

SISTEMA

242
243

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

Los ciclos políticos en América Latina (1978-2015)

JUNIO 2016

Los ciclos políticos en América Latina (1978-2015)

Political cycles in Latin America (1978-2015)

Manuel Alcántara Sáez
(Universidad de Salamanca)
malcanta@usal.es

RESUMEN

En este artículo abordo los dos periodos diferentes en los que se puede dividir la política de los países de América Latina entre 1978 y 2015 teniendo en consideración cuestiones que son de índole político-institucional y de economía política. Concluiré con la convicción de que a partir de 2016 existen elementos suficientes como para pensar en el inicio de un nuevo ciclo en el que si bien hay elementos institucionales consolidados se suscitan temores sobre la banalización de la representación democrática.

Palabras clave: ciclo político, democracia, presidencialismo, neoliberalismo, populismo, elecciones.

ABSTRACT

In this article I address the two different periods in which the policy of the countries of Latin America between 1978 and 2015 can be divided taking into consideration institutional and political economy matters. I shall conclude with the conviction that there are sufficient elements from 2016 to think at the start of a new cycle in which, even though there are consolidated institutional elements, arise fears about the trivialization of democratic representation.

Key words: political cycles, democracy, presidentialism, neoliberalism, populism.

1. LA RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y EL TRIUNFO NEOLIBERAL DE LA DÉCADA DE 1990

Tras las transiciones a la democracia, un periodo que en América Latina se extiende entre las elecciones dominicanas de 1978 y las salvadoreñas de 1994, los países de la región han logrado consolidar plenamente la democracia electoral para elegir de manera competitiva, libre y en gran medida limpia a sus gobernantes. Esto es algo históricamente novedoso por afectar a la gran mayoría de los países de la región y extenderse por un periodo de tiempo tan pronunciado. No obstante, los países latinoamericanos considerados individualmente han seguido pautas de desarrollo político muy distintas¹. Si bien las transiciones fueron influidas fundamentalmente por las experiencias anteriores de cada caso nacional, desde la perspectiva del tiempo pasado y de los sucesos

¹ Véase Manuel Alcántara, *Sistemas Políticos de América Latina* (Vol. II. México, los países de América Central y del Caribe), 3ª edición, Madrid Tecnos, 2008 y Manuel Alcántara, *Sistemas Políticos de América Latina* (Vol. I. América del Sur), 4ª edición, Tecnos, Madrid, 2013.

Recibido: 24/01/2016
Aceptado: 23/03/2016

acaecidos, es muy probable que el punto de inflexión que supuso el primer cambio de ciclo de las tres últimas décadas deba situarse en los comicios presidenciales venezolanos de 1998. Desde aquel momento los países de la región comenzaron lentamente, no sólo a posicionarse en dos bloques compartiendo unos una forma de acción política adjetivada como «bolivariana», sino que se incorporaron, de forma más explícita a la agenda política latinoamericana, elementos no necesariamente novedosos, pero con un eficaz efecto definidor de la liza política.

Las consecuencias de los procesos de democratización en América Latina a lo largo de la década de 1980 fueron insólitas tanto por su intensidad como por su extensión. Fueron intensas en la medida en que, con las constricciones que más adelante se verá, los países que entraron en la senda democrática no la abandonaron alejándose de la involución autoritaria, en lo que constituye un hecho histórico. Fueron extensas porque afectaron a la gran totalidad de los países latinoamericanos, con la única excepción de Cuba, situación también insólita en términos históricos de que la región abrazara al unísono el credo democrático.

Aunque la democracia comenzó a darse en la segunda mitad de la década de 1970 en República Dominicana y en Ecuador, no es sino en la década siguiente en que cristalizó mayoritariamente y de forma generalizada. Sin embargo, otra década después, el optimismo reinante hacia 1990 comenzaba a ser ampliamente cuestionado. Se diría que una sensación agrídulce dominaba los análisis de una situación que admitía una evaluación de resultados profundamente contrapuestos. En efecto, una visión positiva a la que no le faltaban argumentos se confrontaba con otra negativa avalada por resultados igualmente sólidos y contrastables².

Los hechos que sostienen la interpretación favorable del rendimiento de la democracia se basan en cuatro tipos de argumentos. El primero evidencia un tono positivo general en la región en el índice elaborado por Freedom House sobre derechos políticos y libertades civiles habida cuenta del progreso generalizado de todos los países, salvo los casos de Colombia³ y de Venezuela⁴, en el periodo com-

² Véase Larry Diamond, Jonathan Hartlyn y Juan J. Linz, «Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America», en Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America*, 2ª edición, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999.

³ País inmerso en un clima de violencia política crónico en el que actores de distinta naturaleza han retado al Estado incapaz de imponer el monopolio de la violencia legítima. La autonomía de la guerrilla, los paramilitares y los narcotraficantes han gozado de plena capacidad de acción imponiéndose en muchas ocasiones al Estado.

⁴ La inauguración de la nueva presidencia del socialdemócrata Carlos Andrés Pérez en 1989 trajo un violento movimiento popular reactivo a las medidas de política económica que rompían promesas electorales de prosperidad inmediata y que respondían a la que se planteaba como única política realista del momento para atender el viejo modelo estadocéntrico seriamente quebrado tras el colapso económico de 1983. La dura represión del movimiento popular, las inconsistencias de la relación entre el presidente Pérez y su partido y el mayor deterioro de las finanzas exteriores venezolanas, fruto de una nueva caída del precio del petróleo, precipitaron una crisis a lo largo de 1992 en que dos intentos de golpe de Estado, que supusieron la primera irrupción de los militares en la política venezolana desde 1958, casi consiguieron derribar al Gobierno. La debilidad del mismo quedó de relieve apenas unos meses después en que un juicio político a Carlos Andrés Pérez puso fin a su mandato y abrió una crisis de la llamada política tradicional en Venezuela que culminaría cinco años más tarde con la subida al poder del coronel exgolpista Hugo Chávez. El militar populista se veía aupado por una plataforma política que integraba a sectores nuevos marcadamente antipolíticos con otros de la vieja izquierda minoritaria.

prendido entre 1977 y 2000, y de Perú⁵, al menos para el periodo 1992-2000, y de Guatemala⁶.

El segundo argumento se alza sobre el hecho incuestionable del número de procesos electorales realizados y que están dominados mayoritariamente por el libre juego, el respeto a las normas y un considerable nivel de competición. A ello hay que añadir una más que aceptable participación electoral, superior al sesenta por ciento de media regional⁷.

En tercer lugar cabe destacar la existencia de una clara y libre competencia entre los partidos políticos que canalizan la representación política. Tanto la polarización ideológica como el número efectivo de partidos, con una media regional en torno a 3,6, permiten referirse a una situación de evidente pluralismo en el que el arco ideológico da cabida a formaciones políticas históricamente excluidas del sistema⁸.

El cuarto y último conjunto de argumentos se refieren a que, a lo largo de este lapso, los diferentes mecanismos institucionales fueron usados correctamente para manejar los conflictos en vez de utilizar la fuerza o la discrecionalidad de un único grupo como sucedió históricamente. También se supo manejar políticamente la crisis económica que asolaba a la región en la década de 1980 como consecuencia del agotamiento de la matriz estadocéntrica existente y su sustitución por una de corte neoliberal⁹.

⁵ Inmerso en una escalada de violencia terrorista que fue incrementándose hasta el paroxismo y en las secuelas de una seria crisis económica que estalló en un proceso hiperinflacionario, había elegido en los comicios de 1990 a un político prácticamente desconocido, Alberto Fujimori, frente al muy popular novelista, pero también sin ninguna experiencia política, Mario Vargas Llosa. Fujimori era el representante de una opción «no política» que se confrontaba con los actores clásicos de una de las izquierdas más potentes, aunque fragmentada, de América Latina, del no menos omnipresente APRA y de sectores relevantes del centro-derecha de filiación democristiana. Falto de apoyo legislativo y acosado por un Poder Judicial frente al que se sentía incómodo, Fujimori optó por una vía autoritaria. Con el apoyo de unas Fuerzas Armadas, tradicionalmente activas en la vida política peruana, Fujimori disolvió el Congreso en abril de 1992, purgando a los jueces y a la administración regional y emprendiendo un modo de hacer política extremadamente personal en el que sin renunciar, por presiones internacionales, a una cierta institucionalidad, vació de contenido cualquier expresión democrática que formalmente pudiera tener tras redactar una nueva Constitución el año siguiente.

⁶ Si bien se logró cerrar el proceso de paz con acuerdos significativos entre el Estado y la guerrilla, el mismo se hizo en falso toda vez que la implementación de dichos acuerdos no pudo realizarse como consecuencia del fracaso del plebiscito en que se debían sancionar las medidas a llevarse a cabo. Por otra parte, permanece la situación de marginación política de buena parte de la población (indígena), siendo el país de mayor índice de abstencionismo electoral de toda América Latina.

⁷ Aunque la legislación electoral latinoamericana señala la obligatoriedad del voto en prácticamente todos los países de la región –Colombia dentro de los países grandes es la excepción–, las sanciones que conlleva la abstención son en muchos casos irrelevantes y en poca medida disuasorias por sí mismas.

⁸ Los casos más notorios son los de los antiguos grupos guerrilleros que se convertirán en partidos políticos llegando a detentar el poder en Nicaragua (FSLN) y aproximándose al mismo en El Salvador (FSLN). Pero, igualmente, el movimiento indígena tuvo un espacio propio nada despreciable en Ecuador bajo las siglas del MNPP. Véase Manuel Alcántara, *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*, ICPS, Barcelona, 2004.

⁹ Susan C. Stokes, *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, analiza la forma en que los primeros mandatarios elegidos democráticamente cambiaron su discurso de la campaña electoral e impulsieron profundas reformas económicas.

Igualmente los nuevos regímenes democráticos tuvieron una correcta capacidad de saber procesar los distintos momentos de crisis política vividos en la región¹⁰. Otra evidencia la constituyeron los procesos de reforma política de ámbito muy diverso que se llevaron a cabo en el seno del propio régimen político mediante los mecanismos regulares por él establecidos¹¹. Asimismo se cuenta con la circunstancia de que los *enclaves autoritarios*¹² más sólidos que persistían en la política latinoamericana se fueron eliminando paulatinamente. Finalmente, el avance de formas de democracia directa mediante la utilización de la figura del plebiscito o referéndum fue evidente para cierto número de países¹³.

Frente a todo ello, no obstante, cabe referirse a una vertiente negativa de todo este quehacer político del periodo que constituiría el primer ciclo post transicional basada a su vez en cuatro elementos en que se refleja la disfuncionalidad democrática. El pri-

¹⁰ Los procesos de destitución, mediante una forma u otra de juicio político, de los presidentes Fernando Collor de Mello en Brasil, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Raúl Cubas en Paraguay, Abdalá Bucaram de Ecuador, sin que por ello el sistema se quebrara, son una prueba del correcto funcionamiento de las instituciones. También lo fue la solución dada por el Congreso guatemalteco a la crisis abierta por el presidente Jorge Serrano. Ernesto Samper fue igualmente sometido a juicio político, aunque quedó exonerado de la acusación vertida contra él de haber recibido fondos del narcotráfico para su campaña electoral presidencial. Pero, asimismo, las crisis políticas que afectaron a los Poderes Ejecutivos se resolvieron con una notable operatividad sin que se quebrara el orden constitucional como aconteció en los procesos de sustitución presidencial regular de Jamil Mahuad en Ecuador, Alberto Fujimori en Perú y Fernando de la Rúa en Argentina, acontecidos todos ellos durante 2001, el año de mayor inestabilidad en la región de los últimos tiempos, o en la superación de la crisis como ocurrió tras el fracaso de los golpes de Estado de Paraguay contra Juan Carlos Wasmosy en abril de 1996 y contra Hugo Chávez en Venezuela en abril de 2002.

¹¹ Deben señalarse, a lo largo de la década de 1990, las amplias reformas constitucionales de Colombia, Paraguay, Argentina, Ecuador y Venezuela, así como las reformas parciales de Bolivia y México. Solamente en Perú se articuló una forma antidemocrática en la medida en que el Congreso fue disuelto anticonstitucionalmente en abril de 1992 y el nuevo elegido, con carácter constituyente, no contó con la presencia de todas las fuerzas políticas. También se llevaron a cabo correctamente procesos de reforma en un ámbito menor, pero no por ello menos significativo, como era en el ámbito estrictamente electoral, en Uruguay y en Nicaragua. Todo ello de una manera institucionalizada y regulada por procedimientos asumidos por las principales fuerzas políticas, como incluso aconteció en el tema frustrado de la reforma en Guatemala para implementar los acuerdos de paz.

¹² Se refiere, especialmente pensado para el caso de Chile, a aquellos resortes institucionales de carácter autoritario que se quedaron incrustados en el régimen político democrático y cuya remoción resultaba particularmente difícil, tanto en términos técnicos como políticos. Véase Manuel Antonio Garretón, *La posibilidad democrática en Chile*, FLACSO, Santiago, 1989.

¹³ En efecto, entre 1978 y octubre de 2000 se realizaron un total de treinta consultas populares en 10 países de la región. Si bien cinco de ellas (Panamá en 1983, Uruguay en 1980 y las de Chile de 1980, 1988 y 1989) se llevaron a cabo bajo regímenes autoritarios, la mayoría de las restantes tuvieron su origen en iniciativas «desde arriba». El Poder Ejecutivo inició directamente once de las veinticinco consultas realizadas (las consultas de Argentina en 1994, de Colombia en 1997, las cuatro de Ecuador en 1986, 1994, 1995 y 1997 y la de Venezuela de 2000; así como las iniciativas de reforma constitucional de Guatemala en 1994, Panamá en 1998, Perú en 1993, y Venezuela). Solamente siete de entre las veinticinco consultas populares se iniciaron «desde abajo» concentrándose seis en Uruguay (dos reformas constitucionales aprobadas –en 1989 y 1994–, dos rechazadas –en 1994 y 1999– y dos referéndums contra leyes –en 1989 y 1992–). Los siete casos restantes fueron relativos a cuestiones constitucionales (Brasil en 1993, Colombia en 1990, Ecuador 1978, Guatemala en 1999, Panamá en 1992, Uruguay en 1996 y Venezuela en 1999).

mero de ellos se articula en torno a la denominada *falacia electoral*¹⁴, según la cual las elecciones son la expresión casi exclusiva de la democracia en América Latina. Fruto de un complejo histórico basado en la violación frecuente de la práctica electoral y del legado que supuso el descrédito de la denostada *democracia formal*, el énfasis en los procesos electorales, necesarios en todo proyecto constituyente, llenó por completo la agenda de la democratización. De esta manera, América Latina dejó atrás el universo autoritario para entrar en una nueva situación en la que solamente un reducido número de países logró consolidar el proceso, mientras que la gran mayoría se situó en una zona híbrida «en vías de la consolidación democrática»¹⁵ y persiguió la citada falacia electoral, donde una condición necesaria de la democracia como son las elecciones libres terminaba siendo también concebida como una condición suficiente. Los países latinoamericanos en vías de consolidación democrática habían asentado «los procedimientos democráticos y, sin embargo, presentan ciertas dificultades para transpasar el umbral de los sistemas democráticos consolidados, [...] El legado de la transición, la ineficacia institucional y la oscilante credibilidad con respecto a las virtudes del sistema»¹⁶ eran los condicionantes de dicha categoría.

El segundo argumento negativo se refiere a la extensión de la *democracia delegativa*¹⁷. Una de las categorizaciones más afortunadas para evaluar el sentido de la democracia en los países latinoamericanos en situaciones en que las transiciones se hallaban concluidas, pero la consolidación se encontraba distante. La democracia delegativa se había asentado en buen número de países de América Latina con instituciones políticas débiles, incapaces de constreñir la autoridad irrestricta de Poderes Ejecutivos elegidos en las urnas por unos votantes movilizados por lazos clientelares o llamamientos personalistas más que programáticos ante la presencia de unos partidos poco vigorosos que, además, se veían rechazados por los ciudadanos. La ausencia de mecanismos de control y de rendición de cuentas de carácter horizontal, junto con una forma de gobernar por decreto por parte de un presidente que cree encarnar la voluntad del pueblo y una autoridad basada en el carisma personal del dirigente y en el apoyo de cierta expresión de movilización popular más que de organización institucionalizada de las preferencias, son las notas características de la democracia delegativa. La novedad de esta expresión muy generalizada de la democracia en América Latina¹⁸ tenía que ver más con su persistencia a lo largo ya de al menos una década y con un contexto internacional y regional obsesivamente pendiente de mantener a cualquier costa la fachada democrática y que generaba presiones poderosas en contra de su desplazamiento, que con su pobre institucionalización y su naturaleza parcialmente autocrática.

¹⁴ Véase Terry Karl, «Imposing Consent? Electoralism vs. Democratization in El Salvador», en Paul W. Drake y Eduardo Silva (eds.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, Center for Iberian and Latin American Studies, San Diego 1986, págs. 9-36.

¹⁵ Véase Manuel Alcántara, «Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América latina», *Revista de Estudios Políticos*, 74, Centro de Estudios Constitucionales, octubre-diciembre, Madrid, 1991, págs. 113-130 y Manuel Alcántara, «¿Democracias inciertas o democracias consolidadas en América Latina?», *Revista Mexicana de Sociología*, 54.1, 1992, págs. 205-223.

¹⁶ Véase Manuel Alcántara, «¿Democracias inciertas o democracias consolidadas en América Latina?», *Revista Mexicana de Sociología*, 54.1, 1992, pág. 220.

¹⁷ Véase Guillermo O'Donnell, «Delegative Democracy», en *Journal of Democracy*, 5.1., págs. 55-69, 1994.

¹⁸ Véase Larry Diamond, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999, págs. 36 a 39.

El tercer argumento negativo provenía del hecho de que en América Latina como un todo tanto el grado de delegación como su impacto en la democracia habían variado¹⁹. Pero sus efectos fundamentales, como eran el personalismo, la concentración del poder y la existencia de instituciones políticas débiles, habían contribuido prominentemente a la turbulencia y a la pobre calidad de la democracia y al consecuente cinismo y apatía política entre el público latinoamericano²⁰.

Finalmente, el último argumento hace referencia a un entramado teóricamente más complejo que aborda las dificultades en torno al éxito en el proceso de consolidación democrática, abandonado por una visión más de corto plazo centrada en buena parte de la década de 1990 en la denominada *governabilidad*²¹. Ello requiere de un apartado especial que se desarrolla seguidamente. En todo caso, la fachada negativa recién descrita se contrapone en una visión de claroscuros a los elementos positivos del proceso de desarrollo político de América Latina en el último cuarto del siglo XX.

Pero otras circunstancias, de carácter esta vez exógeno, se proyectaban sobre la región de manera generalizada en la última década del siglo XX que llegaron a tener efectos igualmente importantes. En primer lugar se registraba la apertura de un nuevo panorama internacional fruto de la caída del muro de Berlín y de sus inmediatos efectos sobre el mundo del «socialismo real» y la desaparición de un referente simbólico para sectores de la izquierda. En América Latina, los efectos del último trimestre de 1989 se proyectaron contribuyendo decisivamente a la pacificación de Centroamérica y haciendo desaparecer «la amenaza comunista» en la agenda de Seguridad Nacional del Departamento de Estado norteamericano que, paulatinamente, fue sustituida por otros temas en los que tras el narcotráfico, que era el asunto estrella al que más tarde se añadiría el terrorismo, figuraban aspectos como los flujos migratorios, la preocupación ecológica o el libre comercio. Este momento coincidió con la llegada a la Casa Blanca de un presidente demócrata en 1993. Bill Clinton rompió la hegemonía republicana de los doce años anteriores en la que, especialmente en el primer periodo del presidente Reagan, algunos hechos como la Revolución sandinista y su satanización habían centrado, obsesivamente y con un alto componente simbólico, la política norteamericana con respecto a la región.

En segundo término se consolidaba, con ciertos matices, según los distintos países, el llamado Consenso de Washington²² como eje central de las nuevas políticas económicas que respondían a una asumida crisis del modelo del Estado Nacional Popular construido poco a poco a lo largo del medio siglo anterior con avances y retrocesos. El énfasis en las medidas liberalizadoras y en el equilibrio fiscal supuso la irrestricta puesta en marcha de un gradual, pero firme, proceso de liberalización de la economía, con el acento en el libre comercio y en la libre circulación de capitales, de desregulación, con una inevitable tendencia a la gestación de grandes monopolios de carácter privado

¹⁹ Véase Larry Diamond, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999, pág. 39.

²⁰ Véase Manuel Alcántara, «Política, democracia y valores ante el siglo XXI en América Latina», *Anuario social y político de América Latina y el Caribe*, FLACSO-Nueva Sociedad, Caracas-San José, 1998, págs. 67-75.

²¹ Véase Manuel Alcántara, *Governabilidad, crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

²² Véase John Williamson, *The Political Economy of Policy Reform*, Institute of International Economics, Washington, 1994.

en sectores fundamentales, y de privatización, con una erosión enorme del sector público y de debilitamiento del Estado. Todo ello se perfeñó, además, bajo una acusada falta de transparencia en el proceso que significó una fuente inagotable de corrupción y un aumento de la pobreza y de la desigualdad.

Desde que Fujimori lleva a cabo su golpe de Estado en 1992, momento que puede ser considerado como un parteaguas de este primer ciclo post transicional, América Latina se ve envuelta en un proceso complejo de luces y sombras que, habiendo abandonado el tono monocolor del autoritarismo militar o sultanista previo a la década de 1980, abre un escenario variopinto.

Durante la década de 1990 los países latinoamericanos buscaron diferentes objetivos mediante el rediseño de sus esquemas constitucionales. De forma sucinta cabe referirse a seis ejes sobre los que bascularon las reformas políticas llevadas a cabo, reformas que, a veces, fueron simultáneas en el mismo país. El primero, y más relevante, fue dirigido para asegurar el predominio del Poder Ejecutivo en el sistema político mediante la introducción de la reelección presidencial en Argentina, Brasil, Perú y Venezuela²³ quebrándose la línea no reeleccionista impulsada por el sistema político mexicano desde la década de 1930, el incremento del periodo de mandato presidencial en Bolivia y Venezuela, el aumento de las facilidades para articular la legislación delegada y la parálisis hacia mayores formas de control desde el Poder Legislativo²⁴, básicamente mediante el juicio político a presidentes²⁵ o a otros altos funcionarios. El segundo, en consonancia con el anterior, proyectó un Poder Legislativo más débil que perdió centralidad en el juego político como consecuencia de la tendencia registrada a articularlo en una sola cámara, como ocurrió tras las reformas constitucionales de Perú de 1993 y de Venezuela de 1999. El tercero buscó una mayor legitimidad y operatividad de los procesos electorales. Para ello se incidió en cuatro niveles: la mejora de la administración electoral para asegurar la confiabilidad de las elecciones²⁶; la extensión a un número mayoritario de casos del *ballotage* como forma electoral presidencial que dotase a los candidatos electos de un mayor nivel de legitimidad²⁷; la incorporación en la Constitución o en la legislación atinente a los partidos políticos de fórmulas de democracia interna tanto para su funcionamiento como para la elección de sus candidatos²⁸ y el tímido avance en los mecanismos de control del gasto político junto con el paulatino incremento del peso de la financiación pública de la política. El cuarto eje redefinió el papel del Estado en la economía y en sus relaciones con el derecho de propiedad para permitir la introducción del

²³ Si bien en Panamá no se consiguió como consecuencia de la derrota del proyecto de reforma constitucional realizado bajo el Gobierno de Pérez Balladares en 1999.

²⁴ Véase Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

²⁵ Véase nota 10 anterior.

²⁶ El caso más evidente es el de México mediante la potenciación de la figura del Instituto Federal Electoral convertido en Instituto Nacional Electoral en 2014.

²⁷ Véase José Enrique Molina, *Los sistemas electorales de América Latina*, Cuadernos de Capel 45, San José de Costa Rica, 2000.

²⁸ Véase Manuel Alcántara, «Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos en América Latina», *Papeles de Trabajo*, México, FLACSO, 2001 y Manuel Alcántara, *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*, ICPS, Barcelona, 2004.

modelo neoliberal²⁹. El quinto continuó la tendencia de la década anterior proclive a la descentralización política y administrativa en busca de una mayor eficiencia y de una aproximación a los ciudadanos³⁰; de esta manera se pusieron en marcha procesos de elección popular de autoridades locales³¹ y se potenciaron las figuras de las entidades territoriales ya existentes. Finalmente el sexto eje supuso la incorporación de nuevas figuras institucionales en los ordenamientos jurídicos latinoamericanos que fueron desde la introducción en los textos constitucionales de organismos tendentes a la organización, administración y gobierno del Poder Judicial, o de la defensoría del pueblo, al reconocimiento del carácter pluricultural y multirracial de las sociedades, como es el caso de la Constitución ecuatoriana de 1998.

El Estado latinoamericano profundizó su histórica debilidad a lo largo de la década de 1990. A sus tradicionales carencias de poder tener el monopolio de la violencia legítima, de control del territorio³², de diseño de una burocracia eficiente y de construcción de una ciudadanía portadora de valores cívicos y republicanos y sujeto de derechos universales con capacidad plena para ejercerlos³³, se debe incorporar el legado del Consenso de Washington. Dicho consenso, como ya se señaló más arriba, impuso la austeridad fiscal, en lo atinente, fundamentalmente, a la constricción del gasto público, la privatización de activos públicos, la liberalización de los mercados y la desregulación, aspectos todos ellos que limaron la ya de por sí reducida capacidad operativa del Estado latinoamericano. En términos generales, el Estado dejó de tener capacidad operativa para implementar políticas públicas que pudiera diseñar el Gobierno para alcanzar ciertos objetivos programáticos acordes con las reivindicaciones y necesidades de las sociedades latinoamericanas.

América Latina empezó a registrar la continuidad de expresiones populistas que se creían periclitadas y que se produjeron en un número relativamente bajo de países. La precariedad en los procesos de institucionalización de la democracia representativa dio paso a expresiones de notable cariz personalista. La novedad, sin embargo, fue la aparición de fórmulas imbuidas por su carácter desmovilizador y reivindicador de comportamientos antipolíticos. Frente al populismo exhibido por Carlos S. Menem en Argentina, fuertemente arropado por la maquinaria política del histórico Partido

²⁹ Uno de los casos de análisis más interesante es el mexicano, puesto que la Constitución de 1917 suponía un modelo «duro» de economía fuertemente nacionalizada y estatizada que, no obstante, fue desmantelado en distintas etapas a lo largo de la década de 1990.

³⁰ Véase Jacint Jordana, *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo I-22UE, Washington, 2001.

³¹ Las reformas tendentes a la primera elección popular de alcaldes en Colombia en 1989 fueron coetáneas de las que llevaron a la elección de gobernadores en Venezuela. Más adelante las reformas constitucionales de Colombia, Argentina y México propiciaron la elección de los gobernadores de los Departamentos en el primero, y de los alcaldes de la Capital Federal argentina y del regente del Distrito Federal en México.

³² El caso más evidente es el de Colombia, donde el propio Estado concedió una «zona de despeje» a la guerrilla y donde diferentes actores no estatales llegaron a controlar cerca del cuarenta por ciento del territorio nacional. Pero igualmente cabría referirse a Perú, Brasil y, en menor medida, México. En los dos primeros países carteles de la droga y traficantes madereros han impuesto su ley en distintas zonas ante la ausencia del Estado. En México, la guerrilla zapatista mantiene un santuario en la Sierra Lacandona que inhibe la acción del Estado.

³³ Véase Juan E. Méndez.; Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), *The (Un)Rule of Law & the Unprivileged in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1999.

Justicialista, o el de Abdalá Bucaram asido al Partido Roldosista Ecuatoriano, se suscitó el de Alberto Fujimori, quien diseñó en Perú una actuación destinada a alejar a la política de su acción de gobierno para lo cual desdeñó la movilidad social y/o política que pudo haber articulado mediante algún movimiento o partido, pero que renunció expresamente a ello y despolitizó todas aquellas otras instancias en que pudieran quedar rescoldos de la hoguera política precedente: de esta manera desvirtuó y redujo a la más mínima expresión el papel del Congreso, pero también de las Municipalidades, que quedaron convertidas en oficinas de gestión técnica de proyectos varios. En Bolivia se desarrollaron experiencias neopopulistas en torno a figuras como el compadre Palenque o el empresario Max Fernández que, no obstante, apenas lograron alcanzar pequeñas parcelas de poder legislativo y municipal.

Por último, América Latina contempló a lo largo de la década de 1990 cómo su posición en el escenario internacional se fue marginando. Un problema que siempre ha tenido la región ha sido su carácter heterogéneo, sus intereses variopintos y su liderazgo disperso. Todos estos factores han imposibilitado la existencia de una única voz, lo cual ha generado tradicionalmente cierta inconsistencia e incluso contradicción en su posición que ha proyectado una imagen de debilidad de su presencia en el foro internacional³⁴. Por otra parte, la caída del *muro de Berlín* eliminó el referente del socialismo real para amplios sectores de la izquierda, redujo a la mínima expresión los apoyos procedentes de aquel espacio, hizo desaparecer en el imaginario de Washington la idea de que su «patio trasero» pudiera caer en manos enemigas, redujo su peso específico en los organismos internacionales en los que la tradicional alineación con las posturas de Estados Unidos le hacía gozar de una tímida posición «de chantaje» y desplazó la centralidad de la política hacia el este de Europa, bien por los procesos de transición política y económica que se suscitaron, bien por el estallido del conflicto de los Balcanes. Paralelamente, América Latina siguió perdiendo peso en la economía mundial como consecuencia del hundimiento al que había llegado su modelo económico establecido medio siglo atrás, del mayor dinamismo de las economías del sudeste asiático y de la atención que requería la más dramática situación, en términos de demanda de ayuda, del Africa subsahariana. Si bien los lazos de institucionalización formal con el norte del continente dieron paso a la primera Cumbre de las Américas en 1994 y cinco años más tarde a la primera Cumbre Unión Europea, América Latina y Caribe, los resultados no fueron muy boyantes³⁵. América Latina apenas si ocupaba dos renglones en la agenda internacional referidos al narcotráfico y a la emigración, únicos aspectos con capacidad de impacto y de cierta respuesta en Estados Unidos³⁶.

³⁴ Al iniciarse el siglo XXI América Latina contaba con líderes de la talla de Fernando H. Cardoso, Fidel Castro, Hugo Chávez y Vicente Fox cuyo grado de heterogeneidad y de disparidad en su talante, personalidad, ideología y vinculación partidista era evidente.

³⁵ Con la Unión Europea, y a pesar del impulso que supuso en las relaciones entre ambas partes el ingreso de España y de Portugal en 1986, entre 1980 y 2000 la parte del comercio latinoamericano que representa la Unión Europea cayó del 20 al 15 por ciento y, lo que era más grave, en el año 2000 las importaciones europeas procedentes de América Latina apenas si representaban el 4,7 por ciento del total importado por la Unión Europea y las exportaciones a América Latina alcanzaban un exíguo 5,8 por ciento del total exportado, siendo cinco años antes estos porcentajes del 5,2 por ciento y del 5,7 por ciento respectivamente.

³⁶ El *Plan Colombia* sería el ejemplo más evidente como «producto estrella» de la Administración norteamericana para con América Latina.

2. EL SEGUNDO CICLO POLÍTICO DE AMÉRICA LATINA EN EL NUEVO SIGLO: DEL NEOPOPULISMO CHAVISTA A LA POLARIZACIÓN DE LA REGIÓN

Los efectos de las políticas neoliberales que causaron un verdadero trauma social e inspiraron procesos de movilización popular muy fuertes, fundamentalmente en Argentina y en Bolivia, más Ecuador –que sufrió además una enorme inestabilidad política con siete presidentes en apenas una década–, auparon Gobiernos de naturaleza diferenciada bajo un modelo común de «populismo rentista»³⁷. Este modelo seguía el articulado por Chávez en Venezuela desde 1999, año que supone un punto de inflexión para toda la región con respecto al ciclo político post transicional. El modelo se fortaleció en Venezuela tras superar Chávez el golpe de Estado y la huelga petrolera que se perpetraron contra su Gobierno. Además, estos países, que comparten un hiper presidencialismo plebiscitario, supieron adoptar un lenguaje común y pautas de accionar regional solidario.

Al socaire del denominado socialismo del siglo XXI, los Gobiernos de Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela, al que se sumó el de Nicaragua, adoptaron estrategias comunes y fueron conformando un esquema novedoso de articulación política con cierta aproximación a los regímenes de Brasil, a partir de la llegada de Luiz Inácio «Lula» da Silva a la presidencia en 2002, y de Uruguay, después del triunfo del Frente Amplio en las elecciones de 2004, así como parcialmente y más tarde Paraguay, después del triunfo electoral de Fernando Lugo en 2008. Esta nueva coyuntura brindó un argumento potente para articular una respuesta política exterior de la región medianamente homogénea e inédita superando el escenario de marginalidad internacional que se señalaba al final del apartado anterior.

El «socialismo del siglo XXI»³⁸ estaba conformado por elementos clásicos de la izquierda latinoamericana como lo fueron: el antiimperialismo, en clave de antiamericanismo; la reivindicación retórica de la patria grande, como culminación del sueño de Bolívar de la unión continental, y la pulsión por la igualdad. Pero, además, se daban media docena de elementos propios de la tradición populista latinoamericana, como el caudillismo carismático y mesiánico que conllevaba tanto un discurso de gran intensidad emotiva como la reelección indefinida y la concentración del poder; la centralidad del Estado rentista en economías de fuerte carácter extractivo; la advocación constante a la identidad nación-pueblo y a su papel como sujeto de la historia; la tendencia al control abrumador de la información en pro de la libertad de la misma al confrontarse con los grandes grupos empresariales mediáticos; un recurso a los procesos electorales manipulados sistemáticamente según una lógica de ventajismo gubernamental permanente en pro de la construcción de una determinada hegemonía; y, en algunos países, la denuncia de comportamientos racistas excluyentes por parte de la minoría blanca.

Aunque el proceso ha venido gozando de una institucionalidad muy baja, la práctica electoral nunca fue puesta en cuestión. Formalmente hablando todo ello fue quedando incorporado, sobre todo en Venezuela, Ecuador y Bolivia, en los supuestos del

³⁷ Véase Sebastián L. Mazzuca, «The Rise of Rentier populism», *Journal of Democracy*, vol. 24, núm. 2, 2013, págs. 108-122.

³⁸ Denominación no incorporada a los otros procesos y de uso limitado casi exclusivamente al caso venezolano y que en Ecuador la expresión es «revolución ciudadana».

denominado neoconstitucionalismo,³⁹ confrontador del constitucionalismo liberal clásico. La preocupación por el auspicio de derechos de tercera generación, el reconocimiento del carácter multicultural y plurinacional de los países latinoamericanos, la incorporación de criterios de democracia participativa, pero también la reelección que tiende a ser ilimitada así como medidas que incrementan el peso del presidencialismo, se han ido introduciendo de forma generalizada⁴⁰.

En 2015, el escenario de la región contempla una división gestada por una combinación de elementos referidos a la definición de la acción política en términos institucionales con otros de carácter ideológico identitario⁴¹. Los tres grupos de países que conforman esta partición tienen algunas diferencias significativas entre sus integrantes, pero hay factores de suficiente peso para poder referirse a sendos bloques con cierta coherencia. Aquí defiendo que la diferencia viene conformada por las experiencias vividas en un período difuso que toma unos años del final de la última década del siglo XX (1998) y otros del principio de la siguiente (2003). Un lustro en el que para algunos países —no todos, y éste puede ser tenido como un factor explicativo de primer orden— se evidencia el fracaso de las medidas del Consenso de Washington en lo atinente no sólo a disminuir la desigualdad en la región, que es de las más altas del mundo, sino como contribuidoras a su crecimiento. Asimismo, se puede señalar el fruto de la existencia de una combinación de los nuevos liderazgos proactivos de Evo Morales, Rafael Correa, Daniel Ortega y Cristina Fernández con fuertes procesos de movilización social que impulsaron reformas políticas de diferente calado, como en su momento fueron los drásticos cambios constitucionales de Ecuador y de Bolivia, junto con las reformas constitucionales parciales de Nicaragua y de Venezuela.

Ni institucional ni ideológicamente hablando los países latinoamericanos que considero en este bloque tienen un denominador común y, de hecho, las distintas interpretaciones acerca de la izquierda en el poder en la región han establecido la existencia de dos subgrupos, cuanto menos, aunque son cada vez más los autores que señalan que la visión de las dos izquierdas es reduccionista y superficial⁴². En general, se ha venido a hablar de un subgrupo de corte populista más a la izquierda y de otro de naturaleza en clave socialdemócrata, si bien esas diferenciaciones no han tenido en cuenta, por ejemplo, el hecho de que los amplios gobiernos chilenos de naturaleza coalicional, aunque estuvieran presididos por dos socialistas como Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, eran (son) gobiernos de coaliciones multipartidistas con formaciones alejadas de la izquierda; circunstancia similar acaecida en Brasil durante los gobiernos de Lula da Silva o de Dilma Rousseff, en los que, comenzando por los propios vicepresidentes, la inclusión de fuerzas del centro e incluso de la derecha es evidente.

³⁹ Según el cual toda Constitución busca alcanzar una serie de objetivos sustantivos que están señalados en el propio texto constitucional por encima de ser una mera forma de organización del poder o de señalamiento de sus competencias. Bajo cierto estiramiento conceptual la Constitución es un programa de obligado cumplimiento al que deben servir todos los poderes del Estado y, si el Constituyente ha buscado en la misma un propósito transformador tanto de la sociedad como de la acción política, éste debe ser seguido sin cuestionamiento alguno.

⁴⁰ Véase Detlef Nolte y A. Schilling-Vacaflor (eds.), *New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices*, Asghate, Londres, 2012.

⁴¹ Véase Manuel Alcántara y María Laura Tagina (eds.), *Elecciones y política en América Latina (2009-2011)*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2013.

⁴² Véase Olivier Dabène (dir.), *La gauche en Amérique latine*, SciencesPo, Les Presses, París, 2012.

También se dio una diferencia significativa a la hora de evaluar el hecho de que ni en Chile ni en Brasil ni en Uruguay se plantease la posibilidad de eliminar la cláusula limitadora de la reelección presidencial⁴³ ni se abolieran mecanismos constitucionales del Estado de derecho liberal clásico a fin de limitar el pluralismo democrático, manteniéndose el equilibrio de poderes y alejando cualquier viso de que se inmiscuyera el Ejecutivo en el Judicial o en los organismos electorales. Sin embargo, se ha venido dando una aceptación implícita y de validación por parte de estos tres países de la forma de actuar políticamente de los restantes que conformaban el núcleo duro del eje bolivariano donde la obsesión por la reelección presidencial indefinida se abrió pronto paso: Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Esta segunda división, plantea en 2015 la existencia, con las salvedades que se han indicado, de una situación de sesgo en términos numéricos hacia el centro izquierda con un grupo de países integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Venezuela y Uruguay, frente al conformado por Colombia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y República Dominicana.

Este escenario, no obstante, comenzó a resquebrajarse cuando Chávez fue diagnosticado de un cáncer; se acentuó el resquebrajamiento tras el 8 de diciembre de 2012 al dejar explícitamente al mando del proceso bolivariano a su entonces vicepresidente Nicolás Maduro en los prolegómenos de su viaje de regreso a La Habana para continuar su tratamiento y se puso fin el 5 de marzo de 2013, fecha oficial de su fallecimiento. Después de Chávez el escenario venezolano concita dos circunstancias novedosas en el contexto de un clima de polarización cada vez más agudizado. En la medida en que es imposible transferir el carisma, el liderazgo bolivariano está pasando por un proceso de compleja reconfiguración toda vez que Nicolás Maduro⁴⁴ carece de las cualidades y atributos que poseía su predecesor, tanto en carisma como en habilidades políticas. Por otra parte, el estado de la economía venezolana en 2015, con una inflación galopante y un déficit público enorme, con problemas de desabastecimiento de productos de primera necesidad y unos índices muy elevados de inseguridad ciudadana, no parece otorgarle tiempo suficiente. Ello, además, tiene unas repercusiones evidentes para el resto de la región que entra en un periodo de ausencia de un líder aglutinador de diferentes sensibilidades, tanto de aquellas generadas por factores vinculados a la personalidad propia de cada uno de los otros líderes nacionales como del ímpetu en la imposición de un modelo validado por el socialismo del siglo XXI. El carisma de Chávez, que tan bien funcionaba entre sus pares, está ausente y no está sirviendo mucho a Nicolás Maduro haber sido ungido por el fallecido presidente como su sucesor. Además, el fin del escenario de bonanza económica de los países de la región ligado al agotamiento del denominado *boom de las commodities* impide posibles operaciones de salvataje financiero como las que llevó a cabo Chávez con respecto a Argentina, Bolivia y Uruguay, comprando deuda de estos países en momentos críticos de la primera mitad de la década de 2000, debiendo quizá recurrir a instancias externas, entre las que no se descarta la asistencia

⁴³ En Brasil se permiten dos periodos seguidos y en Chile y Uruguay se permite la reelección no inmediata.

⁴⁴ El nuevo presidente fue elegido el 14 de abril de 2013 en unos comicios cuyos resultados fueron muy cuestionados.

de China⁴⁵. En cuanto a la dependencia petrolera con los socios de Petrocaribe comienzan a sufrir un notable desgaste porque el mal estado de las finanzas empuja a un recorte en las ayudas.

En cualquier caso, la nueva situación ha servido para validar una vez más la heterogeneidad de América Latina, ya que si bien fue cierto que se registró un giro a la izquierda, especialmente en países del sur, éste tuvo un componente dual que generó la existencia de matices profundamente diferenciadores: de respuesta al fracaso del neoliberalismo, como ya se dijo, pero también de culminación de un ciclo político electoral donde la alternancia era una consecuencia natural del mismo⁴⁶. Ello generó procesos con vocación de cambio social basados en una fuerte transformación de la élite en el poder político, que están construyendo una mística propia mediante la gestación de mitos, o la reinterpretación de los ya existentes –Bolívar–, y también de un discurso nuevo. Pero, por otra parte, procesos también de institucionalización variopinta que alcanzaron logros exitosos tanto en el terreno socioeconómico como en el político en experiencias que se inclinan claramente a la derecha en Colombia, Paraguay⁴⁷ y Perú, una vez pasados los primeros meses del Gobierno Humala. Chile –tras 20 años de Gobiernos de centro izquierda– ha tenido una breve experiencia de Gobierno de derecha para volver a la pauta anterior a inicios de 2014. En otro orden de cosas, Chile y Colombia –superadora del personalismo uribista y abriendo un proceso negociador de la paz con la guerrilla– configuran dos escenarios de notable madurez institucional, contrariamente a Perú y a Paraguay, que conforman contextos poliédricos con un sistema de partidos virtualmente volatilizado, el primero, y un notable anquilosamiento oligárquico, el segundo. Un caso aparte que debe ser tenido en cuenta es el de México y el regreso del PRI al Gobierno, que tras la articulación de grandes acuerdos nacionales de profundo calado ha entrado en una espiral de violencia descontrolada. Complementariamente, en Centroamérica se ha consolidado el Gobierno de la izquierda en El Salvador y en Costa Rica llega al Gobierno una opción nueva de carácter centro izquierdista en minoría parlamentaria. Todo ello hizo que poco a poco se hayan ido gestando diferentes modelos que ya han sido referenciados en el primer apartado.

Esta visión de la democracia en América Latina y de su evolución en los últimos tiempos permite ahora abordar un diagnóstico de aquellos elementos que pudieran ser factores explicativos de este escenario. Tanto en lo relativo a la existencia de los grupos de países recién señalados, como de la evolución registrada en términos de la calidad de la democracia en el lustro que sigue a 2008⁴⁸, pareciera que las distintas variables en las que se puede descomponer la democracia dan resultados convincentes en lo atinente a su desempeño. Hay seis aspectos que deben tomarse en consideración y que son lecciones derivadas de la propia evidencia empírica: dos se relacionan con el ámbito del Estado, y a ellos se suman la mala rendición de cuentas interinstitucional, la desigualdad, la estructura oligárquica de los medios, la debilidad de los partidos

⁴⁵ Véase Adrián Bonilla Paz Milé (ed.), *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales*, FLACSO-CAF, San José de Costa Rica, 2015.

⁴⁶ Véase Maxwell A. Cameron y Eric Hershberg (eds.), *Latin America's Left Turns. Politics, Policies 6 Trajectories of Change*, Lynne Rienner, Boulder, 2010.

⁴⁷ Tras el periodo equívoco, por su carácter coalicional, del Gobierno de Fernando Lugo (2008-12) con apoyo de los liberales.

⁴⁸ Periodo para el que se tienen datos y siguiendo la propuesta de Leonardo Morlino, *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*, IDEA y LUISS, Estocolmo y San José de Costa Rica, 2013.

políticos y de los sistemas de partidos, y la existencia de una profesionalización política de dudosa calidad.

Los problemas vinculados a la propia dinámica estatal, en un momento histórico fuertemente cuestionada por el vendaval neoliberal, son enunciados como consecuencias de falencias serias en el Estado de derecho vinculadas con la corrupción, la inseguridad ciudadana, la débil protección de los derechos económicos y sociales, pero también de la incapacidad de confrontar la degradante violencia interna. Asimismo, el Estado es percibido muy ineficiente por su falta de capacidad administrativa ligada a la existencia de una función pública muy precaria que ni está profesionalizada ni es independiente, aspectos que se amplían con la fragilidad crónica de las fuerzas de seguridad y, en general, con la incapacidad estatal de ejercer el monopolio de la violencia legítima.

La institucionalidad genera, a través de la creación de distintas instancias, que deberían poner en marcha mecanismos de rendición de cuentas horizontal, una respuesta novedosa al desarrollo constitucional en consonancia con experiencias más o menos exitosas llevadas a cabo en otros países que son copiadas a veces gracias a incentivos expresos de la ayuda al desarrollo de aquéllos. Sin embargo, la pobre capacitación del personal al frente de ellas y la captura de estas instituciones por los proyectos hegemónicos que se han ido extendiendo en la región, las hace de todo punto ineficientes, convirtiéndose en meras comparsas del proyecto oficial sin capacidad de vigilancia ni de exigir una respuesta por parte de los organismos objetos de control.

La lacerante desigualdad económica que hace de América Latina la región más desigual del mundo es otro problema común que conspira a la hora de alcanzar una política de calidad. Pero no se trata solamente de la desigualdad económica, a ella hay que añadir la del componente étnico, ya que persiste una fuerte marginalidad en sectores indígenas y afrodescendientes. La desigualdad de género se agrega a las dos anteriores, en clave tanto socioeconómica como cultural⁴⁹. El hecho de que hayan llegado a coincidir, aunque por apenas unos meses, cuatro mujeres en la presidencia de sus respectivos países, es evidencia de que 35 años después del inicio de la ola democrática la mujer desempeña todavía un papel político subalterno en el ámbito del Poder Ejecutivo aunque su papel hay ido creciendo en otras arenas políticas⁵⁰.

La estructura oligopólica de los medios de comunicación en países con débil oposición política hace que aquéllos asuman el papel de ésta, confrontándose con el poder político hegemónico. Los medios, en otros escenarios donde la situación no es similar, también configuran una presencia todopoderosa a la hora de ungir candidatos presidenciales y de mantener un protagonismo estelar en las campañas electorales. Pero, a su vez, los intentos de intervención del poder político mediante leyes que actúan como una mordaza, la creación de una red pública de comunicación o la puesta en marcha de «sabatinas» en las que el presidente se dirige, por tiempo a veces indefinido, a la audiencia amordazada circunstancialmente por obligadas conexiones nacionales en cadena, son también ejes de un relato que evidencia una confrontación en términos de poder en los que la opinión pública queda subordinada a la política⁵¹.

⁴⁹ Véase PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, 2014*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2014.

⁵⁰ Véase Joan Caivano y Jane Marcus-Delgado, «Las mujeres de América Latina al alza», *Política Exterior*, Madrid, 2013, págs. 118-126.

⁵¹ Véase María del Pilar Tello, *Dioses, diablos y fieras. Periodistas en el siglo XXI*, Fondo Editorial del Congreso de Perú, Lima, 2013.

La debilidad de los partidos políticos y de los sistemas de partidos en algunos países ha llevado a su casi eliminación del espacio público y su sustitución por una práctica basada en candidatos que, fuera de todo cauce disciplinario y programático partidista, ejercen una carrera política autónoma. Este escenario es muy evidente en Perú, Panamá y Guatemala, no estando lejos de ese escenario Brasil y Colombia. En otro orden de cosas, también se dan partidos-movimiento articulados bajo liderazgos personalistas en los que no hay transparencia en el manejo de sus finanzas, ni mecanismos internos de selección de sus líderes y candidatos, a la vez que tampoco hay un conocimiento preciso acerca de la elaboración de sus programas⁵². El mecanismo institucional que impone el presidencialismo, así como el fenómeno ampliamente asentado de la personalización de las campañas electorales, junto con el deterioro de la confianza en los partidos por parte de la sociedad, está en la base de esta situación.

Finalmente, un apartado que debe considerarse tiene que ver con la calidad de los líderes políticos latinoamericanos. Un aspecto que se ha tenido muy poco en cuenta y que se refiere al tema de la profesionalización de la política⁵³. Falta de una experiencia suficiente, de una formación adecuada y de mecanismos de control exhaustivos y de transparencia sobre su labor, los políticos viven encapsulados en el sistema político. En el ejercicio de una política de calidad se echa en falta que sean sometidos a mecanismos de evaluación ex ante, durante el ejercicio de su tarea y al finalizar la misma. La posibilidad de la existencia de agencias independientes que informen de su trayectoria y que hagan seguimiento a su que-hacer se alza como un imperativo que indudablemente sirve a la propia calidad del sistema.

3. EL NUEVO CICLO POLÍTICO

El conjunto de países extremadamente diverso de América Latina celebró entre 2014 y 2015 diez elecciones presidenciales culminando un ciclo político que había empezado a articularse una larga década antes. Estos procesos electorales tuvieron como denominador común la continuidad de la mitad de los Gobiernos existentes que fueron revalidados por los electorados. En efecto, en Bolivia, Brasil y Colombia se reeligieron sus presidentes y en El Salvador y Uruguay se revalidó el mandato de los partidos en el Gobierno; en Costa Rica, Panamá, Guatemala y Argentina se dio el cambio al llegar al poder fórmulas políticas novedosas, mientras que en Chile se produjo una suerte de «continuidad interrumpida».

A lo largo de la década, en el panorama político latinoamericano se ha dado un alto grado de permanencia presidencial con el congelamiento de nombres que han hecho que las fotos de las cumbres presidenciales presenten diferencias mínimas en su composición. Es el caso de los Kirchner, de Evo Morales, de Rafael Correa, de Daniel Ortega y de Hugo Chávez, hasta su muerte. Pero también de presidentes que acumularon dos periodos de mandato como fueron Lula da Silva, Leonel Fernández y en la actualidad Michelle Bachelet, Juan Manuel Santos, Dilma Rousseff y Tabaré Vázquez. Esto puede explicarse fundamentalmente por cuatro razones.

En primer lugar, este lapso coincide con la «década ganada» en términos económicos que ha vivido América Latina sobre la que la gran crisis financiera mundial apenas si la golpeó únicamente en 2009. El incremento en la demanda de materias primas (mi-

⁵² Véase Manuel Alcántara y Lina Cabezas (eds.), *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2013.

⁵³ Véase Manuel Alcántara, *El oficio de político*, Tecnos, Madrid, 2012.

nerales y agrícolas), la subida de sus precios (sobre todo del petróleo) y haber realizado reformas estructurales antes contando con un sector financiero ya saneado, permitieron superávits fiscales con los que se atendieron amplias políticas de gasto público con especial atención a su contenido social.

En segundo término, el presidencialismo reinante desde 1994 ha ampliado su fortaleza a través de cambios constitucionales que han traído consigo la posibilidad de la reelección⁵⁴. De entre los distintos países solamente México y Panamá persisten en la expresa prohibición permanente de la reelección presidencial, incorporándose Colombia a este grupo al haberla eliminado en 2015 una vez que la introdujo bajo el mandato de Uribe. México ha aprobado, sin embargo, la reelección de sus legisladores.

Una tercera razón tiene que ver con los partidos que se encuentran inmersos en un serio proceso de desinstitucionalización y de vaciamiento de la intermediación que trae, como contraparte, que la política siga un patrón en el que los candidatos se imponen a los partidos. Esto es especialmente obvio en el mundo andino sin dejar de lado a Guatemala, Panamá o Paraguay y a algunos casos brasileños.

En último lugar, y como se ha señalado abundantemente en este texto, no hay que desdeñar que América Latina está viviendo una época política como nunca antes en su historia. Desde la década de 1980, como promedio general, de manera continuada y afectando a todos los países, con excepción de Cuba, la región vive un momento en el que la democracia es la única legitimidad plausible. Sus gobernantes son elegidos mediante procesos electorales periódicos, libres y competitivos, cuyos resultados son aceptados en gran medida por los electores y por instancias de observación internacional independientes. Esta circunstancia permite hablar de olas generacionales que se ajustan con los ciclos demográficos de las sociedades. Pues bien, por razones vegetativas un ciclo generacional está en puertas de dar paso a uno nuevo.

En este escenario, 2015 ha sido un año de transición. Argentina y Guatemala tuvieron elecciones presidenciales, y El Salvador, México y Venezuela comicios legislativos. Posiblemente, Argentina ha supuesto uno de los dos parteaugas más claros que separan el ciclo que termina del que se inicia, toda vez que no solo la familia Kirchner deja de estar al frente del Poder Ejecutivo al que llegó en 2003, sino también el peronismo tras su derrota electoral de noviembre de 2015. El otro ha venido de la mano de Venezuela, ya que en las elecciones legislativas de diciembre de 2015 el Gobierno sufrió su primera derrota en tres lustros ante la heterogénea Mesa de Unidad Democrática.

Por otra parte, la opinión pública⁵⁵, los análisis de organizaciones internacionales⁵⁶ y de académicos⁵⁷ señalan la necesidad de prestar atención a cuatro temas cuya ne-

⁵⁴ Los últimos en República Dominicana y en Honduras se ha abierto el proceso de cambio. En Ecuador se ha habilitado para todos los cargos representativos, pero una disposición transitoria aprobada en diciembre de 2015 prohíbe por una vez la reelección del presidente Correa.

⁵⁵ Véase LAPOP, *Latin American Public Opinion Project*, Universidad de Vanderbilt, Nashville, 2014.

⁵⁶ Véase PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, 2014*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2014.

⁵⁷ Véase Elizabeth J. Zechmiester, «La cultura política de la democracia en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a lo largo de diez años del Barómetro de las Américas-Resumen Ejecutivo», *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas, 2014*, LAPOP, número 108, Universidad de Vanderbilt, Nashville, 2014, y Richard L. Millet; Jennifer S. Holmes y Orlando J. Pérez (eds.), *Latin American Democracy. Emerging Reality or Endangered Species?*, Routledge, Nueva York, 2015.

cesaría atención configura una agenda para el periodo que se apertura. Se trata de la violencia, la corrupción, la desigualdad y la pobreza.

La violencia se enquistó de manera sistémica en México desde hace una década en una espiral siniestra que incorpora al narcotráfico en connivencia con fuerzas diversas de los aparatos de seguridad del Estado sin dejar de lado grupos políticos locales. Por otro lado, y en términos de la vida corriente, hace que la convivencia sea extremadamente difícil en muchos núcleos urbanos centroamericanos como puede ser el caso de San Pedro Sula en Honduras o de San Salvador, pero también de las capitales sudamericanas como ocurre en Caracas. Solo el posible éxito de los acuerdos de paz entre el Gobierno colombiano y las guerrillas de las FARC y del FLN atisban un cambio positivo.

Por su parte, la corrupción, que es un mal lacerante para la mayoría de las democracias, se ha ensañado recientemente con dos países que se presentaban como modelos del pasado inmediato como son Brasil y Chile. Mientras que en el caso del primero se centra en la empresa pública gigante PETROBRAS y ha terminado con la apertura de un juicio político a la presidente Rousseff, en el segundo ha aflorado en una metástasis con numerosos focos que hablan de una clase política que se siente impune. Pero también en Guatemala la corrupción ha supuesto que ni el presidente, Otto Pérez Molina, ni su vicepresidenta terminaran su mandato a pocos meses de concluirlo, siendo encarcelados a la espera de juicio.

La desigualdad y la pobreza, a pesar de los avances registrados en la disminución de sus tasas y al hecho de que unos 60 millones de personas hayan salido de la pobreza incorporándose a las clases medias, siguen limitando seriamente el desarrollo latinoamericano.

El carácter sistémico de estos problemas conlleva una complejidad que requiere de instrumentos que vienen siendo discutidos desde hace años. La propia estabilidad política de la región y su experiencia de las últimas tres décadas en la confrontación entre soluciones neoliberales y otras de carácter populista rentista permite ahora abordarles. La debilidad fiscal es especialmente el asunto prioritario a afrontar urgentemente porque muchos países latinoamericanos continúan obstinadamente mirando hacia otro lado cuando se trata de poner en marcha reformas fiscales que incrementen la recaudación. Si bien se ha avanzado notablemente, el paso adelante dado en la época de bonanza vivida ha sido insuficiente⁵⁸. Incrementar la presión y la recaudación fiscal traería consigo no solo avanzar en la adopción de políticas redistributivas, sino apuntalar estructuras mínimas de Estado que siguen estando ausentes y que van desde tener una administración pública profesionalizada reclutada según criterios de independencia, mérito y competencia, tan ausente en el panorama latinoamericano, hasta lograr el monopolio de la violencia legítima en manos de unos cuerpos de seguridad del Estado

⁵⁸ En 2013 los ingresos tributarios llegaron al 21,3% del PIB, con un aumento mínimo respecto al año anterior, pero con un considerable incremento durante el periodo 1990-2013 de siete puntos porcentuales desde un 14,4% inicial. Si bien el crecimiento paulatino de la recaudación tributaria ha dotado a los Gobiernos de una mayor capacidad para incrementar el gasto en programas sociales e infraestructuras en las últimas décadas, la cifra se encuentra todavía 13 puntos porcentuales por debajo de la media de los países de la OCDE, del 34,1%. El listado de los ingresos fiscales sobre el PIB en los países de la región muestra notables desigualdades, puesto que mientras Brasil tiene una cifra del 35,7% seguido de Argentina con el 31,2%, República Dominicana, con un 14%, y Guatemala, con un 13%, son los países con menores ingresos fiscales de la región. Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2015*, Santiago de Chile, 2015.

profesionales y responsables, sin dejar de lado su liderazgo fundamental en cuestiones del bienestar donde la educación debe ocupar un lugar estelar para asegurar la potenciación del capital humano.

Un último apartado que tiene que plantearse es el establecimiento de un estilo de hacer política diferente al del presidencialismo caudillista que hiciera factible alcanzar grandes pactos de Estado de carácter claramente incluyente. Se trata de contar tanto con las fuerzas políticas como con los sectores sociales y económicos mínimamente representativos. Un cambio que corrija la senda hacia la banalización de la democracia a la que se camina después de, irónicamente, tres largas décadas de duración continuada y de extensión de la misma.

Separata de la revista SISTEMA - Número 242-243 - Junio 2016
(Páginas 5-22)
Fernando el Católico, 13, Bajo A. - 28015 Madrid - Teléfono 91 448 73 19