

Perspectivas institucionales sobre la democracia en América Latina en los tiempos actuales¹

<https://doi.org/10.25058/20112742.n37.10>

JUAN FELIPE QUINTERO LEGUIZAMÓN²

orcid.org/0000-0002-5896-8319

jfquintero@unicolmayor.edu.co

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Colombia

ESTEFAN BALETA LÓPEZ³

<https://orcid.org/0000-0002-2689-3674>

ebaleta@unicolmayor.edu.co

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Colombia

RAMIRO RODRÍGUEZ BELTRÁN⁴

<https://orcid.org/0000-0002-7284-5438>

rironrodriguez@unicolmayor.edu.co

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Colombia

Cómo citar este artículo: Quintero Leguizamón, J. F., Baleta López, E. & Rodríguez Beltrán, R. (2021). Perspectivas institucionales sobre la democracia en América Latina en los tiempos actuales. *Tabula Rasa*, 37, 217-233. <https://doi.org/10.25058/20112742.n37.10>

Recibido: 17 de febrero de 2020

Aceptado: 27 de abril de 2020

Resumen:

Las democracias en América Latina son objeto de disputa en el marco de la interpretación, análisis y propuestas por parte de diversos actores: intelectuales, partidos políticos, movimientos sociales, iglesias, ONG, agencias multilaterales y en algunos casos actores armados ilegales. En este campo de disputa hemos centrado nuestra atención en los informes

¹ El presente artículo es producto de la investigación «La democracia en los tiempos actuales», adelantada por los autores en el Grupo de Estudios sobre Estado, Sociedad Civil y Globalización de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

² Doctor en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México. Docente investigador de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

³ Magister en Ciencia Política, Universidad de los Andes. Docente investigador de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. Fundador y director del Grupo de Estudios sobre Estado, Sociedad Civil y Globalización.

⁴ Magister en Filosofía, Universidad Javeriana. Docente investigador de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.



Otros nómadas. Aguachica - La Mata
Leonardo Montenegro

diseñados por instituciones como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Agencia Americana para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés) y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), que además de responder a los intereses del establecimiento suelen estar acompañados por una serie de recomendaciones que son casi de obligatorio cumplimiento para los Estados miembros so pena de perder el apoyo internacional. A partir de un análisis crítico de estos informes, sustentado en el análisis del discurso, este artículo aborda, principalmente, la articulación de las democracias en América Latina con respecto a la justicia social, la ciudadanía y la relación Estado y soberanía.

Palabras clave: democracia, institucionalismo, justicia social, ciudadanía, Estado, soberanía.

Institutional Perspectives on Democracy in Latin America Today

Abstract:

Democracies in Latin America are a matter of dispute within the framework of the interpretation, analysis, and proposals by varied actors: scholars, political parties, social movements, churches, NGOs, multilateral agencies, and in some cases, illegal armed actors. In this field of dispute, the spotlight is in reports prepared by institutions like the United Nations (UN) —through their UN Development Program (UNDP), the Organization of American States (OAS), the US Agency for International Development (US-AID), and the Inter-American Development Bank (IDB). Besides meeting the establishment's interests, these organizations often formulate a series of recommendations that are almost mandatory for the State members under penalty of losing international support. Drawing from a critical analysis of these reports, backed on discourse analysis, this article makes an emphasis on the articulation of democracies in Latin America with issues of social justice, citizenship, and the State-sovereignty relation.

Keywords: Democracy, institutionalism, social justice, citizenship, State, sovereignty.

Perspectivas institucionais sobre a democracia em América Latina nos tempos atuais

Resumo:

As democracias em América Latina são objeto de disputa no marco da interpretação, análise e propostas por parte de diversos atores: intelectuais, partidos políticos, movimentos sociais, ONG, agências multilaterais e, em alguns casos, atores armados ilegais. Nesse campo de disputa, temos centrado nossa atenção nos informes desenhados por instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); a Organização dos Estados Americanos (OEA); a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID, por sua sigla em inglês) e o Banco Interamericano (BID). Os quais, além de responder aos interesses do estabelecimento, costumam estar acompanhados por uma série de recomendações que são quase de obrigatório cumprimento para os Estados membros sob o pretexto de perder o

apoyo internacional. A partir de una análise crítica desses informes, com base na análise do discurso, esse artigo trata principalmente a articulação das democracias em América Latina a respeito da justiça social, a cidadania e a relação Estado e soberania.

Palavras-chave: democracia, institucionalismo, justiça social, cidadania, Estado, soberanía.

Introducción

El presente artículo, resultado de la investigación «La democracia en los tiempos actuales», realiza un análisis crítico de los informes sobre la democracia en América Latina producidos por organismos multilaterales y algunas ONG internacionales⁵ durante el período de los denominados gobiernos progresistas de América Latina.

Apoyados en la perspectiva analítica ofrecida por autores como Santander (2011) y Soneira (2012), hemos considerado categorías y variables que ayudan a pensar la democracia en la región y cómo fueron y siguen siendo elaborados los informes y diagnósticos al respecto. En consecuencia, codificamos selectivamente las articulaciones de la democracia con las nociones de justicia social, ciudadanía y Estado, con el fin de contrastar lo que en este artículo hemos llamado como los enfoques institucionales e institucionalistas producidos por los organismos ya mencionados, enfocados principalmente en una democracia de carácter representativo, en la defensa del Estado de derecho y la ampliación de los derechos sociales. Téngase en cuenta que para Soneira, codificar, supone leer y releer nuestros datos para descubrir relaciones, y en tal sentido codificar es ya comenzar a interpretar (Soneira, 2012, p.157).

Fundamentos conceptuales y perspectivas teórico - metodológicas de los informes institucionales

Los estudios institucionalistas en una primera etapa hicieron énfasis en el análisis comparado de los gobiernos y sus constituciones. No obstante, parafraseando a De la Hoz (2016) la apuesta del institucionalismo clásico se fue agotando rápidamente debido a su carácter estructuralista, holístico, y a la desconexión entre los valores ideales y la realidad sociocultural.

Las conflictividades sociales generadas por el proceso de sustitución de importaciones y por los populismos de alta intensidad, en los años 60 y mediados de los 70, que permitieron el ingreso de vastos sectores sociales, mayoritariamente obreros, en la

⁵ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Agencia Americana para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés) y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID). Freedom House, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Idea Internacional), Fundación Konrad Adenauer, Latinbarómetro y Human Rights Watch.

vida política, y la posterior reacción de sectores conservadores (militares, iglesia, partidos políticos, empresarios, comerciantes y terratenientes), que se tradujo en el establecimiento de las dictaduras como forma de relación entre la sociedad civil y el Estado, impidieron que el institucionalismo pudiese afianzarse en la región.

Los procesos de democratización en la región permitieron nuevos aires a finales de los 80. El restablecimiento de la democracia fue una conquista de sectores de la sociedad civil (sindicatos, campesinos, estudiantes), que derivó en reformas sustanciales en el terreno político social, pero a la vez coincidió con la implementación y afianzamiento de la globalización neoliberal. En este escenario las lecturas institucionalistas, se erigieron como la narrativa hegemónica de la ciencia política y del establecimiento, marcaron el patrón dominante de análisis y de propuestas en torno a las instituciones, los partidos políticos, las reformas electorales y las transiciones de los regímenes autoritarios a la democracia.

Con la llegada de los gobiernos progresistas, hacia comienzos del año 2000, se reanimatoron los debates en torno al republicanismo democrático y el institucionalismo en la región. Gran parte de ellos se hicieron desde una perspectiva liberal y se centraron en el análisis de los procedimientos y reglas democráticas, el papel de los partidos políticos en las democracias, la separación de poderes, los populismos y el papel del Estado en la sociedad.

En una reciente compilación sobre lecturas de América Latina realizada por Olano (2014), citaba a Mick Moore: ¿por qué hay tan bajos niveles de gobierno en los llamados países del tercer mundo? Su respuesta la cimienta en dos razones principales: la escasa tributación de los ciudadanos con sus Estados y la alta dependencia que estos últimos tienen del extractivismo. De acuerdo con Moore, «la dependencia estatal de los recursos naturales condiciona la aparición de formas predatorias en la administración de lo público, las cuales dificultan la consolidación de democracias liberales» (Olano, 2014, p.13).

En una perspectiva complementaria, Olano asevera que los Estados del sur global, adolecen además de una alta dependencia del rentismo, por lo que:

un Estado de tipo rentista con capacidades bastante limitadas en su grado de penetración en la sociedad, que termina por favorecer a los propietarios del capital e incrementar la desigualdad. Al mismo tiempo, degrada la noción de ciudadanía al volverla receptora de ciertos beneficios que el Estado otorga, y fortalece los liderazgos autoritarios tan propios en ciertas regiones del mundo. (Olano, 2014, pp.21-22)

Hay, sin embargo, matices metodológicos entre los distintos informes institucionalistas. Mientras algunos se centran en las articulaciones institucionales, sus resultados y el respeto por los derechos humanos, otros se centran en la

percepción de los ciudadanos sobre sus instituciones. Ejemplo de tales matices se encuentran en los informes presentados por el Latinbarómetro, Freedom House y la Fundación Konrad Adenauer.

El texto *El estado de la democracia en América Latina: un análisis comparado de las actitudes de las élites y los ciudadanos*, de autoría de Margarita Corral y publicado por el Pnud y el Instituto de Iberoamérica, ilustra la gran importancia que actualmente tienen los estudios sobre percepción ciudadana, para la legitimidad de la democracia. La autora lo resume diciendo que las «actitudes tienen repercusiones sobre la estabilidad y consolidación democrática» (Corral, 2011).

Los dos informes del Pnud (2004 y 2010) sostienen, por su parte, que existen problemas comunes en las democracias latinoamericanas «**debilidad estatal, crisis de representación, desigualdad de riqueza y poder, pobreza y, en algunas ocasiones, riesgos de cesarismo**» pero probablemente más que antes, estos desafíos homogéneos requieren soluciones políticas propias, únicas en su género» y concluyen que la democracia no sólo es el derecho al voto de manera transparente, sino que se debe articular a ella las libertades y derechos (Pnud & OEA, 2010, p.41. Negritas en el original).

Complementan este tipo de estudios, los realizados por organizaciones no gubernamentales internacionales como Freedom House o la Fundación Konrad Adenauer que intentan analizar la «calidad» de la democracia, a partir de una concepción minimalista de ella y de la construcción de variables e indicadores cuantitativos para «medir» comparativamente la democracia en los países de la región.

La democracia y la justicia social

Las diferentes perspectivas institucionalistas, hacen énfasis en una democracia que mejore las condiciones de pobreza de millones de latinoamericanos. Por tanto, las democracias latinoamericanas deberían centrar sus esfuerzos en brindar oportunidades a los más necesitados para que puedan insertarse en la economía mundial. Su análisis resalta el carácter desigual de dichas sociedades, en las que a la par con el crecimiento económico de la región se ha profundizado la concentración de la riqueza en muy pocas manos y la centralización del poder en el Ejecutivo.

En palabras de la OEA, «la persistente desigualdad económica y la concentración de poder en el Ejecutivo son las dos grandes tendencias que inciden en la relación entre dinero y política». (OEA, 2011, p.32). En consecuencia, advierten que los esfuerzos gubernamentales para reducir la pobreza en los últimos quince años, han girado en torno a la reprimarización económica y de un modelo de desarrollo sustentado en los altos precios de los *commodities*. Ambos factores, han contribuido al reforzamiento del presidencialismo, y éste a su vez se convierte en un obstáculo para los avances democráticos en la región (OEA, 2011).

En materia de justicia social, algunos informes del BID y de la OEA, reconocen importantes avances, soportados en tres indicadores regionales: el crecimiento económico, el control inflacionario y la relación armónica entre la democracia y el mercado. Al respecto de esto último, Hurtado afirma que:

el sistema democrático demostró flexibilidad y adaptación para que pudieran realizarse profundas reformas estructurales que, de acuerdo a las mutaciones ideológicas y políticas producidas a fines de los años 80, fueron necesarias para mermar las desproporcionadas responsabilidades que tenía el Estado y crear condiciones para el funcionamiento de la economía de mercado. (Hurtado, 2005, p.3)

En un sentido similar, Tirado Mejía sostenía en un informe para el BID:

En general, se han logrado grandes progresos a través de la estabilización económica y en muchos países se ha restablecido el crecimiento económico. Tras varias décadas de autoritarismo, durante las cuales la región se encontraba dividida por ideologías radicales, ha surgido un consenso sobre las bondades de la democracia y el desarrollo basado en economías de libre mercado. (Tirado, 1997, p.9)

Los informes del Pnud también resaltan la persistencia de la desigualdad en América Latina. El primero de ellos, titulado *Democracia de ciudadanos*, sostenía que la pobreza había tenido una leve disminución a lo largo de la década de los años noventa en la región, exceptuando las zonas del cono sur y la región andina en donde la pobreza había aumentado:

en el año 1990, el coeficiente de Gini⁶ (promedio regional ponderado por población) era de 0,554. En 2002 este coeficiente subió a 0,576. El promedio mundial para los años noventa fue de 0,381 y el de los países desarrollados 0,337. La alta desigualdad también se expresa en la relación entre los niveles superiores e inferiores de ingreso. En el año 1990, el 10 por ciento de la población latinoamericana de ingresos más elevados tenía 25,4 veces el ingreso del 10 por ciento de la población de menores ingresos. En 2002, esa relación era de 40 veces. (2002: p. 44). La región posee los niveles de desigualdad más altos del mundo en la distribución del ingreso. (Pnud & OEA, 2010, p.44)

El informe conjunto del Pnud y la OEA (2010), seguía considerando que uno de los mayores problemas de la región residía en la, ya histórica, alta concentración de la riqueza, y que al respecto muy pocos avances habían mostrado los gobiernos progresistas para mejorar la distribución de la misma. En tal sentido, consignaban que:

⁶ Para el coeficiente de Gini, 0 representa la igualdad perfecta de distribución y 1 la desigualdad absoluta. Puede considerarse un coeficiente de Gini de 0,25-0,35 como una distribución «razonable», y un coeficiente de Gini de 0,55 representa una desigualdad extrema.

Es posible y exigible una mejor distribución del ingreso. La región tiene los recursos materiales, humanos y políticos para no sufrir la mayor concentración de ingresos del mundo. Por los mismos motivos, 180 millones de pobres y 71 millones de personas que padecen hambre representan una situación que no se compadece con el nivel de desarrollo y riqueza de la región. Hay recursos para modificar las condiciones de vida de casi 200 millones de latinoamericanos. Otra ciudadanía social es realizable y exigible. (Pnud & OEA, 2010, p.44)

Los cuestionamientos de este informe a la alta concentración del ingreso en la región, consisten en que además de las evidentes limitaciones económicas que esto representa para la gran mayoría de latinoamericanos, la carencia de recursos económicos refuerza los sistemas clientelares y es un obstáculo para la construcción y promoción de los derechos civiles y políticos. (Pnud & OEA, 2010, p.94)

De acuerdo con el Pnud, la democracia implica la conquista de derechos efectivos, para la ciudadanía, con plena sostenibilidad en el marco de las libertades y en tal sentido, estiman que el objeto de la democracia consiste en ordenar el poder de forma que sea posible avanzar en el ejercicio efectivo de los derechos de la ciudadanía, de manera que los límites al ejercicio de las libertades ciudadanas pasen por el tamiz de la sostenibilidad fiscal. Pero, se pregunta ¿hasta dónde es posible? ¿Cuál es el mínimo por debajo del cual no hay democracia? ¿Hay un máximo, más allá del cual se pierden las condiciones de sostenibilidad? (Pnud & OEA, 2010, p.40).

Estas tres perspectivas institucionales (Pnud, OEA y BID) mantienen una misma línea argumentativa, en torno a que las desigualdades económicas son ejes estructurales en las sociedades latinoamericanas, con una historicidad presente y con grupos de poder asentados en el Estado que tienden a mantenerlas y acentuarlas, con lo que a su vez aumentan o tienden a aumentar las desigualdades en el poder.

La democracia: ciudadanía, Estado y soberanía

Los informes señalan que las ciudadanía democráticas latinoamericanas han venido consolidándose, situación que se expresa en la participación electoral, la gestación de mecanismos de control sobre políticas públicas y la favorable percepción ciudadana. Sin embargo, cuestionan el deterioro de las libertades civiles y políticas, así como la excesiva concentración del poder.

Para la OEA, en su informe: *Desigualdad política*, del 2015,

los datos arrojados por la metodología de Freedom House,⁷ muestran cómo ALC ha mejorado desde 1990 en su variable de derechos políticos. Entre 1990 y 2014, 12 países han mejorado y 9 han mantenido una calificación perfecta con respecto a la variable de derechos políticos. Solo unos pocos países han desmejorado en cuanto a este indicador (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Trinidad y Tobago y Venezuela). (Zamora, Muñoz & Viadurri, 2015, p.17)

A través de una serie de variables como prerequisites en la definición de democracia y ciudadanía, el Pnud en su informe del 2010, establece igualmente que se produjeron avances en las libertades ciudadanas:

Un indicador claro, aunque parcial, del respeto de las libertades básicas son las declaraciones de estados de excepción. En este campo, aunque los gobiernos electos de América Latina que reemplazaron a gobiernos militares durante la década de los ochenta y noventa siguieron recurriendo a los estados de excepción, es un signo positivo que sólo tres países de la región hicieron uso de ellos en el periodo 2000-2009. (Pnud & OEA, 2010, p.81)

Si bien estos informes reconocen la ampliación en los derechos sociales de las mujeres y en libertad de reunión y asociación, también aclaran que derechos como la libertad de expresión, derechos de los trabajadores y los derechos económicos de las mujeres han sufrido mayores restricciones en la región.

En línea contraria a la OEA, el Pnud y Freedom House; la Fundación Konrad Adenauer, en su informe: *Democracia de los ciudadanos* (2015), decía que los avances en la consolidación de la ciudadanía se habían limitado a que «ningún país [había] retroced[ido] en el puntaje de respeto de los derechos políticos y libertades civiles». En otras palabras, para la Fundación Konrad Adenauer, se produjo un estancamiento de los derechos de la ciudadanía:

los países aparecen estancados, sin mejoras significativas en los indicadores de respeto de los derechos políticos y libertades civiles. Once países de los dieciocho analizados no respetan su sistema de cuota de género en el Poder Legislativo. Muchos países mantienen altos niveles de violencia y tasa de homicidios (Fundación Konrad Adenauer, 2015, p.29).

En una dirección parecida, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Idea Internacional), en su informe de 2014, expresaba su preocupación por los ataques de los gobiernos a la libertad de expresión, la libertad

⁷ Freedom House es una organización que mide la libertad en el mundo desde 1972 a través de una metodología que otorga una calificación sobre el grado de libertad disfrutado por un país. Para cada una de las dos variables (derechos políticos y libertades civiles), la metodología utilizada otorga calificaciones del 1 (nivel más alto) al 7 (nivel más bajo).

de prensa y la independencia de la justicia. Incluso, puntualizaban que, las cortes han sido sometidas a presiones con el fin de obligarlas a alinearse o subordinarse al poder ejecutivo, lo que constituye una seria amenaza para la democracia en la región.

Las serias deficiencias en derechos humanos, apuntalan estos informes, se constituyen en otro de los factores negativos para la consolidación de la ciudadanía. Al respecto, particularmente la OEA y las ONG mencionadas, se enfocan en la situación venezolana como ejemplo central del deterioro en la separación de poderes, de las faltas de garantías para ejercer la libertad de expresión y la persecución política de la oposición.

Reforzando tal argumentación, Human Rights Watch (2017), señala:

Actualmente no quedan en Venezuela instituciones gubernamentales independientes en pie que puedan poner freno al poder ejecutivo. A través de una serie de medidas, el gobierno venezolano –con Maduro en la presidencia y, anteriormente, con Chávez– ha copado los tribunales de jueces que ni siquiera pretenden actuar de manera independiente. El gobierno ha arremetido contra críticos a través de represión en las calles, habitualmente violenta, el encarcelamiento de opositores y el juzgamiento de civiles en la justicia militar. También ha despojado de sus poderes a la Asamblea Nacional, de mayoría opositora. (Human Rights Watch, 2017, p.1)

Algunas ONG como el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Idea Internacional), Freedom House y el Latinbarómetro, además de varios autores como Wences, Güemes y Alcántara, por ejemplo, han centrado sus informes y análisis en «medir la calidad» de la democracia en América Latina. Para tal propósito, se valen principalmente del análisis de la confianza que la ciudadanía tiene en la democracia y en el Estado, puesto que, al decir de algunos de ellos, la confianza se sustenta en dos pilares relevantes: «un Estado de derecho democrático y eficiente, por un lado; y el establecimiento y garantía de una equidad que permita paliar el daño social que causa la desigualdad, por el otro» (Wences & Güemes, 2016, p.19).

El informe del Latinbarómetro de 2017, alertaba sobre la pérdida de confianza de los ciudadanos en la democracia como el mejor sistema de gobierno. Según el informe, en el consolidado para toda América Latina entre el 2002 al 2017, la confianza en la democracia sólo habría ganado un punto, ubicándose en un 69%; mientras que la insatisfacción con la democracia alcanzaba un 65%. La confianza en los partidos políticos era peor y sólo llegaba a un 18%.

Hurtado (2005), a su vez, recuerda que la confianza de los ciudadanos en la democracia es de vital importancia para el sostenimiento de la legitimidad de la institucionalidad, pero dicha confianza pasa por la valoración de los partidos

políticos y el papel que ellos cumplen en la sociedad. Al respecto puntualiza que: «no es bueno para la democracia que su institución más importante sea la más desacreditada ante los ojos de la opinión pública, como lo señalan las encuestas. La democracia comienza a desaparecer, o al menos se deteriora, con la destrucción de sus partidos» (p.8).

Alcántara (2008), por su parte, mide la calidad de la democracia a partir de categorías como la institucionalidad, la injerencia, la corrupción y la percepción de la ciudadanía.

¿Gobiernos progresistas o populistas?

Un fuerte debate se instauró en América Latina por cuenta de los gobiernos liderados por figuras como Hugo Chávez en Venezuela, Luiz Inácio da Silva en Brasil, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador, entre otros. Mientras algunos los denominaban como gobiernos progresistas, otros se referían a ellos como gobiernos populistas.

Freedom House en su informe de 2017, decía que el populismo venía ganando terreno sobre el Estado de derecho en los llamados gobiernos progresistas. Agregaban que dichos gobiernos estaban eliminando las libertades civiles y políticas, politizando la economía y concentrando el poder en una sola persona. Y sugerían, qué además buscaban coaliciones con otros gobiernos para evitar limitaciones de sus poderes en sus respectivos Estados nacionales:

Aunque ninguno de estos líderes ha dejado a sus países totalmente fuera del ámbito democrático hasta ahora, los antecedentes en lugares como Venezuela y Turquía sugieren que los populistas elegidos que limitan inicialmente sus impulsos autoritarios pueden pasar a realizar purgas y persecuciones políticas, la militarización del gobierno, controles amplios de la prensa y el hundimiento politizado de la economía. (Freedom House, 2017, p.5)

Otro elemento que, para Freedom House, pone en apuros a la democracia, consiste en los referéndums implementados por los gobiernos progresistas. Argumentan que dicho mecanismo de participación se salta los contrapesos del poder, reduce la democracia y favorece la concentración del poder en manos del caudillo:

Los referéndums representan una reducción radical de la democracia a su forma más esquemática: el gobierno de la mayoría. Muy a menudo se convocan para eludir algún obstáculo planteado por las instituciones políticas o legales, por ejemplo, el fracaso de los funcionarios elegidos a la hora de llegar a un consenso, o bien una barrera constitucional que los actores poderosos consideran incómoda. Sea cual sea la intención, estos referéndums son una forma de evasión de las estructuras y garantías de la democracia. (Freedom House, 2017 p.6)

Entre tanto, para el Pnud & OEA (2010), uno de los problemas centrales del republicanismo de América Latina es la preminencia del poder ejecutivo sobre el legislativo y el judicial. Era tal la debilidad del republicanismo en la región, que con la exacerbación de los presidencialismos este se había convertido en una especie de régimen cesarista (p.131).

La OEA en el texto *Dimensión política de la gobernabilidad democrática* (2007), indicaba que con la concentración de poderes en los llamados gobiernos progresistas se registraba un aumento de la conflictividad social, y se temía ante un posible retorno a los autoritarismos de antaño:

El andamiaje institucional tiene un impacto en las relaciones de poder y en la gobernabilidad. Un adecuado diseño institucional podría generar condiciones para la resolución de conflictos, la inclusión y participación de actores sociales, la cooperación y el diálogo político. Contrariamente, podría tener efectos perversos en el sistema al generar exclusión de sectores sociales del juego político, el conflicto y el debilitamiento de la participación. (p.5)

El factor determinante que facilitó la concentración del poder en los gobiernos progresistas, según la OEA, fue el boom de los *commodities*. Con ellos, los Estados pudieron capturar inmensos recursos con los que, a su vez, cooptaron vastos sectores sociales:

En todos lados, el dinero es influyente en la política. Pero en nuestras tierras, más que en ninguna otra, el dinero se concentra en pocas manos. Dos son las razones centrales. Por un lado, nuestra región tiene la distribución de ingresos y riqueza más desigual del planeta. Por otro, en varios de nuestros sistemas presidencialistas, el poder de decisión, sobre todo en lo que se refiere a los recursos públicos, se ha concentrado en el Poder Ejecutivo. (OEA, 2011, p.24)

Desde la orilla opuesta a estos informes, se escuchan voces considerando que tales liderazgos con altas dosis de populismo se gestaron como una reacción o consecuencia de los efectos regresivos del neoliberalismo en la región y del poco crédito de la ciudadanía en las instituciones democráticas. Incluso, atribuyen a tales gobiernos aires renovadores en la relación entre el Estado y la ciudadanía y en las formas participativas de la sociedad.

Svampa (2016), por ejemplo, establece que lo significativo de los populismos de alta intensidad, es que devolvieron a los pueblos su importancia en la arena política, pues dotaron de contenido social e ideológico los debates públicos, incentivaron la participación por medio de referéndums, promovieron reformas sustanciales que ampliaron el reconocimiento de derechos y frenaron el modelo neoliberal (Svampa, 2016, p.455).

Glosas a los enfoques institucionalistas

Desde los enfoques institucionales, el principal peligro para la democracia en la región estaba representado por los gobiernos llamados progresistas, caracterizados por sus rasgos autoritarios-totalitarios y por un extremo presidencialismo.

Aunque en los informes de las agencias internacionales existe una descripción histórica de los problemas de las sociedades latinoamericanas, se habla muy poco o casi nada, sobre los diferentes presidencialismos que en distintas épocas han experimentado las democracias de la región. Es decir, que la concentración de poderes en la figura presidencial y el clientelismo que de allí se deriva no sólo ha sido un asunto de los gobiernos progresistas; sino que han estado presentes como rasgo característico del funcionamiento de las democracias en esta región y de la relación Estado-sociedad civil.

Los informes institucionales, comparten uno de los supuestos de la globalización neoliberal: el final de las soberanías nacionales. Sin duda, con la consolidación de los organismos internacionales y multilaterales, de las instituciones de Bretton Woods y sus ramificaciones, y el remozamiento de la teoría del *laissez faire* con el neoliberalismo, los Estados y las soberanías estatales no sólo parecían una reminiscencia del pasado sino como un claro obstáculo para el desarrollo global de las fuerzas del mercado.

No obstante, los propios acontecimientos históricos se han encargado de desmentir prontamente tales supuestos. Con la globalización neoliberal, no se acabaron los Estados nacionales soberanos y mucho menos se ha acabado la historia. Lo que sí ha ocurrido es la profundización de las desigualdades entre los Estados de países subdesarrollados o periféricos y los de países desarrollados o del centro.

En los tiempos globales, en la llamada comunidad internacional de Estados, parece presentarse una tendencia muy semejante a la que ocurre dentro de los Estados nacionales de la región: los más poderosos tienden a fortalecerse mientras los más débiles se estancan e incluso se debilitan más. Esto explica entonces el por qué los Estados nacionales poderosos, pueden no sólo ignorar sino además arremeter contra los supuestos teóricos y los mandatos de la globalización y de los organismos internacionales, mientras los Estados nacionales con menos o escaso poder en esta comunidad internacional, son sometidos al cumplimiento irrestricto de tales prescripciones. En este marco, los Estados poderosos son más soberanos y los Estados débiles son menos soberanos.

Bauman & Bordoni (2016), ilustran teóricamente esta situación mediante el análisis de la dicotomía entre *poder y política*. El primero entendido como la capacidad para determinar lo que debería hacerse, y la segunda como la capacidad de hacer lo que se propone. En esta dicotomía, el Estado es rescindido de cualquier

obligación con sus ciudadanos y los ciudadanos son excluidos de cualquier posibilidad de incidir en la dirección de la sociedad, puesto que la *política* hoy no se discute en el congreso o los parlamentos, sino, principalmente, en las rondas de negocios de los Gats, TLC o los diferentes proyectos económicos que las agencias multilaterales imponen a los Estados periféricos. En el entretanto, el *poder* cumple la función de domesticar y disciplinar la sociedad a los preceptos políticos económicos de tales organismos y estamentos internacionales y multilaterales.

En síntesis, la soberanía, la autodeterminación y la democracia en la región, se han visto más trastocadas por cuenta de la globalización y la financiarización de la economía, que por cuenta de los gobiernos progresistas.

Conclusiones

Los análisis institucionales hacen hincapié en los procedimientos democráticos y mencionan muy poco la articulación entre economía y política como eje sustancial de la democracia. Por tal razón, para ellos, la reducción de las desigualdades económicas en la región, pasa de ser una responsabilidad de los Estados a una función delegada al mercado y sus leyes.

En tal sentido, las políticas públicas de los Estados para reducir la pobreza de sus ciudadanos, no se deben orientar por el principio social de la dignificación del ser humano, sino por la lógica de la inserción y dinamización del mercado y la economía según la cual el aumento de la capacidad adquisitiva de los más necesitados se traduciría en un aumento de su capacidad de consumo. Es en este andamiaje en el que se soporta el concepto de Desarrollo Humano de la ONU, en donde el mercado se constituye como eje orientador y articulador de las sociedades, mientras que el Estado apenas tiene la función de promotor de tales orientaciones.

En todos los informes institucionales existe consenso en que la mayoría de los ciudadanos de la región prefieren la democracia a cualquier otro sistema de gobierno, pero a la vez señalan las serias reservas y cuestionamientos que tienen frente al funcionamiento de la democracia, en especial frente a los partidos políticos, el congreso, el sistema judicial y el poder ejecutivo. Aun cuando tales reservas se tienen sobre la mayoría de las instituciones democráticas de la región y con un largo pasado, los informes concentran sus críticas de manera especial en los gobiernos progresistas, denominados como gobiernos autoritarios y populistas.

Una situación similar se presenta con la crítica enfática que los informes institucionales hacen sobre el clientelismo de los gobiernos progresistas como producto de la excesiva concentración de poderes en el ejecutivo. Si bien es cierto que el clientelismo, de cualquier tipo, es uno de los fenómenos que mayor distorsión causa a las políticas públicas de la región, como lo advierte

O'Donnell (2007), también es cierto que éste es un fenómeno persistente de los Estados latinoamericanos a lo largo de su historia, al punto de constituirse en un mecanismo central para las democracias y la relación entre los Estados y las sociedades civiles de la región.

Para los informes institucionales, la soberanía, la autodeterminación y la democracia en la región, se encuentran en grave peligro por cuenta del autoritarismo, el clientelismo y el populismo de los gobiernos progresistas. Al mismo tiempo, sin embargo, estos informes promueven la obediencia que los Estados nacionales, específicamente los del sur, deben a las orientaciones político económicas de las agencias, organismos y hasta ONG internacionales. Por esta vía argumental, los Estados nacionales son relegados a simples «aparatos» o cajas de resonancia de tales organismos, con lo cual se destruyen sus derechos a la soberanía, la autodeterminación y los principios de la democracia. Por tal razón, sostenemos que la soberanía, la autodeterminación y la democracia, en la región, se han visto más trastocadas por cuenta de la globalización y la financiarización de la economía, que por cuenta de los gobiernos progresistas.

Referencias

- Alcántara, M. (2008). Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 6, 1-15. <http://190.171.36.8/revista/art/6/ALCANTARA.pdf>
- Bauman, Z. & Bordoni, C. (2016). *Estado de crisis*. México, Barcelona y Buenos Aires: Paidós.
- Corporación Latinómetro, (2017). *Informe 2017*. <http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf>
- Corral, M. (2011). *El estado de la democracia en América Latina: un análisis comparado de las actitudes de las élites y los ciudadanos*. *Boletín PNUD e Instituto de Iberoamérica*. https://oir.org.es/pela/wp-content/uploads/2019/01/Boletin_PNUD_1.pdf
- De la Hoz, R. (2016). Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas. *Justicia*, 30. <http://www.scielo.org.co/pdf/just/n30/n30a08.pdf>
- Freedom House (2017). *Reporte de la libertad en el mundo*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017>
- Fundación Konrad Adenauer (2015). Índice de desarrollo democrático de América Latina 2015. <https://es.slideshare.net/JessAlanoca/ndice-de-desarrollo-democrctico-en-amrica-latina>

Fundación Konrad Adenauer (2002). *Índice de desarrollo democrático de América Latina 2003*. <http://idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2003.pdf?nocache=7687652837>

Human Rights Watch. (2017). *Venezuela eventos de 2017*. <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313312>

Hurtado, O. (2005). *Elementos para una reforma política en América Latina*. Banco Interamericano para el Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15148/elementos-para-una-reforma-politica-en-america-latina>

Idea. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina*. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-calidad-de-las-democracias-en-america-latina.pdf>

O'Donnell, G. (2007). Hacia un Estado de y para la democracia. En: Mariani, R. (Ed.). *Democracia/Estado/Ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, (pp. 25-64). <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54776.pdf>

Organización de los Estados Americanos, (2007). *La dimensión política de la gobernabilidad democrática*. <https://www.oas.org/en/spa/fbdocs/Publicacion-esp.pdf>

Organización de los Estados Americanos, (2011). *Política, dinero y poder: Un dilema para las democracias de las Américas*. https://www.oas.org/es/sap/docs/OEA_Poliit_dinero_poder_s.pdf

Organización de los Estados Americanos (2017). *Informe sobre la situación de Venezuela*. <http://www.oas.org/documents/spa/press/TERCER-INFORME-VENEZUELA-SPANISH-Final-signed.pdf>

Olano, A. (2014). El institucionalismo histórico comparado. *Lecturas sobre América Latina. Opera*, 15, 5-29.

Pnud. (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus & Alfaguara.

Pnud & Organización de los Estados Americanos, (2010). *Nuestra democracia*. https://www.oas.org/es/sap/docs/Nuestra_Dem_s.pdf

Santander, P. (2011). Por qué y cómo hacer análisis de discurso. *Cinta de Moebio*, 41, 207-224. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=101/10119954006>

Soneira, A. J. (2012). La teoría fundamentada en los datos (Grounded Theory). En I. V. Gialdino (Coord.). *Estrategias de investigación cualitativa*, (pp.153-173). Barcelona: Gedisa.

Swampa, M. (2016). *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Edhasa.

Tirado, A. (1997). *Integración y democracia en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano para el Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Integraci%C3%B3n-y-democracia-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Wences, I., & Güemes, C. (2016). Democracia republicana y confianza en América Latina: la esperanza que no llega, que no alcanza. *Revista Andamios*, 13(30), 13-37.

Zamora, C; Muñoz, B. & Viadurri, M. (2015). *Desigualdad política. Serie de ensayos sobre política en las Américas*. https://www.oas.org/es/sap/pubs/Desigualdad_politica_s.pdf