complejidad institucional, la manera en que se ordenan los desafíos resulta determinante para orientar las respuestas.

En primer lugar, las limitaciones estructurales de la democracia en la región pueden leerse como una persistente desigualdad en la distribución de la influencia política. La desigualdad económica no solo afecta las condiciones materiales de vida, sino que se traduce en una capacidad desigual de incidir en las decisiones colectivas. A ello se suman barreras persistentes para la participación plena de grupos históricamente discriminados –como las mujeres y los pueblos indígenas– que limitan su capacidad efectiva de influencia.

Asimismo, los sistemas de partidos políticos presentan capacidades limitadas de intermediación, arraigo social y coherencia programática, viéndose con ello debilitadas sus capacidades para estructurar la competencia y canalizar las demandas sociales de manera sostenida. En este contexto, la representación no desaparece, pero se reconfigura hacia formas menos institucionalizadas, más personalizadas o episódicas –como liderazgos individualizados, movimientos coyunturales o canales informales de articulación– que, si bien pueden ampliar la inclusión simbólica en ciertos momentos, suelen operar bajo condiciones más inestables y desiguales.

Sobre estas bases operan presiones contemporáneas que no solo introducen nuevas tensiones, sino que amplifican y reconfiguran estas debilidades. La polarización política tensiona los canales de intermediación y dificulta la construcción de acuerdos; la expansión del crimen organizado introduce mecanismos de control territorial e influencia sobre procesos políticos; la transformación del ecosistema informativo altera las condiciones bajo las cuales se forma la opinión pública; y los desequilibrios medioambientales y los flujos migratorios reconfiguran las condiciones de vulnerabilidad, pertenencia y

acceso a derechos, con efectos sobre la capacidad de distintos grupos para participar e incidir en la vida política.

Más que operar de manera aislada, estas dinámicas interactúan entre sí y generan efectos acumulativos. Allí donde los sistemas de partidos políticos son más débiles, la polarización encuentra menos canales institucionales para ser procesada; donde la presencia estatal es limitada, el crimen organizado encuentra mayores espacios de expansión; y donde la confianza en las instituciones es baja, la desinformación adquiere mayor capacidad de incidencia. El resultado es una profundización de las distorsiones en la representación y la competencia política. Analizados desde la perspectiva de la acción, estos procesos pueden entenderse como mecanismos a través de los cuales se distorsiona la igualdad política. En todos los casos, lo que está en juego es cómo distintos tipos de poder –económico, coercitivo, informacional o institucional– se convierten en influencia política y bajo qué condiciones se ejerce. La pregunta relevante no es solo qué problemas enfrenta la democracia, sino a través de qué mecanismos se producen y, por tanto, dónde es posible intervenir con mayor efectividad.

Esta lectura permite identificar ámbitos específicos donde estas distorsiones se materializan de manera más directa. Estos ámbitos no constituyen una lista de problemas, sino puntos del sistema donde se concentra la capacidad de alterar la competencia política y la representación. Entre ellos destacan la debilidad de los sistemas de partidos políticos y la centralidad de liderazgos personalistas, la influencia del dinero en la política, la coerción ejercida por actores no estatales, la manipulación del ecosistema informativo y la concentración del poder en el ejecutivo. Aunque diversas en su origen, estas dinámicas comparten un efecto común: alteran la igualdad política y debilitan la capacidad de la democracia para representar y procesar de manera equitativa las preferencias ciudadanas.

En este sentido, organizar los desafíos no es solo un ejercicio analítico, sino una forma de identificar con mayor precisión dónde intervenir. A partir de esta estructura, el capítulo avanza hacia la definición de nodos críticos de intervención, entendidos como aquellos ámbitos donde acciones estratégicas pueden generar efectos sistémicos sobre el funcionamiento de la democracia.

10.4 De las presiones a los puntos de inflexión: intervenir en los nodos críticos

Esta lectura permite identificar ámbitos específicos donde las distorsiones en la igualdad política se materializan de manera más directa. Se trata de puntos del sistema donde se concentra la capacidad de modificar las reglas del juego democrático y donde resulta más efectivo intervenir.

En todos ellos, el problema central es cómo se distribuye la influencia política y bajo qué condiciones se ejerce. Actuar sobre estos ámbitos permite corregir distorsiones en la competencia política y avanzar en los principios que orientan este capítulo: fortalecer la capacidad de la democracia para procesar el conflicto de manera institucional, consolidar la capacidad del Estado para hacer cumplir las reglas y generar resultados de desarrollo humano que refuercen su legitimidad.

Sobre esta base, se identifican cinco nodos críticos de intervención donde se concentran las principales distorsiones en la distribución de la influencia política:

- la representación política y el funcionamiento de los sistemas de partidos políticos;
- la relación entre el poder económico y la política;
- El control territorial del Estado y el crimen organizado;
- el ecosistema informativo y la deliberación;
- y el equilibrio institucional entre poderes.

Estos nodos no agotan el problema, pero concentran dinámicas clave. Intervenir en ellos permite generar efectos que trascienden su ámbito inmediato, en una lógica de cambios progresivos y acumulativos.

10.4.1 Reconstruir las bases de la representación política

Reimaginar la democracia en ALC implica, en gran medida, reimaginar la representación política. En la región, este desafío enfrenta un obstáculo estructural: la debilidad de los partidos políticos como mecanismos de intermediación. Según Latinobarómetro (2025), apenas uno de cada siete ciudadanos confía en los partidos políticos, lo que los convierte en la institución democrática con menor nivel de legitimidad. Sin embargo, es precisamente en este eslabón más débil donde se encuentra una de las claves para corregir distorsiones en la igualdad política y fortalecer la capacidad de la democracia para representar y procesar las demandas sociales.

La evidencia comparada muestra que los partidos políticos son fundamentales para el funcionamiento de la democracia: canalizan el conflicto, articulan intereses diversos y sostienen la competencia política en el tiempo. Cuando fallan en esta función, la representación no desaparece, pero se fragmenta, se personaliza o se vuelve episódica, debilitando los vínculos entre la ciudadanía y las instituciones. En ALC, esta fragilidad tiene implicaciones profundas. Como señala Lupu (2025), la región presenta una paradoja persistente: mayorías ciudadanas que apoyan la reducción de la desigualdad, pero sistemas políticos que no logran traducir esas preferencias en decisiones públicas. Esta brecha indica que la desigualdad no es solo económica, sino también representativa.

Frente a este escenario, reconstruir la representación política requiere actuar sobre tres dimensiones complementarias: el arraigo social de los partidos políticos, su capacidad deliberativa y su resiliencia organizativa.

Arraigo social e inclusión
El primer desafío es reconstruir los vínculos sociales y territoriales de los partidos políticos. En muchos países de la región, las organizaciones partidarias han perdido arraigo en amplios sectores de la sociedad, como trabajadores informales, juventudes precarizadas, comunidades rurales o pueblos indígenas y afrodescendientes. Esta desconexión limita la capacidad del sistema político para canalizar demandas y contribuye a la percepción de que la política opera distante de las realidades cotidianas.

Revertir esta tendencia no implica únicamente ampliar la participación formal, sino reconstruir canales estables de representación social. Esto requiere fortalecer la presencia territorial de los partidos políticos, promover diagnósticos participativos que permitan traducir demandas locales en propuestas nacionales, e incorporar de manera sustantiva a los grupos históricamente subrepresentados en los procesos de decisión. Asimismo, implica establecer vínculos más estructurados con organizaciones de la sociedad civil –movimientos sociales, sindicatos, cooperativas y organizaciones comunitarias– que permitan articular agendas colectivas sin diluir su autonomía.

Como advierten Katz y Mair (2018), la desconexión entre partidos políticos y ciudadanía es una de las principales causas del deterioro de la confianza política. Recuperar esa conexión exige transformar a los partidos políticos en espacios más abiertos y permeables a las dinámicas sociales, capaces de procesar demandas diversas en contextos de alta fragmentación.

Partidos políticos deliberativos
El segundo eje consiste en fortalecer la calidad de los procesos internos de decisión. La democracia depende no solo de la competencia entre partidos políticos, sino también de cómo éstos organizan su vida interna. En muchos casos, la concentración del poder en élites partidarias ha limitado la renovación de liderazgos, debilitado la rendición de cuentas y reducido la capacidad de los partidos políticos para adaptarse a nuevas demandas.

Avanzar hacia partidos políticos más deliberativos implica institucionalizar reglas claras, transparentes y competitivas para la selección de dirigencias y candidaturas, así como promover espacios permanentes de discusión programática. Como sostienen Hazan y Rahat (2010), la democracia dentro de los partidos políticos es un componente esencial de la democracia entre partidos políticos. A su vez, reglas estables y oportunidades meritocráticas de ascenso interno generan incentivos para la formación de trayectorias políticas institucionalizadas y reducen la dependencia de liderazgos personalistas (Scarrow, 2015).

Más allá de los procedimientos formales, la deliberación interna permite mejorar la calidad de las decisiones políticas al incorporar información diversa y perspectivas territoriales. Partidos políticos más abiertos a la discusión programática no solo amplían la participación, sino que fortalecen su capacidad de articular consensos y responder a una ciudadanía cada vez más exigente y heterogénea.

Reglas claras y estables en los partidos políticos
El tercer eje se refiere a la capacidad de los partidos políticos para sostenerse en el tiempo como organizaciones estables, autónomas y coherentes. En la región, muchos partidos políticos presentan estructuras frágiles, alta volatilidad organizativa y una fuerte dependencia de liderazgos individuales (Levitsky, Loxton y Van Dyck *et al.*, 2016). Esta debilidad los hace más vulnerables a crisis internas, fragmentación y discontinuidad política.

Fortalecer la resiliencia partidaria implica invertir en capacidades organizativas, técnicas y programáticas, incluyendo equipos permanentes de formación política, investigación y planificación territorial. También requiere establecer normas claras para la sucesión de liderazgos y la resolución de conflictos internos, que permitan evitar rupturas recurrentes y consolidar trayectorias institucionales.

Asimismo, implica promover culturas organizativas basadas en reglas, responsabilidades compartidas y mecanismos internos de rendición de cuentas. Partidos políticos con mayor coherencia interna y continuidad organizativa están mejor preparados para sostener procesos de representación en el tiempo, reducir la volatilidad de la competencia política y fortalecer la estabilidad del sistema democrático.

Digitalización para la participación
La digitalización ofrece oportunidades relevantes para fortalecer estas tres dimensiones, pero no sustituye los desafíos estructurales de la representación. Integrada de manera adecuada, puede ampliar la participación, facilitar la deliberación y mejorar la rendición de cuentas. Herramientas como consultas abiertas, plataformas de discusión o sistemas de votación interna pueden reducir los costos de la interacción política y ampliar el acceso a los procesos partidarios (Gherghina, *et al.*, 2025).

El uso de datos y herramientas analíticas puede mejorar la capacidad de los partidos políticos para identificar demandas sociales y diseñar respuestas programáticas más precisas (Deseriis, 2020). Sin embargo, estos avances requieren marcos claros de gobernanza tecnológica, que incluyan transparencia algorítmica, protección de datos y mecanismos de auditoría independiente, para evitar la concentración del poder en actores tecnológicos o en liderazgos que controlan la infraestructura digital (Dommett, *et al.*, 2024; Chadwick *et al.*, 2016).

Fortalecer los partidos políticos no es un fin en sí mismo, sino una condición para mejorar el funcionamiento de la democracia. Partidos con mayor arraigo social, capacidad deliberativa y resiliencia organizativa pueden contribuir a estabilizar la competencia política, fortalecer la rendición de cuentas y reducir las distorsiones en la distribución de la influencia política.

En última instancia, reconstruir la representación política implica reestablecer los vínculos entre ciudadanía e instituciones, de modo que las preferencias sociales puedan traducirse de manera más efectiva en decisiones públicas. Esto no solo mejora la calidad de la democracia, sino que fortalece su capacidad para generar resultados de desarrollo humano y sostener su legitimidad en el tiempo.

10.4.2 Restringir la influencia del poder económico

La relación entre los recursos económicos y la política constituye uno de los principales mecanismos a través de los cuales se distorsiona la igualdad política en ALC. En contextos de alta desigualdad económica, los recursos financieros no solo condicionan la competencia electoral, sino que también influyen en la toma de decisiones públicas, ampliando las asimetrías en la capacidad de distintos actores para incidir en la vida política.

El problema no radica únicamente en la existencia de financiamiento político, sino en la forma en que éste se traduce en influencia. Cuando los sistemas de financiamiento son opacos, desiguales o insuficientemente regulados, el acceso a recursos económicos –en algunos casos de origen ilícito– puede alterar las condiciones de la competencia, debilitar la autonomía de los actores políticos y erosionar la legitimidad del sistema democrático. El financiamiento político opaco constituye una de las principales puertas de entrada para la captura del sistema político por intereses privados y criminales (Casas-Zamora, 2013).

Limitar la conversión del poder económico en influencia política requiere actuar sobre tres dimensiones complementarias: la equidad en la competencia, la transparencia del financiamiento y la integridad del ciclo político.

Equidad económica en la competencia política
Una primera línea de acción consiste en reducir las asimetrías en el acceso a recursos que afectan la competencia electoral. En muchos países de la región, los sistemas de financiamiento público son débiles, inestables o insuficientes, lo que incrementa la dependencia de los actores políticos respecto a fuentes privadas de financiamiento.

Avanzar hacia esquemas de financiamiento público más robustos, estables y transparentes permite reducir esta dependencia y establecer condiciones más equitativas de competencia (Casal Bértoa *et al.*, 2012). Estos mecanismos deben diseñarse de manera que incentiven la institucionalización de los partidos políticos y el cumplimiento de reglas, evitando al mismo tiempo la reproducción de ventajas estructurales entre actores políticos.

De forma complementaria, es necesario fortalecer los límites al gasto electoral y las regulaciones sobre financiamiento privado, incluyendo topes claros, prohibiciones específicas y mecanismos efectivos de supervisión. La equidad en la competencia no depende únicamente de las reglas formales, sino de la capacidad de hacerlas cumplir.

Transparencia y trazabilidad del financiamiento
Una segunda dimensión clave es la transparencia. La opacidad en el financiamiento político dificulta la rendición de cuentas y facilita la entrada de recursos ilícitos en la política. En la región, los marcos regulatorios suelen ser fragmentados y las capacidades de fiscalización limitadas (Álvarez *et al.*, 2021).

Fortalecer la trazabilidad del financiamiento implica avanzar hacia sistemas integrados de monitoreo que permitan seguir el flujo de recursos en tiempo real, desde su origen hasta su uso. El uso de herramientas digitales –plataformas abiertas, registros electrónicos y sistemas de auditoría automatizada– puede mejorar significativamente la capacidad de supervisión y reducir los espacios de opacidad.

La trazabilidad efectiva demanda desplazar el modelo de fiscalización contable tradicional hacia una inteligencia financiera proactiva. Esto implica el cruce automatizado de bases de datos entre órganos electorales, autoridades tributarias y unidades de inteligencia financiera para desarticular estructuras de beneficiarios finales y empresas fachada. La integridad del sistema depende de la capacidad estatal para detectar, en tiempo real, patrones de lavado de activos y financiamiento paralelo que suelen preceder a la captura de la contratación pública.

Conflicto de interés: financiamiento electoral y decisiones políticas
Más allá del momento electoral, el financiamiento político tiene efectos que se extienden a lo largo del ciclo de políticas públicas. En muchos casos, los recursos invertidos en campañas se traducen posteriormente en acceso privilegiado a decisiones públicas, contratos o regulaciones favorables.

Limitar estas dinámicas requiere fortalecer los controles sobre la relación entre financiamiento político y ejercicio del poder. Esto incluye mejorar la transparencia en la contratación pública, establecer reglas claras sobre conflictos de interés y regular los vínculos entre financistas y autoridades electas.

Asimismo, es necesario incorporar mecanismos de monitoreo post-electoral que permitan identificar la posible conversión de financiamiento en decisiones públicas. Como señalan diversas experiencias comparadas, la regulación del financiamiento político es más efectiva cuando abarca todo el ciclo político y no únicamente el período electoral.

Solo mediante una fiscalización inteligente, una equidad de recursos garantizada y una integridad que abarque todo el ciclo político será posible asegurar que el peso de la ciudadanía en las urnas no sea anulado por el peso de los recursos económicos en las sombras.

En conjunto, estas intervenciones buscan reducir la capacidad del dinero para distorsionar la competencia política y la toma de decisiones públicas. No se trata de eliminar el financiamiento, sino de establecer condiciones bajo las cuales los recursos económicos no determinen de manera desproporcionada quién compite, quién accede al poder y quién influye en las decisiones colectivas.

En última instancia, limitar la influencia del dinero en la política no es una cuestión técnica periférica, sino un imperativo para la supervivencia del pacto democrático en ALC. Mientras el poder económico pueda ser canjeado por decisiones públicas, la soberanía popular será una aspiración incompleta. La transición hacia una política menos dependiente del capital exige una arquitectura institucional que no solo castigue la opacidad, sino que rompa el ciclo de 'inversión y retorno' que caracteriza a la captura del Estado. Solo mediante una fiscalización inteligente, una equidad garantizada y una integridad que abarque todo el ciclo político será posible asegurar que el peso de la ciudadanía en las urnas no sea anulado por el peso de los recursos en las sombras.

10.4.3 Recuperar el control estatal

En diversos países de ALC, la expansión del crimen organizado ha reconfigurado no solo los mercados ilícitos, sino también las condiciones bajo las cuales se desarrolla la competencia política. En contextos donde actores no estatales ejercen control territorial, la política deja de operar exclusivamente a través de reglas institucionales y pasa a estar mediada por mecanismos de coerción, intimidación y captura. Esto introduce una distorsión fundamental en la democracia: la capacidad de influir en la vida política deja de depender únicamente de la participación ciudadana y pasa a estar condicionada por el control de la fuerza.

Este fenómeno no debe entenderse únicamente como un problema de seguridad pública, sino como un mecanismo que altera la igualdad política. Allí donde el Estado no logra garantizar condiciones mínimas de autoridad, la competencia electoral se ve afectada: candidatos pueden ser coaccionados o excluidos, votantes pueden enfrentar restricciones para ejercer sus derechos, y autoridades electas pueden operar bajo presiones externas. Como documenta la literatura reciente, el crimen organizado en la región ha evolucionado hacia formas más complejas de gobernanza criminal, combinando control territorial, penetración institucional y diversificación de actividades económicas (Dammert y Sampó, 2025; UNODC, 2023).

Estos procesos operan a través de tres mecanismos principales. En primer lugar, el control territorial permite a organizaciones criminales regular la vida social y política en determinadas áreas, definiendo quién puede participar y en qué condiciones. En segundo lugar, la cooptación institucional facilita la influencia sobre autoridades locales, fuerzas de seguridad y sistemas judiciales, debilitando los contrapesos formales. En tercer lugar, la combinación de recursos económicos ilícitos y coerción directa amplifica la capacidad de estos actores para incidir en procesos electorales y decisiones públicas (Lessing, 2017; Garzón, 2016). En conjunto, estos mecanismos transforman la competencia política en un proceso desigual, donde no todos los actores compiten bajo las mismas reglas.

Recuperar condiciones de competencia política en estos contextos requiere intervenciones que fortalezcan la capacidad del Estado, reduzcan la capacidad operativa del crimen organizado y protejan directamente los procesos políticos.

Estado presente y control efectivo del territorio
La primera línea de acción consiste en asegurar la capacidad del Estado para ejercer autoridad efectiva en el territorio. Esto implica no solo presencia institucional, sino la provisión sostenida y coordinada de seguridad, justicia y servicios públicos. La evidencia muestra que la presencia estatal fragmentada o intermitente tiende a ser rápidamente sustituida por formas de gobernanza criminal, mientras que intervenciones integrales y sostenidas tienen mayores probabilidades de alterar estos equilibrios (Arias, 2017; OCDE, 2019).

Fortalecer esta capacidad requiere mejorar la coordinación entre niveles de gobierno, profesionalizar las fuerzas de seguridad y garantizar la continuidad de las intervenciones en el tiempo. Asimismo, implica reducir la tolerancia a arreglos informales entre autoridades locales y actores criminales, que en muchos casos perpetúan esquemas de control territorial híbrido.

Estas intervenciones deben complementarse con acciones focalizadas en territorios estratégicos donde se concentra la capacidad operativa del crimen organizado. Puertos, fronteras, corredores logísticos y nodos urbanos constituyen espacios clave para el funcionamiento de los mercados ilícitos contemporáneos.

El fortalecimiento del control en estas áreas requiere enfoques interinstitucionales que combinen inteligencia, digitalización de procesos y análisis de riesgo en comercio exterior. La experiencia comparada muestra que mejoras en la gestión aduanera, la trazabilidad de mercancías y la coordinación entre agencias pueden reducir significativamente la capacidad logística de las redes criminales sin recurrir a intervenciones territoriales masivas (OCDE, 2019; Banco Mundial, 2020).

Capacidad reducida del crimen organizado
La segunda línea de acción se orienta a debilitar las capacidades que permiten al crimen organizado sostener su influencia. Esto requiere un enfoque estratégico que priorice la disrupción de mercados ilícitos, el seguimiento de flujos financieros y la identificación de nodos críticos en las cadenas de valor criminal.

El fortalecimiento de las unidades de inteligencia financiera y su articulación con autoridades judiciales y de seguridad es central para limitar la capacidad de estos actores de convertir recursos ilícitos en poder territorial y político (UNODC, 2023). Asimismo, las estrategias de intervención deben privilegiar acciones focalizadas sobre redes clave, en lugar de enfoques

indiscriminados que tienden a generar fragmentación y violencia sin reducir la capacidad estructural del crimen (Lessing, 2017).

Procesos políticos libres de violencia
Una tercera línea de acción, menos desarrollada en la región pero fundamental desde una perspectiva democrática, consiste en proteger directamente las condiciones bajo las cuales se desarrolla la competencia política. Esto incluye mecanismos de protección para candidatos y actores políticos en contextos de alto riesgo, sistemas de monitoreo electoral con enfoque territorial y protocolos específicos para identificar e intervenir en situaciones de coacción o captura.

Asimismo, es necesario fortalecer las capacidades de las autoridades electorales para operar en contextos de inseguridad, incluyendo coordinación con fuerzas de seguridad y mecanismos de alerta temprana. La integridad electoral no depende únicamente de reglas formales, sino de la capacidad de garantizar que éstas puedan ejercerse en condiciones de libertad (IDEA Internacional, 2022).

En conjunto, estas intervenciones apuntan a restablecer condiciones mínimas de competencia política en contextos donde la coerción y el control territorial han alterado las reglas del juego democrático. No se trata únicamente de reducir la violencia, sino de garantizar que la participación política pueda ejercerse sin coerción y que las decisiones colectivas no dependan actores que operan fuera del marco institucional.

Recuperar estas condiciones es fundamental para restablecer la igualdad política y fortalecer la legitimidad democrática. Allí donde el Estado logra garantizar que la competencia política se desarrolle bajo reglas comunes se abren espacios para que otros mecanismos de representación, deliberación y desarrollo puedan operar de manera efectiva. Sin estas condiciones mínimas, la democracia corre el riesgo de persistir formalmente, pero vaciarse en su funcionamiento sustantivo.

10.4.4 Resguardar la deliberación y el ecosistema informativo

La calidad de la democracia no depende únicamente de las reglas que organizan la competencia política, sino también de las condiciones bajo las cuales se forman las preferencias ciudadanas. En ALC, estas condiciones se han deteriorado de manera significativa. La fragmentación social, la reciente polarización extrema y la transformación del ecosistema informativo a partir de nuevas tecnologías digitales han debilitado la capacidad de las sociedades para sostener una deliberación pública basada en reconocimiento mutuo y referencias compartidas.

En este contexto, el problema no es la existencia del conflicto –inherente a sociedades plurales– sino la dificultad para procesarlo dentro de marcos que permitan integrar diferencias. La esfera pública de la región –ese espacio físico y digital donde se recrean las preferencias ciudadanas– refleja una sociedad marcada por la desconfianza, la ansiedad y el antagonismo entre grupos (Rodríguez-Solórzano, 2026). Cuando no existen condiciones seguras para expresar disenso, ni un mínimo de hechos compartidos, la conversación pública tiende a deslegitimar al interlocutor, erosionando la confianza sobre la que descansa la legitimidad democrática (PNUD, 2025a; Waisbord, 2018; Mitchelstein, *et al.*, 2016).

Proteger la deliberación implica, por tanto, actuar simultáneamente sobre el ecosistema informativo, los espacios de interacción pública, las mediaciones sociales y las condiciones del espacio cívico.

Base común de hechos
Como se discute en el Capítulo 5, el núcleo de este desafío radica en la erosión de una base de información que se pueda considerar factual. La expansión de la desinformación y la circulación de contenidos sintéticos generados por IA –como *deepfakes* y textos automatizados que mimetizan la veracidad– han exacerbado la manipulación informativa. Estas herramientas, sumadas a dinámicas algorítmicas que priorizan la viralidad sobre la exactitud, han fragmentado el espacio público en microesferas cerradas, donde el diálogo es sustituido por la confirmación de sesgos (Cinelli *et al.*, 2021; PNUD, 2025a).

La pérdida de referencias compartidas debilita la capacidad de sostener una conversación democrática significativa. Cuando los hechos dejan de ser objeto de consenso mínimo, el debate público se desancla de la realidad y las instituciones pierden legitimidad como mediadoras del conflicto. La desinformación no solo afecta la calidad del voto o del debate político, sino también decisiones cotidianas en ámbitos como la salud o la economía, reproduciendo desigualdades y erosionando la cohesión social (UNESCO, 2023; PNUD, 2025a).

Reconstruir este terreno común implica fortalecer la integridad del ecosistema informativo, entendida como la capacidad colectiva de producir, distribuir y consumir información verificada, transparente y orientada al bien público. Ello requiere una acción coordinada en varios frentes.

En primer lugar, es necesario avanzar en la transparencia y rendición de cuentas de las plataformas digitales. La transparencia algorítmica –es decir, la apertura de los criterios que determinan la recomendación, segmentación y moderación de contenidos– es fundamental para detectar sesgos y prevenir manipulaciones. Asimismo, permitir el acceso a datos para investigación independiente de los algoritmos y establecer mecanismos de apelación frente a decisiones de moderación contribuye a equilibrar la libertad de expresión con la protección frente a daños digitales. Estos instrumentos

permiten identificar y corregir dinámicas de desinformación sin otorgar a las plataformas un poder discrecional excesivo sobre el contenido que circula en el espacio público (UNESCO, 2023; PNUD, 2024a).

En segundo lugar, resulta indispensable fortalecer el periodismo de interés público. En la región, medios independientes y redes de verificación –como LatamChequea, Verificado o Colombiacheck– han demostrado que la cooperación entre periodistas, academia y sociedad civil puede contrarrestar la desinformación cuando existen protocolos de corrección, trazabilidad y respaldo institucional (UNESCO, 2023). Sostener estas iniciativas requiere modelos de financiamiento plurales y estables que garanticen su independencia editorial.

En tercer lugar, la alfabetización digital e informacional debe convertirse en una política pública central. La capacidad de evaluar críticamente la información es la primera línea de defensa frente a la desinformación. Integrar esta alfabetización en sistemas educativos y programas comunitarios permite fortalecer la autonomía ciudadana sin imponer uniformidad de opiniones (UNESCO, 2023; PNUD, 2025a).

Finalmente, es necesario reducir las desigualdades informativas. La desinformación afecta de manera desproporcionada a quienes enfrentan carencias materiales y digitales. Cerrar estas brechas requiere estrategias de inclusión digital que combinen infraestructura, habilidades y apoyo a medios comunitarios e interculturales, ampliando el acceso a información relevante en contextos locales (PNUD, 2024b).

Crear condiciones para procesar el desacuerdo

La deliberación democrática no depende únicamente de la información, sino también de la existencia de espacios donde el conflicto pueda procesarse de manera constructiva. La evidencia muestra que los procesos deliberativos estructurados –con reglas claras, facilitación profesional y acceso a información equilibrada– pueden reducir la polarización afectiva y aumentar la disposición al compromiso (Fishkin *et al.*, 2021; OCDE, 2020; Caluwaerts *et al.*, 2023).

En ALC, diversas experiencias han demostrado el potencial de estos mecanismos. El presupuesto participativo en Porto Alegre y los cabildos constitucionales en Chile evidencian cómo la deliberación institucionalizada puede traducirse en mayor confianza cívica y sentido de pertenencia (Banco Mundial, 2003; Consejo Ciudadano de Observadores, 2017; PNUD, 2024b). De manera similar, instancias como el Consejo Económico y Social de República Dominicana o los procesos de mediación impulsados por Defensorías del Pueblo han mostrado que es posible canalizar el antagonismo hacia acuerdos sostenibles (CES-RD, 2024; Defensoría del Pueblo del Perú, 2025).

Estos procesos son más efectivos cuando están vinculados a la toma de decisiones. Cuando las recomendaciones deliberativas inciden en políticas públicas, no solo mejora la calidad de la deliberación, sino que se amplía la agencia ciudadana y se fortalece la legitimidad democrática.

Mediaciones sociales y reconstrucción de la confianza

La deliberación no ocurre únicamente en espacios institucionalizados, sino también a través de mediaciones sociales que conectan grupos, territorios y experiencias. En contextos de alta fragmentación, estas mediaciones –organizaciones comunitarias, universidades, medios locales, movimientos sociales– son infraestructuras esenciales para sostener el diálogo democrático (OCDE, 2022; PNUD, 2024b).

Fortalecer estas mediaciones implica garantizar su sostenibilidad, proteger su autonomía y promover su articulación con instituciones públicas. Asimismo, el contacto intergrupal en contextos colaborativos –por ejemplo, en proyectos comunitarios o ambientales– puede reducir prejuicios y fortalecer la cooperación (PNUD, 2025a).

La reconexión social también requiere ampliar la pluralidad de voces en la esfera pública. Garantizar la inclusión comunicativa implica fortalecer la representación de grupos históricamente marginados en los medios y en el debate público. Experiencias documentadas muestran que los medios comunitarios e interculturales pueden fortalecer la confianza social y reducir la conflictividad cuando cuentan con condiciones adecuadas de sostenibilidad (UNESCO, 2023).

Espacio cívico abierto

Finalmente, la deliberación requiere un entorno donde las libertades de expresión, asociación y reunión estén garantizadas. En la región, el estrechamiento del espacio cívico –a través de restricciones legales, acoso y estigmatización– ha reducido la pluralidad de voces y debilitado los contrapesos democráticos (CIVICUS, 2023; PNUD, 2024b).

Proteger este espacio implica garantizar condiciones de seguridad para periodistas y activistas, evitar la criminalización del disenso y facilitar mecanismos de financiamiento plural para la sociedad civil (UNESCO, 2023; OCDE, 2022). En el entorno digital, también requiere avanzar hacia estándares de gobernanza que equilibren libertad de expresión y protección frente a daños.

Deliberación para la democracia

En conjunto, estas intervenciones buscan restablecer las condiciones bajo las cuales la deliberación democrática puede operar. No se trata de eliminar el desacuerdo, sino de asegurar que éste pueda procesarse sobre una base compartida de hechos, en entornos donde los interlocutores sean reconocidos como legítimos.

Cuando estas condiciones se debilitan, la democracia pierde su capacidad de transformar conflicto en decisiones colectivas. Cuando se fortalecen, el desacuerdo se convierte en una fuente de legitimidad, aprendizaje y resiliencia colectiva. Proteger el ecosistema informativo y las condiciones de la deliberación pública es, en última instancia, proteger la capacidad misma de la democracia para funcionar.

10.4.5 Reforzar contrapesos institucionales

Las democracias de ALC han demostrado una notable capacidad de resistencia, pero enfrentan un patrón recurrente de deterioro: la concentración progresiva del poder en el ejecutivo y el debilitamiento de los contrapesos institucionales. Este proceso no suele manifestarse mediante rupturas abruptas, sino a través de cambios graduales que alteran las reglas de la competencia política desde dentro del propio sistema.

Cuando los equilibrios institucionales se erosionan, la competencia deja de desarrollarse bajo condiciones equitativas. El acceso desigual a recursos estatales, la utilización estratégica de normas e instituciones y la subordinación de órganos de control generan ventajas sistemáticas para quienes detentan el poder. En este contexto, la distorsión no proviene únicamente de factores externos –como el dinero o la coerción– sino del uso del propio Estado como instrumento de influencia política.

Este fenómeno ha sido ampliamente documentado en la literatura comparada como una forma de erosión democrática gradual, en la que los mecanismos formales de la democracia se mantienen, pero su funcionamiento sustantivo se debilita (Levitsky y Ziblatt, 2018; Przeworski, 2019; Bermeo, 2016). El riesgo principal no es necesariamente el colapso del régimen, sino su vaciamiento progresivo.

Limitar la concentración del poder y restablecer el equilibrio institucional requiere actuar sobre tres dimensiones complementarias: la autonomía de los contrapesos, las reglas de uso del poder estatal y la integridad del entorno electoral.

Contrapesos institucionales eficaces

Una primera línea de acción consiste en garantizar la independencia efectiva de instituciones clave como el poder judicial, los órganos electorales, las entidades de fiscalización y los organismos de control. En muchos países de la región, estas instituciones enfrentan presiones políticas, limitaciones presupuestarias o mecanismos de designación que comprometen su autonomía.

Fortalecer estos contrapesos implica revisar los procesos de nombramiento para asegurar su transparencia y pluralidad, establecer garantías de estabilidad en los cargos y dotar a estas instituciones de recursos suficientes para cumplir sus funciones. La autonomía no es únicamente una condición formal, sino una capacidad efectiva de actuar sin interferencias indebidas.

Asimismo, resulta fundamental proteger a estas instituciones frente a intentos de captura o deslegitimación, incluyendo narrativas que buscan erosionar la confianza pública en su funcionamiento. Sin confianza en los árbitros, la competencia democrática pierde credibilidad.

Poder estatal restringido para la competencia política

Una segunda dimensión clave consiste en establecer límites claros al uso de recursos públicos con fines políticos. El acceso al aparato estatal otorga ventajas significativas a quienes ejercen el poder y, sin controles adecuados, éstas pueden traducirse en una competencia desigual.

Esto incluye regular el uso de programas sociales, comunicación gubernamental y recursos administrativos durante procesos electorales, así como fortalecer los mecanismos de supervisión y sanción frente a su uso indebido. También implica establecer normas claras sobre conflictos de interés y uso de información privilegiada.

La igualdad política no solo depende de limitar la influencia del dinero privado, sino también de evitar que el poder público se convierta en una fuente desproporcionada de ventaja política.

El equilibrio institucional depende, en última instancia, de la existencia de procesos electorales confiables. En la región, los sistemas electorales han sido una de las principales fortalezas de la democracia, pero enfrentan crecientes presiones, incluyendo cuestionamientos a su legitimidad, intentos de captura institucional y narrativas de fraude (ver sección 10.2).

Proteger la integridad electoral implica fortalecer la autonomía de las autoridades electorales, garantizar la transparencia de los procesos y promover mecanismos de verificación y auditoría independientes. Asimismo, requiere desarrollar estrategias de comunicación pública que permitan contrarrestar la desinformación y reforzar la confianza ciudadana en los resultados.

Equilibrio para la estabilidad democrática

En última instancia, el equilibrio institucional no es solo un arreglo organizativo, sino una condición para la estabilidad de la democracia. Una democracia puede sostenerse en su forma mínima sobre la aceptación de la derrota electoral por parte de quienes detentan el poder. Sin embargo, esta condición es intrínsecamente frágil si depende exclusivamente de la voluntad de los actores. La arquitectura de las democracias constitucionales busca precisamente evitar esta fragilidad, mediante la distribución del poder y la existencia de contrapesos que obliguen al cumplimiento de las reglas.

Sin estos mecanismos, la democracia se convierte en un arreglo contingente, basado en la disposición del poder mayoritario a autolimitarse. Como ha señalado la literatura, en ausencia de controles efectivos, los regímenes pueden derivar en formas delegativas o erosionarse gradualmente desde dentro, manteniendo sus formas pero debilitando su funcionamiento sustantivo (O'Donnell, 1994; Przeworski, 2010). En este sentido, la democracia sin contrapesos puede existir en términos formales, pero su supervivencia depende de condiciones inestables: cuando desaparece la voluntad de respetar las reglas, desaparece también la democracia, sin necesidad de una ruptura abrupta.

Preservar el equilibrio institucional es, por tanto, preservar la incertidumbre democrática: la posibilidad real de alternancia en el poder y de que las decisiones colectivas reflejen, de manera efectiva, las preferencias de la ciudadanía. Sin esta incertidumbre, la competencia pierde sentido y la democracia se vacía, aun cuando sus formas permanezcan intactas.

10.5 Hacia un Estado para la democracia y el desarrollo humano

El principal desafío de la democracia en ALC no radica únicamente en sus déficits institucionales, sino en la desconexión persistente entre democracia, Estado y desarrollo. En muchos países de la región, estos tres ámbitos operan de manera desarticulada: la competencia política no se traduce en decisiones efectivas, el Estado no logra implementar políticas de manera consistente y los resultados de desarrollo no refuerzan la legitimidad del sistema democrático.

Superar esta desconexión requiere avanzar hacia una concepción integrada de la democracia, en la que la competencia política, la capacidad estatal y los resultados de desarrollo se refuercen mutuamente. No hay democracia que perdure sin un Estado capaz de implementar decisiones y hacer cumplir reglas, ni Estado que pueda sostener su legitimidad sin traducir su acción en mejoras tangibles en la vida de la población.

A partir de esta perspectiva, esta sección plantea una reflexión sobre el tipo de Estado que requiere la democracia en la región para sostener estos procesos y convertirlos en trayectorias de cambio duraderas.

10.5.1 Conectar el tríangulo democracia, desarrollo humano y Estado

La relación entre democracia y desarrollo humano es estrecha y bidireccional. En principio, el fortalecimiento de la democracia debería impulsar avances mejor distribuidos en el desarrollo humano, mientras que mejoras sostenidas en las condiciones de vida deberían ampliar la capacidad de la ciudadanía para participar, deliberar y utilizar las instituciones democráticas.

Sin embargo, en ALC esta relación opera de manera incompleta y fragmentada. Como se ha documentado en este informe, los Estados de la región combinan rasgos patrimoniales y profesionales con capacidades funcionales desiguales y una presencia territorial fragmentada. Esta heterogeneidad institucional limita su capacidad para garantizar derechos, hacer cumplir reglas y responder de manera consistente a las demandas sociales (PNUD, 2025; O'Donnell, 2010; Mazzuca y Munck, 2020).

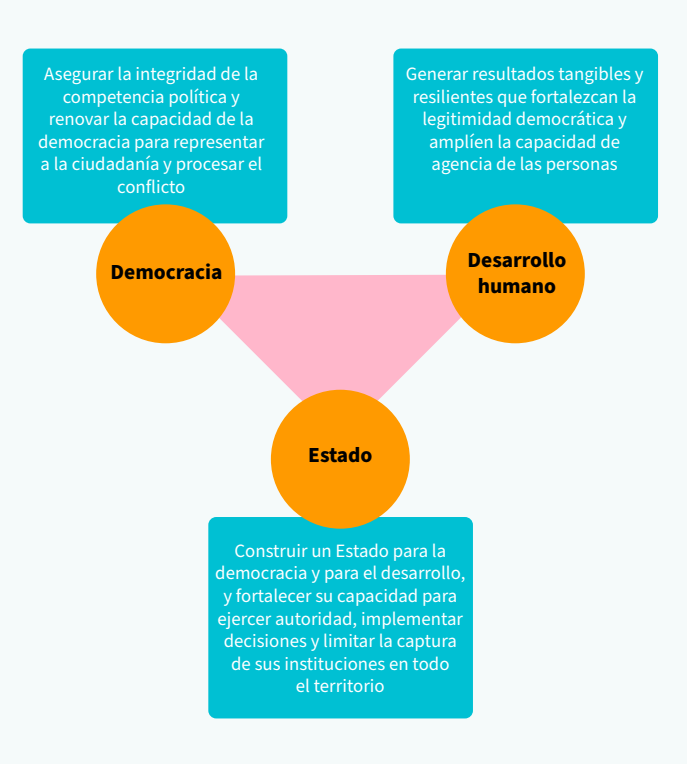
En este contexto, la competencia política no siempre se traduce en decisiones efectivas; las decisiones no siempre se implementan; y la implementación no necesariamente genera resultados que refuercen la legitimidad democrática. Esta desconexión produce un efecto acumulativo: cuando la democracia no logra traducirse en mejoras tangibles, la ciudadanía comienza a cuestionar no solo a los gobiernos, sino al propio sistema. Cuando el Estado no logra ejercer autoridad o garantizar condiciones básicas de equidad, se abren espacios para la captura, la informalidad o la coerción privada. Y cuando el desarrollo no se percibe como resultado de procesos democráticos, se debilita el vínculo entre ciudadanía e instituciones.

En este sentido, el problema central no es la debilidad de cada dimensión por separado, sino la ausencia de una articulación funcional entre ellas.

Desde esta perspectiva, avanzar hacia una concepción integrada de la democracia implica que la competencia política, la capacidad estatal y los resultados de desarrollo se refuercen mutuamente en lugar de operar en paralelo.

En primer lugar, una democracia que procesa el conflicto. Esto implica reconocer que el conflicto es inherente a sociedades plurales, pero que su valor depende de la existencia de mecanismos institucionales capaces de canalizarlo. La democracia no elimina tensiones; las organiza. Sin esta capacidad, el conflicto tiende a expresarse por fuera de las instituciones, debilitando su legitimidad y eficacia.

Figura 10.2 Renovar los vínculos entre democracia, desarrollo humano y Estado



Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, un Estado con capacidad para implementar decisiones, hacer cumplir reglas y limitar la captura de sus instituciones. La democracia no puede sostenerse únicamente sobre la existencia de elecciones competitivas o normas formales; requiere un aparato estatal capaz de dar contenido efectivo a esas reglas. Sin esta capacidad, la competencia política se vuelve un proceso simbólico, desconectado de la capacidad de gobernar.

En tercer lugar, resultados de desarrollo humano que refuercen la legitimidad del sistema democrático. La competencia política solo adquiere sentido si se traduce en mejoras tangibles en la vida de la población. Cuando esto no ocurre, la democracia pierde su capacidad de generar adhesión y se vuelve vulnerable a alternativas que prometen eficacia sin garantías.

No hay democracia que perdure sin Estado capaz, ni Estado que pueda sostener su legitimidad sin traducir su acción en resultados de desarrollo. Esta interdependencia no es normativa, sino funcional: cada dimensión depende de las otras para sostenerse en el tiempo.

10.5.2 Un Estado para la democracia

La capacidad del Estado es una condición fundamental para el funcionamiento de la democracia, no solo como estructura normativa, sino como sistema operativo. Las decisiones que emergen de la competencia política requieren ser implementadas de manera efectiva, consistente y equitativa. Sin esta capacidad, la democracia pierde su dimensión performativa.

Un primer componente crítico es el equilibrio entre control político y autonomía administrativa. Como plantea la literatura clásica (Wilson, 1887; Weber [1922] 2014), un Estado democrático requiere que los gobernantes electos tengan la capacidad de orientar la acción pública, pero también que la administración cuente con profesionalización suficiente para resistir presiones indebidas y garantizar continuidad. En ALC, este equilibrio suele ser inestable: la politización excesiva debilita capacidades técnicas, mientras que la autonomía sin control puede derivar en inercia o captura burocrática (Chudnovsky, 2017; Munk, 2024; Panizza, *et al.*, 2022; CLAD, 2003, 2006).

Un segundo componente es la presencia efectiva del Estado en el territorio. La democracia requiere que los derechos políticos y civiles sean garantizados de manera homogénea, pero en la región persisten importantes brechas territoriales. En amplias zonas, la presencia estatal es parcial, intermitente o de baja calidad, lo que limita la capacidad de ejercer derechos y distorsiona la competencia política (PNUD, 2025; O'Donnell, 2010). La desigualdad territorial no solo es un problema de desarrollo, sino una distorsión de la igualdad política.

Un tercer componente es la capacidad del sistema de justicia para garantizar el cumplimiento de las reglas. La relación entre democracia y justicia es estructuralmente tensa: la primera expresa la voluntad mayoritaria, mientras que la segunda establece límites a su ejercicio. Sin embargo, esta tensión es constitutiva de la democracia. En la región, la persistencia de altos niveles de impunidad, junto con problemas de acceso y confianza, debilita esta función (CDHNU, 2005; Le Clercq *et al.*, 2025; Latinobarómetro, 2025). Sin justicia efectiva, las reglas pierden credibilidad y la competencia política se vuelve asimétrica.

Estas capacidades no son accesorias: configuran las condiciones bajo las cuales la democracia puede operar como sistema de reglas efectivas y no solo como procedimiento formal.

10.5.3 Un Estado para el desarrollo humano

La legitimidad de la democracia depende también de la capacidad del Estado para producir resultados. Esta relación es particularmente evidente en contextos de alta desigualdad y vulnerabilidad, donde la ciudadanía evalúa el sistema no solo por sus procedimientos, sino por sus efectos.

En este contexto, el desarrollo humano resiliente requiere Estados capaces de operar en entornos de alta incertidumbre. La región enfrenta dinámicas complejas —crisis económicas, transformaciones tecnológicas, cambio climático, migraciones— que exigen capacidades de anticipación, adaptación y respuesta (Acemoglu y Robinson *et al.*, 2012; Zhang *et al.*, 2022). La resiliencia institucional no se limita a resistir crisis, sino a aprender de ellas y ajustar las respuestas.

Esto implica fortalecer mecanismos de coordinación interinstitucional, tanto horizontal como vertical, que permitan alinear políticas y evitar fragmentación. La evidencia muestra que los Estados que logran articular distintos niveles de gobierno y sectores pueden responder de manera más efectiva a desafíos complejos (PNUD, 2025a; Simeon *et al.*, 2024).

Asimismo, la capacidad territorial es central. La persistencia de enclaves institucionales de baja calidad limita al Estado para garantizar oportunidades equitativas (Mazzuca y Munck, 2020; PNUD, 2025b). El desarrollo humano no puede sostenerse en contextos donde la presencia estatal es desigual o discontinua.

El fortalecimiento de estas capacidades requiere inversión sostenida en profesionalización del sector público, desarrollo de centros de gobierno capaces de coordinar estratégicamente, y uso de tecnologías digitales que mejoren la eficiencia y la transparencia (PNUD y CLAD, 2024; PNUD, 2024a). Asimismo, la capacidad fiscal constituye una condición habilitante: sin recursos suficientes, el Estado no puede cumplir sus funciones ni sostener políticas de largo plazo (Holmes y Sunstein, 2011).

Finalmente, la capacidad de aprendizaje institucional es clave. Las políticas públicas deben ser evaluadas, ajustadas y adaptadas continuamente. En contextos complejos, la rigidez

institucional es una desventaja. La resiliencia democrática depende, en parte, de la capacidad del Estado para corregir su propio curso.

10.5.4 Coherencia y sostenibilidad: capacidades y resultados integrados

Las capacidades estatales solo producen efectos cuando operan de manera articulada. La fragmentación institucional, la discontinuidad de políticas y la falta de coordinación reducen el impacto de las intervenciones y debilitan la confianza ciudadana.

La coherencia implica alinear objetivos, instrumentos y actores en torno a prioridades comunes. Esto requiere fortalecer la coordinación interinstitucional, establecer mecanismos de seguimiento y garantizar continuidad más allá de ciclos políticos. La sostenibilidad, por su parte, implica la capacidad de mantener políticas en el tiempo, adaptándolas a contextos cambiantes sin perder dirección.

En este sentido, la resiliencia de un Estado para el desarrollo incluye la capacidad de absorber *shocks*, adaptarse a nuevas condiciones y mantener funciones esenciales. La existencia de redundancias institucionales —mecanismos de respaldo y coordinación— puede contribuir a esta estabilidad en contextos de incertidumbre (PNUD, 2025a; Brunnermeier, 2021).

Una arquitectura institucional sólida es condición necesaria, pero no suficiente, para la vitalidad democrática. Las reglas garantizan la posibilidad de la competencia y la alternancia; las capacidades estatales le dan contenido a esa promesa.

Una democracia puede elegir, pero no necesariamente gobernar bien. De poco sirve contar con contrapesos si el Estado no logra implementar decisiones o estar presente en el territorio. Cuando el Estado no cumple, la democracia se vacía de contenido.

En última instancia, la estabilidad democrática no puede depender únicamente de la voluntad de los actores de respetar las reglas. Requiere un entramado institucional que haga posible su cumplimiento. No hay democracia que perdure sin Estado capaz, ni Estado legítimo sin resultados de desarrollo. Las reglas sostienen la competencia; las capacidades sostienen la promesa.

10.6 De la propuesta a la práctica: agencia, coaliciones y ventanas de oportunidad

Definir el tipo de Estado que requiere la democracia es una condición necesaria, pero no suficiente. La implementación de estas transformaciones depende de procesos políticos concretos, en los que intervienen actores con capacidades, incentivos y restricciones específicas. En este terreno, las reformas no se activan automáticamente a partir de diagnósticos

La democracia sin contrapesos puede existir en términos formales, pero su supervivencia depende de condiciones frágiles: cuando desaparece la voluntad de respetar las reglas, desaparece también la democracia, sin necesidad de una ruptura abrupta.

o recomendaciones, sino que emergen de la interacción entre agencia, coaliciones y oportunidades políticas.

La identificación de ámbitos críticos de intervención –como los desarrollados en las secciones anteriores– no se traduce por sí sola en cambios efectivos. En contextos donde los equilibrios institucionales son frágiles, las capacidades estatales desiguales y los intereses en disputa intensos, las reformas enfrentan resistencias, bloqueos y efectos no previstos. Por ello, comprender cómo se producen los cambios es tan importante como identificar dónde intervenir.

Las transformaciones institucionales requieren actores que las impulsen. La agencia es el punto de partida de cualquier proceso de cambio: sin actores que identifiquen oportunidades, asuman costos y movilicen recursos, las reformas no ocurren. Esta agencia puede adoptar distintas formas. Incluye liderazgos políticos capaces de promover agendas de reforma, pero también burocracias que impulsan cambios desde dentro del Estado, actores judiciales que redefinen reglas, organizaciones de la sociedad civil que generan presión o conocimiento, e incluso coaliciones territoriales que articulan demandas específicas. En muchos casos, el cambio no proviene de un solo actor, sino de la interacción entre varios. Sin embargo, la agencia opera bajo restricciones: los actores enfrentan incentivos electorales, limitaciones institucionales, asimetrías de poder y riesgos políticos. El liderazgo relevante en estos contextos no es únicamente el que define una visión, sino el que logra traducirla en estrategias viables, construir apoyos y sostener procesos en entornos adversos.

Ningún actor, por sí solo, puede transformar estructuras complejas. Las reformas sostenidas requieren la construcción de coaliciones que articulen intereses diversos en torno a objetivos comunes. Estas coaliciones suelen ser heterogéneas y contingentes, integrando actores estatales y no estatales, distintos niveles de gobierno y organizaciones con motivaciones divergentes. Su cohesión no depende necesariamente de consensos amplios, sino de la capacidad de sostener acuerdos mínimos que permitan avanzar en agendas específicas. Como sugiere la literatura sobre coaliciones de política pública, el cambio institucional depende de la capacidad de actores con visiones compartidas de coordinarse en el tiempo y sostener estrategias en contextos de alta incertidumbre (Sabatier, 1988). En este sentido, la viabilidad de las reformas depende menos de su coherencia técnica que de su capacidad de generar alineamientos políticos suficientes. Esto implica identificar puntos de convergencia, gestionar conflictos y distribuir costos y beneficios de manera políticamente sostenible.

Las reformas no ocurren en cualquier momento. La evidencia muestra que los cambios institucionales tienden a concentrarse en momentos de reconfiguración política, cuando se alteran los equilibrios existentes y se abren espacios para la acción. Estos procesos han sido descritos como "ventanas de oportunidad", en las que la convergencia entre problemas, soluciones disponibles y condiciones políticas permite avanzar en agendas previamente bloqueadas (Kingdon, 1995). Crisis económicas, cambios de gobierno, escándalos públicos o conflictos sociales pueden generar estas ventanas, ampliando temporalmente el margen de maniobra de los actores reformistas. Sin embargo, las oportunidades no garantizan resultados: su aprovechamiento depende de la existencia de actores preparados, de propuestas previamente desarrolladas y de la capacidad de articular coaliciones en tiempos limitados.

En este contexto, la polarización política –frecuentemente entendida como un factor de erosión democrática– también puede desempeñar un papel ambivalente en los procesos de cambio. Si bien niveles elevados de polarización pueden dificultar la cooperación y debilitar la confianza, también pueden visibilizar tensiones estructurales, activar la participación política y generar presiones para la transformación institucional. Los momentos de alta conflictividad pueden coincidir con la apertura de ventanas de oportunidad, en la medida en que alteran equilibrios existentes, movilizan actores y reconfiguran agendas públicas (Kingdon, 1995; PNUD, 2024a). En estos contextos, el conflicto deja de ser únicamente un obstáculo y puede convertirse en una fuente de energía política para el cambio. Sin embargo, esta potencialidad depende de la capacidad de las instituciones y de los liderazgos para canalizar el conflicto hacia formas de deliberación y decisión colectiva. Cuando esto no ocurre, la polarización tiende a traducirse en bloqueo o erosión institucional.

En contextos de alta complejidad institucional y política, las transformaciones rara vez ocurren mediante reformas integrales inmediatas. Más frecuentemente, los cambios se producen a través de procesos incrementales, en los que avances parciales se acumulan y generan efectos sistémicos en el tiempo. Este tipo de cambio gradual ha sido ampliamente documentado en la literatura institucional, que muestra cómo pequeñas transformaciones pueden reconfigurar estructuras más amplias a lo largo del tiempo (Mahoney y Thelen, 2010). Intervenir en nodos estratégicos –como los identificados en este capítulo– permite activar dinámicas que trascienden su ámbito inmediato, alterando progresivamente las condiciones de funcionamiento del sistema democrático. La transformación democrática, en este sentido, no es un evento, sino un proceso.

Reimaginar los futuros de la democracia en ALC no implica restaurar equilibrios del pasado ni diseñar modelos ideales desvinculados de la realidad política. Implica intervenir estratégicamente en aquellos ámbitos donde se define la distribución del poder político y construir, a partir de cambios posibles, trayectorias de transformación sostenida. Esto requiere reconocer que las reformas no se implementan en abstracto, sino en contextos atravesados por conflicto, desigualdad y restricciones institucionales. La democracia se transforma a través de decisiones políticas concretas, impulsadas por actores, sostenidas por coaliciones y viabilizadas en momentos específicos. En última instancia, la posibilidad de avanzar en esta agenda depende de la capacidad de articular estas dimensiones: identificar dónde intervenir, construir quién impulse el cambio y aprovechar cuándo hacerlo posible.

Referencias

Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. Crown Business.

Álvarez, J. C., y Escobar, R. (2021). *The finance of the political parties, movements and campaigns in Colombia: its evolution and deficiencies*. Ius Comitiālis, 4(8), 106–120. https://doi.org/10.36677/iuscomitialis.v4i8.16354

Arias, E. D. (2017). *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press.

Banco Mundial (2003). *Participatory Budgeting in Brazil*. https://documents1.worldbank.org/curated/en/600841468017069677/pdf/514180WP0BR0Bu10Box342027B01PUBLIC1.pdf

Banco Mundial (2020). *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*. Washington, DC: World Bank.

Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, *27*(1), 5–19. https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012

Brunnermeier, M. (2022). *The Resilient Society: Economics after COVID*. Harper Collins.

Caluwaerts, D., Bernaerts, K., Kesberg, R., Smets, L., y Spruyt, B. (2023). *Deliberation and polarization: a multi-disciplinary review*. Frontiers in Political Science, 5, 1127372. doi: 10.3389/fpos.2023.1127372

Casal Bértoa, F., Molenaar, F., Piccio, D., y Rashkova, E. (2014). The world upside down. Delegitimising political finance regulation. *International Political Science Review* 35(3), 355–375.

Casas-Zamora, K. (2013). *The Financing of Politics: Latin American Experience in Comparative Perspective*. Brookings Institution Press.

CDHNU (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas) (2005). *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad.*

CES-RD (Consejo Económico y Social de la República Dominicana) (2024). *Quiénes somos*. https://ces.gob.do/index.php/about/quienes-somos/

Chadwick, A., y Stromer-Galley, J. (2016). Digital Media, Power, and Democracy in Parties and Election Campaigns: Party Decline or Party Renewal?. *The International Journal of Press/Politics*, *21(3)*, 283-293.

Chudnovsky, M. (2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, *69*, 5-40.

Cinelli, M., Quattrociocchi, W., Galeazzi, A., Valensise, C. M., Brugnoli, E., Schmidt, A. L., Zola, P., Zollo, F., y Scala, A. (2021). The echo chamber effect on social media. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, *118*(9), e2023301118. https://doi.org/10.1073/pnas.2023301118

CIVICUS (2023). *State of Civil Society Report 2023*. CIVICUS Global Alliance. https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2023

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4256/cartaibero_CLAD.pdf?sequence=1

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. https://www.oas.org/juridico/Spanish/mesicic2_pan_anexo_35_sp.pdf

Consejo Ciudadano de Observadores (2017). *Informe sobre los cabildos constitucionales en Chile.*

Dammert, L., y Sampó, C. (2025). *What do we know about organized crime in Latin America and the Caribbean? Trends, definitions and risks for democracy*. Regional Human Development Report 2025 Background Paper. N° 46 UNDP LAC Working Paper Series.

Defensoría del Pueblo del Perú (2025). *Defensoría del Pueblo alerta: 197 conflictos sociales registrados a octubre*. https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-alerta-197-conflictos-sociales-registrados-a-octubre

Deseriis, M. (2020). *Digital Parties: The New Logic of Political Organization*. Pluto Press.

Dommett, K., McKelvey, F., y Kefford, G. (2024). The platformisation of party politics? *Journal of Quantitative Description: Digital Media*, *4*(4). https://doi.org/10.51685/jqd.2024.018

Fishkin, J. S., Siu, A., Diamond, L., y Bradburn, N. (2021). Is deliberation an antidote to extreme partisan polarization? Reflections on "America in One Room". *American Political Science Review*, *115*(4), 1464–1481. https://doi.org/10.1017/S0003055421000642

Garzón, J. C. (2016). *Criminal Governance and State Fragility in Latin America*. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Gherghina, Barberá, O., y Lisi, M. (2025). Political Parties and the Use of Digitalization in Daily Politics: Introduction to the Special Issue. *Swiss Political Science Review*, *31*(1), 5–13. https://doi.org/10.1111/spsr.12651

Hazan, R. Y. y Rahat, G. (2010). *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford University Press.

Holmes, S. y Sunstein, C. R. (2011). *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. W. W. Norton y Company.

IDEA Internacional (2022). *Protecting Electoral Integrity in Challenging Contexts*. Stockholm: IDEA.

IDEA Internacional (2023). *The global state of democracy 2023: The new checks and balances*. https://www.idea.int/sites/default/files/2024-02/the-global-state-of-democracy-2023-the-new-checks-and-balances.pdf

Katz, R. S. y Mair, P. (2018). *Democracy and the Cartelization of Political Parties*. Oxford University Press.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.) HarperCollins.

Latinobarómetro (2025). *Base de datos de Latinobarómetro (2008–2024).* http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

Le Clercq, y J. A., Cháidez, A. (2025). *Índice Global de Impunidad 2024: Midiendo el alcance de la impunidad global*. Universidad de las Américas Puebla.

Lessing, B. (2017). *Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America*. Cambridge University Press.

Levitsky, S., Loxton, J. y Van Dyck, B. (2016). *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge University Press.

Levintsky. S y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias. Ariel.*

Lupu, N. (2025). *Weak parties and the inequality trap in Latin America*. Oxford Open Economics, 4(1), 585–594. https://doi.org/10.1093/ooec/odae020

Mahoney, J., y Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.

Mazzuca, S. L., y Munck, G. L. (2020). A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America. Cambridge University Press.

Mitchelstein, E., Matassi, M. y Boczkowski, P. J. (2020). *Media Movements: Civil Society and Media Policy Reform in Latin America.*

Munck, G. L. (2024). Estados semipatrimoniales y democracias duraderas de baja calidad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, *86(1)*, 53-88.

O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, *5*(1), 55–69. https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010

O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado: teoría con intención comparativa*. Prometeo Libros.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2019). *Illicit Trade: Converging Criminal Networks*. Paris: OECD Publishing.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. https://www.oecd.org/en/publications/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en.html

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2022). *Building Trust to Reinforce Democracy: Key Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*. https://www.oecd.org/en/publications/building-trust-to-reinforce-democracy_b407f99c-en.html

Panizza, F., Guy Peters, B. y Ramos Larraburu, C. (eds.) (2022). *The Politics of Patronage Appointments in Latin American Central Administrations*. University of Pittsburgh Press.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023). Mesa de gobernanza impulsa acciones para fortalecer la integridad de la información electoral. https://www.undp.org/es/chile/noticias/mesa-de-gobernanza-impulsa-acciones-para-fortalecer-la-integridad-de-la-informacion-electoral

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2024). *Estado, democracia y desigualdades en América Latina y el Caribe*. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-02/estado_democracia_y_desigualdades_en_america_latina_y_el_caribe_digital.pdf

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025a). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Bajo presión: Recalibrando el futuro del desarrollo en América Latina y el Caribe*. https://www.undp.org/es/latin-america/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-2025

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025b). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2025. Actuar, confiar y conectar caminos*. https://www.undp.org/es/peru/publicaciones/informe-sobre-desarrollo-humano-2025-actuar-confiar-y-conectar-caminos

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2024a). *Promoting an open and inclusive public sphere. A framing note*. https://www.undp.org/publications/promoting-open-and-inclusive-public-sphere

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2024b). *Informe sobre el futuro de la democracia en Colombia. Caminos para fortalecer la democracia*. https://www.undp.org/es/colombia/informe-2024-futuro-democracia

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) e IDEA Internacional (2022). *Governance, democracy and development in Latin America and the Caribbean*. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-05/Governance-Democracy%20and%20Development.pdf

Przeworski, A. (2010). *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511778497

Przeworski, A. (2019). *Crises of democracy*. Cambridge University Press.

Rodríguez-Solórzano, S. (2025). Fragmented Societies. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025.

Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change. *Policy Sciences*, *21*(2–3), 129–168. https://doi.org/10.1007/BF00136406

Scarrow, S. E. (2015). *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*. Oxford University Press

Schedler, A. (2013). *The politics of uncertainty: Sustaining and subverting electoral authoritarianism*. Oxford University Press.

Simeon, D. T., Cuba, V., Hunte, S.-A., Barker, K., y Habich, M. de. (2024). Intersectoral collaboration in the COVID-19 response in Latin America and the Caribbean. *International Journal for Equity in Health*, *23*(1). https://doi.org/10.1186/s12939-024-02233-0

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2023). Guidelines for the governance of digital platforms: safeguarding freedom of expression and access to information through a multi-stakeholder approach. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387339

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2023). *Transnational Organized Crime Threat Assessment for Latin America and the Caribbean 2023*. United Nations

Waisbord, S. (2018). *The Communication Manifesto*. Polity Press.

Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Wilson, W. (1887). The Study of Public Administration. *Political Science Quarterly 2(2)*, 197-222.

Zhang, F., y Welch, E. W. (2022). Explaining Public Organization Adaptation to Climate Change: Configurations of Macro- and Meso-Level Institutional Logics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *33*(2). https://doi.org/10.1093/jopart/muac027

Clasificación de países por región

A continuación, se presentan los países incluidos en los principales grupos regionales utilizados en las figuras y cálculos de este informe. Los grupos se basan principalmente en la ubicación geográfica de los países, pero también incorporan factores culturales, económicos y políticos relevantes para el análisis. Cuando un país se excluye de una región a la que usualmente pertenece, la figura correspondiente lo indica explícitamente.

América Latina y el Caribe	
América Latina	**El Caribe**
América del Sur	Antigua y Barbuda, Las Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago
Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela	
América Central	
Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá	
América del Norte	
Canadá, Estados Unidos	

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Chequia, Suecia, Suiza, Turquía

Unión Europea (UE)
Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Suecia

Países con desarrollo humano muy alto (IDH del 2023 mayor o igual a 0.800)

Albania, Andorra, Antigua y Barbuda, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Las Bahamas, Bahréin, Barbados, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brunéi, Bulgaria, Canadá, Chile, Costa Rica, Croacia, Chipre, Chequia, Dinamarca, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Hong Kong (RAE de China), Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Kazajistán, República de Corea, Kuwait, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malasia, Malta, Mauricio, Montenegro, Países Bajos, Nueva Zelandia, Macedonia del Norte, Noruega, Omán, Panamá, Polonia, Portugal, Catar, Rumania, Rusia, San Cristóbal y Nieves, San Marino, Arabia Saudita, Serbia, Seychelles, Singapur, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Trinidad y Tobago, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido, Uruguay

Países con desarrollo humano alto (IDH del 2023 entre 0.700 y 0.699)

Argelia, Azerbaiyán, Belice, Bolivia, Botswana, Brasil, China, Colombia, Cuba, Dominica, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Fiji, Gabón, Granada, Guyana, Indonesia, Irán, Jamaica, Jordania, Kirguistán, Líbano, Libia, Maldivas, Islas Marshall, México, República de Moldova, Mongolia, Marruecos, Nauru, Nicaragua, Palaos, Paraguay, Perú, Filipinas, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Samoa, Sudáfrica, Sri Lanka, Surinam, Tailandia, Tonga, Túnez, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán, Venezuela, Viet Nam

www.undp.org/latin-america

www.facebook.com/pnudlac
www.instagram.com/pnudlac
www.linkedin.com/company/pnudlac
www.youtube.com/PNUDLAC
x.com/PNUDLAC