

Democracia, liderazgo y ciudadanía en América Latina: una introducción

LAURA CHINCHILLA¹

El objetivo de este artículo es plantear elementos centrales para entender el estado actual de la democracia en América Latina, tanto en el contexto de una preocupación global sobre la salud de los regímenes democráticos y la idea de democracia en el mundo como con base en dos dimensiones que le dan contenido a la misma: la calidad del liderazgo, por un lado, y la cuestión de la ciudadanía en la región, por el otro. La elaboración de este análisis tiene lugar en un período especialmente significativo para la región: en 2018 se conmemoraron cuarenta años del inicio de la Ola Democrática Latinoamericana en nuestros países, la cual tuvo lugar hacia finales de la década de los años 1970, y, además, estamos en medio del superciclo electoral de la región –tan solo en 2018 tuvieron lugar ocho procesos electorales, incluyendo las dos democracias más grandes de la región, Brasil y México, en las cuales los resultados condujeron a cambios abruptos de gobierno que ponen de relieve varios de los problemas que exploraremos en este trabajo.

1. Politóloga costarricense con una maestría en políticas públicas de la Universidad Georgetown. Fue presidenta de Costa Rica durante el período constitucional de 2010 a 2014, luego de una carrera política en la que ocupó los cargos de ministra de Seguridad y de Justicia, diputada y vicepresidenta. Vicepresidenta del Club de Madrid y *co-chair* del Diálogo Interamericano. Profesora universitaria, conferencista y consultora.

El estado global de la democracia: retrocesos y amenazas crecientes

Numerosos análisis nos recuerdan que, quizá como nunca antes, la democracia como forma de gobierno y principio para la conformación de regímenes políticos había alcanzado a tantas naciones, cubriendo a cerca del 50% de la población mundial. Sin embargo, al mismo tiempo, nunca antes había sido tan generalizado el sentimiento de desencanto con las instituciones de la democracia y el deterioro experimentado por la misma en diversas regiones del planeta².

En sus informes anuales sobre el estado de la democracia, la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist* ha venido describiendo la situación a nivel global como una de “recesión democrática”³. Con base en el análisis de cinco variables –proceso electoral, funcionamiento de gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles–, ese estudio observa un deterioro continuo en la mayor parte de las democracias del mundo desde el año 2010, incluyendo democracias antiguas –y, por tanto, consolidadas–, como en Europa Occidental y especialmente en los Estados Unidos, un país que pasó de ser considerado como una “democracia completa” a una “democracia defectuosa” en las categorías sistematizadas por esos estudios.

Entre las variables que registran una mayor erosión se encuentran las libertades civiles, especialmente la libertad de expresión, condición esencial para el funcionamiento de las democracias. En ese mismo sentido, la organización Freedom House, en su más reciente informe, precisamente intitulado como *Democracy in Crisis* (Democracia en Crisis), confirma una tendencia de doce años consecutivos hacia el deterioro de derechos políticos y libertades civiles en el mundo, que la lleva a afirmar que “la democracia está en crisis” y que los valores fundamentales asociados a la misma

2. The Economist Intelligence Unit (EIU), *Democracy Index 2017: Free Speech Under Attack*, Londres/Nueva York/Hong Kong, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/ydgont7r>, acceso en: 11 feb. 2019.
3. *Idem*.

“se encuentran bajo ataque y en situación de retirada a nivel global”⁴. Más aún, refiere que 71 países han sufrido deterioros y declives en materia de derechos políticos y libertades civiles, en contraste con tan solo 35 que han obtenido avances en esos ámbitos. De acuerdo con ese reporte, eso marca el duodécimo año consecutivo de deterioro general en materia de libertades y democracia en el mundo.

Ambos reportes coinciden en que la democracia está enfrentando su crisis más grave en décadas, dado que sus principios básicos —la celebración de elecciones libres y competitivas, los derechos de las minorías, las normas del estado de derecho y la pluralidad— se hallan bajo un ataque sistemático y que las disparidades sociales y económicas, la crisis migratoria y de refugiados, la corrupción y las nuevas amenazas a la seguridad han provocado en distintas regiones del mundo una presión inusitada sobre el desempeño de las instituciones representativas y una caracterización, siempre infundada, a la democracia como terreno infértil o vía inadecuada para la superación de esos problemas.

Esos escenarios van de la mano del resurgimiento de liderazgos de corte populista y autocráticos que, con su retórica y sus acciones, contribuyen al debilitamiento de las libertades políticas y civiles y atentan contra los principios fundamentales de un sistema democrático, como la independencia de poderes y el estado de derecho.

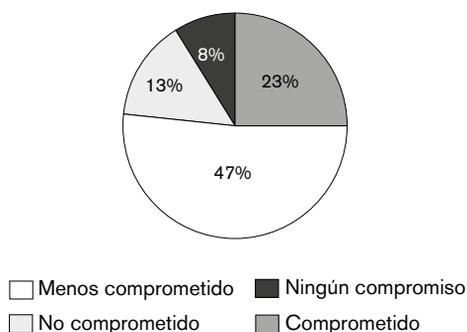
De acuerdo con Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, académicos de la Universidad Harvard, las democracias no están más en riesgo por golpes de Estado o movimientos armados e insurrecciones que trastocuen de golpe el sistema político y constitucional. En la actualidad, argumentan, las democracias van debilitándose y erosionándose a partir de gobiernos emanados democráticamente que embarcan a sus naciones en una larga y lenta pero progresiva ruta hacia el autoritarismo, la restricción de las libertades civiles y los derechos humanos, la centralización del poder y la eliminación de sus contrapesos institucionales, la descalificación de los

4. Freedom House, *Freedom in the World 2018: Democracy in Crisis*, Washington/Nueva York, 2018 (traducción nuestra), disponible en: <https://tinyurl.com/y8ascjh9>, acceso en: 11 feb. 2019.

opponentes políticos como enemigos, el clientelismo como fórmula de control y el ataque constante a los medios y la sociedad civil⁵.

Ese fenómeno tiene lugar en el marco de una creciente desafección ciudadana con las instituciones de la democracia representativa y una mayor anuencia a tolerar sistemas de gobierno no democráticos. Recientemente, el Centro de Investigación Pew constató que tan solo un 23% de los ciudadanos incluidos en un estudio de 38 países de todas las regiones del mundo se pueden considerar como comprometidos con la democracia representativa, mientras que el 47% muestra un débil compromiso con esa forma de gobierno, en tanto están dispuestos a aceptar alternativas no democráticas, tales como gobiernos conducidos por tecnócratas, autócratas o juntas militares, y finalmente un pequeño 13% rechaza abiertamente formas democráticas de gobierno (gráfico 1)⁶.

GRÁFICO 1: Índice de compromiso con la democracia a nivel global (2017)



Fuente: Richard Wike *et al.*, “Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy”, Pew Research Center, 16 oct. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/yd3fptyb>, acceso en: 11 feb. 2019.

5. Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, Nueva York, Penguin, 2018.
6. Richard Wike *et al.*, “Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy”, Pew Research Center, 16 oct. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/yd3fptyb>, acceso en: 11 feb. 2019; John Gramlich, “How Countries Around the World View Democracy, Military Rule and Other Political Systems”, Pew Research Center, 30 oct. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/yav5kr22>, acceso en: 11 feb. 2019.

Una de las principales razones de ese preocupante desencanto con las instituciones de la democracia es que las diversas olas democráticas que avanzaron sobre varias regiones del mundo no lograron consolidar democracias de calidad ni democracias con capacidad de responder ante las expectativas ciudadanas. En ese sentido apunta el diagnóstico que ofrece Edson Capoano cuando subraya que la judicialización de la política, la burocratización de los gobiernos y las presiones de la globalización sobre la noción convencional de soberanía nacional han limitado la capacidad de la democracia de defender su pertinencia e idoneidad para generar soluciones a los grandes problemas de nuestro tiempo⁷.

En ese mismo orden de ideas, David van Reybrouck plantea la existencia de un síndrome de la fatiga democrática integrado por una doble crisis de legitimidad y de eficiencia del sistema democrático precisamente, y, paradójicamente, en el momento histórico de su mayor desarrollo en el mundo. Teniendo a Europa por contexto, Van Reybrouck advierte que esa crisis tiene origen en nuevos problemas para mantener consensos básicos sobre la agenda pública, una mayor volatilidad en el comportamiento de los electores, un descenso relevante de afiliaciones a los partidos políticos y una pérdida de eficiencia del mecanismo democrático para dotar de respaldo y legitimidad a quienes gobiernan⁸.

En los Estados Unidos la crisis causa ya una preocupación generalizada no solo por la existencia de un proyecto político para debilitar los sólidos contrapesos al poder presidencial sino especialmente por el descrédito que enfrenta la democracia liberal en el contexto de una ola escéptica hacia la apertura comercial y la cooperación y gobernanza internacionales. Para Yascha Mounk, tan clave resulta el factor externo como la circunstancia por la que atraviesa la democracia estadounidense, donde quizá como nunca antes los votantes se sienten cada vez más alejados de las decisiones políticas y del denominado *establishment*, que consideran, no siempre erró-

7. Edson Capoano, “¿Cómo Actualizar la Política? Media Independiente Digital como Fuente a la Democracia Representativa”, en Felipe González (coord.), *Governança e Democracia Representativa*, eds. Gerson Damiani y José Fernández-Albertos, São Paulo, Edusp, 2017, pp. 323-340.
8. David van Reybrouck, *Contra las Elecciones: Cómo Salvar la Democracia*, Barcelona, Taurus, 2017 (Pensamiento).

neamente, más cercano a los intereses de las grandes corporaciones que al de los ciudadanos⁹. A ese contexto global, descrito por Fareed Zakaria¹⁰ a finales de los años 1990 como la era del surgimiento de las democracias antiliberales o *illiberal democracies*, los países latinoamericanos desafortunadamente no somos ajenos, aunque los problemas que dan origen al fenómeno y la manera en que se manifiesta pueden variar frente a otros contextos.

La democracia en América Latina: el riesgo del retroceso

América Latina progresó de manera indiscutible en materia político-institucional, habiendo pasado en poco más de una década de un escenario en el que predominaban regímenes *de facto*, o bien gobiernos de corte autoritario y partido hegemónico, a gobiernos electos democráticamente. El avance más notable que resultó de la primavera democrática en la región fue el relativo a la creación, el desarrollo y la consolidación de instituciones y procesos electorales. Mientras que a mediados de los años 1970 a lo sumo tres países organizaban elecciones para definir las sucesiones de gobiernos (Colombia, Costa Rica y Venezuela), una década después lo hacían todos los países de la región, y se fortalecía el derecho al voto universal en todas las naciones, haciendo que la democracia tuviese un mejoramiento constante a lo largo de ese período, puesto que el índice promedio de democracia electoral para la región pasó de 0,28 en 1977 a 0,93 en 2002¹¹. Ese logro se mantiene como una de las fortalezas de la democracia en la región; el propio *The Economist* reconoce que Latinoamérica se posiciona por encima de la media global en términos de la calidad

9. Yascha Mounk, “America is not a Democracy”, *The Atlantic*, mar. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/yasjyx8v>, acceso en: 11 feb. 2019.

10. Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Nueva York, W. W. Norton, 2004.

11. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*, Buenos Aires, 2004, p. 78, disponible en: <https://tinyurl.com/y8t7vy3z>, acceso en: 11 feb. 2019.

de los procesos electorales y el respeto al pluralismo, a pesar de obtener resultados bajos en otras categorías.

Ha habido también progresos significativos en otras áreas. La ciudadanía se encuentra cada vez más empoderada, debido a una vigorosa urbanización y al fortalecimiento de una clase media que se convierte por vez primera en el sector numéricamente predominante, por encima de los estamentos en condición de pobreza, lo cual ha producido la consolidación de organizaciones ciudadanas y de la sociedad civil sin las cuales no se entiende el escenario político de la región¹². En materia de participación política de las mujeres, el avance es tal que más de un cuarto de los legisladores en la región son mujeres, comparado con uno de cada siete en 2003¹³. En ese mismo rubro, recuerda ONU Mujeres en su más reciente informe, los principales indicadores económicos de acceso a ingresos propios, participación laboral y empleo y reducción de las brechas en la calidad del empleo entre mujeres y hombres registran cada vez mejores resultados¹⁴. El progreso en materia de protección y promoción de los derechos humanos también ha sido notorio, al punto que la mayoría de los países ha ratificado los principales tratados internacionales y la actividad legislativa y de políticas públicas en la materia es realmente incesante en la mayoría de ellos.

Durante ese período transcurrido, los avances institucionales que han tenido lugar, sin embargo, no han logrado configurar aún democracias de calidad. De acuerdo con el ya citado estudio de *The Economist*, en nuestra región solo se identifica una democracia completa (Uruguay) —es decir, aquella que funciona de manera satisfactoria en lo relativo a libertades, instituciones, cultura política, estado de derecho, pluralidad y contraepe-

12. Leonardo Morlino, *La Calidad de las Democracias en América Latina: Informe para Idea Internacional*, San José, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Idea Internacional), 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/y737vmwr>, acceso en: 11 feb. 2019.

13. “Wonder Women and Macho Men”, *The Economist*, 22 ago. 2015, disponible en: <https://tinyurl.com/ybzttnkyr>, acceso en: 11 feb. 2019.

14. Claudia Itzkowich y Verónica Torrecillas, *El Progreso de las Mujeres en América Latina y el Caribe 2017: Transformar las Economías para Realizar los Derechos*, Panamá, ONU Mujeres, 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/yd6hsa7g>, acceso en: 11 feb. 2019.

sos—, seguida de numerosas democracias defectuosas (dieciséis) —con insuficiencias relevantes en varios de esos rubros— o de regímenes híbridos (cinco) —aquellos que combinan aspectos de una cultura y un régimen autoritarios con los de democracias completas— y dos regímenes autoritarios (Cuba y Venezuela), a los cuales se unirá de manera indiscutible Nicaragua, dados los acontecimientos políticos que han tenido lugar durante el año 2018¹⁵. En convergencia con el estudio citado, la Fundación Konrad Adenauer señala en la edición más reciente de su *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina* que ha aumentado la cantidad de países con mínimo de desarrollo democrático, mientras que ha descendido notablemente el de países con alto desarrollo democrático¹⁶.

Más que democracias en evolución, lo que vemos es un estancamiento en la dinámica reformadora y, en algunos casos, una involución hacia nuevas formas de autocracia o regímenes híbridos —pertenecientes a la zona gris entre una democracia liberal y un autoritarismo pleno¹⁷. En algunos países la legitimación en las urnas recibida por un gobierno se ha convertido en excusa para justificar reelecciones indefinidas, desconocimiento del principio de la independencia de poderes y el debilitamiento de garantías individuales como el ejercicio de la libertad de prensa y de opinión. Los casos de Venezuela y Nicaragua son especialmente elocuentes: en Venezuela existía una institucionalidad con importantes niveles de consolidación, al punto que, en la década de los años 1970, Venezuela, Colombia y Costa Rica eran las únicas tres democracias de la región; y en

15. En abril de 2018, estalló de manera espontánea y como reacción a una reforma al régimen de pensiones del país un conjunto de protestas ciudadanas cuya respuesta por parte del gobierno ha conducido a un escenario de violencia, represión y violación sistemática de los derechos humanos que ha llevado a la movilización de las más importantes instituciones en materia de derechos humanos y a la condena de la comunidad internacional. Ver: Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI-Nicaragua), *Informe sobre los Hechos de Violencia Ocurridos entre el 18 de Abril y el 30 de Mayo de 2018*, [S.l.], 2018.

16. Fundación Konrad Adenauer/Polilat, *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina: IDD-LAT 2016*, Montevideo/Buenos Aires, 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/yd9fxedy>, acceso en: 11 feb. 2019.

17. Thomas Carothers, “The End of the Transition Paradigm”, *Journal of Democracy*, vol. 13, n. 1, pp. 5-21, ene. 2002, disponible en: <https://tinyurl.com/ycf44n34>, acceso en: 11 feb. 2019.

Nicaragua lo avanzado en reformas democráticas durante un período de más de dos décadas ha sido desmontado en pocos años por un gobierno de corte autoritario. Pero no son esos dos países los únicos casos que preocupan; el anuncio efectuado por el presidente Evo Morales de Bolivia de aspirar a un cuarto mandato, pese al rechazo a la reelección manifestado por parte del pueblo boliviano en una consulta realizada en el año 2016, es otra muestra preocupante de esas tendencias. También se han observado serias deficiencias en procesos electorales que se presumían superadas, de lo cual es ejemplo la elección general de Honduras de diciembre de 2017, al grado que la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sugirió la realización de un nuevo proceso¹⁸. Aún cuando es temprano para emitir juicios sobre la evolución que experimentarán las democracias en México y Brasil, desde ya se alzan voces que advierten sobre preocupantes tendencias a centralizar el ejercicio del poder y militarizar la seguridad ciudadana, entre otros.

Las tendencias al deterioro institucional que se han apuntado han sido acompañadas de una caída del apoyo popular a la democracia, registrado al menos en dieciocho países, a partir de un punto de inflexión que un informe de la Corporación Latinobarómetro reciente identifica cerca del 2010 y a partir del cual año tras año la tendencia se fortalece¹⁹. Como bien lo anticipó hace cerca de quince años el estudio denominado *La Democracia en América Latina* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el descontento ciudadano en nuestra región ha venido creciendo, al punto de haber pasado de lo que en su momento llamó el descontento en democracia al descontento con la democracia misma²⁰.

Entre las regiones que el anteriormente citado estudio del Centro de Investigación Pew contempla, América Latina aparece entre las tres con más bajos niveles de compromiso y apoyo a la democracia, con 19% en

18. Organización de los Estados Americanos (OEA), Comunicado de la Secretaría General de la OEA sobre las Elecciones en Honduras, Washington, 17 dic. 2017 (c-092/17), disponible en: <https://tinyurl.com/yd5x7scx>, acceso en: 11 feb. 2019.

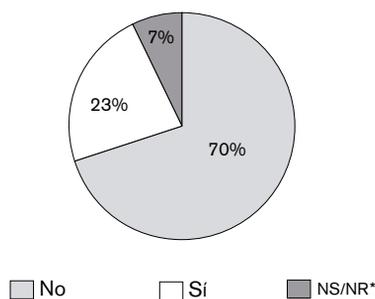
19. Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, Santiago (Chile)/Buenos Aires, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y3zvtwgw>, acceso en: 11 feb. 2019.

20. PNUD, *op. cit.*, 2004.

promedio —las otras dos son África y Asia, con 18% y 15%, respectivamente. En un análisis más detallado de nuestra región, los estudios de la Corporación Latinobarómetro confirman la tendencia y catalogan el actual escenario institucional de “deterioro creciente y sistemático de la democracia”²¹. Según los datos más recientes publicados por ese organismo, la satisfacción con la democracia ha caído por cuarto año consecutivo, pasando de un 34% en 2016 a un 30% en 2017 y luego a un 23% en 2018, y agrega que en diez de los dieciocho países más de dos terceras partes de la población están mayoritariamente insatisfechas con la democracia.

El deterioro de los niveles de satisfacción con la democracia va de la mano de la percepción negativa que los latinoamericanos tienen de las instituciones más emblemáticas de la democracia representativa. Un 70% de ciudadanos de la región dicen no sentirse representados por sus respectivos Congresos (gráfico 2) y un promedio de que oscila entre 40% y 45% dice sentirse cercano a los partidos políticos (gráfico 3).

GRÁFICO 2: América Latina: ¿se siente representado por el Congreso? (2015)

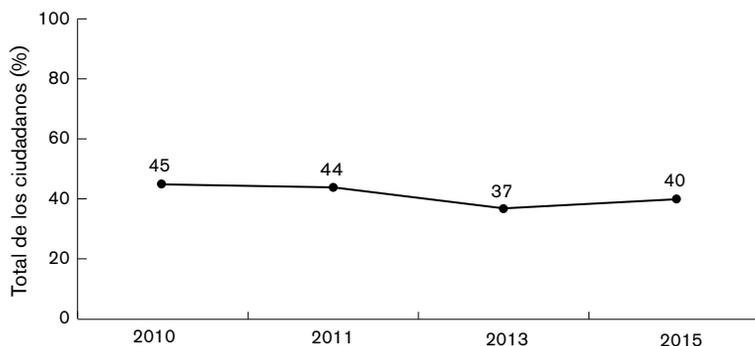


* no saben/no respondieron

Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe 1995-2015*, Santiago (Chile), 2015, p. 55, disponible en: <https://tinyurl.com/lcdp46>, acceso en: 11 feb. 2019.

21. Corporación Latinobarómetro, *op. cit.*, 2018, p. 1.

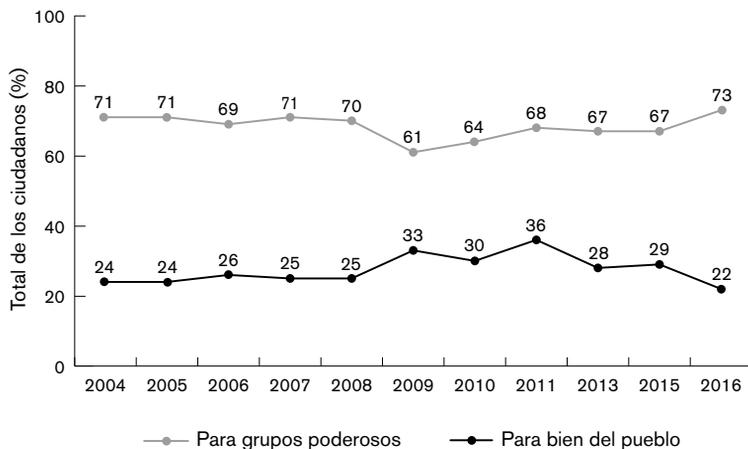
GRÁFICO 3: Cercanía con los partidos políticos en América Latina (2010-2015)



Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Latinobarómetro 1995-2015*, Santiago (Chile), 2015, p. 62, disponible en: <https://tinyurl.com/lcdp46>, acceso en: 11 feb. 2019.

La situación no mejora en relación con la percepción sobre la autonomía relativa de los gobiernos, dado que un amplio porcentaje de los ciudadanos (70%) considera que gobiernan para grupos poderosos o en beneficio de los mismos gobernantes (gráfico 4).

GRÁFICO 4: América Latina: ¿para quién se gobierna? (2016)



Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe 2016*, Santiago (Chile), 2016, p. 34, disponible en: <https://tinyurl.com/lcdp46>, acceso en: 11 feb. 2019.

Más allá del deterioro institucional que registran algunos sistemas democráticos en la región y que impactan negativamente en la percepción que tienen los ciudadanos de la misma, existen otros factores asociados con el preocupante sentimiento de malestar entre ellos: las rigideces institucionales frente a expectativas crecientes, el endémico crecimiento económico y su impacto social, la violencia y la corrupción. A continuación, desarrollamos cada uno de ellos.

Rigideces institucionales frente a crecientes expectativas ciudadanas

El fortalecimiento de las clases medias, el crecimiento de los niveles de escolaridad y el mayor acceso a la información gracias a la vertiginosa penetración de las tecnologías digitales han venido configurando una sociedad cada vez más empoderada y organizada, con mayores niveles de conciencia sobre los derechos de que son acreedores y con aspiraciones y demandas crecientes. Por otro lado observamos márgenes de maniobra decrecientes por parte de Estados constreñidos por recursos financieros insuficientes, regímenes presidenciales rígidos y debilitados, obligaciones internacionales resultantes del proceso de globalización y limitaciones jurídico-constitucionales, todo lo cual impacta la gobernanza²² democrática en los países de la región.

Conviene tener presente que los sistemas presidencialistas predominantes en nuestra región se sitúan en medio de una creciente atomización de la representación política en los Congresos, por lo que están generando “presidencialismos de coalición” de una gran fragilidad y con débiles

22. Por gobernanza entendemos el concepto que en su momento acuñó el PNUD, según el cual: “Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias”. Como se verá, es un concepto amplio que trasciende al Estado e incluye el sector privado y la sociedad civil. A diferencia del concepto de gobernabilidad centrado en los poderes públicos, el de gobernanza analiza al Estado y al poder público en su interacción con sectores sociales y privados para la consecución de objetivos de interés público. Cfr. United Nations Development Programme (UNDP), Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, *Reconceptualising Governance*, Nueva York, 1997 (discussion paper n. 2).

condiciones para ejecutar los mandatos que los gobiernos reciben de parte de los ciudadanos en los procesos electorales. Se han venido configurando escenarios políticos que se asemejan a lo que Francis Fukuyama denomina “vetocracia”: una forma de “hipertrofia de la democracia”²³ cuyas más evidentes expresiones son: “la usurpación de funciones y conflictos entre los poderes del Estado, la judicialización de la política, y el corporativismo que deforma la noción de interés público como la simple agregación de intereses individuales privados”²⁴. Situaciones como las experimentadas en Brasil con el *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff, en 2016, y en Perú con la precipitada renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, en 2018, ponen de relieve la fragilidad del presidencialismo en algunos países, frente a Congresos fragmentados y mayoritariamente opuestos al partido de gobierno.

A los anteriores factores políticos se une la mala calidad de la gestión pública que caracteriza a los gobiernos de la región, la cual impide que se generen respuestas ante las demandas sociales con la oportunidad y calidad requeridas. De acuerdo con el reporte *Doing Business 2019: Training for Reform*, el Grupo del Banco Mundial señala que del 2017 al 2018 las economías latinoamericanas y del Caribe llevaron a cabo 25 reformas orientadas a mejorar la facilidad para hacer negocios y atraer inversión; pese a ello, las mismas han sido insuficientes para remontar problemas estructurales como el limitado acceso al crédito, los elevados costos de ciertos servicios públicos y la generalización de obligaciones tributarias que aún dependen de una base gravable limitada²⁵.

23. Ese término lo acuña el autor a propósito de un análisis del sistema político de los Estados Unidos de América, el cual padece serias disfuncionalidades como resultado de factores político-institucionales tales como: la creciente polarización ideológica de los partidos políticos, la usurpación de funciones entre los Poderes del Estado, la corporativización del “interés público” y la dispersión del poder mediante la dotación de mecanismos a las minorías para vetar decisiones de las mayorías. Cfr. Francis Fukuyama, *Orden y Decadencia de la Política: Desde la Revolución Industrial a la Globalización de la Democracia*, trad. Jorge Paredes, Barcelona, Deusto, 2016.

24. *Idem*.

25. World Bank Group, *Doing Business Report 2019: Training for Reform*, Washington, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y8ufmbmf>, acceso en: 11 feb. 2019.

Indudablemente la lección que nos dejan los faltantes de gestión de los gobiernos en la región es que no basta con una democracia representativa para satisfacer las múltiples y legítimas necesidades de las sociedades contemporáneas. A la democracia debe ocuparle también que el Estado brinde respuestas oportunas y eficaces a las demandas ciudadanas. De ahí que resulte tan importante garantizar un buen gobierno y una buena gestión pública, como elecciones libres y justas. Y de ahí también la vigencia de la hipótesis del sociólogo y político estadounidense Seymour Martin Lipset según la cual mientras mayor bienestar social tenga una nación, mayor posibilidades de que su pueblo y elites apoyen la democracia²⁶.

En ese mismo sentido, el ya citado estudio del PNUD del 2004 advertía desde entonces que “gran parte de los latinoamericanos valora el desarrollo por encima de la democracia e incluso le quitaría su apoyo a un gobierno democrático si este fuera incapaz de resolver sus problemas económicos”²⁷. Un importante recordatorio de que si bien a los ciudadanos les pueden preocupar las reglas con que se elige un gobierno, más les puede preocupar el que esos gobiernos no tomen buenas decisiones.

Crecimiento económico errático y desigualdad

América Latina logró, durante las últimas dos décadas, importantes avances en materia de estabilidad macroeconómica y financiera. Gracias a esas condiciones, logramos salir relativamente bien librados de la crisis internacional que se inició en el año 2008. Aunque nos vimos afectados, pues son profundos los lazos comerciales, financieros y migratorios que nos unen con Norteamérica y Europa, la región latinoamericana no se contagió. Se sorteó con éxito la crisis global y se cosecharon resultados positivos en su favor. Varias naciones en el hemisferio cuentan hoy con grados de inversión como calificación para su deuda pública, lo que refleja la confianza

26. Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *The American Political Science Review*, vol. 53, n. 1, pp. 69-105, mar. 1959, disponible en: <https://tinyurl.com/y9fujmw2>, acceso en: 11 feb. 2019.

27. PNUD, 2004, *op. cit.*, p. 29.

de los mercados en nuestras economías. Los países con inflación de dos dígitos se cuentan con una mano y son aún menos los casos de monedas artificialmente sobrevaluadas por decisión gubernamental, casos que eran abundantes en la Latinoamérica de hace tres décadas.

Además, durante la primera década del siglo *xxi*, las naciones latinoamericanas experimentaron las mayores tasas de crecimiento desde los años 1970. Entre el año 2003 y el 2011, el ingreso promedio per cápita de la región en su conjunto creció en un 3%. Eso hizo posible que nuestra participación en la economía global pasara de un 5% a un 8% y con ello se elevó también el peso político de la región en el contexto internacional.

Los efectos de la estabilidad y del crecimiento se hicieron sentir de manera positiva en el campo social, dado que se redujo sensiblemente la pobreza y disminuyó la inequidad. Entre el 2002 y el 2012, la pobreza pasó de un 44% a un 29% de la población total de la región; el ingreso per cápita para el 40% más pobre se elevó a un ritmo promedio de 5%, considerablemente más alto que para la media de la población; y el desempleo se redujo en un 35%.

El buen desempeño económico y social no resultó sostenible y, al adentrarnos en la segunda década del siglo *xxi*, el escenario cambió, dejando atrás el crecimiento y la bonanza en países como Brasil, Argentina y Venezuela; en otros casos, como Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, México y países de Centroamérica, el crecimiento se mantuvo moderado. Es claro que existen razones coyunturales que explican el porqué de ese cambio, entre ellas podemos citar la moderación en los precios de las materias primas; la reducción en la demanda de bienes provenientes de la República Popular de China, como consecuencia de la disminución en el ritmo de crecimiento de esa economía; el aún escaso dinamismo de las economías desarrolladas de Europa; y los costos más elevados del financiamiento externo. Sin embargo, la naturaleza externa de esas causas pone de relieve la relativa fragilidad del crecimiento económico de los países de la región y nos expone en nuestras mayores debilidades estructurales, asociadas a bajos niveles de productividad y competitividad.

La caída de la actividad económica trajo consigo un estancamiento y en algunos casos un revés en los indicadores sociales previamente alcanzados, según lo reconoce la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)²⁸. Esa organización indica que, si bien en América Latina la pobreza y la pobreza extrema habían disminuido de forma progresiva desde 2002, en 2014 la tendencia cambió, siendo que el número de personas pobres en América Latina ha alcanzado a 186 millones (30,7% de la población) y la pobreza extrema a 61 millones de personas (10% de la población)²⁹.

Finalmente y pese a la reducción en los índices de desigualdad que tuvo lugar en varios países a inicios del siglo XXI, la región sigue ostentando una de las mayores brechas de inequidad, siendo que ocho de los diez países más desiguales del mundo son de América Latina³⁰.

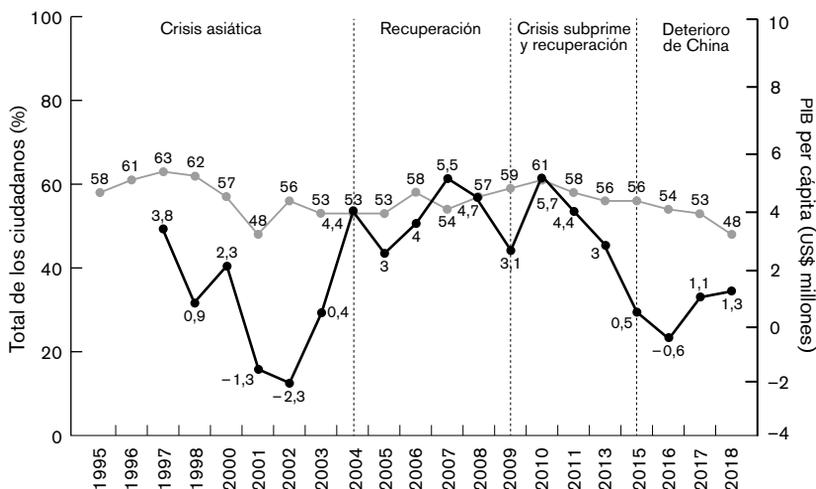
Más allá de los retos pendientes en materia económica y social, lo que resulta relevante a nuestro análisis es la asociación que se tiende a establecer entre el desempeño de la economía y el comportamiento ciudadano frente a la democracia. La Corporación Latinobarómetro nos ofrece evidencia suficiente de la correlación entre los ciclos económicos y el apoyo a la democracia. En el gráfico 5 resulta especialmente notoria la coincidencia entre el fin del superciclo económico global, que impactó positivamente a las economías latinoamericanas, y el fin del apoyo mayoritario a la democracia.

28. Cepal, *La Desigualdad Disminuye en América Latina en la Última Década, pero Su Reducción Presenta Signos de Estancamiento*, 12 abr. 2018 (comunicado de prensa), disponible en: <https://tinyurl.com/y7u5bfch>, acceso en: 11 feb. 2019.

29. Cepal, *Panorama Social de América Latina 2017*, Santiago (Chile), 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/ybyaxrqm>, acceso en: 11 feb. 2019.

30. World Bank Group, *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*, Washington, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y8em5d8r>, acceso en: 11 feb. 2019.

GRÁFICO 5: Apoyo a la democracia y crecimiento del PIB per cápita en América Latina (1995-2018)



Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, Santiago (Chile)/Buenos Aires, 2018, p. 20, disponible en: <https://tinyurl.com/y3zvtgw>, acceso en: 11 feb. 2019.

El lento pero sistemático proceso de deterioro en el apoyo a la democracia y a sus instituciones más representativas, al hacerse acompañar de otros indicadores sociales y económicos tal y como lo hemos analizado, reafirma que la desigualdad y los desequilibrios económicos y sociales son los principales depredadores de la democracia y que, por lo tanto, no podemos pretender su fortalecimiento sin atacar los desafíos del crecimiento económico y la equidad social.

Violencia endémica

América Latina viene librando una guerra de baja intensidad pero de alta mortalidad y de exorbitantes costos económicos, sociales y políticos. Pese a que la región no registra conflictos armados activos, ostenta altos

niveles de violencia³¹, con la tasa de muertes por homicidios más alta del mundo, estimada para el año 2012 en 21,5 por cada 100 mil habitantes, muy por encima de la media mundial, estimada para ese mismo año en 8,5 por 100 mil habitantes³².

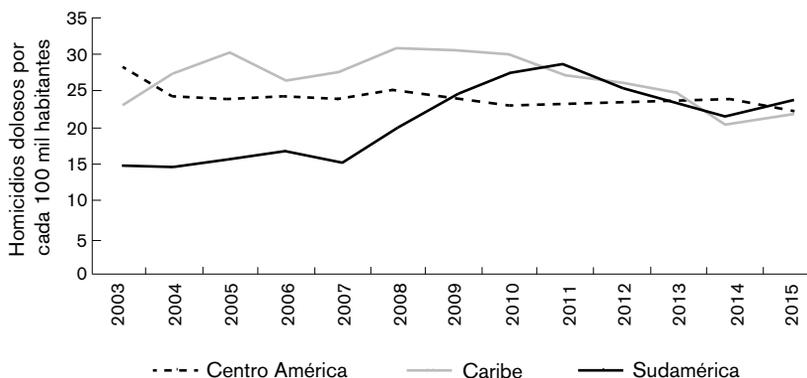
La violencia delictual se ensaña especialmente contra la población joven, la cual tiene casi el doble de posibilidades que la población adulta de ser víctima de delitos³³. Además, es el segmento poblacional más expuesto a caer en las redes criminales, puesto que cometen la mayor cantidad de delitos violentos³⁴. A la pérdida de vidas humanas se une el costo económico estimado en un promedio de un 3% del PIB, lo que representa el doble del costo promedio de los países desarrollados³⁵.

Esas condiciones han creado un estado de alarma social que se refleja en el alto porcentaje de la población que siente temor a ser víctima de un delito (gráfico 7)³⁶ y que ha convertido la preocupación por la seguridad ciudadana en una de las que más aqueja a la gente; en el 2017 los ciudadanos consideraban que los dos problemas más importantes de su país eran

31. La Organización Mundial de la Salud (OMS) define violencia como “el uso intencional de la fuerza física, amenazas contra uno mismo, otra persona, un grupo o una comunidad que tiene como consecuencia o es muy probable que tenga como consecuencia un traumatismo, daños psicológicos, problemas de desarrollo o la muerte”. Cfr. Organización Mundial de la Salud (OMS), *Violencia*, Ginebra, 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/y5855z5j>, acceso en: 11 feb. 2019.
32. Carlos J. Villalta, *Global Trends and Projections of Homicidal Violence: 2000 to 2030*. Rio de Janeiro, Igarapé Institute, 2015 (Homicide Dispatch, 2).
33. Corporación Andina de Fomento (CAF) – Banco de Desarrollo de América Latina, *Por una América Latina Más Segura: Una Nueva Perspectiva para Prevenir y Controlar el Delito*, Bogotá, 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/y3te7t78>, acceso en: 11 feb. 2019.
34. Según una encuesta realizada por la CAF a un grupo de víctimas de delitos en varias ciudades de América Latina en el año 2013, en su mayoría (85%) decían haber sido agredidas por menores de 35 años. Cfr. CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, *op. cit.*, 2014.
35. Laura Jaitman (ed.), *Los Costos del Crimen y de la Violencia: Nueva Evidencia y Hallazgos en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/yqsqh563>, acceso en: 11 feb. 2019.
36. Según los datos más recientes de la Corporación LatinoBarómetro un 43% de la población de la región siente temor a ser víctima del delito, casi todo el tiempo. Cfr. Corporación LatinoBarómetro, *op. cit.*, 2018.

los problemas económicos (23%), seguidos de los problemas de la seguridad y la delincuencia (20%)³⁷.

GRÁFICO 6: Tasa por 100 mil habitantes de homicidios dolosos en América Latina y el Caribe (2003-2015)



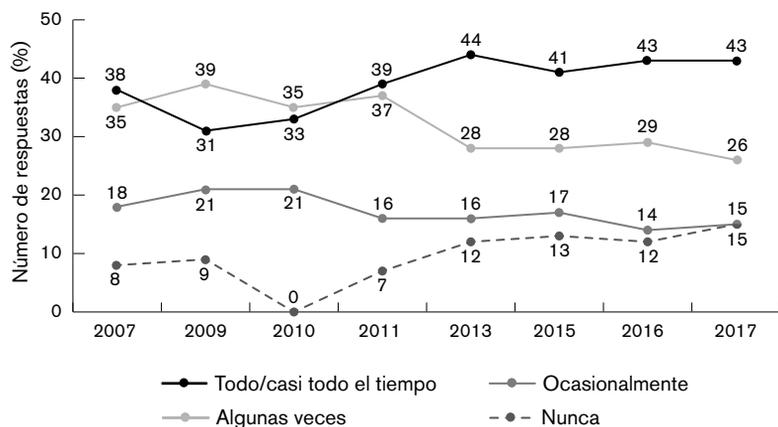
Fuente: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *World Crime Trends and Emerging Issues and Responses in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice*, 2017 (E/CN.15/2017/10), p. 24, disponible en: <https://tinyurl.com/yxfzkhxr>, acceso en: 11 feb. 2019.

A lo anterior se suma el riesgo de que el tema quede atrapado en las redes del populismo punitivo³⁸, por cuanto la alarma ciudadana que el mismo genera se convierte en un incentivo para quienes buscan obtener réditos inmediatos, respondiendo desde las pasiones y no desde las razones con acciones efectistas y poco efectivas.

37. *Idem*.

38. El populismo punitivo considera que “la impunidad del delito es alentada por el exceso de garantías para los delincuentes y que ello desprotege a las víctimas y a la sociedad en su conjunto. Por lo que se estima necesario o urgente medidas más duras y hasta excepcionales para enfrentarlo”. Cfr. Carlos Basombrio y Lucía Dammert, *Seguridad y Populismo Punitivo en América Latina: Lecciones Corroboradas, Constataciones Novedosas y Temas Emergentes*, Washington, Woodrow Wilson Center, 2013, p. 1, disponible en: <https://tinyurl.com/y9xmywna>, acceso en: 11 feb. 2019.

GRÁFICO 7: Temor a ser víctima de un delito en América Latina: ¿cuán frecuentemente se preocupa usted de que pueda llegar a ser víctima de un delito con violencia? (2017)



Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, Santiago (Chile)/Buenos Aires, 2018, p. 32, disponible en: <https://tinyurl.com/y3zvtwgw>, acceso en: 11 feb. 2019.

Es por todo ello que la seguridad ciudadana se ha convertido en uno de los mayores desafíos para la gobernanza democrática de América Latina y en tema prioritario de la agenda pública. En el ciclo electoral por el que atraviesa la región, varios resultados electorales han estado marcados por la preocupación ante ese problema y han empujado a ofertas electorales que preocupan por las implicaciones que puedan tener en materia de derechos humanos y estado de derecho.

Corrupción

América Latina es una de las tres regiones con mayores índices de percepción de corrupción en el mundo. De acuerdo con el índice elaborado por Transparencia Internacional, quince de los dieciocho países de nuestra

región están entre el 50% de naciones donde la percepción de corrupción es más alta³⁹.

Pese a ello, se observa en los últimos años una tendencia positiva de un combate más efectivo a la impunidad. En algunos países, esos esfuerzos han estado apoyados por la cooperación internacional, como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), establecida con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y con importantes aportes de la Unión Europea (UE) y del gobierno de los Estados Unidos⁴⁰, y la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), instalada con el soporte de la OEA⁴¹. En otras naciones, los esfuerzos han sido fundamentalmente internos, resultantes de la acción de las autoridades judiciales, como es el conocido caso del Lava Jato en Brasil, que ha llegado a extenderse a diez países de la región gracias a la cooperación entre autoridades de los ministerios públicos y las procuradurías; el caso de los Cuadernos de los Sobornos en Argentina; o los casos de la investigaciones y condenas a tres expresidentes de El Salvador, entre otros. En todas esas situaciones, la acción de la justicia ha alcanzado a los más altos niveles jerárquicos de la función pública, así como a empresarios destacados, sentando precedentes que en otras épocas habrían sido difíciles de imaginar.

Entre los más importantes factores que han ayudado al combate a la corrupción y la impunidad se pueden citar la promoción de un conjunto de instrumentos normativos en forma de tratados y convenios internacionales, así como leyes nacionales promulgadas en materia de transpa-

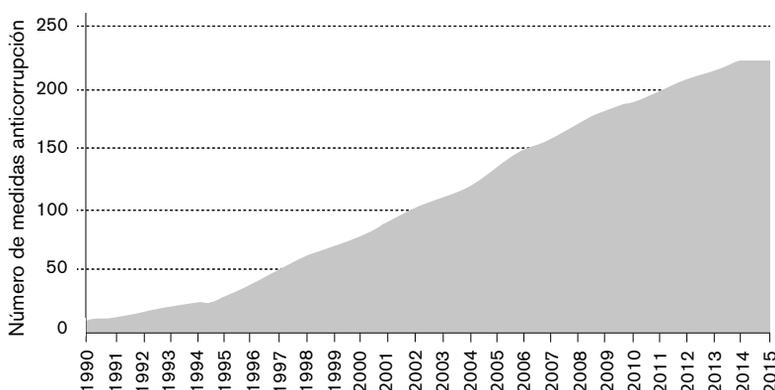
39. Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2017*, Berlin, 21 feb. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y87e7fjh>, acceso en: 11 feb. 2019.

40. La CICIG fue creada en diciembre de 2006 por medio del acuerdo firmado entre la ONU y el gobierno de Guatemala. Es un órgano de apoyo al Ministerio Público y hasta la fecha ha logrado concretar las más importantes acusaciones contra altos jefes de la administración, entre ellos expresidentes y exvicepresidentes de la República.

41. La MACCIH fue instalada en enero de 2016 por medio de un acuerdo firmado entre la OEA y el gobierno de Honduras, con el objetivo de cooperar con el sistema de justicia en la prevención y lucha contra la corrupción y la impunidad mediante la colaboración activa, el asesoramiento y la supervisión y certificación de las instituciones del Estado encargadas de combatir y prevenir la corrupción.

rencia, probidad, compras gubernamentales y rendición de cuentas, según se documentó por parte de un reciente estudio⁴². También se deben destacar avances en materia de independencia y profesionalización de la administración de justicia en varios países de la región y un régimen de prensa que ha permitido en algunos casos el fortalecimiento de la prensa investigativa independiente.

GRÁFICO 8: *Número de medidas anticorrupción adoptadas (1990-2015)*



Fuente: Kevin Casas-Zamora y Miguel Carter, *Beyond the Scandals: The Changing Context of Corruption in Latin America – Rule of Law Report*, Washington, The Interamerican Dialogue, feb. 2017, p. 32, disponible en: <https://tinyurl.com/yde8keo6>, acceso en: 11 feb. 2019.

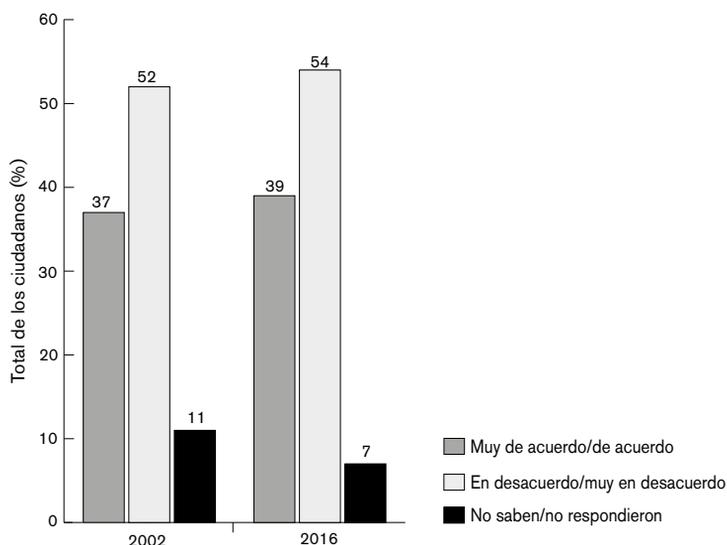
Con todo, no se puede dar por ganada la lucha contra la corrupción y la impunidad. De acuerdo con un informe de Oxfam International y del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), hay al menos once mecanismos utilizados por miembros de las élites latinoamericanas para imponer sus privilegios por encima de los derechos de la mayoría. La corrupción, sustenta el reporte, no solo implica vínculos ilegales y simbióticos entre poder y riqueza sino especialmente la compra de impu-

42. Kevin Casas-Zamora y Miguel Carter, *Beyond the Scandals: The Changing Context of Corruption in Latin America – Rule of Law Report*, Washington, The Interamerican Dialogue, feb. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/yde8keo6>, acceso en: 11 feb. 2019.

nidad y una influencia desmedida de las élites económicas en la definición de políticas públicas⁴³.

Adicionalmente, existen factores de cultura política e idiosincracia que pesan sobre los esfuerzos que se realizan. Nos referimos a los niveles de relativa tolerancia hacia la corrupción y la transgresión de la ley que, tal y como se recogen en las mediciones de la Corporación Latinobarómetro, hacen que un porcentaje significativo de ciudadanos latinoamericanos estén dispuestos a pagar el precio de cierto grado de corrupción en el gobierno siempre que se solucionen los problemas del país.

GRÁFICO 9: ¿Se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción en el gobierno siempre que se solucionen los problemas del país? (2002-2016)



Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe 2016*, Santiago (Chile), 2016, p. 68, disponible en: <https://tinyurl.com/lcdp46>, acceso en: 11 feb. 2019.

43. Rosa Cañete Alonso, *Democracias Capturadas: El Gobierno de unos Pocos – Mecanismos de Captura de la Política Fiscal por Parte de las Élites y Su Impacto en la Desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*, Oxfam International/Clasco, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y9e6tla8>, acceso en: 11 feb. 2019.

A las preocupaciones anteriores se añaden los intentos que promueven una “contrarreforma” con el objetivo de debilitar los avances alcanzados en la lucha contra la impunidad. Ese es el caso de la reciente decisión del presidente de Guatemala de no renovar el plazo de vigencia de la CICIG, que vence en septiembre de 2019, y de impedir el ingreso al país del jefe de la misma, el colombiano Iván Velásquez. Es el caso también de la destitución promovida por el fiscal general de Perú de los fiscales a cargo de las investigaciones que involucran a importantes políticos de ese país, acciones que, sin embargo, debió enmendar ante la fuerte presión popular.

Avances pero, a la vez, inmensos desafíos caracterizan el desempeño de nuestros países en materia de corrupción. De que se sigan imponiendo los primeros sobre los segundos dependerá la recuperación de los niveles de credibilidad de los ciudadanos frente a las instituciones políticas y, en consecuencia, frente a la democracia.

El liderazgo y la tentación caudillista y populista

Repasar la historia político-institucional de nuestras naciones es como recorrer una galería conformada por cientos de retratos de caudillos de diversa estirpe ideológica, que en diferentes momentos han estado al mando de los gobiernos de sus países ejerciendo liderazgos caracterizados por el personalismo, el clientelismo y el populismo. Para citar algunos de los capítulos más contemporáneos, tenemos en primer término el período de la segunda postguerra, cuando se instauraron regímenes militares que llegaron a gobernar en catorce de los países de la región. En el marco de la Guerra Fría se configuraron como dictaduras militares de derecha que cercenaron libertades fundamentales y dejaron una dolorosa estela de violación a los derechos humanos. Muchos años después, asistimos a la llamada marea rosa, o *pink tide*, cuando diversos gobiernos quedaron en manos de dirigentes de izquierda y en algunos de ellos se entronizaron regímenes dictatoriales inspirados en liderazgos populistas y que al día de hoy no conceden en favor de una transición de gobierno por medios democráticos, como lo son los casos de Venezuela y Nicaragua. Fue esta

última una época más en que predominaron “liderazgos fuertes, unilaterales, o mesiánicos, totalizantes”⁴⁴, como los denomina Asdrúbal Aguiar.

Un fenómeno que dice mucho del entorno proclive al autoritarismo y que se oferta como redituable en materia de estabilidad política tiene que ver con la reelección presidencial. Con el afán de perpetuarse en el poder mediante el uso de instrumentos democráticos, algunos países latinoamericanos se han embarcado en reelecciones presidenciales indefinidas. En Bolivia recientemente se informó que el presidente Evo Morales se presentará a las elecciones de octubre de 2019 buscando mantenerse en el cargo y cubriendo un cuarto periodo, a pesar de los resultados contrarios de la consulta popular de 2016. En abril pasado, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, conocida como la Comisión de Venecia, emitió su informe final sobre el tema a solicitud del secretario general de la OEA. En él, la comisión concluye que la reelección presidencial no es un derecho humano, que impedirle no limita los derechos ni de los candidatos ni de los votantes y que, al contrario, ese proceso puede tener un impacto decisivo sobre el sistema político, la estabilidad del país y la confianza en las instituciones electorales. Pero, más importante aún, advierte que eliminar los límites constitucionales a la reelección supone un retroceso en materia de consolidación democrática⁴⁵.

Otros casos aún más claros son los de Daniel Ortega en Nicaragua y Nicolás Maduro en Venezuela. Mientras el primero ha logrado crear una estructura electoral para perpetuarse en el poder ocupando desde 2016 su cuarto mandato, y tercero consecutivo, permitiendo que su esposa, Rosario Murillo, se convirtiera en la actual vicepresidenta del país, el segundo se encuentra en el proceso de consumar, a partir de su asunción en enero de 2019 como presidente reelecto, luego de un proceso electoral viciado de origen y plagado de ilegalidades, un proceso de absoluta marginación

44. Asdrúbal Aguiar, *Calidad de la Democracia y la Expansión de los Derechos Humanos*, Miami/Caracas, Miami Dade College/Editorial Jurídica Venezolana (EJV), 2017, p. 150 (Cátedra Mezerhane sobre Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos).

45. Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), *Informe sobre los Límites a la Reelección: Parte I – Presidentes*, 20 mar. 2018 (CDL-AD(2018)010), disponible en: <https://tinyurl.com/y7cj6uup>, acceso en: 11 feb. 2019.

de la institucionalidad democrática para conformar un caudillismo totalitario. Esos casos sin duda nos recuerdan que las democracias sufragistas no son suficientes y que, como bien señalaba Giovanni Sartori, “el hecho que un Estado esté provisto de legitimación democrática no es de por sí razón suficiente para excluir que pueda ejercitar un poder absoluto”⁴⁶.

La ciudadanía: hacia un nuevo tipo de liderazgo político y social

Pese a los desafíos que hoy enfrenta la democracia a nivel global y regional, y a los cuestionamientos a los que se ven sometidos los liderazgos políticos, el panorama no luce tan sombrío cuando se mira desde la óptica de la ciudadanía. Al menos tres fenómenos merecen ser destacados como ejemplos de fortalecimiento de la condición ciudadana en la región:

- la expansión de la clase media y su acceso a servicios esenciales como la educación, con un impacto positivo en el desarrollo humano;
- el empoderamiento de la mujer, especialmente en lo que atañe a sus derechos políticos;
- la expansión de una ciudadanía digital como resultado de la vertiginosa penetración de las tecnologías digitales en la región.

Entre el año 2002 y 2012, la clase media en la región se expandió desde un 22% hasta un 34%. Por vez primera en nuestra historia, los segmentos medios superaron a aquellos en condición de pobreza. El ensanchamiento de ese segmento socioeconómico fue acompañado de algo más que un crecimiento en sus ingresos: se produjo también un mayor acceso a servicios esenciales como la educación, instrumento esencial para la movilidad social. La tasa de matrícula creció en todos los niveles (básico, secundario y superior), gracias a un incremento en la inversión en ese sector. Durante el período 2010-2014, la inversión en los niveles de educación básica y

46. Giovanni Sartori, *Teoría de la Democracia*, Madrid, Alianza, 1995 (Alianza Universidad/Ciencias Sociales, 566).

media se incrementó en aproximadamente un 30%, pasando de representar un 4% del PIB en 2010, a un 5,1% en 2014⁴⁷.

Gracias a ese conjunto de condiciones favorables, durante la primera década y media del siglo XXI, la mayoría de los países de la región pasaron de un nivel de desarrollo humano medio a uno alto.

Un sector de la población que ha experimentado avances significativos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos es el de la mujer. Dichos avances han sido especialmente notorios en materia de derechos políticos, gracias al impulso de diversos mecanismos, como programas de acción afirmativa, leyes que imponen cuotas mínimas de participación o promueven la paridad, normas que garantizan el acceso al financiamiento político, medidas para enfrentar el acoso político y otras más. Esos avances en la participación política de la mujer ponen hoy a la región en una posición de liderazgo; de acuerdo a la Unión Interparlamentaria (UIP), América Latina es la región del mundo con más representación femenina en los órganos parlamentarios, alcanzando un promedio regional de 29,8% a mayo del 2018⁴⁸, porcentaje que se incrementará aún más al cierre del ciclo electoral 2017-2019, dadas las leyes de paridad aprobadas en varios países. Tales avances no logran, sin embargo, eclipsar los pendientes que aún existen en materia de derechos económicos y de victimización frente a la violencia de género.

El tercer aspecto que ha incidido en el fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía es el relativo al acceso y uso de las tecnologías digitales. La Cepal ha calificado de “espectacular” el despliegue y la incorporación de las tecnologías digitales en las economías y sociedades de América Latina y el Caribe, siendo que la penetración de internet en esos países aumentó un 142% entre 2006 y 2014. En menos de una década, a partir de 2003, se duplicaron los usuarios de internet, que ya alcanzaban al 50,1% de la

47. Oscar Centrágolo, Javier Curzio y Florencia Calligaro, *Evolución Reciente del Sector Educativo en América Latina y el Caribe: Los Casos de Chile, Colombia y México*, Santiago (Chile), Cepal, 2017, p. 11, disponible en: <https://tinyurl.com/ya5bwpc2>, acceso en: 11 feb. 2019.

48. Cfr. Cepal, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Poder Legislativo: Porcentaje de Mujeres en el Órgano Legislativo Nacional: Cámara Baja o Única, [S.l.], 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/yam68lr3>, acceso en: 11 feb. 2019.

población en 2014, y muchos países de la región se encuentran entre los que más usan las redes sociales globales⁴⁹. Pese a que el mismo informe reconoce que los países de la región han avanzado a distintas velocidades, en todos ellos se registran avances significativos.

Esos avances, sin embargo, podrán capitalizarse en favor del ejercicio de una ciudadanía más informada, mejor educada y preparada para su inserción en la economía del conocimiento, dependiendo de las estrategias que se desplieguen para garantizar la adecuada alfabetización digital de las personas, especialmente de las más jóvenes generaciones. Los riesgos asociados al uso malicioso o inapropiado de dichas tecnologías pueden disminuir sus beneficios. En lo que alcanza al ejercicio de la ciudadanía política, los ejemplos asociados a las noticias falsas, las campañas de desinformación, el acoso cibernético y otros confirman los riesgos que las mismas suponen para la convivencia democrática. Frente a esos riesgos, se registran múltiples intentos de responder de manera creativa y responsable sin causar daño a los otros valores asociados al uso de las tecnologías digitales, como la privacidad y la libertad de expresión; ese es el caso de algunos proyectos que se desplegaron en campañas electorales recientes, como en Brasil para las elecciones de octubre de 2018 con el Projeto Comprova, las agencias de verificación Fato ou Fake, Aos Fatos y Lupa, y la Sala de Democracia Digital de la Fundación Getulio Vargas.

Consideraciones finales

No podemos llegar a la conclusión de que las sociedades latinoamericanas ya no creen en la democracia simplemente porque, en consonancia con una tendencia global, se han desencantado de la política, de unas élites y de unas ofertas políticas de carácter tradicional y hasta ahora hegemónicas. El agotamiento de algunas instituciones, normas y consensos de la

49. Cepal, *La Nueva Revolución Digital: De la Internet del Consumo a la Internet de la Producción*, Santiago (Chile), Cepal, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/yahendhv>, acceso en: 11 feb. 2019.

democracia representativa, tal cual las conocimos durante las respectivas oleadas de democratización del siglo xx, no debería llevarnos sino a buscar fórmulas para proteger el ideal democrático. Una manera de hacerlo es propugnando por una ciudadanía más activa y protagónica mediante nuevos mecanismos de participación ciudadana en la conducción de los asuntos públicos, es decir, promover e institucionalizar en nuestros países mecanismos de democracia directa y plebiscitaria, complementarios a la democracia representativa, y sin caer en el uso irresponsable de esas herramientas, una recurrente práctica de los populismos latinoamericanos.

Debemos entender que las respuestas a muchas de nuestras demandas y frustraciones con la política y la democracia no vendrán nunca de la mano de quienes pretenden “reinventar la política” desde una posición de negación de la política misma, como lo pretenden hacer hoy los nuevos liderazgos populistas y mesiánicos que acechan sobre varias naciones del planeta. Al contrario, esos usurpadores de la política tan solo conseguirán prolongar los problemas, profundizar los sentimientos de intolerancia y deteriorar aún más la gobernabilidad democrática.

Por ello, hoy más que nunca estamos obligados a ser partícipes de la actividad política, y desde esta estamos obligados a hacer una fuerte apuesta por más y mejor democracia. En ese sentido, necesitamos más y no menos estado de derecho mediante el respeto a la Constitución y a las leyes, haciéndolas valer por igual ante todos los ciudadanos, sin distinción alguna. Necesitamos más y no menos integridad, transparencia y rendición de cuentas que permitan prevenir los abusos de poder y la corrupción. Necesitamos más y no menos libertades para que los ciudadanos se expresen, se organicen y participen.

Y aquí quiero subrayar algo muy importante en lo que muchas de nuestras democracias son altamente deficitarias: necesitamos más y mejor ciudadanía. Es decir, ciudadanos que no solamente tengan una clara noción de los derechos de los que son titulares y estén dispuestos a luchar por ellos sino también ciudadanos que tengan plena conciencia de sus obligaciones y responsabilidades frente a los demás y como miembros de la colectividad. No debemos olvidar que la democracia supone derechos, pero también supone obligaciones compartidas.

Una política honestamente comprometida con el fortalecimiento de una democracia de ciudadanos y ciudadanas es, a mi criterio, la única forma de reivindicar la política que hoy está en entredicho y la única manera de salvar la democracia, que atraviesa una de sus más complejas encrucijadas.

Eso implica la renovación del apoyo mayoritario a grandes consensos. La democracia, con todas sus imperfecciones, sigue siendo la mejor forma de gobierno y la única que puede garantizar una expresión efectiva de las reivindicaciones y de los reclamos legítimos de todos los grupos sociales. Así como resulta tan imperiosa la necesidad de seguir fortaleciendo una ciudadanía activa –participación ciudadana–, formada e informada, con pleno acceso a las herramientas de la comunicación, así también resulta imperioso abordar el tema de la reforma institucional para garantizar un efectivo ejercicio del poder y de un proceso de toma de decisiones más transparente y con mayor participación de la sociedad en su conjunto.

En palabras de Fareed Zakaria, si uno de los mayores retos del siglo xx era hacer un mundo seguro para la democracia, ahora que nos hemos adentrado en el siglo xxi podemos decir que nuestro reto es hacer una democracia segura para el mundo⁵⁰. Eso supone una democracia representativa, pero con sólidos elementos de la democracia plebiscitaria y participativa, que estimule un compromiso mayor de la sociedad con los procesos político-electorales, que no agote la convocatoria ciudadana en la cita electoral y que articule mecanismos para arrebatar al populismo la reivindicación de los no representados en la agenda pública⁵¹. Prefiero creer que enfrentamos una crisis de la democracia representativa, pero no necesariamente de la democracia como ideal y como método, como régimen político y como principio organizacional de las sociedades. El reto es formidable, pero vale la pena enfrentarlo; por lo demás, no tenemos más opción que hacerlo.

50. Fareed Zakaria, *El Futuro de la Libertad: Las Democracias "Iliberales" en el Mundo*, trad. Francisco Beltrán Adell, Madrid, Taurus, 2003 (Pensamiento).

51. Jan-Werner Müller, *What is Populism?*, Pensilvania, Penguin, 2017, p. 99.