



**RAÚL FERRO**

# **América Latina**

**INCERTIDUMBRE DEMOCRÁTICA**



**CADAL**

# América Latina:

## INCERTIDUMBRE DEMOCRÁTICA

30 MARZO 2020

POR **Raúl Ferro**

**América Latina enfrenta años complejos para la democracia liberal y su institucionalidad. La ola global de movimientos sociales y ciudadanos ha llegado a la región y la encuentra muy mal preparada para enfrentarlos. Las raíces de este malestar son complejas, pero en parte están relacionadas con el deficiente funcionamiento de las instituciones del Estado.**

**Ahora llega el desafío de la temible pandemia del coronavirus, que está obligando a los gobiernos a restringir libertades y reforzar su autoridad. Habrá que ver si la ciudadanía se cuadra tras los requerimientos de las autoridades -como parece haber sido, en general, durante las primeras semanas de la pandemia en América Latina- y la institucionalidad sale reforzada. Los riesgos, ante un manejo equivocado por parte de las autoridades o ante la pérdida de paciencia por parte de la ciudadanía, son grandes.**



**RAÚL FERRO** Es Director del Consejo Consultivo del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Analista de economía y negocios especializado en América Latina. Fue director editorial de la revista AméricaEconomía y actualmente es director de Industry Exchange LLC.

# ÍNDICE

Introducción	4
Paulatino deterioro	5
Entorno preocupante	7
Democracia contra democracia	8
Estado del mercado	9
El futuro cercano	10



**E**l 9 de febrero del 2020, el presidente de El Salvador, Nayib Bukele, ingresó al Congreso salvadoreño acompañado de tropas militares armadas para forzar la aprobación de un préstamo para financiar su estrategia contra las pandillas y la violencia. La puesta en escena incluyó una oración y un pedido a Dios para que lo ilumine para resolver el impasse. Tras esto, abandonó la sede legislativa y se dirigió a los manifestantes que se habían congregado para apoyarlo. Allí hizo un abierto llamado a la insurrección popular si el Congreso no aprobaba en una semana sus demandas. En un esperanzador acto de cordura institucional, la Corte Suprema de Justicia finalmente lo desautorizó y la muestra de fuerza se disolvió, aunque el presidente Bukele ha seguido amparándose en las fuerzas armadas en su relación con el poder legislativo.

El caso de Bukele ilustra muy bien las nuevas tendencias que están modelando la participación ciudadana en América Latina y que, como muestra la evolución del Bertelsmann Transformation Index 2020, configuran una situación preocupante para la democracia en América Latina.

Bukele fue elegido el 2019 con el 53% de los votos en primera vuelta, capitalizando el descontento de los salvadoreños con los dos partidos tradicionales que gobiernan el país desde hace 30 años, cuando terminó la larga y sangrienta guerra civil que azotó a El Salvador, y que han estado plagados de episodios de corrupción e ineficiencia. De 38 años, fanático de las redes sociales y, como la gran parte de los votantes salvadoreños, demasiado joven para recordar los horrores de la guerra, Bukele confía más en las pulsiones emocionales de sus conciudadanos que en la institucionalidad democrática para gobernar. Y con su llamado a Dios y el desencanto de las masas de su lado, siente que está más allá del bien y del mal para gobernar.

Su caso es emblemático del virus de autodestrucción que enfrentan las democracias liberales en América Latina y otras partes del mundo. Gobernantes autocráticos que son elegidos dentro de la institucionalidad democrática y que, una vez en el gobierno, manipulan la propia institucionalidad para imponer sus ideas y hacer inoperante el debate democrático. En la mayor parte de los casos estos aspirantes a autócratas no se



preocupan de censurar a la prensa –cuya influencia ha disminuido dramáticamente, cediéndola a las redes sociales, altamente manipulables– ni de buscar una dictadura formal. Les resulta suficiente con sus artes manipuladoras, el desprestigio de las formaciones políticas tradicionales y la atracción que la combinación de «orden y progreso» suele tener en la ciudadanía. El gran maestro en este destructor fenómeno fue Hugo Chávez en Venezuela, quién con inusitada fuerza y eficacia manipuló el marco institucional venezolano para perpetuarse en el poder proyectándolo tras su fallecimiento en Nicolás Maduro.

## Paulatino deterioro

Con este escenario, no es de extrañar que la mayor parte de los países de América Latina muestren un retroceso en el índice de «Estado de la democracia» del Berterlsmann Transformation Index (BTI) 2020. Algunos, como Costa Rica, muestran variaciones ligeras que no los desplazan fuera de las categorías en que se encuentran desde que se inició la medición en el 2006 (en el caso de Costa Rica se mantiene en el grupo de las democracias en consolidación, en el top de la calidad democrática). Pero otros muestran un deterioro muy significativo. Sobresalen las naciones del triángulo norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador) y Nicaragua, países que recuperaron la democracia hace alrededor de tres décadas, tras un feroz período de dictaduras militares y guerras civiles.

Hay varias razones que explican esto. En el caso de los países del triángulo norte se combinan altos niveles de pobreza, corrupción política y una violencia estructural –con un alarmante volumen de armas de alto poder de fuego en las calles– que evolucionó desde la lucha política a las mafias ligadas al narcotráfico y a las pandillas. Estas últimas, se formaron al alero de la inmigración en Estados Unidos y fueron «exportadas» –mediante la deportación de sus miembros– desde ese país de vuelta a Centroamérica.

Este contexto, combinado con la inoperancia de las elites y de los partidos políticos tradicionales, ha servido de caldo de cultivo para la pérdida de confianza en las instituciones democráticas. Los ciudadanos de estos países han votado por «outsiders», como el comediante Jimmy Morales en Guatemala, o por políticos como Bukele que, pese a haber militado en uno de los partidos establecidos, el Frente Farabundo Martí, se lanzó como independiente renegando de los partidos tradicionales (Las mediciones del BTI no recogen aun el efecto Bukele en El Salvador).



**EN EL CASO DE LOS PAÍSES DEL TRIÁNGULO NORTE SE COMBINAN ALTOS NIVELES DE POBREZA, CORRUPCIÓN POLÍTICA Y UNA VIOLENCIA ESTRUCTURAL (...) QUE EVOLUCIONÓ DESDE LA LUCHA POLÍTICA A LAS MAFIAS LIGADAS AL NARCOTRÁFICO Y A LAS PANDILLAS.**



México es otro país que presenta un deterioro en el índice sobre el Estado de la Democracia del BTI. El descenso mostrado por este país es constante y refleja, en gran medida, la fuerza que mantienen las mafias del narcotráfico y los crecientes niveles de violencia y asesinatos que registra. La fuerza del narcotráfico ha tenido en jaque a alcaldes y periodistas. Entre los doce años de las presidencias de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto fueron asesinados 134 alcaldes (incluyendo ediles en ejercicio, alcaldes electos y exalcaldes) y 34 periodistas, además de cientos de líderes sociales. El narcotráfico controla importantes zonas del territorio mexicano y la corrupción política que genera es extensa, debilitando las instituciones democráticas mexicanas. Al narcotráfico se suma el aumento de la corrupción estatal que se registró durante la presidencia de Enrique Peña Nieto. Buen ejemplo de esto es la detención en España a principios de 2020 del ex presidente de la petrolera estatal mexicana Pemex, una de las mayores empresas de América Latina, así como la detención en los últimos años de ex gobernadores y otros funcionarios y empresarios.

En América del Sur la evolución del índice del Estado de la democracia ha sido menos dramática –con la ya mencionada excepción de Venezuela– y se observan pocas variaciones. Brasil sobresale como caso de deterioro institucional, tras los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inacio «Lula» da Silva y Dilma Rousseff, durante los cuales se observa una evolución relativamente estable del índice. Este deterioro coincide con el destape del caso «Lava Jato» y sus multimillonarias redes de corrupción y con el proceso de «impeachment» contra la entonces presidenta Rousseff. La elección del presidente Jair Bolsonaro a fines del 2018 abre, además, un período de incertidumbre respecto a la evolución, respeto y acatamiento a las instituciones democráticas en Brasil y refleja, nuevamente, la búsqueda de la ciudadanía de líderes que ofrezcan una receta de mano dura.

La encuesta de Latinobarómetro muestra por su lado un deterioro del apoyo a la democracia entre los latinoamericanos. El apoyo a la democracia liberal como un sistema con muchos problemas pero que representa la mejor opción de gobierno descendió de un techo de 79% en el 2013 a un 65% en el 2018, con Brasil mostrando una variación desde 81% a 56% en el mismo período.



**EL APOYO A LA  
DEMOCRACIA LIBERAL  
COMO UN SISTEMA  
CON MUCHOS PROBLEMAS  
PERO QUE REPRESENTA LA  
MEJOR OPCIÓN DE GOBIERNO  
DESCENDIÓ DE UN TECHO DE  
79% EN EL 2013 A UN 65% EN EL  
2018, CON BRASIL MOSTRANDO  
UNA VARIACIÓN DESDE 81% A  
56% EN EL MISMO PERÍODO.**



## Entorno preocupante

América Latina enfrenta años complejos para la democracia liberal y su institucionalidad. La ola global de movimientos sociales y ciudadanos ha llegado a la región y la encuentra muy mal preparada para enfrentarlos. Las raíces de este malestar son complejas, pero en parte están relacionadas con el deficiente funcionamiento de las instituciones del Estado.

Los notables avances democráticos de los años 90 y 2000 han podido consolidar democracias formales en la mayor parte de los países latinoamericanos, pero todavía están muy lejos de acercarse a ser democracias plenas con eficientes mecanismos de «check and balance» y de canalización orgánica de las preocupaciones ciudadanas.

Por otro lado, el «boom» del precio de las materias primas, que trajo varios años de abundancia económica y que permitió sacar de la pobreza a millones de personas en la región, tuvo también efectos colaterales dañinos para la democracia.

La danza de millones que trajo el boom fue un venenoso combustible para impulsar la corrupción y el enriquecimiento, lícito e ilícito, de las elites políticas y económicas. Además, desincentivó la profundización de las reformas políticas y de mercado que se requerían para aumentar la competencia, reducir la concentración económica y favorecer la movilidad e inclusión social.

Con el fin del «boom», la inversión y la creación de empleo se desaceleraron y esto abonó el surgimiento de una creciente ansiedad ante el futuro en la ciudadanía, que comenzó a desencantarse de la democracia y a cuestionar a las elites y a la economía de mercado.

Ahora llega el desafío de la temible pandemia del coronavirus, que está obligando a los gobiernos a restringir libertades y reforzar su autoridad. Habrá que ver si la ciudadanía se cuadra tras los requerimientos de las autoridades –como parece haber sido, en general, durante las primeras semanas de la pandemia en América Latina– y la institucionalidad sale reforzada. Los riesgos, ante un manejo equivocado por parte de las autoridades o ante la pérdida de paciencia por parte de la ciudadanía, son grandes.



**CON EL FIN DEL “BOOM”,  
LA INVERSIÓN Y LA  
CREACIÓN DE EMPLEO**

**SE DESACELERARON Y ESTO  
ABONÓ EL SURGIMIENTO DE  
UNA CRECIENTE ANSIEDAD  
ANTE EL FUTURO EN LA  
CIUDADANÍA, QUE COMENZÓ  
A DESENCANTARSE DE LA  
DEMOCRACIA Y A CUESTIONAR  
A LAS ELITES Y A LA ECONOMÍA  
DE MERCADO.**



## Democracia contra democracia

Paradójicamente, el creciente malestar ciudadano ha estado alimentado por el avance de la institucionalidad democrática. El desarrollo de la libertad de prensa, el empoderamiento ciudadano y el desarrollo de las ONG ha permitido una mayor transparencia sobre las cuestiones públicas, con la consiguiente concientización de la ciudadanía respecto a los abusos del poder político y de las elites en general. La mayor visibilidad de los problemas y su debate público ha ayudado a fomentar la frustración de la ciudadanía con la democracia y el mercado.

A la mayor información ciudadana se suma la brecha generacional. Las nuevas generaciones no sufrieron los embates de las dictaduras y de la falta de libertades, por lo que su marco de referencia respecto a la evolución de la democracia y de la economía es incompleto. Es paradójico que los síntomas de malestar con la democracia y el mercado afloren en un momento en que América Latina ha mostrado grandes avances en la disminución de la pobreza y de bienestar material de la población. Es una generación en plena revolución cognitiva y de las formas de relacionarse socialmente. Las redes son su principal fuente de información y de construcción de opinión, con todos los riesgos que implican la facilidad con que se manipulan y la ausencia de análisis crítico por parte de quienes se informan a través de ellas.

A esto se suman importantes aspiraciones frustradas para los más jóvenes. El acceso a estudios superiores ya no garantiza un mejor devenir económico, como hace dos o tres décadas, mientras que la meritocracia prometida por la democracia liberal y el mercado sigue obstaculizada por prejuicios clasistas y racistas, secularmente enraizadas en las elites latinoamericanas.

El desapego de la juventud por los partidos políticos no es necesariamente un desapego por los temas políticos. Según la Encuesta Intergeneracional sobre Actualidad Latinoamericana realizada el año pasado por la empresa de investigación de mercados Tendencias Digitales para el Grupo de Diarios América (GDA), para una parte importante de la generación de los millenials los partidos políticos «no son necesarios para el funcionamiento del país». Sin embargo, estos grupos etarios ha estado a la cabeza de las manifestaciones en Chile y Colombia, por ejemplo.

La encuesta Latinobarómetro 2018, por su lado, encontró que el grupo etario mayoritariamente indiferente con la democracia es el de los 16 a los 25 años (31%) y de los 26 a 40 (30%), subrayando la falta de representatividad que la política tradicional tiene para ese grupo. Las protestas sociales que se han dado en los últimos meses del 2019 en la región –y especialmente en Chile– han demostrado que los jóvenes están



**LA ENCUESTA LATINOBARÓMETRO 2018, POR SU LADO, ENCONTRÓ QUE EL GRUPO ETARIO MAYORITARIAMENTE INDIFERENTE CON LA DEMOCRACIA ES EL DE LOS 16 A LOS 25 AÑOS (31%) Y DE LOS 26 A 40 (30%), SUBRAYANDO LA FALTA DE REPRESENTATIVIDAD QUE LA POLÍTICA TRADICIONAL TIENE PARA ESE GRUPO.**



buscando canales alternativos de participación. El riesgo aquí es que sectores radicales y antidemocráticos canalicen las pulsiones políticas de los más jóvenes, como parece estar pasando en Chile.

## Estado del mercado

La evolución del BTI 2020 en lo que se refiere al estado del mercado se ha mantenido, en lo general, relativamente estable, pero debajo del óptimo. Sólo Chile y Uruguay se ubican por encima del 8, con la gran mayoría de los otros países ubicándose en la zona media. Cuba y Venezuela, como es de esperar, registran los índices más bajos.

La buena noticia es que las corrientes proteccionistas que se han visto en otras partes del mundo no han llegado con la misma fuerza a América Latina. Incluso el nuevo gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador en México, que es considerado de izquierda, mantuvo una actitud aperturista durante la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte impulsada por el presidente Donald Trump. Tampoco ha renegado de su pertenencia a la Alianza del Pacífico, el grupo formado por los países de la región más abiertos al libre comercio: Chile, Perú, Colombia y México.

La mala noticia es, sin embargo, que en los últimos años la región no ha avanzado en la construcción de una economía de mercado abierta y eficiente. Según el ranking «Doing Business» que elabora el Banco Mundial, ninguna de las economías de la región se pudo ubicar en el 2019 en el top 50 del ranking. Chile es el país que mejor se ubica, en el puesto 59, seguido de México y Colombia. Como dato positivo, este último país destaca como el que ha efectuado el mayor número de reformas para facilitar los negocios desde el 2005 en América Latina.

Este lento avance en las reformas estructurales de los mercados está detrás de las importantes dosis de frustración que se registran entre los ciudadanos de América Latina y contribuye al deterioro de su respaldo a la democracia. Hay problemas comunes en ambos ámbitos, como la corrupción, uno de los factores que generan mayor malestar entre los ciudadanos y que es, además, una de las barreras para la implementación de una verdadera economía de mercado. Como señaló el economista peruano Hernando de Soto en su clásico estudio «El otro sendero» y en investigaciones posteriores, las excesivas regulaciones para las actividades económicas son en muchos casos barreras erigidas para proteger a los grandes grupos económicos de la competencia.



**ESTE LENTO AVANCE EN LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LOS MERCADOS ESTÁ DETRÁS DE LAS IMPORTANTES DOSIS DE FRUSTRACIÓN QUE SE REGISTRAN ENTRE LOS CIUDADANOS DE AMÉRICA LATINA Y CONTRIBUYE AL DETERIORO DE SU RESPALDO A LA DEMOCRACIA.**



A esto se suma que las limitaciones al desarrollo de una verdadera economía de mercado refuerzan la concentración económica, lo que se traduce en mayor desigualdad, otro de los factores detrás del debilitamiento de la democracia. Según la encuesta de Latinobarómetro 2018, solo un 16% de los latinoamericanos creen que la distribución de la riqueza es justa. Hay varios y complejos factores tras esta percepción, pero las malas prácticas corporativas permitidas por una regulación deficiente constituyen uno de los principales problemas.

Al igual que en el caso de las instituciones políticas, la economía y el mercado estarán sometidos a una prueba de fuego con la pandemia de coronavirus. Sus efectos serán cuantiosos, mucho más severos que los de la crisis financiera del 2008, y ya está obligando a los gobiernos de la región a tomar medidas muy profundas para amortiguar su impacto en la población y asegurar el funcionamiento del aparato productivo, con una mayor intervención del Estado en la economía. Esto incluye aportes directos a personas y empresas, además del despliegue de las usuales herramientas monetarias y fiscales. Es muy probable que haya sectores, como el de transporte aéreo, que requieran importantes operaciones de rescate, incluyendo eventuales estatizaciones temporales. O fuertes intervenciones en la cadena de suministro de alimentos básicos y medicinas.



**RESULTA PARADÓJICO EL CASO DE CHILE, DONDE EL INESPERADO Y VIOLENTO ESTALLIDO SOCIAL QUE DETONÓ EN OCTUBRE DEL 2019 FUE TOMADO COMO UN SÍNTOMA DE PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA.**

## **El futuro cercano**

Los próximos años serán complejos para las democracias latinoamericanas. El paulatino descenso en el apoyo a la democracia de los ciudadanos latinoamericanos, en especial entre los más jóvenes, la incapacidad de las dirigencias de los partidos políticos tradicionales para responder a los problemas más urgentes y para ponerse de acuerdo en políticas de estado de largo plazo que los aborden –educación, seguridad, salud, pensiones– no solo traen problemas de gobernabilidad. También representan un formidable obstáculo para continuar con las reformas políticas y económicas que la región necesita para impulsar el desarrollo y el progreso social.

Resulta paradójico el caso de Chile, donde el inesperado y violento estallido social que detonó en octubre del 2019 fue tomado como un síntoma de profundización de la democracia. La masiva participación ciudadana en las protestas fue lo que mejoró el indicador de participación social del país en la medición del «Democracy Index 2019» de The Economist Intelligence Unit. Con esto, el país pasó a ser considerada una democracia plena en ese índice. El problema es que las protestas han significado un debilitamiento importante de la gobernabilidad del país y de la adhesión a la institucionalidad,



abriendo un proceso cuyo desenlace está aún abierto y que podría deteriorar la calidad de las instituciones políticas de Chile.

El caso de Chile, como el de Colombia –que también se vio sacudida por multitudinarias protestas a fines del 2019, aunque, a diferencia de Chile, tuvieron corta duración– o las protestas en Ecuador de fines del año pasado dejan un importante mensaje: estamos frente a una ciudadanía crecientemente escéptica respecto a las instituciones que rigen las democracias en la región y al modelo de mercado y que no encuentra cauces políticos adecuados para canalizar sus demandas y que ha demostrado estar dispuesta a salir a la calle para hacerlo de forma caótica y sin liderazgos claros. Esto, en un mundo que se mueve por los impulsos irreflexivos de las redes sociales, es un preocupante campo de cultivo para el populismo, como ha pasado en otras partes del planeta.

Cómo se moverá el péndulo de los populismos en la región y de qué forma afectará a las instituciones democráticas es un importante foco de preocupación para el mediano plazo. Hay algunas señales alentadoras, como el auge y caída del populismo de Jimmy Morales en Guatemala. Pero el panorama se ve, en general, bastante complejo.



CADAL es una fundación privada, sin fines de lucro y a-partidaria, cuya misión es promover los derechos humanos y la solidaridad democrática internacional.

[www.cadal.org](http://www.cadal.org)

Basavilbaso 1350 piso 10º Of. 02. Buenos Aires, República Argentina.

Tel: (54-11) 4313-6599 • 4312-7743. ✉ [centro@cadal.org](mailto:centro@cadal.org)

 [@cadal](https://twitter.com/cadal)  [fundacioncadal](https://www.instagram.com/fundacioncadal)  [cadal.org](https://www.facebook.com/cadal.org)  [cadalTV](https://www.youtube.com/cadalTV)