

TRIBUNA ABIERTA IBEROAMERICANA:

AMÉRICA LATINA: MALESTAR EN LA DEMOCRACIA Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA

D. José Antonio Sanahuja
Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid
Director, Fundación Carolina

El lenguaje y los conceptos son reflejo del pensamiento, y a la vez, lo definen, y orienta nuestras prácticas y relaciones sociales. Piensen, por ejemplo, en la forma en la que nos referimos a la política en lengua española. Solo tenemos un término — “política”—, polisémico y a menudo ambiguo, pues en realidad encierra diversos y muy distintos significados: tiene 12 acepciones, nada menos, según el Diccionario de la Real Academia Española. En lengua inglesa tienen al menos tres términos para lo que en español se nombra solo con uno: *politics*, para referirse a la legítima pugna por el poder; *policy* y *policies* para aludir a la gestión pública y a las políticas públicas; y *polity* para referirse a la comunidad política o *demos*. Con la misma raíz, en español nos queda una acepción, hoy en desuso, de “policía”, como “buen gobierno”: según el diccionario de la Real Academia, también significa “buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno”. Es cierto que en todas partes la distinción entre esas tres dimensiones o conceptos de la política no es tan clara, pero quizás no debiera extrañar que en el mundo de habla hispana y portuguesa no se distinga —y a menudo no se quiere distinguir— entre *politics* y *policies*. Y en esta era de polarización y descontento, a menudo la segunda se subordina a la primera.

América Latina y el Caribe atraviesan un momento de visible “malestar en la democracia” que supone múltiples desafíos para la política, en esa doble dimensión de *politics* y de *policies*. Es decir, en su dimensión de ejercicio y legitimación del poder, y en la que afecta a las políticas públicas, como acción de gobierno eficaz para satisfacer las demandas y derechos de la ciudadanía. Estos problemas se presentan en cada país con distinta forma y alcance, a través de las particulares circunstancias y mediaciones nacionales. Pero más allá de ellas, América Latina en conjunto parece situarse dentro de una tendencia ya verdaderamente global de retroceso de la democracia y de

cuestionamiento del orden internacional liberal, impulsado por el ascenso de fuerzas “iliberales”, nacionalistas y de extrema derecha.

Como señala *The Economist*, Latinoamérica y el Caribe sigue siendo la región más democrática en el mundo en desarrollo, pero 2018 ha sido otro año más de deterioro democrático, con 11 países en los que la calidad de la democracia se ha deteriorado. De los 24 países que este semanario evalúa a través de su “índice de democracia”, Latinoamérica solo cuenta con dos países considerados como “democracias plenas” (Uruguay y Costa Rica); otros 14 son “democracias imperfectas”; 5 son “regímenes híbridos”, y 3 son considerados “autoritarios” (Nicaragua, Venezuela y Cuba). Aunque en 2018 Costa Rica ha pasado a ser considerado una democracia plena, Nicaragua ha descendido a la categoría del autoritarismo¹.

El deterioro de los índices y el “malestar en la democracia” se expresan en primera instancia a través del retroceso de las libertades y la erosión de las instituciones, el equilibrio de poderes y el Estado de derecho que atraviesan algunos países, aunque otros mejoran en esas dimensiones, como recoge ese y otros índices. El deterioro de los índices y el “malestar en la democracia” se expresan en primera instancia a través del retroceso de las libertades y la erosión de las instituciones, el equilibrio de poderes y el Estado de derecho que atraviesan algunos países, aunque otros mejoran en esas dimensiones, como recoge ese y otros índices.

Emergen también nuevos clivajes políticos —nacionalismo vs. cosmopolitismo o “globalismo”; homogeneidad vs. diversidad social, cultural y de opción sexual; en cuanto a los derechos de las mujeres; pro o anti-mercado—, con lo que el conflicto social y político ya no se explica solo ni principalmente a través del eje izquierda-derecha.

El Latinobarómetro de 2018 revela el alcance de ese “malestar en la democracia”, no tanto hacia la democracia en sí, sino respecto a su desempeño, al mostrar los peores resultados de la serie histórica desde 1995. Desde mediados de los noventa y hasta 2017 ese apoyo pasó de dos terceras partes de la población a un 52%. En 2018 la adhesión a la democracia como la mejor forma de gobierno ya no llegaba a la mitad de la población, con un 48% en promedio, y hay países con niveles mucho más

¹ The Economist, *Democracy Index 2018. Me too?* The Economist Intelligence Unit, Londres, enero de 2019, p. 19.

bajos, como México con un 38%, Brasil con un 33%, y los países del “triángulo Norte” de Centroamérica más azotados por la violencia (Guatemala, El Salvador y Honduras), donde esa proporción oscila entre 28% y 33%². En paralelo, la proporción de personas insatisfechas con el funcionamiento de la democracia pasó de 51% a 71% de 2009 a 2018, y las que se mostraban satisfechas, cayó de 44% a 24%, el nivel más bajo en más de dos décadas. Un 15% declaraba que un gobierno autoritario puede ser preferible, y hay países en los que esa proporción es más alta, hasta el máximo de Paraguay y Chile con 27% y 23% respectivamente. El deterioro de la democracia también se expresa en la creciente indiferencia de los ciudadanos frente al tipo de régimen de gobierno. Los “indiferentes” aumentaron de 16% en 2010 a 28% en 2018, y ello se traduce en el alejamiento de la política, una no identificación ni con la izquierda ni la derecha, la disminución de quienes votan por partidos y de la acción de ejercer el voto.

Un mensaje importante de esta encuesta: los problemas de la democracia en América Latina no se limitan a los países donde esta no existe (Cuba) o donde ha dejado de existir (Venezuela y Nicaragua): está en el resto, donde el principal problema lo constituyen el deterioro de las élites, la corrupción, la desconfianza ciudadana en las instituciones de la democracia y los partidos, la falta de conducción democrática de sus líderes, así como la falta de líderes, y sobre todo, la falta de respuesta de la democracia a los problemas percibidos por la ciudadanía. Un 60% de la población latinoamericana — mucho más que en otras regiones— no confía en sus gobiernos, frente a un 40% diez años atrás. En cuanto a la calidad de sus los servicios públicos, solo el 14% dice estar satisfecho, en comparación con el 30% del promedio mundial.

La incapacidad de los gobiernos para cumplir sus promesas ha erosionado la confianza de la opinión pública en los políticos y específicamente en los partidos políticos. Económicamente, las familias de clase media temen la pérdida de puestos de trabajo debido a la recesión económica y al cambio tecnológico. Los jóvenes desempleados y sus familias, después de hacer un importante esfuerzo para prosperar, sienten que el sistema les ha fallado, y todos estos factores incrementan la desconfianza hacia el sistema político³. De nuevo, las encuestas reflejan índices de preocupación ciudadana ante problemas como la violencia, la corrupción, el desempleo y la pobreza

² Corporación Latinobarómetro, *Informe 2018*, Santiago de Chile.

³ IDEA, *Resilient or in decline: Current trends in Latin American democracy*, Washington, IDEA / Brookings Institution, Septiembre de 2017.

que son mayores que en otras regiones del mundo, y una visión pesimista respecto al futuro: frente a un 60% de promedio, en Argentina, Brasil, México y Perú entre el 68% y el 88% de la población piensa que el país va en la dirección equivocada⁴.

A estos indicadores se suma la generalizada percepción de que la acción de gobierno se orienta a satisfacer los intereses de los ricos y poderosos, y no de las mayorías y el interés general. Encuestas de IPSOS MORI de 2017 mostraban que el 95% de los mexicanos, el 81% de los brasileños, el 72% de los peruanos y el 69% de los argentinos pensaba que la acción de gobierno estaba amañada a favor de los ricos y los poderosos. Según una encuesta de Gallup encargada por la OCDE, en 2016 en Latinoamérica 8 de cada 10 personas veían a su gobierno como corrupto, respecto a 6 de cada 120 en el conjunto de la OCDE⁵. De nuevo, los datos del Latinobarómetro muestran que de 2006 a 2018 la proporción de personas que pensaba que se gobernaba “para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio” pasó del 61% al 79%, y en Brasil y México esa proporción llegó a ser de 90% y 88%. Como apunta el propio Latinobarómetro, en esos dos países el “voto indignado” ha sido clave en la elección de un presidente que se percibe como ajeno al *establishment* tradicional para así probar mejor suerte. Pero como muestran los casos de Paraguay, donde un 87% también opina de esa forma, y Venezuela, con un 86%, México y Brasil no son una excepción⁶. Ese “voto indignado” puede entenderse en clave de la “rebelión contra las elites” que se observa a escala mundial, de la que se nutre, y a la vez retroalimenta el discurso “pueblo vs. elites” de líderes como Bolsonaro o López Obrador, que también tiene su reflejo en otras latitudes.

El declive a la democracia expone un fenómeno que tiene directa relación: el de la indiferencia de los ciudadanos frente al tipo de régimen de gobierno. Este indicador aumentó de 16% en 2010 a 28% en 2018 y se relaciona con un alejamiento de la política, una no identificación ni con la izquierda ni la derecha, la disminución de quienes votan por partidos y de la acción de ejercer el voto. Como señala el Latinobarómetro, “este contingente de desafectados de los gobiernos, las ideologías y la democracia son la fuente mayor en el surgimiento de populismos en la región, no son una novedad y hace años que se observa su crecimiento”. El país más “indiferente” con

⁴ IPSOS, *What worries the world September 2018*, Londres, IPSOS MORI.

⁵ OCDE, *Perspectivas económicas para América Latina 2018. Repensando las instituciones para el desarrollo*, Santiago de Chile, OCDE / CAF / CEPAL, LC/PUB.2017/25.

⁶ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2018*, Santiago de Chile, pp. 38-39.

respecto a los regímenes democráticos o no democráticos es El Salvador con 54%, seguido de Honduras y Brasil con 41%. Los países menos indiferentes, en tanto, son Venezuela con 14%, y Chile con 15%.

Una conclusión importante de estos datos y tendencias es que el principal problema de la democracia en América Latina no son los países donde esta no existe (Cuba) o donde ha dejado de existir (Venezuela y Nicaragua): está en el resto, donde el deterioro de las élites, la corrupción, la desconfianza ciudadana en las instituciones de la democracia, la falta de conducción democrática de sus líderes, así como la falta de líderes, constituyen el principal problema de las democracias de la región.

Es importante destacar que América Latina no es la excepción en una tendencia de desafección democrática que es global. En la mayor parte de los países la democracia pierde legitimidad, en tanto parece ligada a una visión neoliberal que no ha cumplido con sus promesas de inclusión social para amplios sectores sociales, o no es capaz de satisfacer las expectativas en ascenso de quienes, gracias precisamente a la globalización, han dejado atrás la pobreza y quieren seguir siendo parte de las clases medias y prosperar dentro de ella. Como consecuencia, las élites a cuyo cuidado ha estado la globalización están cuestionadas y, lo más grave, parecen incapaces de reaccionar, o no tienen la voluntad de hacerlo. En este momento, nada menos que Estados Unidos, Rusia, China y Brasil están gobernados por líderes y sistemas que, salvando las distancias, cuestionan la democracia liberal, sea en su dimensión electoral, sea como sistema de derechos y garantías, en especial aquellas que suponen una salvaguarda de las sociedades abiertas y el respeto a la diversidad social. A ellos se suman el ascenso de la extrema derecha en Europa, y las “democracias iliberales” vigentes en países como Turquía, Filipinas o Egipto. Y no hay que olvidar que eso que denominamos “orden internacional” tiene sus fundamentos en los sistemas políticos que rigen en cada país. La democracia denominada “iliberal” o el autoritarismo son las tendencias al alza, y desde posiciones a menudo nacionalistas y excluyentes, están poniendo en cuestión el orden internacional liberal. Si en los años noventa existía una retroalimentación positiva entre el orden internacional liberal y la difusión de la democracia y el mercado en el plano nacional, hoy se ha roto, ya podría decirse que opera en sentido contrario.

Ante ese nuevo escenario, urge buscar formas innovadoras de democracia deliberativa, “gobierno abierto” y participación ciudadana que permitan relegitimar la acción de gobierno, restaurar la confianza ciudadana en las instituciones, y revitalizar la democracia más allá de los procesos electorales. En cuanto a las políticas públicas, se plantean retos nuevos a partir de la revolución digital, la inteligencia artificial y la mayor capacidad de generación y procesamiento de datos: sea la movilidad urbana, la seguridad ciudadana, la gestión ambiental, o la medición de resultados de la política pública, la digitalización abre posibilidades de modernización de la gestión pública hasta hace muy poco difíciles de imaginar. Pueden ser, en suma, instrumentos efectivos para contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y en particular del Objetivo (ODS) 16, que junto a otros fines de paz, seguridad y acceso a la justicia, se dirige a “...construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”. Y es que en el malestar de la ciudadanía también radica un componente de esperanza, pues es más exigente, tolera menos la corrupción y la captura de las políticas para intereses particulares, pide responsabilidad y rendición de cuentas, exige mejores servicios públicos, más seguridad ciudadana, y, en suma, ya no acepta ser gobernada como antes, ni por las mismas élites.

De ahí la relevancia y la urgencia de las tareas que se presentan por delante. No estamos en una etapa de optimismo y tranquilidad democrática. Estamos en una etapa de crisis de la democracia. Y un componente importante de esa crisis radica en la agenda de *policy*, más que de *politics*: en la eficacia de la gestión y las políticas públicas de los países iberoamericanos para satisfacer las demandas y expectativas de la ciudadanía en materia de justicia, inclusión y derechos.