

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 18 • NÚMERO 4

OCTUBRE-DICIEMBRE 2018

Democracia y gobernabilidad en Latinoamérica

Cita recomendada:

Zovatto, Daniel, (2018) "Democracia y gobernabilidad en Latinoamérica", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 18: Núm. 4, pp. 2-9. Disponible en: www.fal.itam.mx

Democracia y gobernabilidad en Latinoamérica

✉ *Daniel Zovatto*

Latinoamérica celebra en 2018 el cuadragésimo aniversario del inicio de su tercera ola democratizadora. El proceso de transición, que comenzó en República Dominicana en 1978, se fue extendiendo por etapas sucesivas a la región andina, Centroamérica y al Cono Sur y, finalmente, a Chile y Nicaragua en 1990.

Este 2018 constituye un momento oportuno para tomarle el pulso político a la región y efectuar un balance del estado de la democracia y de la gobernabilidad en Latinoamérica, debido a que, además de la conmemoración de los 40 años de la ola democrática, América Latina celebrará elecciones presidenciales en quince de los diecinueve países de la región en el plazo de 3 años (de 2017 a 2019).

Nuestro balance se asienta en dos precisiones preliminares. La primera, la necesidad de efectuar un análisis equilibrado del proceso de democratización en la región. Un balance alejado tanto de una visión pesimista como de una mirada simplista y autocomplaciente, que muestre al mismo tiempo los avances logrados durante estos 40 años, pero también las fallas y retos que hoy enfrentan las democracias latinoamericanas.

La segunda precisión se refiere a la necesidad de tener presente la heterogeneidad estructural de Latinoamérica. La región es una, pero múltiple y diversa a la vez, ya que, como veremos, hay diferencias importantes con respecto a la calidad de las democracias en los diecinueve países que agrupa.

En nuestros días, la situación política de Latinoamérica es radicalmente diferente a la de hace tan solo 4 décadas. De un repaso histórico se desprende que, a mediados

DANIEL ZOVATTO es Director Regional para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Es doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid, y en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, y es maestro en Políticas Públicas por la Harvard University. Es investigador principal no residente en la Brookings Institution y es miembro del Consejo Asesor del Programa para América Latina del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Es autor de más de cien artículos académicos así como de cuarenta libros sobre temas de elecciones, democracia y gobernabilidad en Latinoamérica. Sígallo en Twitter en @Zovatto55.

de 1970, solo en Colombia, Costa Rica y Venezuela se votaba con regularidad a las autoridades en elecciones libres. En los demás países, sus sociedades padecían una estructura autoritaria o dictatorial o, como en el caso de México, un sistema de partido hegemónico.

Hoy, por el contrario, y pese a todas sus carencias y déficits, la democracia es la forma mayoritaria de gobierno en la región. Este fenómeno resulta de tanta trascendencia que podemos afirmar que, desde hace 40 años, Latinoamérica vive el proceso de democratización o redemocratización (según el país) más largo, extenso y profundo de toda su historia.

En efecto, la región puede mostrar, por primera vez, 40 años de gobiernos democráticos, lo cual, si se considera nuestra historia, no es poca cosa. Sin embargo, la democracia en Latinoamérica presenta una paradoja: sus avances conviven con importantes niveles de pobreza, persisten profundas desigualdades y en muchos países las instituciones son débiles y se vive con altos niveles de corrupción y de inseguridad, todo lo cual repercute en la calidad de la democracia y en la integridad de las elecciones.

EL ESCENARIO ELECTORAL ACTUAL

Se proyecta 2018 como un año mediocre en lo económico, complejo en lo social, intenso en lo electoral y atravesado por numerosos escándalos de corrupción. Esta combinación está provocando turbulencias políticas y tensiones sociales que erosionan el apoyo ciudadano a numerosos presidentes y complican la gobernabilidad. La renuncia de Pedro Pablo Kuczynski (presionado por los escándalos de corrupción asociados con Odebrecht) es un ejemplo reciente, pero no el único, de este fenómeno. Cabe recordar que desde 2000, once presidentes elegidos democráticamente no han podido concluir, por diversas causas, su mandato presidencial. A ello debemos agregar, entre otras situaciones, la grave crisis que atraviesan los gobiernos autoritarios de Nicaragua y Venezuela, la crisis poselectoral en Honduras y la debilidad del gobierno guatemalteco. En efecto, sin perjuicio de reconocer y valorar la resiliencia de la democracia en Latinoamérica, el actual contexto político es complejo y volátil, con gran incertidumbre y polarización.

En el plano económico, la región enfrenta un escenario lleno de desafíos. El Fondo Monetario Internacional prevé un crecimiento promedio regional del 1.6%, una proyección que acepta una doble lectura. Por un lado, es una buena noticia porque confirma la vuelta de Latinoamérica al crecimiento (iniciado en 2017 con el 1.3%) después de varios años de desaceleración y recesión. Pero es, al mismo tiempo, una mala noticia, porque este crecimiento mediocre no es suficiente para responder a las expectativas de la clase media. Tampoco alcanza para seguir avanzando en la reducción de la desigualdad y la pobreza (que volvió a aumentar y llegó al 30.7%, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe) ni para crear el número de empleos de calidad que la región necesita, ya que como advierte la Organización Internacional del Trabajo, 2017 fue el tercer año consecutivo en que se incrementó el desempleo en la región (pasó del 7.9% en 2016 al 8.4% en 2017).

Por su parte, la grave inseguridad ciudadana y la corrupción, así como la marcada debilidad del Estado de derecho y los elevados índices de impunidad erosionan aún más la de por sí magra confianza de los ciudadanos en las principales instituciones democráticas. Según los datos del Banco Mundial, pese a representar únicamente el 8% de la población mundial, Latinoamérica acumula el 33% de los homicidios que ocurren en el mundo. Estos datos explican los resultados de la encuesta Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), según los cuales el porcentaje de personas que se sienten inseguras en su vecindario aumentó casi 6% entre 2014 y 2017, al pasar del 12.7% en 2014 al 18.1% en 2017.

La combinación de estos factores afecta la calidad de la democracia y la opinión que les merece a los ciudadanos. El panorama es preocupante y muy heterogéneo entre los países de la región. Según el Índice de Democracia de 2017, elaborado por

El actual contexto político es complejo y volátil, con gran incertidumbre y polarización.

la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, la calidad de la democracia en Latinoamérica ha sufrido un nuevo deterioro, parecido al que se observa en el resto del mundo. En el caso concreto de América Latina, en 2018 sufrió una nueva caída, con lo que obtuvo un puntaje de 6.26 promedio regional. Según este documento, únicamente Uruguay es considerado como una “democracia plena”. Once países pertenecen al

grupo de “democracias imperfectas”, si bien con diferencias importantes entre ellos. Cinco son considerados regímenes híbridos: Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua, y dos son calificados como autoritarios: Cuba y Venezuela (que en 2018 descendió a esta categoría).

Una valoración igualmente preocupante y heterogénea está en el informe de Freedom House sobre libertad y derechos políticos, el cual señala que “a pesar del declive de la democracia en todo el mundo en 2017 —y el continuo descenso de Venezuela hacia la dictadura y la crisis humanitaria—, Latinoamérica mostró algunos signos de resiliencia”. Sin embargo, de los diecinueve países de la región, solo ocho son considerados libres: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay, mientras que nueve son considerados parcialmente libres: Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana, y dos no libres: Cuba y Venezuela.

Este deterioro de la confianza en la democracia viene acompañado de un descenso del apoyo ciudadano y de un aumento de la insatisfacción. Los datos sobre cultura política (en especial los de LAPOP y del Latinobarómetro) arrojan buenas y malas noticias. Las primeras son que, pese a todos los problemas y desafíos, un porcentaje considerable de latinoamericanos opina que la democracia es el mejor de los sistemas (69% según Latinobarómetro) y un 53% le da su apoyo. Las malas noticias, en cambio, alertan sobre que el apoyo a la democracia cayó en 2017 por cuarto año consecutivo y que la satisfacción también descendió a solo el 30% como promedio regional. Esta disminución de ambas variables (apoyo y satisfacción con la democracia)

coincide con la poca confianza en las elecciones, en los organismos electorales y en las principales instituciones de la democracia representativa, en especial los congresos y los partidos políticos.

Como apunta Bernard Manin, el patrón de la “democracia de partidos” ha declinado con el auge de nuevos modos de hacer política, debido a los cambios operados en las sociedades y en la cultura por la fuerte presencia de los medios de comunicación, la tecnología y las redes sociales. Esta marcada debilidad de los partidos políticos los ha llevado a que pierdan su posición central en el espacio público y se vean sustituidos o amenazados por candidatos independientes que, fuera de todo cauce disciplinario y programático partidista, ejercen una carrera política autónoma. Como consecuencia, en varios países observamos el tránsito de una democracia de partidos a una democracia de candidatos.

Esta crisis de credibilidad y legitimidad de los partidos (según Latinobarómetro, solo el 15% de los latinoamericanos les tiene confianza) guarda estrecha relación con la crisis de representación que afecta a la mayoría de los países de Latinoamérica. La frase más repetida en el Brasil posterior a los juicios políticos fue “ellos no me representan”, lo que indica el profundo descontento de los brasileños con la clase política. Un fenómeno similar tuvo lugar en Argentina a inicios de 2001, con la frase “que se vayan todos”. Y durante el actual superciclo electoral observamos la irrupción de políticos contestatarios que reniegan de la “vieja política”, algunos con notable éxito electoral como, entre otros, Andrés Manuel López Obrador en México.

*En varios países
observamos el tránsito
de una democracia de
partidos a una democracia
de candidatos.*

El concepto clave para analizar esta crisis de representación se encuentra en el distanciamiento que se ha producido entre los políticos y la ciudadanía. En otras palabras, se perdió la confianza entre la gente y los líderes políticos. Hay una revolución de expectativas y de demandas que, de no ser atendidas por el sistema político, pondrán en serios aprietos a los gobiernos y a las instituciones democráticas, y traerá más conflictos sociales y crisis de gobernabilidad.

EL SUPERCICLO ELECTORAL DE 2017 A 2019

Entre 2017 y 2019, quince países de la región habrán celebrado elecciones presidenciales. Ocho ya tuvieron lugar: tres en 2017 (Ecuador, Chile y Honduras) y cinco en 2018 (Costa Rica, Paraguay, Venezuela, Colombia y México). Los brasileños irán a las urnas el 7 de octubre de 2018. En 2019, otros seis países (Bolivia, Argentina, Uruguay, El Salvador, Panamá y Guatemala), renovarán sus mandatarios. A ello debemos agregar a los diputados de la nueva Asamblea Nacional Cubana, que en marzo de 2018 eligieron a Miguel Díaz-Canel como sucesor de Raúl Castro en la presidencia de Cuba, y las elecciones intermedias en Estados Unidos, previstas para noviembre de 2018.

Este superciclo electoral comprueba la importancia de unas elecciones íntegras como la única vía legítima de acceso al poder político, en los términos de la Carta Democrática Interamericana. También reafirma la vigencia de la democracia electoral como la forma mayoritaria de gobierno en la región. En efecto, desde el inicio de la tercera ola democratizadora se han celebrado en la región más de 150 elecciones presidenciales y más de 200 legislativas. Según los informes de las principales misiones de observación electoral (Organización de las Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos y Unión Europea), casi todas se llevaron a cabo sin irregularidades significativas que hayan incidido en los resultados.

PRINCIPALES TENDENCIAS Y RESULTADOS

Las actuales son elecciones del enojo, del malestar con la política y las élites. La gran mayoría de estos procesos electorales se caracterizan por un alto grado de incertidumbre, volatilidad y polarización. Sin embargo, pese a la escasa popularidad de varios de los mandatarios, únicamente en tres de las ocho elecciones celebradas a la fecha se produjo una alternancia: Chile, Colombia y México. Lo mismo sucederá en Brasil. En los restantes cinco procesos hubo continuidad: Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay y Venezuela, si bien en Honduras y Venezuela la continuidad se vio facilitada por la reelección consecutiva de sus mandatarios (Juan Orlando Hernández y Nicolás Maduro) en elecciones muy cuestionadas y, en el caso de Paraguay, la victoria de Mario Abdo Benítez, aunque representa la continuidad del Partido Colorado, la marcada enemistad entre este y el expresidente Horacio Cartes presagia dificultades de gobernabilidad. Lo mismo puede decirse del triunfo de Lenín Moreno en Ecuador y su enfrentamiento con el expresidente Rafael Correa.

De las ocho elecciones celebradas entre 2017 y agosto de 2018, en cuatro estaba prevista la segunda vuelta (con distintas modalidades) y en las cuatro hubo que recurrir al balotaje para definir la elección presidencial: Chile, Colombia, Costa Rica y Ecuador. Únicamente en Costa Rica se revirtió el resultado entre la primera y segunda vuelta, es decir, que quien ganó en la primera vuelta fue luego derrotado en la segunda.

La integridad electoral también tiene que ver con la igualdad de género. Durante este maratón electoral vemos que, muy probablemente, no habrá ninguna presidenta, aunque más de la mitad de los países tienen vicepresidentas. Por otra parte, y sin perjuicio de reconocer los importantes avances logrados en varios países con la adopción de cuotas de género o leyes de paridad (entre otros, Argentina, Bolivia, Costa Rica y México), la presencia de las mujeres en los congresos sigue siendo baja: el promedio regional es de 29.2%, según datos de la Unión Interparlamentaria de 2017, y mucho más baja aún en los ministerios.

El resultado de este superciclo electoral será determinante para definir las características, dirección e intensidad del cambio político que vivirá la región en los próximos años. Será un cambio que afecte no solo a los países por separado, sino también a la integración regional. Al mismo tiempo, estas elecciones serán fundamentales para evaluar la calidad de la democracia y la integridad de los procesos en Latinoamérica.

No está clara aún la fuerza que tendrá el populismo (tan presente hoy en varias partes del mundo) en este maratón electoral. En cambio, no hay duda de que las clases medias (más pragmáticas que ideologizadas y ubicadas mayoritariamente en el centro político) cumplirán un papel clave. La falta de correspondencia entre el poco crecimiento económico y una clase media que elevó su consumo en las últimas décadas, que tiene más poder y está más conectada gracias a las redes sociales y que es más exigente respecto de sus demandas y expectativas, incide en la gran mayoría de las campañas electorales.

Como escribe Moisés Naím acerca de la clase media (a la que califica como el “huracán político” que está cambiando el mundo), si bien las consecuencias políticas de su comportamiento electoral son imprevisibles, el rechazo a la situación actual hace inevitable la irrupción de reacomodos políticos que hasta hace poco eran inimaginables. La tensión entre esta nueva agenda de la clase media (cargada de ilusiones, demandas y expectativas) y el sentimiento de frustración y temor a perder lo alcanzado o a no poder consumir y avanzar al mismo ritmo de los últimos años, junto con la insatisfacción por la poca calidad de los servicios públicos, la inseguridad y los graves escándalos de corrupción ha generado malestar y falta de confianza en las élites (políticas, empresariales y sindicales).

En efecto, la corrupción, la inseguridad y el desempleo son los tres principales problemas para los latinoamericanos. En cuanto a la corrupción, en Brasil, epicentro de la Operación Autolavado (*Lava Jato*) y del caso Odebrecht, el impacto en el ámbito político y el empresarial ha sido profundo. Numerosos políticos de alto nivel están presos o son investigados, mientras que Luiz Inácio *Lula* da Silva (quien sigue liderando las encuestas desde la prisión) probablemente no podrá participar en la próxima campaña electoral. El escándalo del *Lava Jato* tuvo un efecto de cascada y destrozó el buen nombre de numerosos presidentes y expresidentes en Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela. Estos casos son prueba de la existencia de regímenes cleptócratas, es decir, de gobiernos que se organizan de manera colectiva, sistemática y deliberada para enriquecerse y utilizar este dinero para perpetuarse en el poder. Como era de esperar, la mayoría de los países de la región (salvo los casos de Chile y Uruguay, y en menor medida el de Costa Rica) volvieron a salir mal evaluados en el reciente Índice de Percepción de la Corrupción 2018 que elabora Transparencia Internacional.

¿Está girando Latinoamérica a la derecha? Es muy temprano para emitir un juicio definitivo sobre este tema. Los resultados en Chile (Sebastián Piñera), Honduras (Hernández) y Colombia (Iván Duque) parecieran reforzar el cambio de tendencia política regional de la centroizquierda a la centroderecha iniciado en 2015 y 2016 con las victorias de Mauricio Macri en Argentina (revalidado

Las democracias latinoamericanas exhiben importantes fallas y síntomas de fragilidad, además de serios desafíos.

en las elecciones de medio periodo de octubre de 2017) y de Kuczynski en Perú, pero dentro de una persistente heterogeneidad, como evidencia el triunfo de la izquierda encabezada por Moreno en Ecuador (2017) y por López Obrador en México (2018). Habrá que observar qué ocurre en las elecciones de Brasil y luego ver la tendencia que predomine en las seis elecciones presidenciales de 2019: tres en Centroamérica (El Salvador, Panamá y Guatemala) y tres en Sudamérica (Argentina, Bolivia y Uruguay).

En resumen, todos los escenarios están abiertos. No hay que descartar ninguna sorpresa. Vivimos en una época en la que lo imposible se convierte en improbable, lo improbable en posible y luego en realidad. El triunfo de Donald Trump y el *brexit* son dos ejemplos.

REFLEXIÓN FINAL

Hay una oportunidad extraordinaria en 2018 para tomarle el pulso político a Latinoamérica, identificar las principales tendencias del superciclo electoral y evaluar el estado de la democracia y la gobernabilidad de la región. Del análisis anterior se desprende que América Latina ha constituido por primera vez, con sus luces y sus sombras, una democracia de mínimos que ha durado 4 décadas. Sin embargo, exhibe importantes fallas y síntomas de fragilidad, además de serios desafíos. Por eso, ahora el reto es establecer una democracia de calidad, una democracia de ciudadanos y de instituciones, incluyente, gobernable y sostenible.

La prioridad es avanzar en un doble frente. En el ámbito electoral, hay que fortalecer las instituciones, el Estado de derecho y la participación ciudadana. Es necesario impulsar reformas políticas para contar con 1) partidos modernos y democráticos, con financiamiento transparente y parlamentos legítimos, con capacidad para representar y encauzar las demandas sociales, complementados con mecanismos de participación ciudadana; 2) elecciones con integridad; 3) un poder judicial independiente, con recursos adecuados para asegurar la plena vigencia del Estado de derecho y la seguridad jurídica; 4) estrategias de combate a la corrupción y la impunidad, e 5) instituciones y mecanismos de control que impidan el ejercicio abusivo del poder y aseguren la transparencia y rendición de cuentas.

En el terreno socioeconómico, las reformas deben tener como objetivo la reducción de la pobreza y de la desigualdad, y la generación de empleo de calidad. Además, deben ir dirigidas a atender las demandas de los sectores medios, convertidos en la nueva cuestión social de la América Latina del siglo XXI. Estos sectores temen recaer en la pobreza y presionan para que se pongan en marcha sólidas políticas públicas de educación, salud, vivienda, seguridad y transporte. En el horizonte cada vez más próximo, el envejecimiento de la población y la sostenibilidad de las pensiones se asoman como otros dos retos decisivos.

Sin embargo, estas demandas sociales no podrán ser atendidas con las cifras actuales de crecimiento. Para disminuir la pobreza y la desigualdad, para crear empleo de calidad y para atender las demandas de las clases medias, la región necesita crecer

como mínimo al 5% anual. Y este porcentaje solo se logrará impulsando reformas estructurales e integrales que hagan a las economías más productivas y competitivas, con menor tasa de informalidad, más innovadoras y diversificadas, vinculadas a las cadenas internacionales de valor y con un gasto público enfocado a la inversión en capital físico (infraestructura y logística) y humano (educación).

Para lograr estos objetivos es necesario mejorar la calidad de la democracia y de la gobernanza. Es imprescindible contar con un Estado estratégico y eficaz, transparente, con un adecuado nivel de fiscalidad y que rinda cuentas a la sociedad. Se requieren, asimismo, instituciones políticas modernas y legítimas y un liderazgo que este cerca de la ciudadanía, que sepa escucharla y brinde respuestas a sus demandas. Es igualmente imprescindible fortalecer la resiliencia de la democracia, una de las principales recomendaciones del informe “El estado global de la democracia en el mundo 2017” del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

No hay que considerar ganada la democracia. Por el contrario, la única manera de garantizar su continuidad y mejorar su calidad es trabajar con firme convicción democrática. Como escribió Roald Dahl, la democracia es una “construcción permanente” que hay que reinventar, recrear, perfeccionar y, sobre todo, defender todos los días. 🇳