



Título: América latina: la política inconclusa

Autor/es: Alcántara Sáez, Manuel

Resumen:

La política en América Latina discurre a través de cauces democráticos basados en la competencia electoral que se encuentran bastante asentados a lo largo de casi tres décadas y que se extienden a un número muy elevado de países. Esta doble circunstancia es insólita en términos históricos. Sin embargo, la política se enfrenta a tareas inconclusas que pueden poner en riesgo a la propia poliarquía por la precariedad de la ciudadanía. En ese sentido, el artículo aborda diferentes escenarios que traducen las tensiones existentes en la política en América Latina en el presente: la deslegitimación de las instituciones de la democracia representativa y del Estado de derecho, los efectos del presidencialismo y del populismo, la escasa eficacia de las políticas económicas a la hora de disminuir la desigualdad y la persistencia de conflictos étnicos y regionales.

In Latin America, politics is conducted via democratic channels based on electoral competition. These channels have been well established over almost three decades in many of the region's countries, a situation that is completely unprecedented in historical terms. However, politics is facing up to certain unfinished tasks that could endanger poliarchy itself due to problems with citizenship. In this sense, the article considers the following situations brought about by the existing tensions in current Latin American politics: the process by which the institutions of representative democracy and the Rule of Law are discredited; the effects of presidential power and populism; the inefficiency of economic policy in reducing inequalities; and the persistence of ethnic and regional conflicts.

Palabras Clave: Democracia ; Legitimidad ; Eficacia ; Presidencialismo ; Populismo ; Etnicidad ; Ciudadanía

Palabras Clave en inglés: Democracy ; Legitimacy ; Efficacy ; Presidentialism ; Populism ; Ethnicity ; Citizenship

Cita Bibliográfica: ALCÁNTARA SÁEZ, M. (2009). América Latina: la política inconclusa. "Sistema", 208-209, 5-24.

América Latina: la política inconclusa

Manuel Alcántara
Universidad de Salamanca
malcanta@usal.es

Resumen:

La política en América Latina discurre a través de cauces democráticos basados en la competencia electoral que se encuentran bastante asentados a lo largo de casi tres décadas y que se extienden a un número muy elevado de países. Esta doble circunstancia es insólita en términos históricos. Sin embargo, la política se enfrenta a tareas inconclusas que pueden poner en riesgo a la propia poliarquía por la



precariedad de la ciudadanía. En ese sentido, el artículo aborda diferentes escenarios que traducen las tensiones existentes en la política en América Latina en el presente: la deslegitimación de las instituciones de la democracia representativa y del Estado de derecho, los efectos del presidencialismo y del populismo, la escasa eficacia de las políticas económicas a la hora de disminuir la desigualdad y la persistencia de conflictos étnicos y regionales.

Palabras clave:

Democracia, legitimidad, eficacia, presidencialismo, populismo, etnicidad, ciudadanía

Abstract:

In Latin America, politics is conducted via democratic channels based on electoral competition. These channels have been well established over almost three decades in many of the region's countries, a situation that is completely unprecedented in historical terms. However, politics is facing up to certain unfinished tasks that could endanger poliarchy itself due to problems with citizenship. In this sense, the article considers the following situations brought about by the existing tensions in current Latin American politics: the process by which the institutions of representative democracy and the Rule of Law are discredited; the effects of presidential power and populism; the inefficiency of economic policy in reducing inequalities; and the persistence of ethnic and regional conflicts.

Key Words:

Democracy, legitimacy, efficacy, presidentialism, populism, ethnicity, citizenship

El presente artículo hace un balance de la política de América Latina a mediados de 2008, una vez que el intenso ciclo electoral iniciado en 2005 ha concluido y los nuevos gobiernos electos se aproximan en la mayoría de los casos a la mitad de sus mandatos. Después de recordar las notables diferencias existentes entre los países latinoamericanos el texto gira en torno a cinco tensiones políticas de naturaleza distinta que, si ya venían fraguándose a finales del siglo XX, se han agudizado en el momento actual brindando un panorama de incertidumbre. Se proyecta una imagen de espacio inconcluso en los términos del camino teórico a seguir en pro de la consolidación democrática. Estadío que no ha debido de dejar de ser la meta una vez que la ola democratizadora llegó a la región hace treinta años. Los argumentos esgrimidos a lo largo de estos cinco escenarios en que se presentan sendas tensiones permiten terminar con una definición de una agenda que puede guiar la política de la región a partir del



nuevo ciclo electoral donde el desarrollo de la ciudadanía en un Estado de Derecho sea el eje conductor superando la actual democracia de electores tan ampliamente extendida en la Región¹. El nuevo carrusel electoral se inicia al comienzo de 2009² con las trascendentales elecciones salvadoreñas, verdadera prueba de la capacidad de la izquierda de alcanzar el poder por primera vez en la historia de este país contribuyendo a ahuyentar los demonios revolucionarios del pasado y a definir una senda propia futura lejos de la propuesta bolivariana.

Recordando, una vez más, la heterogeneidad latinoamericana

Volver a recordar la heterogeneidad de la región no es únicamente una cuestión pedagógica que ayude de manera informativa a situar la configuración real de cada uno de los países en el seno de un conjunto que tiende a ser visto sin matices. Es un obligado ejercicio de política comparada para entender cabalmente la dimensión de los casos analizados y comprender el nivel exacto de los problemas planteados. La mayor gama de tonos cobra así significado.

1. La evolución de la historia nacional de cada país, lo que desde el neoinstitucionalismo se ha dado en llamar *path dependent*, comporta un peso muy elevado en la configuración propia actual de los sistemas políticos. Ello si cabe tiene una mayor fuerza explicativa en la medida en que la práctica totalidad de los estados que alcanzaron la independencia en la América hispana y portuguesa han tenido un altísimo nivel de estabilidad a lo largo de dos siglos sin

¹ En este sentido, la propuesta es deudora del esfuerzo intelectual que supuso el informe PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Naciones Unidas. Nueva York. 2004

² En 2009 están previstos comicios legislativos y presidenciales en El Salvador, Panamá, Bolivia y Uruguay y legislativos en México.



producirse ni nuevos desmembramientos ni integraciones³. Desde esta perspectiva, la historia importa y afecta al devenir de las instituciones y de la política. Los diferentes mitos fundacionales derivados de la forma en que se adquirió la independencia, los distintos procesos de conformación del Estado y de construcción de la nación derivados de la mayor o menor intensidad de la presencia colonial española o portuguesa y de la diferenciación en torno a la estructura social-étnica, suponen desarrollos muy peculiares⁴. La evolución de los acontecimientos, mechados por movimientos migratorios intensos, pero desigualmente repartidos, y por una presencia irregular del capital extranjero, junto con liderazgos peculiares contribuyó a ir dibujando un escenario de heterogeneidad extrema. Todo esto hoy configura buena parte de las identidades nacionales, de la cultura política y del capital social tan relevantes para entender el funcionamiento de la política.

2. El tamaño demográfico de los países es extraordinariamente desigual. Pese a que muchas veces se obvia, este factor es una de las variables clásicas de la política. No es únicamente la cuestión de ligar al poder internacional que pudiera tener un país concreto con su peso poblacional como se valoró en las teorías geopolíticas, se trata de incorporar a la población como variable de complejidad. Aspectos como la descentralización regional o de políticas públicas de corte social están íntimamente vinculados a la demografía y al embrollo que pudiera generar la existencia de mayor o menor número de grupos humanos adscritos a territorios. Basta ver la incidencia del tamaño poblacional al analizar la situación política de Brasil en comparación con Uruguay, o de México con relación a El Salvador para evidenciar este punto. El hecho de que el país latinoamericano más poblado sea sesenta veces el país con menor número de habitantes de la región es un

³ Salvo el caso de Panamá, escindido de Colombia en 1903, los restantes países se han mantenido tal y como quedaron formulados tras sus respectivas independencias.

⁴ Ver James Dunkerley (ed.). *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America*. Institute of Latin American Studies. Londres, 2002.



factor que no debe ser despreciado. Los tres países históricamente federales, Brasil, México y Argentina son los más extensos y también los más poblados (junto con Colombia) y el federalismo es una dimensión que aporta características propias a la política nacional que no tienen los restantes países unitarios ya que el número de arenas electorales se amplía con lo que ello supone a la hora de generar *veto players*, pero también nuevas oportunidades para la clase política y su carrera.

3. Las pautas de riqueza *per cápita* son notablemente disímiles aunque quizá no tanto como sucede en el seno de otras regiones del mundo. Los datos reflejados en el Gráfico 1 indican que el país con mayor renta *per cápita* multiplica por más de ocho la del país con menores ingresos por habitante. Los cuatro países con mayor renta (Argentina, Uruguay, México y Chile) doblan, como mínimo, la renta de diez países. Por otra parte, los niveles de desigualdad son asimismo diferentes. Algo que se evidencia gracias a la escala de Gini como se recoge igualmente en el Gráfico 1. Aunque se ha insistido en el hecho de que América Latina es la región más desigual del planeta junto con África⁵, con un promedio durante la década de 1990 de dicho coeficiente promedio de 0,522 frente al 0,342 de los países avanzados de Europa y de 0,412 de los países de Asia⁶, se dan diferencias claras entre países. Hay un grupo integrado por Bolivia, Brasil, Honduras, Colombia, Nicaragua y República Dominicana, Nicaragua, Colombia, Honduras, Brasil y Bolivia donde la desigualdad es muy alta. El correlato de esta situación con la heterogeneidad en el nivel y en las tendencias de la pobreza a lo largo de la región es manifiesto. Países como Honduras y Bolivia tienen tasas de

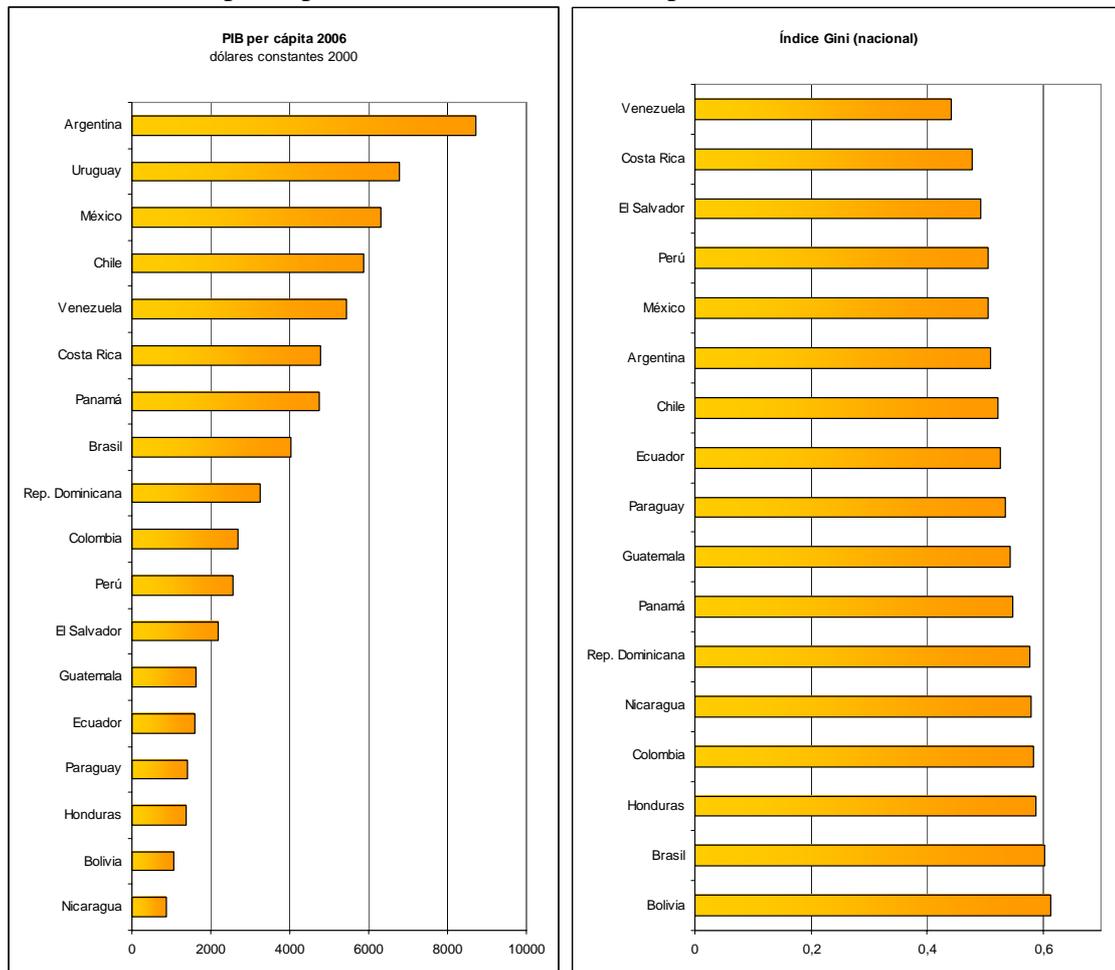
⁵ Ver Jaime Saavedra y Omar S. Arias. “Reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe: promesas y retos para las políticas públicas”. En José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) *Visiones del desarrollo en América Latina*. CEPAL-CIDOB. Santiago de Chile. 2007. Págs.: 203.

⁶ Ver Nora Lustig. “América Latina: la desigualdad y su disfuncionalidad”. En José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) *Visiones del desarrollo en América Latina*. CEPAL-CIDOB. Santiago de Chile, 2007. Págs.: 231-232.



pobreza que afectan al sesenta por ciento de su población, mientras que Chile, Costa Rica y Uruguay están por debajo del treinta por ciento de sus habitantes⁷.

Gráfico 1. Renta per cápita e índices de Gini en los países de América Latina



Fuente: CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2007*.

Los últimos datos disponibles del índice de Gini son: Bolivia 2002, Brasil 2006, Honduras 2006, Colombia 2005, Nicaragua 2001, República Dominicana 2006, Panamá 2006, Guatemala 2002, Paraguay 2005, Ecuador 2006, Chile 2006, Argentina 2006, México 2006, Perú 2004, El Salvador 2006, Costa Rica 2006, Venezuela 2006

⁷ Ver Jaime Saavedra y Omar S. Arias. "Reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe: promesas y retos para las políticas públicas". En José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) *Visiones del desarrollo en América Latina*. CEPAL-CIDOB. Santiago de Chile. 2007. Págs.: 201.

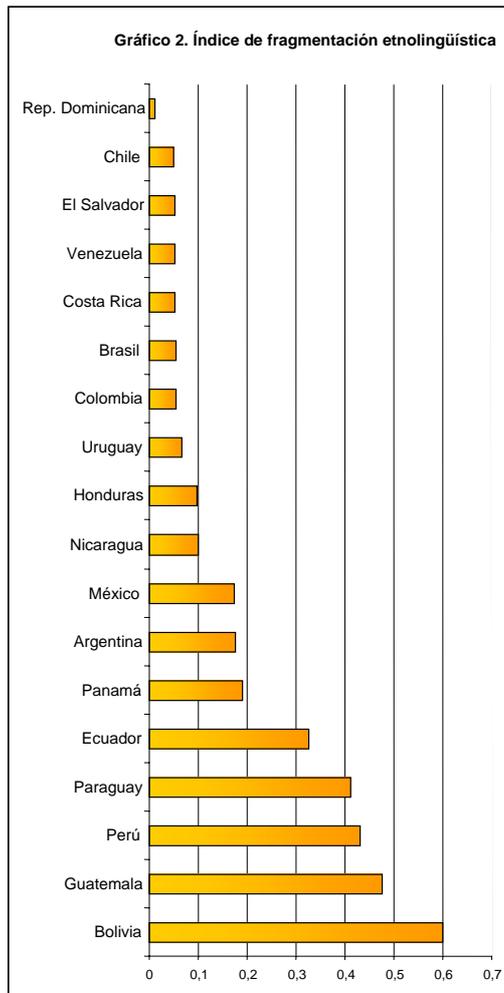


4. Finalmente deben resaltarse las actuales estructuras sociales de los distintos países que se hayan segmentadas por viejos conflictos de origen social o, más recientemente, por lo étnico⁸ como queda recogido en el Gráfico 2 donde aparecen los países clasificados de acuerdo con la probabilidad de que dos individuos nacionales tomados al azar pertenezcan a grupos diferentes, y por la existencia o no de rasgos confrontacionales de una parte del país contra otra y que son sumamente variopintas. Aspecto que podría ligarse al primer punto y que se refiere al nivel diferente de madurez del estado-nación. Lo cual puede, a su vez, observarse en dos dimensiones: una externa, es decir, entre países que llegan a mostrar grados de conflicto muy distintos que los proyectan internacionalmente⁹; y otra dimensión interna que proyecta a los países considerados individualmente¹⁰ como muy heterogéneos.

⁸ Ver Salvador Martí i Puig. “Emergencia de lo indígena en la arena política, ¿un efecto no deseado de la gobernanza?”. En Salvador Martí i Puig (ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Fundación Cidob. Barcelona, 2007. Págs.: 127-147.

⁹ Sería el caso de la internacionalización del conflicto colombiano o del mesianismo irrestricto bolivariano del chavismo.

¹⁰ Paraguay, país mayoritariamente bilingüe, donde el nivel de confrontación es muy reducido frente a Bolivia que alcanza niveles máximos a la mitad de 2008 enfrentándose los cuatro departamentos de la denominada “media luna” (Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni) al resto del país. Ver también Gráfico2.



Fuente: Rafael La Porta, Florencio López de Silanes, Andrei Shleifer y Robert Vishny. "The quality of Government" *Journal of Law Economics and Organizations* n° 15. 1999, Págs.: 222-279

El índice de fragmentación etnolingüística toma valores entre 0 y 1. Cuanto más alto es el índice mayor nivel de fragmentación etnolingüística tiene el país.

Todos estos factores afectan de forma directa a la percepción subjetiva que los nacionales tienen de la política en cada uno de los países y a los patrones de cultura política que se han configurado en la región así como a los patrones de la calidad de la democracia. Este hecho ha sido analizado por diversos estudios académicos¹¹, que han

¹¹ Ver el volumen 45 de *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca (2007); así como David Altman y Juan Pablo Luna. "Desafección cívica, polarización ideológica y calidad de la democracia: una



clasificado a los países latinoamericanos de acuerdo con la semejanza en su desarrollo democrático. En este sentido los países latinoamericanos podían, en 2007, clasificarse en cuatro grupos por orden decreciente en su calidad democrática: En primer lugar se encontrarían Uruguay, Costa Rica y Chile; en un segundo grupo estarían México, Brasil, Panamá, Argentina y República Dominicana; en una tercera posición se ubicarían Perú, El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Paraguay, Colombia y Honduras; y finalmente quedarían Venezuela, Ecuador y Guatemala¹².

Pese a todas estas diferencias efectivas en la región, puede señalarse que hoy en día la democracia existe en el mayor número de países latinoamericanos como nunca antes se dio a la vez¹³ y también hay continuidad ya que a lo largo de las últimas tres décadas la única excepción fue la quiebra del caso peruano bajo Fujimori en 1992. Prueba de ello ha sido la reciente oleada electoral que ha puesto de relieve la validez de los procesos electorales como único mecanismo para la renovación periódica de las elites en procesos competitivos razonablemente institucionalizados¹⁴.

Sin embargo, la política en 2008 en América latina tiene tareas inconclusas que hacen que la agenda de la persecución de la consolidación democrática esté lejos de alcanzarse¹⁵, pareciendo aun estar vigente el modelo teórico de países en vías de

introducción al Anuario Político de América Latina”. *Revista de Ciencia Política*. Volumen Especial. Pontificia Universidad Católica de Chile. 2007. Págs.: 3-28 y Ernesto Stein y Mariano Tommasi. “Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina”. En José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) *Visiones del desarrollo en América Latina*. CEPAL-CIDOB. Santiago de Chile, 2007. Págs.: 77-155.

¹² Ver Manuel Alcántara “La democracia en América Latina: calidad y rendimiento”. En *Sistema*, nº 203-204. Madrid, 2008, Págs.: 125-147.

¹³ La excepción es Cuba, razón por la cual no tiene cabida en estas páginas.

¹⁴ Ver a este respecto Olivier Dabène (dir.) *Amérique latine, les élections contre la démocratie?*. Science Po. Les Presses. Paris, 2007 y también Manuel Alcántara y Fátima García Díez (eds.). *Elecciones y política en América Latina*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, donde se encuentran diferentes capítulos que analizan los distintos casos nacionales.

¹⁵ Un diagnóstico muy completo al respecto puede verse en Klaus Bodemer. “Democracia representativa, cohesión social y gobernabilidad en América Latina en un contexto globalizado”. En Klaus Bodemer y



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

GREDOS

consolidación democrática¹⁶. Como ha quedado dicho, cinco son los escenarios de cariz más estrictamente político donde la situación es más precaria y que se abordan seguidamente.

Fernando Carrillo Flórez (eds.). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina*. GICA/BID/REDGOB/Plural Editores. La Paz. 2007. Págs.: 319-344.

¹⁶ Ver Manuel Alcántara. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica, México. 1995.



La paulatina deslegitimación de las instituciones democráticas

Si, como acaba de señalarse, con el tiempo la democracia como instrumento procedimental se ha ido implantando gracias a las actitudes positivas hacia la misma de sus elites¹⁷ así como de la población y al medioambiente político internacional favorable¹⁸ se produce la paradoja de la deslegitimación de alguna de las instituciones democráticas más imprescindibles para el correcto funcionamiento de la política¹⁹. Ciertamente que son rasgos no generalizables a todos los países, pero su aparición o mantenimiento en alguno hace de ellos indicadores a ser tenidos insoslayablemente en cuenta. El proceso de deslegitimación parcial de ámbitos relevantes de la práctica democrática es una de las principales amenazas al sistema democrático y puede verse reflejado en los siguientes cuatro indicadores, de corte netamente institucional, que se escogen por su carácter más sobresaliente en la formación de la poliarquía:

- a) Las elecciones son el mecanismo fundamental mediante el que se proyectan las preferencias de los individuos a la hora de seleccionar al personal político y, eventualmente, las ideas o programas del mismo para llevar a cabo acciones tendentes a intentar resolver los problemas más acuciantes de la población. A pesar de que, como se acaba de decir, la práctica electoral está totalmente extendida y aceptada funcionando razonablemente bien, el nivel de desconfianza en la fiabilidad de los procesos electorales ha alcanzado niveles críticos en algunos países que han visto deteriorarse las cuotas de respetabilidad alcanzadas generando

¹⁷ Ver Manuel Alcántara(ed.) . *Políticos y política en América Latina*. Fundación Carolina-Siglo XXI. Madrid, 2006.

¹⁸ Ver Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring. *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge University Press. Cambridge, 2005.

¹⁹ La Tabla 2 recoge, no obstante, el índice de confianza relativo a una institución básica de la política cotidiana como es la que se lleva a cabo en el ámbito municipal. Los valores recogidos en este índice son superiores, como promedio, a los de las otras columnas, lo cual permite aventurar la idea de una mayor legitimidad de los procesos políticos locales en la región.



intensas movilizaciones populares de protesta²⁰. Además de la imparcialidad de los organismos que velan por el limpio transcurso de los comicios²¹, aspectos ligados a la bondad de las campañas electorales, en términos de transparencia de su financiación y de equidad en los recursos disponibles por parte de los contendientes, levantan dudas preocupantes sobre el desarrollo de los comicios en buen número de los países. Todo ello se traduce en que la confianza en las elecciones por parte de la ciudadanía es baja, aunque bastante diversa según cada país. La Tabla 1 establece claras diferencias entre los tres países que tienen un índice superior a 60 (en una escala de 0 a 100), y que coinciden con los que se señaló más arriba que cuentan con una óptima calidad de la democracia (Uruguay, Costa Rica y Chile), y los países cuyo índice es penoso, con valores inferiores a 50 que son la mayoría. En un sentido muy similar, y como queda recogido en la Tabla 2, la confianza en los procesos electorales más recientes por parte de la clase política, conformada en este caso por los diputados nacionales, varía de valores muy altos en Uruguay, Panamá y Chile, a valores bajos en Honduras, México y República Dominicana, y muy bajos en Venezuela.

- b) Asimismo, los partidos políticos, cuya funcionalidad para el correcto devenir del sistema democrático está ampliamente asumido, se encuentran en el centro de las críticas. Los partidos latinoamericanos apenas si son capaces de mantener lazos efectivos con organizaciones sociales, procurando ser inclusivos, y de representar alternativas en las

²⁰ Por ejemplo la no aceptación del resultado final por amplios sectores de la población ha sido la nota dominante de los comicios presidenciales de México de 2006, así como de los realizados en Venezuela.

²¹ Las elecciones previstas en El Salvador en enero-marzo de 2009 están afectadas por el signo de la duda sobre el papel que está desempeñando el Tribunal Superior de Elecciones. La falta de credibilidad del Instituto Federal Electoral de México previa a los comicios de 2006 gravitó enormemente en la desconfianza sobre el resultado final.



políticas públicas implementadas²². Tampoco llevan a cabo lo que para algunos²³ es su función más importante que no es otra que la de generar y mantener confianza entre los ciudadanos y, con ello, capital social. Todos estos aspectos llegan a tener una fuerte implicación en la desafección de la población hacia ellos. Para la totalidad de los países, los partidos continúan centrando la valoración más negativa dentro de las percepciones de los ciudadanos sobre instituciones políticas. Pero, asimismo, en algunas regiones, como la andina, las tradicionales organizaciones partidistas han casi desaparecido en apenas una década²⁴. La confianza hacia los partidos políticos recogida en la Tabla 1 muestra que solamente cuatro países (México, Uruguay, Chile y Colombia) tienen un índice de confianza superior a 40 (en una escala de 0 a 100) y que cinco tienen incluso un índice inferior a 30 (Brasil, Bolivia, Nicaragua, Ecuador y Paraguay). En el seno de la propia clase política parlamentaria la disparidad entre países es enorme. La Tabla 2 pone en evidencia cómo Uruguay y Colombia cuentan con valores muy altos de confianza, superiores al 80 por ciento, frente a Guatemala, Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela donde los niveles de cierta confianza son inferiores al 30 por ciento.

- c) La desconfianza en el Poder Judicial por el mal funcionamiento de los tribunales y por el difícil acceso a la Justicia socava profundamente los

²² Ver Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring. *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge University Press. Cambridge, 2005, pág.: 359.

²³ Ver Álvaro Pinto. “Gobernabilidad y partidos políticos”. En Klaus Bodemer y Fernando Carrillo Flórez (eds.). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina*. GICA/BID/REDGOB/Plural Editores. La Paz, 2007. Págs.: 279-293.

²⁴ Acción Democrática y COPEI en Venezuela, los sistemas completos de partidos de Bolivia y Ecuador han desaparecido, mientras que los Partidos Conservador y Liberal en Colombia y el Partido Aprista, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano en Perú languidecen en el escenario político. Ver Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leóngómez (eds.). *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford University Press. Stanford, 2006.



cimientos del Estado de Derecho de unas sociedades que mantienen como dos de sus principales problemas el de la inseguridad ciudadana y la corrupción en la esfera pública. Las evaluaciones sobre las decenas de procesos de reforma judicial llevados a cabo en las últimas décadas ponen de relieve que, a pesar de la voluntad de cambio, en muchos casos el fracaso de las buenas intenciones ha girado en torno a tres factores. Se trata de la implementación no gradual de las reformas, de la existencia de modelos obsoletos de capacitación y de selección de los abogados y, por último, a la ausencia de una decidida política de modernización de la gestión del sistema judicial²⁵ (aspecto que también podrían verse en cualquier otro ámbito de la administración pública). La confianza hacia el sistema de Justicia recogida en la Tabla 1 muestra que solamente cinco países (Colombia, Uruguay, Costa Rica, México y República Dominicana) tienen un índice de confianza superior a 50 (en una escala de 0 a 100) y que cuatro tienen un índice inferior a 30 (Argentina, Perú, Ecuador y Paraguay). Estos datos coinciden parcialmente con las percepciones de confianza que los diputados tienen del Poder Judicial. La Tabla 2 pone de relieve que la confianza es alta (superior al 70 por ciento) en Uruguay, Colombia, Brasil y Costa Rica, y baja (inferior al 25 por ciento) en Panamá, Argentina, Venezuela, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Ecuador, Perú y Paraguay.

- d) Finalmente, la frecuencia del cambio de las reglas básicas del juego político llevado a cabo mediante procesos relativamente fáciles ha introducido la idea del “todo se puede”. La mera existencia de la voluntad política es el mecanismo iniciador de la variada gama de las

²⁵ Ver Mildred Hartmann Arboleda. “Apuntes sobre las experiencias de reforma judicial en América Latina”. En Klaus Bodemer y Fernando Carrillo Flórez (eds.). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina*. GICA/BID/REDGOB/Plural Editores. La Paz, 2007. Págs.: 241-254.



reformas constitucionales constantes llevadas a cabo en prácticamente todos los países de América Latina a lo largo de los últimos veinte años. Procesos constituyentes traumáticos y claramente polarizadores como los que se llevan a cabo a lo largo de 2008 en Ecuador y Bolivia son quizá el ejemplo más extremo de una larga serie dominada por la búsqueda de la consolidación de proyectos hegemónicos (como el iniciado en Venezuela en 1999), y, años antes, por el interés inmediato reeleccionista (Perú en 1993y Argentina en 1994), o la componenda entre dos caudillos (el pacto Ortega-Alemán de Nicaragua en 1999)²⁶. Todo este rosario de cambios en el marco de referencia fundamental, como es la Constitución, ha debilitado la confianza en el mismo y socavado la legitimidad constitucional.

Tabla 1. Índices de confianza en instituciones 2008
(escala de 0 a 100)

	Sistema de Justicia	Partidos Políticos	Elecciones
Colombia	56,3	40,8	52,8
Uruguay	54,9	41	73,4
Costa Rica	52	32,3	61,4
México	50,8	41,5	51,3
R. Dominicana	50,1	35,5	59,9
El Salvador	45,9	35,6	48,7
Chile	45,8	41	60,6
Brasil	45,2	28,9	48,1
Guatemala	44,9	33,8	45,6
Bolivia	43,5	28,7	56,7
Panamá	43,2	36,5	47,8
Venezuela	42	37,2	57,6
Nicaragua	41,4	24,9	45,6

²⁶ Ver Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg. "El proceso político en perspectiva comparada". En Manuel Alcántara et al. (eds.) *Historia Contemporánea de América Latina, volumen VI, 1980-2006. Reformas económicas y consolidación democrática*. Síntesis, Madrid. 2006, Pág: 102.



Honduras	41,3	36,1	37,9
Argentina	36,9	31,4	44,9
Ecuador	35,5	22,5	45,7
Perú	33,9	27,9	44,4
Paraguay	23,3	15,9	24,2

Las preguntas formuladas son las siguientes: ¿Hasta qué punto tiene confianza en el sistema de justicia?; ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos?; ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en las elecciones?

A las personas entrevistadas se les pidió que expresaran su confianza en una escala de 7 puntos que va de 1 que significa NADA hasta 7 que significa MUCHO. Para la interpretación de esas respuestas las mismas se codifican en una escala de 0 a 100.

Fuente: Base de datos *Barómetro de las Américas 2008*, del Latin American Public Opinión Project (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt.

Tabla 2. Confianza de la clase política en ciertas instituciones

	Elecciones*	Poder Judicial**	Partidos Políticos**
Argentina (03-07)***	4,20	22,2	36,3
Bolivia (06-10)	4,08	17,7	26,5
Brasil (03-07)	3,74	76,1	51,1
Chile (05-09)	4,51	64,5	62,3
Colombia (06-10)	3,65	77,5	81,7
Costa Rica (06-10)	4,00	70,2	66,7
Ecuador (02-06)	3,48	11,2	20,4
El Salvador (06-09)	3,41	19,8	44,8
Guatemala (08-12)	4,08	12,8	22,8
Honduras (06-10)	3,26	28,6	56,1
México (06-09)	3,38	50,9	40,7
Nicaragua (07-11)	3,59	30,4	50,7
Panamá (04-09)	4,60	23,6	73,5
Paraguay (03-08)	4,21	6,0	55,1
Perú (06-11)	3,74	6,4	22,3
R. Dominicana (06-10)	3,36	65,7	50,3
Uruguay (05-10)	4,79	89,5	93,2
Venezuela (00-05)	2,70	17,8	18,3

* ¿Cuál es el grado de confianza que le han merecido a Ud. los últimos procesos electorales que han tenido lugar en su país? Para ello, utilice una escala que va de 1 a 5, teniendo en cuenta que el 1 significa “mínima confianza” y el 5 una “máxima confianza”.

** Y en relación a las siguientes instituciones, me gustaría saber, ¿qué grado de confianza, mucha, bastante, poca o ninguna, le merece su actuación en la vida pública de su país? Suma de los porcentajes de quienes respondieron mucha y bastante

*** Entre paréntesis los años de las legislaturas en que fueron entrevistados los diputados de los Congresos nacionales.

Fuente: Manuel Alcántara (dir.) *Elites parlamentarias de América Latina (1994-2008)*. Salamanca. Universidad de Salamanca.



El presidencialismo mestizo de la política

El segundo escenario es el que aquí denomino como “presidencialismo mestizo” y que se refiere a una expresión del presidencialismo clásico (como régimen con separación de poderes y legitimidad dual) que incorpora tradiciones enmarcadas en la línea de la preponderancia presidencial junto con otras más recientes derivadas del incremento del presidencialismo impugnado. La preponderancia presidencial es un viejo problema derivado del constitucionalismo latinoamericano del siglo XIX y bien presente a lo largo de los dos primeros tercios del siglo XX²⁷, y que también es producto de la permanencia de las prácticas caudillistas que terminó articulándose en una expresión delegativa de la democracia donde la responsabilidad horizontal es extremadamente débil o inexistente²⁸. En la tradición de América Latina la división de poderes no existió como tal, sino que el poder del presidente se superponía a todos los demás poderes. Con las transiciones a la democracia esta tradición se alteró en un contexto en donde el parlamentarismo, además de llegar a ser considerado como una alternativa plausible de régimen de gobierno²⁹, ganó espacio por el propio desarrollo de la democracia representativa.

Sin embargo, el devenir político de los diferentes países propició nuevas formas de actuación presidencial en las que el uso de poderes legislativos, que en principio eran excepcionales, terminaron siendo la norma en manos de los salvadores de la patria que culmina articulando un estilo “mágico” de hacer política³⁰. El uso de poderes

²⁷ Ver Jacques Lambert. *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas*. 3ª edición. Ariel. Barcelona, 1973.

²⁸ Ver Guillermo O'Donnell. “Delegative Democracy”. *Journal of Democracy*. Vol. 5, nº 1. Baltimore 1994. Pág: 61.

²⁹ Ver Juan J. Linz. “The Virtues of Parliamentarism”. En *Journal of Democracy*. Vol. 1, nº 4. Baltimore. 1990. Págs.: 84-91.

³⁰ Ver Guillermo O'Donnell. “Delegative Democracy”. *Journal of Democracy*. Vol. 5, nº 1. Baltimore 1994. Pág: 65.



metaconstitucionales por parte de los mandatarios latinoamericanos, con el fin de reforzar su capacidad legislativa para llevar adelante propuestas cuyo componente técnico solo es conocido por una reducida minoría, o de mecanismos participativos, como el plebiscito, por parte de los presidentes ha aumentado de manera exponencial. Pero los poderes legislativos presidenciales ofrecen un panorama extremadamente heterogéneo en América Latina. Un estudio reciente³¹ ha puesto de relieve que los presidentes de Chile, Colombia y Panamá cuentan con mayores poderes legislativos que los de Costa Rica, Argentina, Guatemala, Honduras o México que se situarían en la escala inferior a tenor de sus facultades legislativas³², como queda recogido en la Tabla 3. Esta circunstancia no permite hablar de la existencia de un patrón de validez regional universal.

Tabla 3. Índice de potencialidad institucional legislativa (IPIL)

Costa Rica	1,29
Argentina	1,52
Venezuela*	1,54
Paraguay	1,55
Guatemala	1,61
Honduras	1,61
Bolivia	1,69
México	1,78
Perú	1,90
Uruguay	2,12
Panamá	2,52
Ecuador	2,52

³¹ Mercedes García Montero ha probado fehacientemente esta diversidad a través de la introducción del índice de potencialidad institucional legislativa (ipil) que tienen los presidentes y que se construye gracias a cinco indicadores que tienen en cuenta la etapa de iniciativa legislativa, la etapa constitutiva legislativa, la uni o bicameralidad, la etapa de eficacia legislativa y el procedimiento legislativo extraordinario. Ver . *Presidentes y parlamentos: un análisis sobre el control de la actividad legislativa en América latina*. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca. Salamanca, 2007, págs.: 168-171.

³² Sin olvidar el caso de Brasil donde “el gobierno puede funcionar como si hubiera fusión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo”. Ver Argelina Cheibub Figueiredo y Fernando Limongi. “Instituciones políticas y gobernabilidad: desempeño del gobierno y apoyo legislativo en la democracia brasileña”. En Manuel Alcántara y Carlos Arnulfo Melo (eds.) *La democracia brasileña. Balance y perspectivas en el siglo XXI*. Ediciones de la Universidad de Salamanca. Salamanca, 2008. Pág: 119.



Colombia	2,70
Chile	3,66

* Índice construido en base a lo estipulado en la Constitución de 1961.

Fuente: Mercedes García Montero. *Presidentes y parlamentos: un análisis sobre el control de la actividad legislativa en América latina*. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca. Salamanca, 2007.

Por otra parte, los presidentes latinoamericanos han sido juzgados políticamente como nunca antes en la historia produciendo una nueva e insólita situación. Las crisis políticas de los últimos años en las que los presidentes han perdido su cargo han venido definidas por la inhibición de los militares, el surgimiento de los medios de comunicación como guardianes de la moralidad pública, la movilización popular contra la corrupción o sencillamente el mal gobierno y el mantenimiento de la institucionalidad democrática por parte del Poder Legislativo que ha sabido sostener el orden constitucional en medio del caos³³. La puesta en marcha de mecanismos de impugnación efectivos de los mandatos presidenciales ha supuesto cierta parlamentarización del sistema en la que si bien los actores de la misma no eran estrictamente los partidos en el Congreso, éstos traducían las reclamaciones en otros foros procesando las demandas políticas a favor de la sustitución presidencial.

La combinación de ambas situaciones es la que permite hacer referencia a una suerte de mestizaje en el seno del presidencialismo. Un nuevo escenario híbrido conformado por la interrelación entre instituciones y actores que ayuda a entender el juego político y que, a la vez, presupone la necesidad de replantear modelos de análisis periclitados y disfuncionales para entender el presente.

³³ Ver Aníbal Pérez Liñán. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge University Press. Cambridge, 2007, pág: 203.



La reactivación del discurso populista

El tercer escenario es la reactivación del discurso populista en la más pura tradición latinoamericana que, no obstante, viene acompañado de componentes nuevos que le alejan del pasado³⁴. Entendido no como una simple retórica demagógica, este discurso, que viene acompañado del diseño e implementación de políticas paternalistas de corte redistributivo, está estrechamente ligado a supuestos nacionalistas claros, en los cuales Estados Unidos aparece como el enemigo externo que cataliza toda las propuestas. Por otra parte, una diferencia complementaria entre este nuevo discurso y los discursos anteriores es que ahora no está ligado a una idea de nación monolítica, sino a que se reconocen múltiples identidades dentro de un mismo país (etnopolulismo). Este fenómeno se articula a través de varios modelos que si bien comportan notables diferencias entre ellos³⁵ han generado un eje muy relevante en la política exterior latinoamericana sobre el que se volverá más adelante.

La irrupción de esta ola populista debe vincularse con los dos epígrafes anteriores en el sentido de que es una causa directa de la deslegitimación de la democracia representativa³⁶ y de las tradiciones del presidencialismo latinoamericano reforzado por el hecho de tratarse de presidentes que cuentan todos ellos como denominador común con el hecho de haber sido elegidos en las urnas de forma abrumadoramente mayoritaria y de poseer un sólido apoyo parlamentario gracias a la hegemonía en el

³⁴ Los viejos de los nuevos populismos se pueden diferenciar en la medida en que hay variaciones en las bases sociales de apoyo, el grado de rechazo al carácter mediador de la relación líder-seguidor, el contenido de las políticas económicas y sociales que implementan y la posición de la díada inclusión-exclusión. Ver Flavia Freidenberg. *La tentación populista. Una vía al poder en América latina*. Editorial Síntesis. Madrid, 2007, págs: 248-254.

³⁵ Aquí se pueden considerar en 2008 a los modelos Kirchnerista, Chavista, de Evo Morales y de Rafael Correa, separados del de Uribe que mantiene una posición radicalmente opuesta con respecto a Estados Unidos. Ver las diferencias internas de algunos de estos casos en Flavia Freidenberg. *La tentación populista. Una vía al poder en América latina*. Editorial Síntesis. Madrid, 2007, págs: 255-261.

³⁶ Es recurrente la expresión de Hugo Chávez cuando él se declara ser “la consecuencia” de la crisis de los partidos venezolanos. Los sistemas de partidos se han volatilizado totalmente en Argentina, Bolivia, Colombia y Ecuador .



Congreso de su fuerza política. También se encuentra en la forma de actuación política de Chávez, Morales y Correa habituados al uso recurrente del plebiscito como mecanismo bonapartista que inhibe cualquier intermediación de carácter partidista y deja de lado instancias de la democracia representativa³⁷.

El discurso populista es, entonces, un reflejo de la nueva política que se cierne fundamentalmente en los países andinos, sin olvidar Argentina, y que conforma un polo bastante diferenciador del resto de los países de América Latina al que pudiera sumarse Paraguay a partir de agosto de 2008

El fracaso de las políticas públicas en materia económica

El cuarto escenario se refiere al relativo fracaso de las políticas públicas puestas en marcha en materia económica a lo largo de las dos últimas décadas por los gobiernos democráticos. Parece poderse señalar que las economías latinoamericanas han crecido pese a las políticas públicas implementadas, más que gracias a ellas, ya que su nivel de calidad ha sido muy disímil³⁸. El principal indicador de este fracaso serían los niveles existentes en la desigual distribución de la renta en la región que persisten como

³⁷ Incluso Uribe advirtió de que convocaría a la población a un plebiscito en el caso de que la Corte Suprema de Justicia fallara contra la legalidad de su segunda elección en 2006.

³⁸ Stein y Tommasi han clasificado a los países latinoamericanos de acuerdo con un índice de calidad de sus políticas públicas estableciendo cuatro grupos: Chile se encontraba solitario en el grupo de “muy alto”, Brasil Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay, conformaban la categoría de “alto”. Bolivia, R. Dominicana, Honduras y Perú clasificaban como “medio”. Y, finalmente, como “bajo” se encontraban: Argentina, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela, es decir, el grupo de países más numeroso. Ver Ernesto Stein y Mariano Tommasi. “Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina”. En José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) *Visiones del desarrollo en América Latina*. CEPAL-CIDOB. Santiago de Chile, 2007. Pág.: 120.



consecuencia de un conjunto diverso de factores³⁹. Esta continuidad se produce a pesar de la paulatina sustitución de las ideas sobre las que se erguía el Consenso de Washington y que fueron tildadas de estar en el origen del proceso⁴⁰. La desigualdad en la actualidad es políticamente preocupante en la medida en que tiene un notable impacto en la cohesión social⁴¹ y comporta, como consecuencia, que la deslegitimación de las instituciones democráticas, ya abordada más arriba, se agrave considerablemente hasta ser considerada como el principal problema que asola a la región⁴².

Entre 1995 y el año 2000 el PIB *per cápita* a precios constantes de 2000 había aumentado un 1,5 por ciento cada año. En los seis años siguientes el incremento anual fue del 1,74 por ciento. Por tanto, entre uno y otro periodo, aunque la diferencia es muy pequeña, se ha producido un incremento de la renta. Por otra parte, los datos sobre el porcentaje de personas en situación de pobreza⁴³ e indigencia⁴⁴ son un poco más

³⁹ El modelo colonizador y la desigualdad de acceso a la propiedad de la tierra consagrado en el mismo, la desigualdad de acceso a la educación, el escaso papel redistribuidor del sector público y factores demográficos serían los factores explicativos más relevantes. Ver Branco Milanovic y Rafael Muñoz de Bustillo. “La desigualdad de la distribución de la renta en América Latina: situación, evolución y factores explicativos”. En *América Latina Hoy*, nº 48. Universidad de Salamanca. Salamanca. 2008. Págs.: 15-42.

⁴⁰ “En el Consenso de Washington las cuestiones distributivas estaban ausentes, la confianza en el papel del mercado como asignador de recursos infravaloraba sus fallos y las instituciones no constituían un foco de atención. En la actualidad, la agenda de política económica registra un gran consenso sobre la importancia de la equidad y la lucha contra la pobreza como objetivos y, aunque la coincidencia en las políticas necesarias no sea completa, incluye expresamente las cuestiones distributivas y su impacto sobre la pobreza y el crecimiento”. Ver Miguel Carrera Troyano y José Ignacio Antón. “Las relaciones entre equidad y crecimiento y la nueva agenda para América Latina”. En *América Latina hoy*. Ediciones de la Universidad de Salamanca. Salamanca. 2008. Pág: 62.

⁴¹ Ver Klaus Bodemer. “Democracia representativa, cohesión social y gobernabilidad en América Latina en un contexto globalizado”. En Klaus Bodemer y Fernando Carrillo Flórez (eds.). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina*. GICA/BID/REDGOB/Plural Editores. La Paz. 2007. Págs.: 319-344 y Eugenio Tironi y Bernardo Sorj. “Cohesión social: una visión desde América Latina”. *Pensamiento Iberoamericano*. Nº 1, 2ª época. Madrid, 2007. Págs. 105-128.

⁴² Su incidencia en las restricciones para la acumulación de capital físico y humano, para la innovación, para condicionar condiciones de seguridad, con relación a los conflictos y a la violencia, en fin, con respecto a la exclusión social y a la falta de incentivos, son puestos de relieve por Nora Lustig. “América Latina: la desigualdad y su disfuncionalidad”. En José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) *Visiones del desarrollo en América Latina*. CEPAL-CIDOB. Santiago de Chile, 2007. Págs.: 231-245.

⁴³ Porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye las personas en situación de indigencia.



optimistas⁴⁵ pero siguen manteniendo claras diferencias nacionales. Entre 1994 y 2000 el porcentaje medio de pobres en América Latina se redujo en un 3,2 por ciento. En los siguientes seis años, entre 2000 y 2006, el porcentaje de personas en situación de pobreza se redujo un 6,0 por ciento. La reducción de la pobreza en el ámbito rural ha sido más importante en estos años (8,1 por ciento) que en el periodo anterior (2,6 por ciento). Una disminución similar se encuentra en los datos sobre población en situación de indigencia. Mientras que entre 1994 y 2000, la media nacional en América Latina disminuyó un 2,7 por ciento en el periodo posterior se consiguió una reducción mayor que alcanzó el 4,7 por ciento. En ambos periodos el impacto de la reducción de situaciones de indigencia en la población rural fue mayor que la media nacional reduciendo un 3,0 y un 8,4 por ciento respectivamente. Sin embargo, ni el incremento del PIB *per cápita* ni la reducción de los porcentajes de población en situación de pobreza e indigencia ha mejorado la distribución de la renta. En todos los países, tanto entre los que han conseguido disminuir su índice de Gini⁴⁶ como aquellos casos donde ha aumentado, todos han tenido incrementos en la renta *per cápita* manteniéndose las diferencias nacionales

Cuadro 1. Evolución del índice de Gini en América Latina

Países donde ha disminuido la desigualdad	Países donde ha aumentado la desigualdad
Argentina (1999-2006) Brasil (1999-2006)+ Chile (2000-2006)+ El Salvador (1999-2004)+ Guatemala (1998-2002) México (2000-2006)+ Paraguay (1999-2005) Perú (1999-2004)+ Venezuela (1999-2006)+	República Dominicana (2000-2006) Panamá (1999-2006)- Honduras (1999-2003)- Costa Rica (1999-2006)+ Colombia (1999-2005)- Bolivia (1999-2002)
Índice medio al inicio del periodo:	Índice medio al inicio del periodo:

⁴⁴ Porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

⁴⁵ Estimación basada en 19 economías: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

⁴⁶ El índice de Gini se utiliza para medir la distribución del ingreso. Es un índice que toma valores en el rango [0,1], donde el valor cero corresponde a la equidad absoluta y el valor uno a la inequidad absoluta.



0,552	0,548
Índice medio al final del periodo: 0,518	Índice medio al final del periodo: 0,565
Diferencia media del periodo: 0,035	Diferencia media del periodo: -0,017

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2007*

+, en este país se ha producido un incremento de la desigualdad en la etapa posterior

-, en este país se ha producido una reducción de la desigualdad en la etapa anterior

Tabla 4. Evolución del índice de Gini y el PIB pc a precios constantes de mercado, 2000

HA DISMINUIDO LA POBREZA	Índice de Gini		Diferencia Gini	PIB pc 1995 A precios ctes de mercado	PIB pc 2000 A precios ctes de mercado	PIB pc 2006 A precios ctes de mercado	Incremento PIB pc 2000- 2006
	1er año	último año					
Argentina (1999-2006)	0,542	0,510	0,032	7199,3	7730,2	8733,4	1003,2
Brasil (1999-2006)	0,640	0,602	0,038	3598,2	3688,7	4021,3	332,6
Chile (2000-2006)	0,559	0,522	0,037	4278,6	4902,9	5873,3	970,4
El Salvador (1999-2004)	0,518	0,493	0,025	1993,1	2092,8	2188,3	95,5
Guatemala (1998-2002)	0,560	0,543	0,017	1416,1	1531,9	1610,8	78,9
México (2000-2006)	0,542	0,506	0,036	4849,9	5826,3	6322,8	496,5
Paraguay (1999-2005)	0,565	0,536	0,029	1492,9	1327,2	1396,4	69,2
Perú (1999-2004)	0,545	0,505	0,040	1977,2	2079,4	2555,8	476,4
Venezuela (1999-2006)	0,498	0,441	0,057	5121,7	4821,7	5429,6	607,9
HA AUMENTADO LA POBREZA	Índice de Gini		Diferencia Gini	PIB pc 1995 A precios ctes de mercado	PIB pc 2000 A precios ctes de mercado	PIB pc 2006 A precios ctes de mercado	Incremento PIB pc 2000- 2006
	1er año	último año					
Rep. Dominicana (2000-2006)	0,554	0,578	-0,024	2114,3	2706,6	3240,3	533,7
Panamá (1999-2006)-	0,536	0,548	-0,012	3470,6	3941,9	4749,1	807,2
Honduras (1999-2003)-	0,564	0,587	-0,023	1107,8	1153,5	1365,6	212,1
Costa Rica (1999-2006)+	0,473	0,478	-0,005	3607,6	4062,8	4792,4	729,6
Colombia (1999-2005)-	0,572	0,584	-0,012	2348,7	2257,6	2674,4	416,8
Bolivia (1999-2002)	0,586	0,614	-0,028	947,8	996,4	1058,9	62,5

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2007*

El incremento de los conflictos de base étnico-cultural y regional

Finalmente, el quinto escenario es el incremento de los conflictos tanto de base étnico-cultural como de raíz regional que se han venido profundizando en los últimos años.

Los países latinoamericanos muestran desde sus orígenes como Estados independientes



un alto grado de heterogeneidad étnica y cultural que se mantiene prácticamente de manera intocable en la actualidad. El Gráfico 3 evidencia esta diversidad gracias a la aplicación del índice de fragmentación cultural que mide la probabilidad de que dos individuos seleccionados al azar en un mismo país procedan de dos grupos étnicos distintos. Los datos ahí recogidos muestran la clara existencia de tres conjuntos muy diferentes de países. Aquel donde mayor fragmentación existe está compuesto por México, Ecuador, Guatemala, Perú y Bolivia. Países todos ellos que evidencian un notable éxito en los últimos tres lustros en la tarea de movilización de sus miembros por parte de los movimientos indígenas⁴⁷. Este proceso ha traído consigo un alto grado de conflictos que se reflejan en varias situaciones que van desde la debilidad en el ejercicio de la ciudadanía como consecuencia de la pura marginación y del bloqueo en el ejercicio de derechos hasta el peligro de no caer en la tentación de querer regresar a una identidad inventada, idealizada, esencial, prístina⁴⁸, pasando por una fuerte polarización electoral traducida en una geografía electoral que divide nítidamente en dos bloques a Perú⁴⁹ y a Bolivia⁵⁰. La fragmentación electoral en Guatemala arroja a los distintos grupos étnicos a engrosar la tradicional abstención. En México, el conflicto se ha canalizado desde 1994 a través de la actuación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional que ha pasado por diversas etapas⁵¹. Finalmente, en Ecuador el

⁴⁷ Ver Salvador Martí i Puig. “Emergencia de lo indígena en la arena política, ¿un efecto no deseado de la gobernanza?”. En Salvador Martí i Puig (ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Fundación Cidob. Barcelona, 2007. Pág: 136.

⁴⁸ “...como si quinientos años de mestizaje cultural no hubieran dejado huella”. Ver Jan De Vos. “Las nuevas identidades indígenas: realidad y retos”. En Salvador Martí i Puig (ed.) *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Fundación Cidob. Barcelona, 2007. Pág: 543.

⁴⁹ En las elecciones de 2006 el sur del país apoyó mayoritariamente al candidato Ollanta Humala.

⁵⁰ El partido gubernamental Movimiento al Socialismo obtiene una cómoda mayoría en cinco Departamentos del país pero en los restantes cuatro, de la denominada “media luna”, es claramente derrotado.

⁵¹ Ver Ramón Máiz. “México: la guerra de las palabras, marcos interpretativos y estrategias identitarias en el discurso político del EZLN (1994-2007)”. En Salvador Martí i Puig (ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Fundación Cidob. Barcelona, 2007. Págs.: 393-433.



movimiento indígena “actúa más allá del ámbito de la política institucional, desafiando así el orden de dominación por medio de estructuras de movilización específica que dotan de sentido a la acción individual y colectiva”⁵². Otros casos, que han comportado impactos menores, mantienen conflictos larvados que rebrotan periódicamente como podrían ser los originados por los pueblos indígenas de la Costa Atlántica en Nicaragua o los de la comunidad mapuche en el sur de Chile.

Pero no sólo es la fragmentación étnico-cultural la que está en la base de los conflictos, paralelamente se puede observar la explosión de problemas de naturaleza regional derivados de las tensiones centralistas tradicionales y enmarcados en procesos de descentralización indudables iniciados a finales de la década de 1980⁵³. Esto puede observarse en el caso de Bolivia en donde esta coyuntura es reforzada por las diferencias étnico culturales de su población y se han terminado generando, frente a la descomposición de los partidos nacionales tradicionales, polos de poder político con base departamental. En Argentina, por su parte, al histórico conflicto entre Buenos Aires y el resto de provincias se suman hoy los conflictos entre territorios que representan enclaves económicos contrapuestos (el campo agropecuario y las ciudades como centros de servicios). En Ecuador el conflicto ha estado siempre latente girando su eje del enfrentamiento clásico entre la Costa y la Sierra a otro más sofisticado donde el multiculturalismo pluriétnico es el nuevo peón de confrontación.

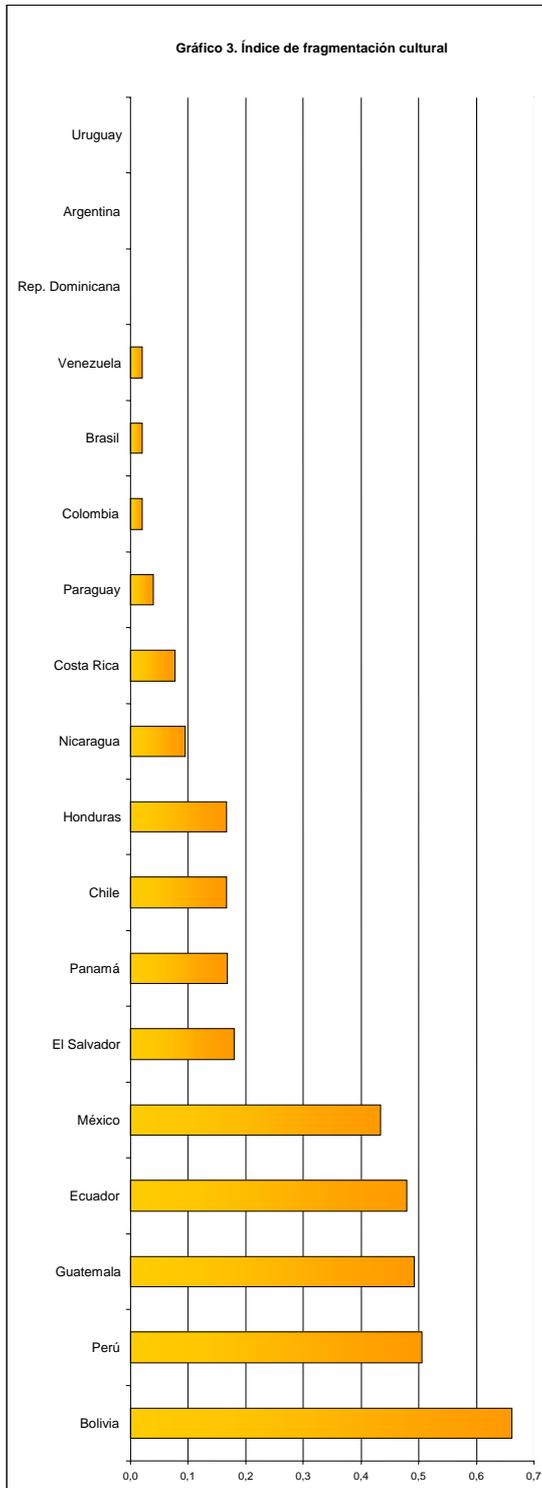
⁵² Ver Francisco Sánchez. “Ecuador: el indio como problema”. En Salvador Martí i Puig (ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Fundación Cidob. Barcelona, 2007. Págs.: 361-362.

⁵³ La descentralización del gasto ha sido una constante creciente. “En 2004, el 19,3 por ciento del gasto público fue ejecutado por los gobiernos subnacionales lo que representa un aumento importante frente a coeficientes de descentralización del gasto del 13,1 por ciento en 1985 o del 17,3 por ciento en 1996. Argentina, Brasil y Colombia tienen actualmente coeficientes de descentralización del gasto cercanos al 50 por ciento, y México, Venezuela y Bolivia cercanos al 30 por ciento”. Ver Eduardo Lora y Mauricio Cárdenas. “La reforma de las instituciones fiscales en América Latina”. En José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) *Visiones del desarrollo en América Latina*. CEPAL-CIDOB. Santiago de Chile, 2007. Pág: 264.



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

GEDOS





Fuente: J. D. Fearon. "Ethnic and Cultural Diversity by Country", *Journal of Economic Growth* 8, 2003, págs.: 195-222.

A nivel supranacional algunos conflictos históricos bilaterales han tomado fuerza en los últimos tiempos como es el caso de Bolivia y Chile, en torno a la salida al Pacífico de aquélla, y otros nuevos como es el diferendo entre Argentina y Uruguay por la ubicación en este país de empresas papeleras cuya acción conlleva deterioro ecológico en el cauce fluvial que les separa. A ellos se han sumado los propiciados por el auge del *bolivarismo* como polo confrontador en diferentes escenarios. Si bien el conflicto es en gran medida uno de los factores articuladores de las relaciones internacionales, en estos casos su impacto en los propios procesos políticos nacionales cobra gran envergadura. El eje bolivariano construido desde Caracas, y que enlaza a la capital venezolana con La Habana, Managua, La Paz y Quito⁵⁴, ha articulado un espacio que ha venido irradiando argumentos que han servido para alimentar diferentes contenciosos con fuertes implicaciones en la política de distintos países latinoamericanos. La irrupción de Hugo Chávez en la campaña electoral presidencial peruana a favor de Ollanta Humala y en contra del candidato finalmente vencedor, Alan García, influyó notablemente en la política de este país que, siguiendo un efecto dominó, terminó a su vez chocando con Bolivia deteriorándose enormemente las relaciones entre el propio Alan García y Evo Morales⁵⁵. Por otra parte, el enredo de la actividad terrorista de las FARC complicó las relaciones de Colombia con Venezuela al ofrecer Hugo Chávez su intermediación en el proceso de liberación de secuestrados, propuesta fallida que terminó abruptamente. El mismo enredo tuvo un componente muy diferente con Ecuador al incursionar efectivos

⁵⁴ Autodenominado formalmente la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), a la que se integró Dominica a comienzos de 2008, durante la cumbre celebrada en Caracas. La vocación de este bloque es claramente la de ser antagonista de la Alianza de Libre Comercio de las Américas (ALCA), auspiciada por Washington.

⁵⁵ Al intercambio de descalificaciones personales entre ambos mandatarios se unió en julio de 2008 la decisión de Lima de retirara a su embajador en La Paz como protesta a la denuncia boliviana de tener Perú en su territorio una base secreta de los Estados Unidos. Ver *The Economist*. Londres. 3 de julio de 2008.



del ejército colombiano en territorio de este país persiguiendo, y dando muerte⁵⁶, a efectivos de las FARC, suceso que atizó la movilización de tropas venezolanas a la frontera con el país vecino y la más enérgica protesta del presidente ecuatoriano Correa.

Otro tipo de actuaciones no exentas de cierta tensión en sus inicios entre los países latinoamericanos, siguiendo la lógica confrontadora recién descrita, ha sido la gestación de espacios de cooperación como el Banco del Sur al que se han incorporado paulatinamente Argentina, Uruguay y Brasil. El liderazgo muy reciente de éste último atempera la situación gracias también a la puesta en marcha de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)⁵⁷ que eligió a su primera dirigente, Michelle Bachelet, como presidenta *Pro Tempore* de la organización por un periodo de un año⁵⁸. Como se acaba de decir, esta nueva forma de unión contenía dos diferencias importantes respecto al anterior proyecto cuya efectividad fue prácticamente nula: Brasil tomaba la iniciativa y el acta fundacional nacía ya con un proyecto concreto como era la creación de un Consejo Suramericano de Defensa⁵⁹.

⁵⁶ Entre otros al jefe guerrillero Reyes.

⁵⁷ Fruto de una primera reunión de los presidentes de Suramérica en Isla Margarita el 17 de abril de 2007 que en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Brasilia del 23 de mayo de 2008 suscribieron su tratado constitutivo

⁵⁸ En teoría, Colombia debería haber ocupado la presidencia de turno de la UNASUR, pero el presidente colombiano, Álvaro Uribe, prefirió que su país no ejerciera el cargo debido al duro contencioso que, como ya se ha señalado, vive con Ecuador y Venezuela.

⁵⁹ Los miembros se comprometían a firmar antes de que culminase 2008 un tratado de seguridad que pusiera en marcha un Consejo de Seguridad Conjunto de Suramérica, organismo que en teoría servirá para que las crisis entre los países suramericanos se resuelvan dentro de ese marco regional y que supone un embrión de una fuerza militar regional capitaneada por Brasil. Según el diario *El País* de 25 de mayo de 2008, "el ministro de Exteriores de Brasil, Celso Amorim, confirmó que la decisión "ya está tomada". Sucede que sobre el mismo concepto cada país hace su propia lectura. Mientras para Brasil la iniciativa supone pasar a la acción en su proyecto de liderazgo del subcontinente, para Chávez y sus aliados el Consejo debe servir para contestar la decisión de Washington de reactivar el papel de la IV Flota de la Armada estadounidense, la que tiene asignado el Atlántico Sur." De manera diferente, para la presidenta Bachelet: "Lo fundamental es que UNASUR haga la diferencia poniendo el foco en las políticas sociales para alcanzar una reducción de la pobreza rápidamente", diario *El País* de 24 de mayo de 2008.



Recapitulación final

La política inconclusa se alza en una heterogénea América Latina conformada de manera pentagonal por cinco vértices que son la democracia electoral, la pobreza y la desigualdad⁶⁰ a los que deben sumarse la delincuencia y la corrupción. Los cuatro últimos reflejan un clamoroso fracaso de las políticas públicas emanadas del Estado de Derecho poniendo de relieve un serio déficit de la eficacia gubernamental a la hora de hacer efectivos los distintos derechos que terminan definiendo la ciudadanía. Este serio déficit configura en gran medida un escenario inacabado de la política que, además, se ve agravado por un galopante proceso de deslegitimación del primero de los vértices que no es otro que la democracia representativa que viene acompañado de la mano por el resurgir de un discurso populista de nuevo cuño.

En términos institucionales, sumergido en el positivo continuismo de los procesos electorales, pervive la oferta presidencial que termina siendo la única máquina efectiva del quehacer político. Frente a ella se yerguen sociedades fuertemente golpeadas por los efectos de la desigualdad, la pobreza, la delincuencia y la corrupción que han descubierto muy recientemente sus características pluralistas canalizadas tímidamente pero que no terminan de formular o de encauzar con una operatividad mínima sus demandas. La calle es habitualmente el escenario de las mismas y sus instrumentos el piquete o la movilización, que cortan carreteras y, haciendo oír la voz, impone agendas gubernamentales improvisadas e inconsistentes o termina cambiando a los gobiernos cuya debilidad acaba siendo crónica.

⁶⁰ Ver PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Naciones Unidas. Nueva York. 2004, pág: 36.



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

GREDOS