

Las reformas del Estado en América Latina: Situación actual y retos

Pablo BANDEIRA*
Universidad Francisco de Vitoria (España)
pablobandeira@gmail.com

State reform in Latin America: Current situation and future challenges

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. Los principales retos de América Latina para modernizar y democratizar sus Estados**
 - 2.1. La participación ciudadana en las políticas públicas**
 - 2.2. La recaudación progresiva de impuestos**
 - 2.3. La profesionalización y autonomía de la Administración Pública en América Latina**
 - 2.4. La eficacia de los sistemas judiciales**
- 3. Cómo lograr el éxito de las reformas**
- 4. Conclusiones**
- 5. Bibliografías**

Las reformas del Estado en América Latina: Situación actual y retos

Pablo BANDEIRA*
Universidad Francisco de Vitoria (España)
pablobandeira@gmail.com

State reform in Latin America: Current situation and future challenges

Resumen

Desde que se inicia la «tercera ola democrática» a finales de los años setenta, se ha producido un intenso proceso de reformas de las instituciones del Estado en América Latina. Este artículo analiza en primer lugar, cuáles han sido los resultados de estas reformas en los ámbitos de la participación ciudadana en asuntos públicos, la recaudación de impuestos, la profesionalización de la Administración Pública y la eficacia del sistema judicial para los distintos países de la región. En segundo lugar, identifica los principales aspectos que necesitan todavía reformarse en estas áreas, y, por último, reflexiona sobre cómo pueden llevarse a cabo estas reformas para que se logren los resultados esperados.

Palabras clave: reformas políticas, América Latina, participación ciudadana, recaudación impuestos, Administración Pública, sistema judicial.

Abstract

Since the «third wave of democracy» started in the late 70s, there has been an intense process of political reform in Latin America. This article first analyzes the results of these reforms in the areas of citizen public participation, tax collection, the professionalization of the civil service and the effectiveness of the judicial system in the various countries of the region. Second, it identifies the main issues that still need to be reformed in these areas, and finally, discusses how these reforms can be carried in order to achieve the expected results.

Keywords: political reforms, Latin America, citizen participation, tax collection, public administration, judicial system.

* El autor agradece a Deborah Itriago y a Agustín Ferraro sus comentarios a una versión anterior a este documento de trabajo.

1 Introducción¹

Desde finales de los años setenta y primeros de los ochenta del siglo pasado se ha producido en América Latina un intenso proceso de reformas del Estado, caracterizado por cuatro elementos centrales: democratización, descentralización, disminución/recuperación del papel del Estado y elevada influencia ejercida desde Washington D. C. A mediados de la década de los setenta solamente en Costa Rica, Colombia y Venezuela se elegían con regularidad los presidentes de la nación mediante elecciones libres. En 1978, con las elecciones de Ecuador y República Dominicana, comienza lo que en la literatura se ha denominado la «tercera ola democrática», que ha sido la más larga y profunda de la historia de América Latina.² Desde entonces, también se han introducido elecciones municipales en todos los países de América Latina, y de gobernadores provinciales o departamentales en diez países (Daughters y Harper 2007). Además, el gasto de los Gobiernos subnacionales ha pasado de un 10% del gasto público total a comienzos de los años ochenta hasta un 35% a finales de la década de 2000 (De la Cruz 2010).

Otro elemento general que ha caracterizado este periodo surge como consecuencia de la crisis de deuda externa de los años ochenta. Durante dicha década, y con los objetivos fundamentales de reducir el déficit público y la inflación para poder pagar la enorme deuda externa acumulada, se llevaron a cabo reducciones drásticas del aparato y la intervención pública, mediante privatizaciones, liberalizaciones de los mercados y eliminación o reducción de numerosas políticas públicas. No obstante, en los años noventa este proceso de disminución del tamaño y el papel del Estado comienza a revertirse. El gasto y los ingresos públicos inician una senda ascendente en la mayoría de los países, y la atención de los reformadores pasa a centrarse en tratar de fortalecer la capacidad y la eficiencia del aparato público. Es a partir de este momento cuando se acelera el número de reformas de los sistemas electorales, legislativo-presidenciales, judiciales, fiscales y de la Administración Pública. Las causas principales de este cambio de orientación se pueden resumir en tres: llegada al poder de (en su mayoría nuevos) partidos de izquierda en América Latina, causada a su vez en gran parte por la elevada pobreza y desigualdad que generaron el estancamiento económico y la eliminación de políticas sociales durante los años ochenta; la caída del bloque soviético en 1991, que disminuye las tensiones entre las dos visiones extremas de la intervención pública (Estado mínimo *versus* Estado máximo); y la llegada al poder de los demócratas a la Casa Blanca, que reorientan los paradigmas del desarrollo internacional en Washington D. C. hacia el predominio de la importancia de fortalecer o reconstruir los Estados.

En este último sentido, es importante destacar la gran influencia que han ejercido en las reformas del Estado de América Latina hasta

- 1 Este artículo se enmarca dentro de una línea de investigación sobre fortalecimiento institucional iniciada por el Centro de Estudios de Cooperación para el Desarrollo (CECOD), financiada por la Comunidad de Madrid.
- 2 En la actualidad, solamente en Cuba no se elige al presidente mediante elecciones abiertas.

País	Libertades políticas	Eficacia Admin. Pública	Estado de derecho	Media
ARGENTINA	0,35	-0,16	-0,56	-0,12
BOLIVIA	-0,08	-0,41	-1,01	-0,50
BRASIL	0,50	-0,01	0,01	0,17
CHILE	1,06	1,17	1,37	1,20
COLOMBIA	-0,15	0,24	-0,26	-0,06
COSTA RICA	1,01	0,35	0,46	0,61
CUBA	-1,54	-0,26	-0,51	-0,77
ECUADOR	-0,31	-0,55	-1,14	-0,67
EL SALVADOR	0,06	-0,11	-0,73	-0,26
GUATEMALA	-0,35	-0,70	-1,03	-0,69
HAITÍ	-0,73	-1,63	-1,38	-1,25
HONDURAS	-0,52	-0,58	-0,91	-0,67
MÉXICO	0,09	0,32	-0,48	-0,02
NICARAGUA	-0,58	-0,90	-0,71	-0,73
PANAMÁ	0,50	0,10	-0,07	0,17
PARAGUAY	-0,10	-0,83	-0,86	-0,60
PERÚ	0,05	-0,15	-0,60	-0,24
REPÚBLICA DOMINICANA	0,03	-0,55	-0,76	-0,43
URUGUAY	1,12	0,58	0,71	0,80
VENEZUELA	-0,92	-1,10	-1,62	-1,22
MEDIA AL	-0,03	-0,26	-0,50	-0,26

Tabla 1

Indicadores de gobernanza para los países de América Latina en 2011.

Fuente: elaboración propia con datos de Kaufman, Kraay y Mastruzzi (2012)

Nota: los valores de los indicadores varían entre -2,5 y 2,5. La media mundial de los indicadores es cero.

hace pocos años la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, todos ellos con sede en Washington D. C. Estos organismos han canalizado (mayoritariamente a través de préstamos) sumas importantes de dinero hacia los Gobiernos de América Latina y han tratado por este medio de influir en el tipo de reformas que debían llevar a cabo a cambio de los préstamos. No obstante, esta influencia está disminuyendo notablemente en los últimos años, debido a que las necesidades de financiación de los países latinoamericanos a través de estos organismos se han reducido drásticamente a lo largo de la década de 2000.³

Si bien estos procesos han sido comunes a toda América Latina, el alcance y los resultados de las reformas varían notablemente

3 La deuda externa de América Latina ha disminuido fuertemente en la década de 2000 y muchos países son ahora capaces de financiarse desde de los mercados.

de unos países a otros. El grado actual de profundización democrática y capacidad del Estado de cada país lo podemos determinar a partir de los indicadores de libertades políticas, eficacia gubernamental y Estado de derecho recopilados por Kaufman, Kraay y Mas-truzzi (2012; véase tabla 1). A partir de la media de estos indicadores, podemos clasificar los países de América Latina en cuatro grupos, en función del grado de desarrollo de sus Estados:⁴

- a) Alto: Chile, Uruguay y Costa Rica.
- b) Medio: Brasil, Panamá, México, Colombia, Argentina, Perú y El Salvador.
- c) Bajo: República Dominicana, Bolivia, Paraguay, Honduras, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Cuba.
- d) Muy bajo: Venezuela y Haití.

Partiendo de este contexto general, este artículo pretende analizar cuáles han sido los resultados más destacables de las reformas llevadas a cabo, identificar los principales aspectos que necesitan todavía reformarse y arrojar algo de luz sobre cómo pueden llevarse a cabo estas reformas para que logren los resultados esperados. Estas cuestiones son, sin duda, de vital importancia para que los países de América Latina puedan incrementar y/o sostener sus procesos de desarrollo económico y social.

2 Los principales retos de América Latina para modernizar y democratizar sus Estados

Si bien cada país de América Latina dispone de un sistema político y administrativo con su problemática particular, hay algunos elementos sobre los que existe un amplio consenso respecto a su relevancia y representatividad del conjunto de la región:⁵ como fortaleza más notable e innovadora, el impulso que se está dando a la participación ciudadana en los asuntos públicos; y, como principales debilidades, la escasa y regresiva recaudación fiscal, la falta de eficacia del sistema judicial y la débil profesionalización y autonomía de la Administración Pública. Se pasa a continuación a analizarlos uno a uno.

2.1. La participación ciudadana en las políticas públicas

Para tratar de fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, los Gobiernos de la región han llevado a cabo esfuerzos considerables para mejorar la transparencia de la información pública y por establecer mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas, fundamentalmente a nivel

4 Los países están ordenados de mayor a menor desarrollo político o del Estado según la media de estos indicadores.

5 Véase, por ejemplo Zovatto (2011) y BID (2006).

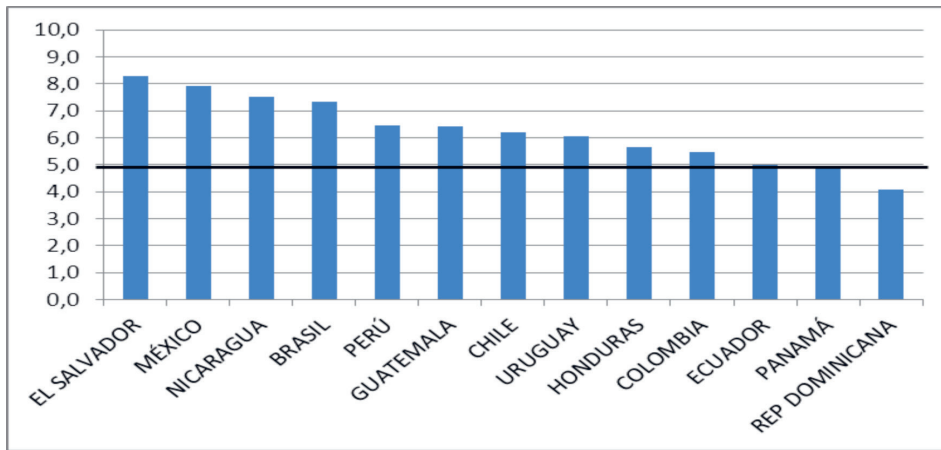


Gráfico 1

Índices de calidad de las leyes nacionales de acceso a la información en América Latina.

Fuente: AIE y CLD (2012). La calificación mínima es cero y la máxima 10.

municipal. Respecto a lo primero, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay disponen actualmente de leyes nacionales de acceso a la información pública, la gran mayoría de ellas aprobadas en la última década (Vleugels 2011).

Access Info Europe y el Centre for Law and Democracy han elaborado un índice de calidad de las leyes nacionales de acceso a la información existentes a nivel mundial. En el gráfico 1 podemos observar que la calidad de las leyes latinoamericanas es en general suficiente, destacando positivamente las leyes de El Salvador, México, Nicaragua y Brasil, mientras que solo suspende claramente la de República Dominicana.

No obstante, como se recalcará varias veces a lo largo del artículo, la existencia de una ley de calidad es un paso necesario pero nunca suficiente para que las reformas produzcan resultados tangibles en la práctica. En el caso particular del acceso a la información pública, otros requisitos necesarios son la presencia de una sociedad civil que demande activamente dicha información y la existencia de un estado de derecho, de una burocracia pública profesional y autónoma y de una serie de procedimientos administrativos que puedan garantizar una respuesta eficaz, eficiente e imparcial a dicha demanda.

En el gráfico 2 aparecen los índices de percepción de la transparencia de los Gobiernos latinoamericanos elaborados y recopilados por el Foro Económico Mundial en 2012. Comparando los datos de los dos gráficos, podemos observar que existe una importante relación entre la calidad de la ley y la práctica: los cuatro países con peor nota en transparencia no tienen una ley nacional de acceso a la información pública, mientras que los cuatro con mejor nota sí la tienen. No obstante, Nicaragua dispone de una ley de calidad según el indicador del gráfico 1, pero suspende en cuanto a transparencia

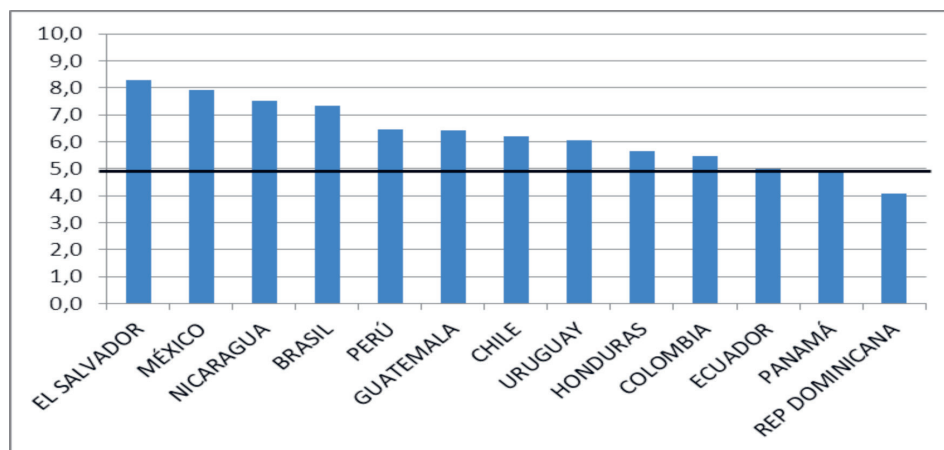


Gráfico 2

Índices de percepción de transparencia de los Gobiernos de América Latina en 2012.

Fuente: elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial (2012). La calificación mínima es cero y la máxima 10.

según el índice del gráfico 2.⁶ O países como Costa Rica tienen una razonable transparencia sin disponer de una ley nacional de acceso a la información pública.

Como se ha mencionado, la otra innovación notable en la región es el impulso que se está dando en muchos países a los denominados mecanismos de participación ciudadana institucionalizada. Según Cabannes (2006), el número de municipios latinoamericanos con presupuesto participativo pasó de 200 a más de 1300 entre 2000 y 2006, sobre un total de 16000 existentes. Además, países como Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela han aprobado leyes que obligan a los Gobiernos subnacionales a establecer mecanismos institucionalizados de participación ciudadana para la aprobación —y en algunas ocasiones el seguimiento— de presupuestos y/o planes de desarrollo.

Los primeros estudios sobre participación ciudadana en América Latina se centraron en intentar demostrar sus efectos positivos sobre variables de tipo político y social como el aumento de la transparencia de las políticas públicas, de la satisfacción ciudadana con la democracia y de la redistribución de recursos hacia segmentos más pobres y marginados. Se trataba, sobre todo, de estudios de caso de experiencias positivas, la mayoría en Brasil (Abers 2000; Baiocchi 2001; Wampler y Avritzer 2004).

No obstante, según han ido surgiendo estudios en otros países y de casos menos exitosos en Brasil, se ha vuelto cada vez más evidente que existen también potenciales efectos negativos como: la utilización de este mecanismo por parte del poder ejecutivo para neutralizar a los partidos de la oposición con representación en las legislaturas o plenos municipales; la «cooptación» o instrumentalización de las organizaciones de la sociedad civil; la disminución de eficiencia por el tiempo y recursos que se requie-

6 En el caso de El Salvador, su ley de acceso a la información está clasificada como la de más alta calidad de la región, mientras que suspende en cuanto a la percepción de su transparencia. No obstante, esto se debe a que la ley se aprobó en 2011, por lo que aún no ha discurrido el tiempo suficiente para que tenga un efecto notable sobre la transparencia. Sin embargo, la ley de Nicaragua se aprobó en 2007 (Vleugels 2011).

ren para tomar decisiones; la desafección ciudadana cuando no ven realizadas sus demandas; o su falta de representatividad (Goldfrank 2007; Melo 2009).

Por lo tanto, un aspecto clave consiste en conocer cuáles son los factores que condicionan el éxito de los mecanismos de participación ciudadana. En este sentido, los principales condicionantes se pueden resumir en: (1) la aprobación del proceso por la mayoría del legislativo; (2) la presencia de una sociedad civil organizada, con autonomía y capacidad de movilización; (3) un diseño institucional flexible que favorezca la inclusión de todos los actores afectados, la vinculación formal de las decisiones tomadas y el acceso de todas las partes a la información relevante; y (4) suficiente capacidad administrativa y económica del Gobierno para ejecutar adecuadamente los planes diseñados. Como la presencia simultánea de todos estos factores no es sencilla de encontrar en los municipios latinoamericanos, los fracasos han sido más comunes que los éxitos, sobre todo en los países con menor desarrollo de sus instituciones públicas y que han establecido por ley la obligación de llevar a cabo estos procesos a nivel local con reglas rígidas (Goldfrank 2007).

2.2. La recaudación progresiva de impuestos

En lo referente a la recaudación de impuestos, se ha producido un avance notable desde principios de los noventa hasta la actualidad, pasando de una recaudación del 13,9% del PIB en 1990 hasta una recaudación del 19,4% en 2010 para el conjunto de América Latina.⁷ No obstante, salvo Argentina y Brasil, los demás países latinoamericanos están aún muy lejos del 34% de recaudación total media de los países de la OCDE.⁸ El aumento de recaudación se ha producido principalmente gracias al crecimiento en la recaudación del IVA y del impuesto de sociedades, cuya recaudación se encuentra a niveles similares a los de la OCDE. Sin embargo, los impuestos sobre la renta de las personas físicas (incluyendo la seguridad social) y sobre la propiedad se encuentran aún muy alejados de la media de la OCDE (véase tabla 2).

Las conclusiones que se derivan de los datos de la tabla 2 son claras: la recaudación de impuestos sigue siendo muy baja (excepto en Argentina, Brasil y Uruguay) y regresiva, debido principalmente a la muy escasa recaudación de impuestos directos sobre la renta de las personas físicas y sobre el valor de las propiedades, y al aún débil sistema de seguridad social. Las principales consecuencias son la insuficiencia del gasto público para invertir en las necesidades de infraestructuras de transporte, salud, educación, etc., que requieren los ciudadanos, así como la dramática desigualdad que caracteriza desde los años ochenta a América Latina.⁹

¿Cómo aumentar la recaudación de ambos impuestos directos? En cuanto al aumento de los impuestos sobre la propiedad de bie-

7 Datos referidos a los promedios de la muestra de 15 países de América Latina que figuran en la tabla 2. Solo el caso de Venezuela ha presentado una disminución de la presión fiscal durante este periodo.

8 Sin contar con Chile y México, que son los países de la OCDE que menos impuestos recaudan, la recaudación de impuestos en la OCDE (respecto a su PIB) varió en 2010 desde el 25-28% de países con tradición más liberal como Estados Unidos, Japón y Corea del Sur, hasta el 43-48% de países con tradición más estatista como Dinamarca, Finlandia, Francia, Noruega y Suecia (OCDE, 2011). Por lo tanto, el 19,4% recaudado de media en América Latina está aún lejos siquiera del nivel más liberal de los países de la OCDE.

9 América Latina es la región con mayor desigualdad de ingresos del mundo (RIMISP 2012).

País	Totales	Indirectos	IRPF	IS	SS	Propiedad
ARGENTINA	33,5	18,0	1,7	3,7	7,1	3,0
BRASIL	32,4	15,2	0,8	6,1	8,4	1,9
CHILE	19,6	10,0	1,9	5,6	1,4	0,7
COLOMBIA	17,3	8,9	0,4	4,4	2,1	1,5
COSTA RICA	20,5	10,3	1,2	2,7	6,0	0,3
ECUADOR*	19,6	11,1	-	-	4,4	0,0
EL SALVADOR	14,9	8,7	2,5	1,9	1,7	0,1
GUATEMALA	12,3	7,1	0,5	2,6	1,9	0,2
MÉXICO	18,8	10,4	2,9	2,3	2,9	0,3
PANAMÁ	17,7	5,7	0,2	4,9	6,1	0,8
PARAGUAY	17,9	11,1	0,2	2,2	4,1	0,3
PERÚ	17,4	8,8	1,7	4,8	1,6	0,5
REPÚBLICA DOMINICANA	12,8	9,2	1,2	1,6	0,1	0,7
URUGUAY	25,2	12,0	2,5	3,1	6,3	1,3
VENEZUELA	11,4	7,3	1,4	2,2	0,5	0,0
MEDIA	19,4	10,3	1,3	3,5	3,6	0,8
OCDE 34	33,8	11,6	8,1	3,2	9,1	1,8

Tabla 2

Ingresos fiscales en 12 países de América Latina en 2010 (en % del PIB)-

Fuente: elaboración propia con datos de OCDE/CEPAL/CIAT (2012).

IRPF: impuesto sobre la renta de las personas físicas. IS: Impuesto de sociedades. SS: seguridad social.

* La fuente no dispone de los datos sobre el desglose de impuestos directos entre personas físicas y jurídicas para Ecuador.

nes inmuebles, las claves son disponer de un catastro universal y actualizado, y establecer tasas que fomenten la recaudación y la activación de mercados formales. Bandeira, Sumpsi y Falconi (2009) proponen para ello las siguientes recomendaciones: (1) disponer de un solo catastro administrativo a nivel nacional para evitar superposiciones y ambigüedades; (2) utilizar tecnologías vía satélite para lograr una cobertura universal y actualizada del catastro; y (3) reducir las tasas impositivas sobre las transacciones de bienes inmuebles y aumentarlas sobre su propiedad, cuando no se trate de vivienda habitual o a partir de una determinada superficie rústica mínima (en torno a las dos hectáreas). Esta última medida activaría los mercados formales de bienes inmuebles (disminuyendo su precio y, por lo tanto, favoreciendo el acceso a tierra y vivienda a los ciudadanos más pobres, y aumentando la productividad de la tierra) y aumentaría la recaudación de impuestos sobre la propiedad.

En cuanto al IRPF, dos factores explican su débil recaudación actual. En primer lugar, la exención fiscal de las rentas del ahorro en la mayoría de los países latinoamericanos (Gómez, Jiménez y Rosignolo 2012) provoca una disminución importante de la recaudación y una regresividad o desigualdad notables, ya que este tipo de rentas son características de los estratos socioeconómicos más altos. El segundo factor es la elevada evasión fiscal que se produce en la recaudación de impuestos sobre la renta.¹⁰

Para disminuir la evasión fiscal la acción fundamental consiste en seguir fortaleciendo las agencias de administración tributaria. Estas se han desarrollado notablemente en los últimos años, aumentando en cantidad y calidad los recursos humanos, en su autonomía y en el manejo de nuevas tecnologías, así como evolucionando hacia un modelo organizativo diferenciado según el tipo de contribuyente, frente al separado por tipo de impuesto. No obstante, todavía presentan una serie de deficiencias importantes (Díaz y Pecho 2012):

- La falta de un sistema de planificación y control que permita marcar las metas a alcanzar y conocer si se avanza en la dirección adecuada.
- La necesidad de seguir avanzando en el modelo de «cumplimiento incentivado», que consiste en dar las máximas facilidades a quienes quieren cumplir y sancionar fuertemente a los que no cumplen. Respecto a lo primero, queda todavía mucho espacio para potenciar el uso de Internet y mejorar los centros de atención telefónica. No obstante, la debilidad más notable se produce en el régimen sancionador. El número de actuaciones de fiscalización es reducido, lo cual se traduce en un número muy bajo de sentencias condenatorias —salvo en Colombia, Chile y México. Además, las penalizaciones son muy bajas.
- Existencia de normativas de secreto bancario excesivamente restrictivas en la mayoría de los países de la región.
- Necesidad de crear unidades especiales de fiscalidad internacional y de reorientar los regímenes especiales de micro y pequeñas empresas, que están teniendo poco éxito hasta ahora. En este último sentido, es necesario tener en cuenta que la mayor evasión fiscal se produce por parte de profesionales cualificados y no por los numerosos «micro comerciantes» informales presentes en muchos países, que normalmente generan un volumen demasiado pequeño para ser fiscalizado (FMI 2011). Es necesario, por lo tanto, orientar los esfuerzos hacia la fiscalización del IRPF de los trabajadores de pequeñas y medianas empresas (por volumen de negocio y excluyendo a las micro), así como de los trabajadores autónomos cualificados.
- La relación entre el número de empleados y la población económicamente activa muestra que en la mayoría de paí-

10 Gómez y Jiménez (2012) estiman una evasión fiscal media del 25% sobre su potencial para el IVA y del 50% en el impuesto sobre la renta, con una muestra de siete países de América Latina.

ses de América Latina hay proporcionalmente menos personal en las agencias tributarias que en los países de la OCDE. Queda espacio, por lo tanto, para seguir aumentando moderadamente los recursos humanos, para destinarlos sobre todo a áreas especializadas de grandes contribuyentes, pequeñas y medianas empresas y fiscalidad internacional.

2.3. La profesionalización y autonomía de la Administración Pública en América Latina

Una burocracia imparcial (autónoma o estable), transparente y con capacidad técnica es necesaria para garantizar el correcto diseño y ejecución de políticas públicas, y para prevenir el uso abusivo del poder ejecutivo. De cara a evaluar el grado de desarrollo de las burocracias latinoamericanas disponemos de dos fuentes principales de datos comparativos: el indicador de eficacia de la Administración Pública elaborado por Kaufman, Kraay y Mastruzzi (que aparece en la tabla 1) y los indicadores de desarrollo burocrático elaborados y recopilados por Longo, Iacovello y sus colaboradores (véase gráfico 3).

En el gráfico 3, podemos observar que en la mayoría de los países se ha producido una mejora significativa del grado de meritocracia de la Administración Pública en los últimos años, pero que sigue predominando la discrecionalidad política a la hora de seleccionar, promocionar y expulsar a los empleados públicos en muchos de ellos. Utilizando las dos fuentes de indicadores señaladas en el párrafo anterior, podemos también establecer cuatro grupos de países, según su grado actual de desarrollo de un servicio civil profesional y autónomo:¹¹

- 1) Elevado: Chile.
- 2) Medio-alto: Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay.
- 3) Medio-bajo: Argentina, Cuba, El Salvador y Perú.
- 4) Bajo: Bolivia, Ecuador, Haití, Honduras, Guatemala, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

11 Los casos de Nicaragua y Panamá son difíciles de clasificar entre desarrollo meritocrático medio-bajo o bajo de su servicio civil, ya que existen discrepancias entre las puntuaciones de las dos fuentes de indicadores mencionadas.

12 Si bien se han introducido sistemas de evaluación del rendimiento de los empleados en algunos países, estos no están dando, en general, buenos resultados. O bien no acaban de tener consecuencias en las retribuciones o promociones, o bien se puntúa de forma elevada a todos los empleados, o bien se lleva a cabo una rotación de puntajes de forma que todos obtengan los mismos resultados a medio plazo.

En los países de desarrollo meritocrático medio-alto, la mayor parte de la burocracia se caracteriza por su estabilidad laboral y por su reclutamiento mediante concurso u oposición abierta de méritos. Sus principales debilidades son: (1) el uso de criterios de reclutamiento fundamentalmente basados en título académico y pruebas de memoria, sin tener en cuenta competencias ni la experiencia profesional previa; (2) la aún significativa presencia de puestos de trabajo temporales, en cargos medio-altos, en entidades subnacionales o en ciertos sectores públicos; y (3) la falta de políticas meritocráticas de retribución y promoción profesional que fomenten la alineación de los incentivos del personal con los objetivos de la administración.¹²

Los países de desarrollo meritocrático medio-bajo presentan características similares a los del grupo anterior, pero con unas

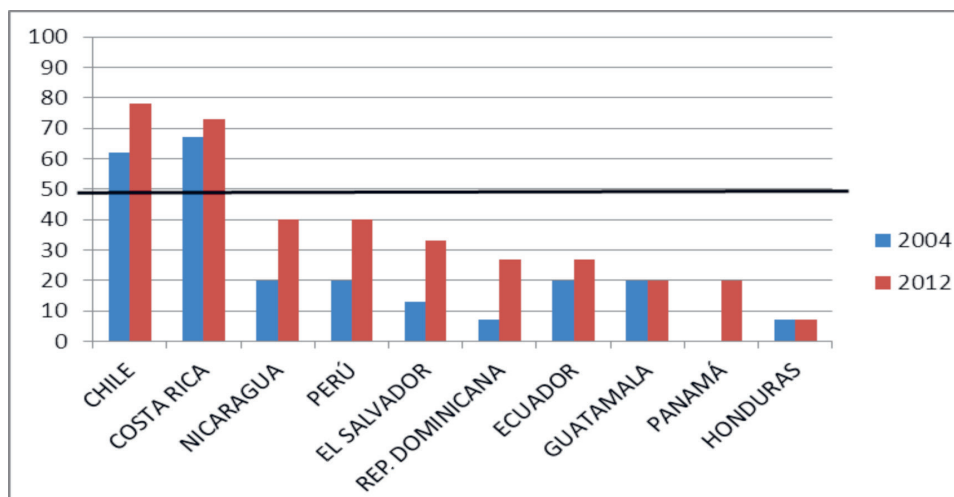


Gráfico 3

Índice de meritocracia del servicio civil en 10 países latinoamericanos, 2004-2012.

Fuentes: elaboración propia con datos de Longo y Iacovello (2012); Iacovello, Strazza y Azzolina (2011a y 2011b); y de Iacovello y Azzolina (2009). La calificación mínima es cero y la máxima 100.

Nota: el segundo dato de Chile es de 2009, el de Perú de 2010 y el de Ecuador de 2011.

prácticas de discrecionalidad política y temporalidad mucho más extendidas. Debido probablemente a que cada gobierno se apoya principalmente en la extensa red de empleados que contrata de forma discrecional, suelen tener además una escasa o nula planificación de las necesidades de formación de los empleados estables.

Por último, en los países de desarrollo meritocrático bajo, si bien también han reformado sus principales leyes en torno al criterio de la meritocracia, en la práctica sigue predominando de forma masiva la selección y expulsión politizada del personal público. Para no ejecutar la ley, los gobernantes recurren a numerosos «trucos» para aumentar los espacios de opacidad y discrecionalidad: coexistencia de pruebas con entrevistas finales para la selección del personal, donde las entrevistas son el elemento decisorio fundamental (subjetividad); mantener un muy bajo desarrollo de los sistemas de información sobre empleo público (opacidad); la dotación de recursos insuficientes a los órganos encargados de llevar a cabo las pruebas o de regular y vigilar su implementación; excluir organismos y/o categorías enteras del sistema de contratación pública ordinaria bajo argumentos de tradición histórica o de una supuesta necesidad de flexibilidad; y establecer complejos procedimientos y entramados de organismos responsables de la gestión del empleo público.

2.4. La eficacia de los sistemas judiciales

La misión fundamental de los sistemas judiciales es hacer cumplir la ley a todos los ciudadanos. Si miramos de nuevo los datos de la tabla 1, vemos que la capacidad de los sistemas judiciales latinoamericanos de hacer cumplir la ley (Estado de derecho) es el indicador más negativo de la región, bastante por debajo de la me-

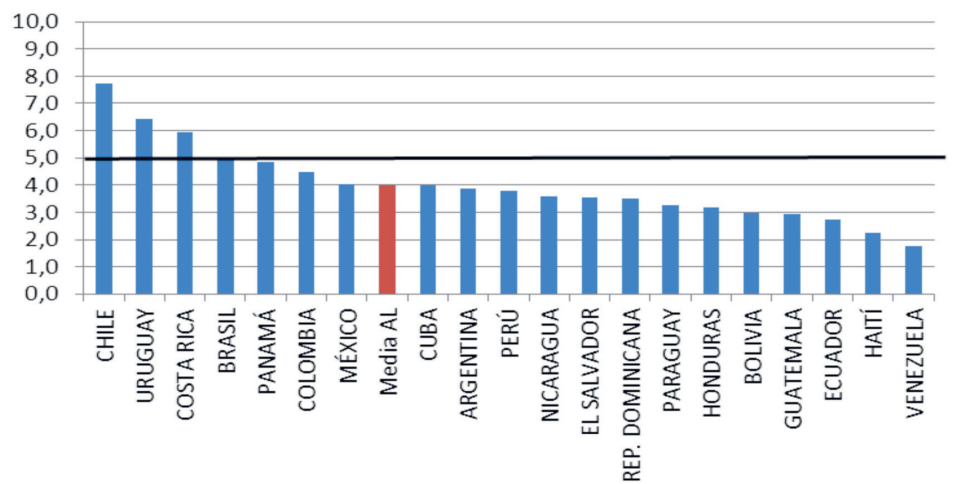


Gráfico 4

El Estado de derecho en los países latinoamericanos, 2011.

Fuente: elaboración propia con datos de Kaufman, Kraay y Mastruzzi (2012).

Nota: los valores del indicador varían entre 0 y 10. La media mundial es 5.

dia mundial. Partiendo de estos datos, podemos también analizar el grado de desarrollo del sistema judicial en cada país (véase gráfico 4). Solamente Chile, Uruguay y Costa Rica disponen de un sistema judicial más o menos eficaz. Por último, otro dato que nos muestra la gravedad de la situación es la tasa de criminalidad existente en la región, la mayor del mundo. De hecho, seis de los ocho países con mayores tasas de homicidios del mundo en 2010 pertenecen a América Latina y el Caribe.¹³

Para poder cumplir con su importante y difícil tarea, un sistema judicial debe cumplir una serie de requisitos: ser independiente del poder ejecutivo, no corrupto, garante de los derechos fundamentales tanto de las víctimas como de los acusados, accesible a las personas con menos recursos y más alejados de los núcleos urbanos, razonadamente ágil y capaz de investigar de forma objetiva las pruebas de los crímenes. Gracias a la elaboración y recopilación de numerosos indicadores en 96 países del denominado Proyecto Mundial de Justicia, podemos conocer estas características en 15 países latinoamericanos (tabla 3).

Con los datos de la tabla 3 se pueden extraer varias conclusiones importantes a nivel regional. En primer lugar, la garantía de derechos y la accesibilidad son los dos aspectos que, si bien todavía necesitan ser mejorados notablemente, más han mejorado en los últimos años, como veremos enseguida. En segundo lugar, la característica peor valorada es la lentitud del sistema. En tercer lugar, la falta de independencia, la corrupción y la incapacidad para la investigación criminal continúan siendo altamente problemáticos. Por último, es importante señalar que la información de los indicadores de la tabla coincide con las conclusiones de los

13 Los países con mayores tasas de homicidios del mundo son, por orden: Honduras, El Salvador, Costa de Marfil, Jamaica, Venezuela, Suazilandia, Guatemala y Belice. Otros países de la región con elevados problemas de criminalidad son Brasil, Colombia, México, Ecuador y Panamá (UNODC 2011).

País	Independencia	No corrupción	Garantía de derechos	Accesibilidad	Agilidad	Investigación criminal
Argentina	3,9	6,3	5,5	6,3	3,0	3,0
Bolivia	2,5	2,2	4,1	4,7	2,0	2,0
Brasil	6,2	6,7	5,7	6,4	2,6	4,9
Chile	6,6	7,8	6,5	7,7	3,8	6,1
Colombia	4,9	5,1	5,6	6,4	2,6	4,9
República Dominicana	4,3	4,6	5,6	5,7	4,2	5,0
Ecuador	2,8	3,3	4,9	5,7	1,8	5,0
El Salvador	4,3	4,4	4,3	5,4	3,7	1,9
Guatemala	4,3	2,8	4,6	4,1	2,1	3,7
México	4,9	3,4	4,3	4,8	3,0	4,3
Nicaragua	2,4	2,3	4,3	5,2	2,9	5,3
Panamá	3,1	3,8	5,7	5,7	3,0	4,1
Perú	4,9	3,6	5,6	4,9	2,9	3,1
Uruguay	6,8	8,1	6,9	7,9	4,9	4,9
Venezuela	2,3	2,4	3,4	5,5	1,4	3,6
MEDIA	4,3	4,5	5,1	5,8	2,9	4,1

Tabla 3

Indicadores de calidad de los sistemas judiciales en 15 países de América Latina (2012).

Fuente: elaboración propia con datos del World Justice Project (2012). Las puntuaciones de los indicadores varían entre cero y diez.

estudios más recientes existentes en América Latina (Deshazo y Vargas 2006; FDPL 2007).

Esta situación actual viene precedida de importantes reformas que se han llevado a cabo en las últimas tres décadas en la región, que han buscado transformar radicalmente el sistema penal, mejorar la profesionalidad y la autonomía de los jueces, fortalecer los derechos ciudadanos y aumentar el acceso a la justicia. Este tipo de reformas han provocado un aumento espectacular del sector judicial en cuanto a personal y presupuesto, acompañado de numerosos cambios estructurales (Hammergren 2008): creación de nuevos organismos (tribunal constitucional, consejo del poder judicial, fiscalía, defensoría pública, juzgado de garantía para supervisar el trabajo de la policía y los fiscales), creación de nuevas jurisdicciones (asuntos familiares y juveniles, crímenes económicos), creación de tribunales intermedios y tribunales móviles para extender la cobertura territorial, introducción de nuevos servicios como la denominada «resolución alternativa de disputas» e introducción de la carrera judicial.

No obstante, Hambergren (2008) destaca los siguientes problemas actuales:

- Si bien se han producido numerosos cambios legislativos, los procedimientos operativos han permanecido muchas veces intactos.
- Falta de coordinación dentro y entre organismos.
- La mayor complejidad del sistema, junto con la mayor garantía de derechos y la falta de coordinación, han provocado una gran lentitud del sistema.
- El insuficiente control y supervisión del personal ha perpetuado el abuso de clientes, la corrupción y la ineficiencia.
- Los nuevos sistemas de contratación se centran en criterios inadecuados (por ejemplo, en la habilidad de recitar leyes de memoria) y por permitir valoraciones subjetivas que promueven el favoritismo (es frecuente que la selección final se realice mediante entrevistas).
- A pesar de los esfuerzos por aumentar el acceso de los pobres a la justicia, estos siguen enfrentado una trayectoria compleja, ininteligible y costosa.
- A pesar de las «pequeñas fortunas» invertidas en sistemas informáticos, la planificación raramente incorpora sistemas de información de gestión que permitan la evaluación del rendimiento de los empleados o de la consecución de objetivos por parte de los organismos.

3 Cómo lograr el éxito de las reformas

En los apartados anteriores hemos visto que los Gobiernos de América Latina han llevado a cabo numerosas reformas del Estado en las últimas tres décadas, pero con resultados muy desiguales en cuanto a la democratización y modernización de su sector público. La mayoría de estas reformas no han alcanzado los resultados previstos, pero algunas sí han tenido éxito. ¿Qué elementos explican ambos tipos de resultados?

La explicación de los fracasos es más sencilla y se basa en dos factores interrelacionados. Por un lado, los objetivos principales de las reformas consisten en tratar de disminuir la discrecionalidad y la opacidad en la toma de decisiones de los gobernantes y los empleados públicos, a través de la creación de procedimientos objetivos y transparentes, y de generar controles y balances de poder que impidan o sancionen su uso abusivo. Es decir, el resultado esperado de las reformas supone directamente la disminución del poder político de los gobernantes y los funcionarios, e indirectamente el de los grupos de interés cercanos a ellos, por lo que en general tienden a oponerse frontalmente a ellas.¹⁴

14 Los grupos de interés cercanos al poder ejecutivo que obtienen rentas especiales, en la forma de menos controles (tributarios, medio ambientales, laborales, etc.), o de subvenciones o contratos otorgados discrecionalmente, lógicamente se opondrán frontalmente también a la transparencia y al fortalecimiento de la administración y del sistema judicial.

Por otro lado, los beneficios de las reformas públicas se producen a mucho más largo plazo (casi siempre más allá de los ciclos electorales) y afectan de forma más difusa al conjunto de la ciudadanía, con menor capacidad de ejercer presión sobre el Estado. Tenemos, por lo tanto, unas pérdidas económicas y de poder político tangibles y a corto plazo, para un grupo de personas claramente definido y poderoso, frente a unos beneficios casi imposibles de cuantificar y a largo plazo, que afectan al conjunto de los ciudadanos no organizados de un país. A modo de conclusión: las reformas políticas modernizadoras y democratizadoras del Estado suelen conllevar un elevado coste político. Esto explica que existan muchos más anuncios de reformas, o reformas superficiales, que reformas profundas.

Con este sombrío panorama, lo verdaderamente difícil de entender es cómo y por qué se producen las reformas exitosas. Esta es de hecho para muchos la pregunta más importante en los estudios del desarrollo. Las respuestas se basan fundamentalmente en encontrar la manera de contrarrestar el poder y/o disminuir las pérdidas de los grupos que pierden con la reforma, y de acelerar y hacer más visibles los beneficios para la ciudadanía.

En cuanto a contrarrestar el poder de los grupos de interés que pierden con la reforma, la literatura resalta la importancia de que se creen coaliciones prorreforma, a ser posible incluyendo organizaciones y personalidades de la sociedad civil, del Gobierno y de la Administración Pública (Bangura y Larvi, 2006). Para disminuir las pérdidas de los grupos que reciben rentas especiales antes de la reforma, se puede tratar de compensarles de alguna manera.¹⁵ Si por ejemplo los ministros se quejan de que con una reforma del empleo público no podrán contratar discrecionalmente todos los empleados que (supuestamente) necesitan, se les podría permitir elegir a los más altos cargos de sus ministerios entre las categorías altas del funcionariado. Otra opción es comenzar por reformas que supongan menos costes para los grupos de poder, como la ya clásica estrategia en América Latina de crear nuevas agencias gubernamentales con un alto grado de profesionalidad («islas de excelencia») en vez de tratar de reformar de golpe toda la Administración Pública.

Para acelerar las ganancias de la reforma hay que buscar aquellos servicios que son altamente demandados por la ciudadanía (o por algún segmento influyente de ella), y que pueden ser mejorados significativamente de forma relativamente rápida. Para que estas ganancias sean visibles puede ser necesario elaborar una campaña de comunicación de los éxitos conseguidos.

Por último, para llevar a cabo toda esta estrategia a medio-largo plazo de creación de coaliciones prorreforma, de gestión de las ganancias y pérdidas, y de comunicación de los éxitos de las reformas, la literatura menciona la importancia de que existan «em-

15 La opción de compensar a los beneficiarios de rentas especiales no constituye de por sí una buena práctica. Se trataría de una estrategia de elegir un mal menor (o un «second best» en la literatura inglesa), cuando no se logra contrarrestar el poder político de estos grupos con beneficios ilegítimos.

prendedores políticos» que lideren de forma sostenida la reforma. Si bien solemos tener la imagen de un alto cargo político como líder (un ministro o el mismo presidente), los líderes de reformas exitosas suelen consistir más bien en varias organizaciones y personas, pertenecientes al Gobierno y a la Administración Pública, y dependiendo de la temática, también de la sociedad civil (Andrews, McConnell y Wescott 2010).

4 Conclusiones

Tal y como se establece en la introducción, los dos objetivos de este artículo han sido tratar de identificar el tipo de reformas del Estado que más necesita América Latina en la actualidad y el tipo de estrategias que pueden ser más eficaces para llevarlas a cabo con éxito. Dicho de otra manera: el qué y el cómo reformar, para lograr Estados más democráticos y más profesionales, capaces de fomentar un desarrollo económico y social sostenido de sus países.

Pero antes de indicar las reformas concretas necesarias, es importante señalar tres aspectos generales en relación con la información que se ha recabado a lo largo del artículo. En primer lugar, es evidente que nos encontramos con países con grados de desarrollo de sus Estados muy dispares, lo cual implica distintas necesidades de reforma. En este sentido, los indicadores comparativos recabados en documentos como este pueden ser muy útiles para establecer el grado de importancia o de urgencia de cada tipo de reforma para cada país. En segundo lugar, si bien estos indicadores cuantitativos están elaborados y recopilados de forma rigurosa, es necesario señalar que se deben considerar con precaución y que no abarcan toda la realidad del Estado. Es, por lo tanto, importante complementar estos datos con estudios integrales y rigurosos de cada país. Por último, se ha recalado varias veces a lo largo del artículo que las leyes existentes suelen, en general, contener principios adecuados, pero que es a través de los procedimientos del día a día donde se producen los principales problemas. Una vez determinado el sector a reformar, son necesarios diagnósticos que incluyan el análisis de los procedimientos operativos existentes, de cara a detectar dónde se producen los cuellos de botella y los espacios de discrecionalidad y opacidad que pueden hacer fracasar los objetivos de la reforma.

Se pasa, ahora sí, a indicar brevemente las reformas más urgentes y necesarias que se derivan del análisis presentado en el cuerpo del artículo:

- Introducir o reformar leyes nacionales de acceso a la información pública, siguiendo los criterios de calidad existentes

a nivel internacional (salvo en El Salvador, México, Nicaragua, Brasil, Perú, Guatemala, Chile y Uruguay, donde ya disponen de leyes con suficiente calidad).

- Promover el uso de mecanismos de participación de la sociedad civil en la planificación, ejecución y seguimiento de políticas públicas, siempre y cuando estén aprobados por la mayoría de la cámara de representantes y su diseño institucional favorezca la inclusión de los distintos grupos afectados, la autoridad de las decisiones adoptadas y el acceso a todos los actores de la información relevante.
- Aumentar sustancialmente la recaudación de impuestos directos. Para ello, es necesario establecer una tasa impositiva sobre los ahorros, seguir fortaleciendo las agencias tributarias y aumentar la recaudación sobre la propiedad de bienes inmuebles, siguiendo las orientaciones indicadas en el apartado 2.2.
- Reformar y extender los sistemas de selección y promoción de personal público permanente, de forma que sean transparentes y se basen exclusivamente en méritos objetivamente medibles. En los países clasificados arriba como de desarrollo meritocrático bajo y medio-bajo, la prioridad debe ser mejorar los sistemas de selección, mientras que en los del grupo medio-alto la prioridad debe ser mejorar el sistema de carrera de los funcionarios estables.
- En cuanto al sistema judicial, se trata probablemente del sector público que más reformas ha sufrido en América Latina en las últimas décadas, pero paradójicamente el que más sigue necesitándolas. En primer lugar, es urgente mejorar la gestión de la demanda para agilizar la resolución de casos.¹⁶ En segundo lugar, casi todos los países (con la excepción de Chile) necesitan fortalecer sustancialmente la capacidad investigadora de la fiscalía y la policía. En tercer lugar, exceptuando Brasil, Chile y Uruguay, y sobre todo en Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Venezuela, es necesario aumentar la independencia de jueces y magistrados respecto del poder ejecutivo.¹⁷ Por último, exceptuando quizás a Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay, es necesario aumentar el control y la supervisión de la actuación de los empleados públicos para frenar su corrupción.

Más complejo que determinar las reformas necesarias en un determinado país, es saber cómo llevarlas a cabo con éxito. Como hemos visto, los fracasos predominan debido a su alto coste político: casi siempre existen poderosos intereses en contra, mientras que los beneficios suelen llegar de forma difusa a toda la población y a mucho más largo plazo que los ciclos electorales.

16 La gestión eficiente de casos incluye métodos de priorización (según gravedad de infracción o materia), de eliminación (de demandas repetitivas o frívolas), de automatización (agrupamiento de casos idénticos) y de establecimiento de mecanismos alternativos (administrativos o de mediación).

17 Por ejemplo, ampliando los mandatos de los magistrados del Tribunal Supremo y del Consejo de Poder Judicial y basando la selección de jueces exclusivamente en criterios objetivamente medibles.

No obstante, partiendo del análisis del apartado anterior, es posible indicar al menos una serie de pasos que pueden resultar útiles para lograr que las reformas consigan los resultados esperados:

- 1.º En primer lugar, determinar las áreas a reformar, contando con estudios comparativos (como se ha intentado en este artículo), complementados por estudios de caso-país.
- 2.º Una vez detectadas las áreas a reformar, es necesario realizar un breve diagnóstico sobre los intereses, las resistencias y el poder político de los distintos actores que pueden verse afectados por la reforma (políticos, funcionarios, grupos de interés). Este diagnóstico no tiene por qué ser extenso y complejo. Podría bastar, por ejemplo, con realizar entrevistas a informantes clave.
- 3.º A partir del diagnóstico anterior, identificar liderazgos dentro del Gobierno, de la Administración Pública y de la sociedad civil, de cara a formar una coalición estable prorreforma.
- 4.º Quizás es en este momento cuando hay que llevar a cabo un diagnóstico detallado de los procedimientos operativos del sector a reformar para identificar los cuellos de botella y los espacios de discrecionalidad y opacidad existentes.
- 5.º Elaborar una estrategia a largo plazo que incluya la obtención de algunas ganancias tangibles rápidas y un plan para su comunicación.
- 6.º Establecer metas concretas a alcanzar, objetivamente medibles, y un procedimiento transparente para su seguimiento.

Estos pasos son una descripción de lo que los emprendedores políticos hacen de forma más o menos intuitiva para lograr empujar sus reformas hasta el final.

5 Bibliografía

- ABERS R (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Lynne Rienner, Boulder (Colorado)
- AIE y CLD (2012). *Global Right to Information Rating*. Access Info Europe y Centre for Law and Democracy, Madrid y Halifax
- ANDREWS M, MCCONNELL J, WESCOTT A (2010). *Development as Leadership-Led Change*. Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper 10-009
- BAIOCCHI G (2001). *Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory*. *Politics & Society* 29:43-72
- BANGURA Y, LARVI G (eds.) (2006). *Public Sector Reform in Developing Countries: Capacity Challenges to Improve Services*. Palgrave Macmillan, Basingstoke
- BID (2006). *The Politics of Policies*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- CABANNES Y (2006). *Les budgets participatifs en Amérique Latine*. *Revue Mouvements* 47-48:128-139
- DAUGHTERS R, HARPER L (2007). *Reformas de descentralización fiscal y política*. En: Lora E (ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC

- DE LA CRUZ R (2010). Descentralización y desarrollo local en América Latina. En: De la Cruz R, Pineda C, Poschl C (eds.). La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- DESHAZO P, VARGAS JE (2006). Judicial Reform in Latin America: An Assessment. Policy Papers on the Americas Volume XVII, Study 2
- DÍAZ F, PECHO M (2012). Estado de la administración tributaria en América Latina 2006–2010. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional, Ciudad de Panamá y Washington DC
- FDPL (2007). Evaluation of Judicial Corruption in Central America and Panama, and the Mechanisms to Combat it. Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington DC
- FMI (2011). Revenue Mobilization in Developing Countries. Fondo Monetario Internacional, Washington DC
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2012). The Global Competitiveness Report 2012–2013. Foro Económico Mundial, Ginebra
- GOLDFRANK B (2007). Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting. En: Shah A (ed.). Participatory Budgeting. Banco Mundial, Washington DC
- GÓMEZ JC, JIMÉNEZ JP (2012). Tax structure and tax evasión y Latin America. Serie Macroeconomía del Desarrollo N.º 118, CEPAL, Santiago de Chile
- GÓMEZ JC, JIMÉNEZ JP, ROSSIGNOLO D (2012). Imposición a la renta personal en América Latina: Nuevos desafíos. Serie Macroeconomía del Desarrollo N.º 119, CEPAL, Santiago de Chile
- HAMMERGREN L (2008). Twenty–Five Years of Latin American Judicial Reforms: Achievements, Disappointments, and Emerging Issues. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 9(1):89–104
- IACOVELLO M, STRAZZA L, AZZOLINA Y (2011a). Diagnóstico del servicio civil de Ecuador. Informe Final. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- IACOVELLO M, STRAZZA L, AZZOLINA Y (2011b). Diagnóstico del servicio civil de Perú. Informe Final. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- IACOVELLO M, AZZOLINA Y (2009). Diagnóstico del servicio civil de Chile. Informe Final. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- KAUFMAN D, KRAAY A, MASTRUZZI M (2012). World Governance Indicators. Banco Mundial, Washington DC
- LONGO F, IACOVELLO M (2012). Informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana. Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo: Madrid
- MELO M (2009). Democratizing Budgetary Decisions and Execution in Brazil: More Participation or Redesign of Formal Institutions? En: Peruzzotti E y Selee A (eds.). Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America. Johns Hopkins University Press, Baltimore
- OCDE (2011). Revenue statistics: Comparative tables. OECD Tax Statistics
- OCDE/CEPAL/CIAT (2012). Estadísticas tributarias en América Latina. OECD Publishing, París
- RIMISP (2012). Poverty and Inequality. Latin American Report 2011. Latin American Center for Rural Development, Santiago de Chile
- UNODC (2011). Global Study on Homicide. United Nations Office on Drugs and Crime
- VLEUGELS R (2011). Overview of all FOI laws. Fringe Special 9 de octubre de 2011
- WAMPLER B, Avritzer L (2004). Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics* 36(3):291–312
- WORLD JUSTICE PROJECT (2012). The Rule of Law Index 2012. World Justice Project, Washington DC y Seattle
- ZOVATTO D (2011). Democracia y desarrollo en América Latina: oportunidades y desafíos. En: Rojas F (coord.). Iberoamérica: diferentes miradas, diferentes caminos para metas compartidas. FLACSO, San José (Costa Rica)