

La democracia latinoamericana tras un año de pandemia

Carlos Malamud | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @CarlosMalamud 

Rogelio Núñez | Investigador senior asociado del Real Instituto Elcano y profesor colaborador del IELAT, Universidad de Alcalá de Henares | @RNCATELLANO 

Tema

Este año de pandemia en América Latina ha desencadenado no sólo importantes cambios coyunturales, transformando dinámicas políticas e institucionales, sino que también ha profundizado la magnitud de los problemas estructurales que ya aquejaban a unos sistemas democráticos latinoamericanos, que dan nuevas y preocupantes señales de debilidad e incluso de crisis.

Resumen

La pandemia ha agravado los problemas históricos –sociales, políticos y económicos– de América Latina y ha agudizado el deterioro de las democracias de la región. La creciente y renovada fragilidad de los sistemas democráticos latinoamericanos está vinculada, en primer lugar, a la ineficiencia de los aparatos administrativos para dar respuesta a demandas ciudadanas de larga data, así como al actual reto sanitario y económico-social derivado del COVID-19; y, en segundo lugar, la crisis de las democracias en Latinoamérica se relaciona con las dificultades de los sistemas políticos y partidistas para canalizar las reclamaciones de una sociedad crecientemente insatisfecha, polarizada y fragmentada, que a su vez es caldo de cultivo para la emergencia de renovados populismos y de liderazgos carismáticos, personalistas y autoritarios.

Análisis

El 26 de febrero de 2020 se dio a conocer oficialmente en Brasil el primer caso de SARS-CoV-2 en América Latina. Así comenzó un año que ha acelerado tendencias, la mayoría preexistentes, y ha agravado la magnitud de muchos de los déficit existentes, que han cobrado aún mayor relevancia y calado. Un año después, como era de prever, América Latina no sólo no ha salido fortalecida de estos embates, sino que también ha visto incrementadas sus debilidades en todos los ámbitos: desde el político-institucional al económico-social, pasando por la integración, que nuevamente ha mostrado sus grietas, limitaciones e ineficiencias.

América Latina es una de las regiones del mundo más afectadas por la pandemia, con cerca de 23 millones de contagiados y más de 600.000 muertos a mediados de marzo de 2021. Con poco más del 8% de la población del planeta, tiene casi el 20% de los contagiados y casi el 30% de los muertos del mundo. Además, el virus ha provocado

una fuerte contracción económica, con una caída media del PIB regional del 7,7%, el cierre de casi 3 millones de empresas y un fuerte incremento del desempleo, que afecta sobre todo a jóvenes y mujeres. Las consecuencias sociales de esta crisis suponen un retroceso de 12 años en los niveles de pobreza y de 20 en la pobreza extrema. Si bien estas se habían incrementado entre 2014 y 2019, cuando la pobreza pasó de 162 millones a 187 millones y la extrema de 46 millones a 47 millones, en tan sólo un año de pandemia el número de pobres aumentó en 22 millones, tanto como en todo el lustro anterior.

El COVID-19 ha dejado en evidencia, y hecho aún más urgente sí cabe, la necesidad de acometer profundas reformas estructurales, que permitan afianzar la gobernabilidad de unos sistemas democráticos seriamente amenazados. El virus ha acelerado el deterioro político-institucional y aumentado la desconfianza de la ciudadanía con los políticos y las instituciones. No en vano, las últimas protestas tienen, cada vez más, un fuerte componente antielitista, con independencia del origen y la composición de estas elites. De ahí, que el principal objetivo de este Análisis sea poner de relieve los desequilibrios que está generando la pandemia en los sistemas políticos latinoamericanos, a la vez que identificar los desafíos y amenazas que se ciernen sobre las ya frágiles democracias regionales.

Pandemia y desafección democrática

El coronavirus ha afectado a múltiples aspectos de nuestra vida cotidiana, pero también las bases económicas y los fundamentos políticos, así como los equilibrios sociales de nuestras sociedades. Como no podía ser de otro modo, todo esto está afectando la convivencia, las instituciones republicanas y, en algunos casos, la propia esencia de la democracia. Y ocurre tanto a nivel mundial como latinoamericano. El asalto al Capitolio en Washington (6 de enero) y la suspensión de una sesión en la Cámara de Representantes (4 de marzo), si bien responden a problemas más profundos relativos al funcionamiento y crisis de las democracias liberales, también reflejan otras amenazas nacidas directamente de la pandemia, como el creciente cansancio social ante los confinamientos y otras medidas restrictivas de la movilidad.

Siendo un fenómeno global, el COVID-19 se ha cebado con particular celo en América Latina. Así, ha debilitado sus pilares económicos, afectando a unas sociedades que a fines de 2019, meses antes de la llegada del virus, venían mostrando desde hace tiempo claras señales de alarma de desafección democrática. El malestar ciudadano con el funcionamiento de las instituciones respondía a una creciente frustración de expectativas, que habían comenzado a acelerarse a partir del fin del súper ciclo de las materias primas. En esta ocasión, los Estados latinoamericanos, históricamente ineficientes para implementar políticas públicas, en general no contaron con las herramientas suficientes (financieras, materiales, sanitarias y humanas) para afrontar la pandemia.

La rápida expansión del virus obligó a los gobiernos latinoamericanos a replicar recetas importadas: estados de alarma y excepción, medidas de confinamiento y mayor presencia en las calles de las fuerzas armadas y de seguridad (policía). Estas políticas, sumadas al temor al contagio y a la necesidad de mantener distancias de seguridad

mínimas provocaron el efecto no deseado de achatar la curva de las intensas protestas del último trimestre de 2019. La menor presencia de la movilización callejera fue un espejismo pues no suponía su desaparición, sino sólo un reacomodamiento transitorio. De hecho, debido a la fuerte repercusión social de la pandemia (aumento de la pobreza y la extrema pobreza, de la informalidad, de la deserción escolar o de la desnutrición infantil, etc.) la conflictividad ha resurgido entre finales de 2020 y el comienzo de 2021.

Mucha gente vivió todas estas medidas que tendían a limitar los movimientos como un avance autoritario sobre los derechos individuales, lo que agudizó la dicotomía entre garantizar el derecho a la vida y la plena vigencia de las libertades. Por supuesto que estas actitudes fueron mucho más amplificadas por aquellos sectores ubicados en la oposición que por los más próximos al gobierno, con independencia de su adscripción política-ideológica.

La pandemia ha hecho más evidentes las debilidades de los Estados y de las administraciones para atender la crisis sanitaria, provocando un incremento de la desafección con las instituciones democráticas. También se observa una peligrosa tendencia a apoyar soluciones populistas y personalismos carismáticos y demagógicos. La desconfianza hacia el Estado –tan propia de la cultura política latinoamericana– ha dado paso, tras la bonanza económica, a esta desafección, convertida en algunos casos en abierto rechazo al sistema.

El COVID-19 no ha creado un problema nuevo, sino que ha acelerado muchos de los previamente existentes. Tanto el Latinobarómetro como el Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de Vanderbilt University vienen señalando desde hace más de una década cómo el respaldo a la democracia sigue cayendo. Según el LAPOP este ha pasado de casi el 70% en 2008 a menos del 58% desde 2015. Parece claro que el deficiente papel estatal durante la crisis sanitaria no contribuirá a elevar su aceptación. Los Estados latinoamericanos fueron incapaces, como en casi todo el mundo, de contener la expansión del virus. Pero en este caso, su mínima capacidad de planificación a medio y largo plazo y su poco músculo fiscal impidieron que se pusieran en marcha, salvo en Brasil y Perú, planes de ayuda consistentes para los sectores más vulnerables. Paraguay, que en la primera ola tuvo mucho éxito en su contención, ha sufrido recientemente fuertes movilizaciones que provocaron una crisis de gabinete por la mala gestión a la hora de adquirir las vacunas y garantizar el suministro de medicamentos a los hospitales. La ineficiencia se une a la corrupción y está detrás de lo que se perfila como una nueva oleada de protestas, como en Paraguay (marzo de 2021), Guatemala (fines de 2020) y Chile, donde se mezcla la desafección de los sectores urbanos capitalinos y la problemática indígena en la Araucanía.

La pandemia no sólo ha acelerado las cuestiones institucionales, sino que también ha profundizado otros problemas políticos que también dañan la institucionalidad democrática. A los fallos de gestión, con Chile como la principal excepción regional (en marzo de 2021 era el país que en términos relativos más rápido vacunaba del mundo), se unieron varios escándalos (*vacunagates* o vacunación VIP en Argentina, Chile o Perú), cuando dirigentes políticos o sus amigos y familiares se vacunaron anticipadamente sin atender a los turnos establecidos ni cumplir con los requisitos

demandados. Sin embargo, en Venezuela de forma pública se anunció que junto al personal de salud y a las personas vulnerables los restantes sectores prioritarios serían las autoridades gubernamentales y dirigentes políticos oficialistas, los diputados y los cuerpos de seguridad.

Evidentemente, estos hechos contribuyen a profundizar la distancia entre la ciudadanía y las elites políticas apegadas a sus privilegios y a utilizar el clientelismo, el favoritismo y la corrupción para sostenerse en el poder. La cascada de dimisiones (del ministro de Salud argentino y varios ministros peruanos) no sirvió para calmar la desconfianza ciudadana con las instituciones, o al menos hacia quienes las dirigen. De ahí que en estos momentos sean muchos los gobiernos empeñados en hacerse con grandes lotes de vacunas, con independencia de su origen, para poder vacunar cuanto antes a un sector de la población lo más amplio posible. Por supuesto que la urgencia por dotarse de vacunas es directamente proporcional a la proximidad de las elecciones.

La polarización, el fenómeno que define de forma creciente la vida política latinoamericana, deteriora la convivencia y la institucionalidad. La polarización actual reúne un conjunto de características diferentes a la tradicional y hasta sana polarización electoral y divide a las sociedades en dos partes, o incluso en múltiples facciones. Cada facción tiene su propia visión del país, no sólo diferente sino también incompatible con la otra, impidiendo alcanzar los mínimos consensos políticos. La crispación polarizante excede a los períodos electorales y se prolonga más allá. En Argentina, la famosa “grieta” fractura al país y la sociedad –incluidas familias– en dos bandos irreconciliables (kirchneristas y antikirchneristas) pero, de una forma u otra, se reproduce en casi toda la región. En Bolivia, el revanchismo político se vincula a movimientos pendulares: la persecución contra Evo Morales en 2019-2020 fue seguida por otra similar contra el gabinete de Jeanine Añez, acusada de “terrorismo” y posteriormente detenida.

En algunos países latinoamericanos la pandemia provocó dos impactos iniciales. Por un lado, tímidos, aunque transitorios, intentos de potenciar las respuestas públicas mediante el diálogo entre gobierno y oposición. En Argentina, el presidente kirchnerista Alberto Fernández comparecía ante la ciudadanía, en los meses iniciales de la expansión del virus, arropado por un cercano aliado político, el gobernador de la provincia de Buenos Aires Axel Kicillof y también por Horacio Rodríguez Larreta, jefe del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y uno de los principales líderes antikirchneristas. Sin embargo, estas imágenes de consenso fueron breves y terminaron desplazadas por la crispación y la utilización política de la crisis sanitaria. A finales de 2020 ese consenso había muerto y fue sustituido por la guerra institucional entre la Casa Rosada y el gobierno porteño. En Chile, la tentación de aprovechar la coyuntura para impulsar un *impeachment* al presidente Piñera la barajó parte de la oposición durante 2020. Esta opción se concretó en Perú, desencadenando la caída de Martín Vizcarra (noviembre de 2020) y una crisis institucional que, en medio de fuertes protestas y movilizaciones, provocó la seguidilla de tres presidentes en menos de un mes.

La coyuntura aceleró la debilidad de los parlamentos. Primero por la concentración de poder en torno a la figura presidencial, pero también por la situación de emergencia y al hilo de una creciente personalización de la política. En segundo lugar, los congresos y

asambleas tuvieron problemas para funcionar por la disminución o la congelación de la actividad parlamentaria, con la consiguiente pérdida de la capacidad de control sobre el Poder Ejecutivo. En ciertos casos, la alternativa fue introducir sesiones virtuales o semivirtuales. Y tercero, la fragmentación de algunos parlamentos (las elecciones peruanas de 2020 o las guatemaltecas de 2019 son buenos ejemplos) los acaba condenando a la parálisis.

Pero no sólo la fragmentación y la parálisis legislativa merman la legitimidad de las instituciones. Las elecciones de carácter plebiscitario son otro fenómeno igual de dañino para la institucionalidad democrática. Esto ocurrió en México en 2018 y en El Salvador en febrero de 2021. En ellas, una sola fuerza alcanza una hegemonía de tal magnitud que la oposición queda muy debilitada –casi pulverizada– y con poca capacidad de control sobre el ejecutivo. El salvadoreño Nayib Bukele conquistó el respaldo de más de tres cuartos de la Asamblea, entre diputados de su partido y otros aliados. En países como Guatemala la cooptación resuelve los problemas producidos por la fragmentación y, al final, alianzas de intereses que van más allá de la política coinciden para conformar organismos favorables al presidente y a sus nuevos y circunstanciales aliados.

Otro factor que arroja dudas sobre la solidez de la institucionalidad democrática en América Latina es el protagonismo militar en el combate contra la pandemia (funciones sanitarias, reparto de alimentos, control de la seguridad, etc.). Este fenómeno llevó a analistas y observadores a hablar de una creciente militarización de los sistemas políticos que ya venía incrementándose desde los años 90 para combatir el aumento de la criminalidad ante el desbordamiento de las fuerzas policiales. Esta posición sostiene incluso que “los militares nunca se fueron de América Latina” y apelaba a recuerdos poco halagüeños de las décadas de 1960 a 1980 y de la “doctrina de la seguridad nacional”.

Sin embargo, el papel actual de las fuerzas armadas es muy diferente al que ejercieron hace medio siglo por dos razones. En primer lugar, los ejércitos actuales no poseen el músculo financiero de antaño, al recibir, salvo excepciones, una menor parte del presupuesto nacional. Segundo, por la falta de una estrategia política que legitime ante la sociedad y el gobierno semejante injerencia. El papel protagonista que han jugado en los cuatro últimos lustros algunos ejércitos ha respondido no a una decisión institucional de las propias fuerzas armadas sino al papel que le han concedido algunos presidentes que pusieron a los militares a su servicio, bajo el paraguas de un mayor compromiso social del ejército con el proyecto nacionalista, a veces presentado como revolucionario (Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Ecuador o incluso Argentina con Cristina Kirchner). No se trata del mismo proceso de los 60 y 70, cuando la institución militar se hizo cargo de la conducción del Estado amparada en planteamientos como “la doctrina de seguridad nacional”. En la actual coyuntura son determinados mandatarios quienes, ante la debilidad de las instituciones, buscan consolidar su poder apoyados en una de las pocas instituciones –las fuerzas armadas– que cuentan con un aparato con alcance y presencia en todo el territorio.¹

¹ Prueba de estas opiniones contrapuestas se ven en los ARI recientemente publicados de Román Ortiz y Rut Diamint: Román Ortiz (2020), “¿El regreso de los generales?: relaciones civiles-militares en América (cont.)

La debilidad de los Estados, por su escaso músculo financiero para poner en marcha planes de ayuda para los sectores más afectados por la pandemia, y de las administraciones para gestionar la crisis ha favorecido la emergencia de liderazgos personalistas. Los nuevos caudillos transmiten un mensaje más anti-élite que antisistema. En el contexto de la pandemia han emergido algunos “COVID-populistas”, como López Obrador, Bolsonaro, Ortega y Bukele. Pese a sus distintas tendencias ideológicas, todos mostraron un cierto desprecio ante la pandemia y, en algunos casos, actitudes negacionistas. En determinados países, como Brasil (permiso de llevar armas), Nicaragua y El Salvador la pandemia aceleró pulsiones autoritarias ya presentes. En este sentido sobresalió Bukele, que en febrero de 2020 fue a la Asamblea acompañado de militares y policías para presionar a los legisladores en respaldo de sus iniciativas. En El Salvador la lucha contra el virus permitió reforzar medidas, leyes e instancias antidemocráticas, en línea con lo que ocurre en otras partes del mundo, como en la Hungría de Viktor Orbán.

Los COVID-populismos son un ejemplo del nuevo tiempo existente en la región. Es la cuarta ola populista. La primera, el “populismo clásico”, tuvo lugar en las décadas de 1930 a 1950 y fue protagonizado por Juan Domingo Perón y Getulio Vargas, entre otros. La segunda (populismo “neoliberal”) fue encarnada por Carlos Menem y Alberto Fujimori en los años 90. Y la tercera, el neopopulismo bolivariano de Hugo Chávez, entre 1999 y 2013. Esta cuarta ola viene marcada por figuras ajenas a los partidos tradicionales o que han roto con estas fuerzas. Fue el caso del hondureño Salvador Nasralla en 2017 o del guatemalteco Jimmy Morales en 2015 y, más recientemente, de López Obrador, Bolsonaro y Bukele.

Suelen ser líderes de movimientos personalistas, como Bolsonaro y López Obrador. Este último, ex priista y ex perredista, creó Morena, su actual partido, a su imagen y semejanza. Tienen un mensaje polarizador y demagógico, crítico con el sistema político y de partidos. López Obrador, sin hacer ninguna distinción, calificaba de “mafia del poder” a todos sus rivales. Sus propuestas son de corte autoritario. El chileno José Antonio Kast, que tuvo un 7,9% de los votos en las últimas elecciones, reivindica el legado de Augusto Pinochet. El “partido” uruguayo Cabildo Abierto, del ex general Guido Manini Ríos, levanta la bandera del orden. Bolsonaro ensalza repetidamente desde los años 90 al régimen militar (“el error de la dictadura fue torturar y no matar”) y la mano dura (“los policías que no matan no son policías”). No desarrollan planteamientos políticos elaborados sino que su principal –y a veces único– argumento es el combate contra la corrupción y la clase política tradicional. El guatemalteco Morales alcanzó la presidencia con un solo mensaje “ni corrupto, ni ladrón”, lo que decía más del deterioro de la clase política del país que de sus propias virtudes. López Obrador asegura que atacando la corrupción se acabarán los restantes problemas de México.

Latina en tiempos de pandemia”, ARI nº 135/2020, Real Instituto Elcano, 1/XII/2020, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari135-2020-ortiz-el-regreso-de-los-generales-relaciones-civiles-militares-america-latina-en-tiempos-de-pandemia; y Rut Diamint (2021), “Predilecciones autoritarias: el papel de los militares en América Latina”, ARI, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari37-diamint-predilecciones-autoritarias-papel-de-militares-en-america-latina.

Son líderes oportunistas, habitualmente sin partidos ni cuadros políticos sólidos y sin un programa estructurado. Suelen apoyarse en fuerzas políticas marginales: Bolsonaro encabezó el insignificante Partido Social Liberal (PSL) y Bukele creó de la nada Nuevas Ideas. Apoyados en su carisma y en mensajes sencillos, explotan el resentimiento social y la frustración de expectativas para canalizar la desafección con la política y los políticos. Ofrecen explicaciones maniqueas y soluciones simples para conflictos complejos y su discurso, poco sofisticado para llegar mejor a todos los sectores sociales, es un compendio de propuestas simplistas. Son, como Trump, políticamente incorrectos (hasta soeces en algunos casos) porque se atreven a verbalizar lo que una parte de la población piensa, pero que hasta ahora ningún político decía abiertamente. Si Trump lanzaba sin ambages frases machistas y xenóforas, Bolsonaro señala que las mujeres deben “ganar menos porque se quedan embarazadas” y el peruano Rafael López Aliaga reivindica en 2021 valores tradicionales y ultracatólicos.

El nuevo populismo, vacío de contenido ideológico, se apoya en mensajes y acciones nacionalistas y en apelar a los sentimientos (demonización del adversario y construcción de un enemigo que encarna, como diría el peronismo clásico, “la antipatria”). Bukele, tras ganar las legislativas de febrero de 2021, convocó a un diálogo nacional del que excluyó a las viejas formaciones políticas (FMLN y Arena) que, pese a estar muy disminuidas, representan todavía a una cuarta parte de la población. No sólo impulsan el proteccionismo, cuestionando la seguridad jurídica y desincentivando la inversión extranjera (la legislación energética de López Obrador), sino que también obstaculizan la integración regional. La crisis sanitaria ha mostrado cómo cada país ha ido por su lado al negociar la compra de vacunas y otros productos de protección individual. Al no haber desarrollado una estrategia global y coordinada, América Latina evoluciona de forma heterogénea y diferente ante la vacunación. Mientras Chile había vacunado en marzo en torno al 30% de la población y Costa Rica a más del 4%, Guatemala sólo había inoculado al 0,13%.

El aspecto político en el que más se notó los efectos de la pandemia sobre la democracia fue en el terreno electoral, tanto en lo relativo a la celebración de elecciones y su participación, como a la organización y realización de campañas y la mecánica de votación. En 2020 se postergaron varios comicios en América Latina: en algunos casos hubo motivaciones de conveniencia política y en otros sanitarias, como en las presidenciales bolivianas (postpuestas en dos ocasiones) y dominicanas, del plebiscito chileno y de varios comicios locales (Brasil, Chile y Paraguay).

Figura 1. Elecciones postpuestas en 2020 por la pandemia

País	Tipo de elección	Fecha inicial	Fecha final
Uruguay	Municipales	10/V	27/IX
Bolivia	Presidenciales	3/V 6/IX	18/X
México	Locales (Coahuila e Hidalgo)	7/VII	18/X
Chile	Plebiscito	26/IV	25/X
Brasil	Municipales	4/X	15/XI
Paraguay	Municipales	8/XI	10/X

Fuente: elaboración propia.

Existen rumores sobre una posible postergación de las elecciones legislativas de Argentina y México, donde el voto de castigo podría perjudicar a unos gobiernos de un desempeño bastante mediocre contra la pandemia. La sola idea de posponer la elección por ventajismo electoral, aunque aduciendo motivaciones sanitarias, no deja de ser profundamente antidemocrática.

Una constante omnipresente en cualquier discusión electoral es garantizar la seguridad de los votantes y las autoridades electorales, junto al voto de los ciudadanos contagiados por el virus. El SARS-CoV-2 se ha convertido en un potente factor desincentivador del sufragio, al punto que ha aumentado la preocupación por la participación electoral. Desde un punto de vista técnico, las principales cuestiones son la organización de las colas para votar, la circulación en los lugares de votación, la ampliación de la jornada electoral (bien en horas o bien en días), la emisión del voto (por correo, voto anticipado, voto telemático), etc. De todas formas, la elevada abstención registrada en las legislativas venezolanas o salvadoreñas está más relacionada con circunstancia políticas coyunturales (la no participación de la oposición en Venezuela) o responde a la cultura política nacional (El Salvador). En las presidenciales de Ecuador, por el contrario, votó más del 80% del censo.

Sin embargo, la cuestión sigue siendo cómo afectará la pandemia al intenso ciclo electoral 2021-2024, cuando todos los países de la región, salvo Bolivia (que lo hizo a fines de 2020) y Cuba (dado su particular sistema político), elijan o reelijan a sus presidentes. Junto a las presidenciales, habrá numerosas elecciones parlamentarias, locales y regionales, a la vez que diversos plebiscitos y referéndums.

Figura 2. Elecciones presidenciales latinoamericanas, 2021-2024

Año	País
2021	Ecuador, Perú, Nicaragua, Chile y Honduras
2022	Costa Rica, Colombia y Brasil
2023	Guatemala, Argentina y Paraguay
2024	México, El Salvador, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

Fuente: elaboración propia.

Como en años anteriores, primará el voto de castigo a los oficialismos, Pero, en esta ocasión, estará determinado por la gestión de la pandemia, su coste humano y económico y la velocidad y transparencia de la vacunación. Si bien, cuanto más nos alejemos de 2021 y 2022, el castigo ciudadano podría ser menos contundente, dependiendo de la fecha en que la pesadilla comience a quedar atrás y de la velocidad de la recuperación económica. El voto de castigo afectará a todos los gobiernos, independientemente de su color político, complicando el propósito de parte de la izquierda regional, la autoproclamada “progresista”, de recuperar el poder. Obviamente, allí donde las reglas de juego electoral se subordinan a la continuidad del gobierno en el poder (Venezuela y Nicaragua) será complicada la alternancia.

Resultados como el de las elecciones locales bolivianas de este mes de marzo demuestran lo anterior: el MAS –que arrasó en las presidenciales de octubre de 2020 superando en primera vuelta el 55% de los votos y aventajando en casi el 30% al principal líder opositor– si bien ha conquistado la mayoría de las gobernaciones y de los municipios rurales ha visto reducido su poder en la mayoría de las principales ciudades bolivianas (La Paz, El Alto, Santa Cruz y Cochabamba), que serán gobernadas en el próximo lustro, por líderes opositores. La contestación a la hegemonía de Evo Morales y del MAS ha provocado el surgimiento de nuevos liderazgos con perfiles muy diferentes, que van desde la derecha extrema (Luis Fernando Camacho en Santa Cruz) a ex masistas (Eva Copa, mujer, joven y aimara). Copa se impuso en la simbólica ciudad de El Alto. Es probable que tras el presente ciclo se mantenga la fragmentación y la heterogeneidad regional.

La institucionalidad democrática se ha visto positivamente afectada (con mayor participación e involucramiento político) y negativamente por la creciente importancia de las redes sociales. La desaceleración económica y el deterioro social alimentan un creciente malestar encauzado a través de las redes sociales, convertidas en caldo de cultivo para la agitación social y la polarización política. En las protestas de 2019 se comprobó cómo las redes permitían legítimamente amplificar la protesta (Colombia) o, no tanto, coordinar acciones violentas (Chile). En Colombia, la Policía Nacional logró establecer la relación entre los actos vandálicos de 2019 y 2020 con hechos similares ocurridos en Chile, en octubre de 2019. Un grupo especial de inteligencia estableció que al menos 10 colombianos e igual número de chilenos han estado en contacto para compartir experiencias y hacer más virulentas las jornadas de protesta en las que los bienes estatales y los uniformados son blanco de ataques.

Las redes sociales, que se han convertido en el principal vehículo para la demagogia (Bukele) o los mensajes negacionistas respecto al virus (Bolsonaro), también permiten gobernar de otra manera. Es el caso de Bukele y de López Obrador, que parecen estar modernizando los viejos usos del populismo tradicional, basado en el desprecio a las instituciones y en el contacto directo con las masas, que ahora se hace vía WhatsApp, Twitter o Facebook. Una investigación del diario salvadoreño *Prensa Gráfica* señala que con Bukele la neutralidad institucional ha desaparecido y que Twitter se han transformado en una herramienta partidista. La cuenta de Bukele fue, durante la emergencia del COVID-19, “la principal fuente de información institucional pública”, con constantes actualizaciones del desarrollo de la pandemia, pero también con noticias de alto contenido polémico y proselitista, que acentuaban las diferencias entre su gobierno y la oposición, especialmente la Asamblea Legislativa.

De ahí la importancia de evaluar el papel de las redes sociales y las campañas de desinformación. Para ello es necesario desarrollar una agenda legislativa equilibrada que refuerce la estabilidad y la gobernabilidad ante las *fake news*, sin dañar el derecho a la libre expresión y las libertades ciudadanas. Como señalara Antoni Gutiérrez-Rubí, las redes se han transformado en caldo de cultivo para las movilizaciones en tanto canalizadoras de la fatiga pandémica. Gracias a la generalización de las nuevas tecnologías se ha reforzado la comunicación entre los diversos grupos involucrados y se ha incrementado la capacidad de presionar y desafiar a las fuerzas de seguridad. La “tecnopolítica” articula “protestas líquidas”, sin liderazgos claros y sin una única reivindicación, lo que dificulta la negociación. Si bien legislar sobre las *fake news* puede convertirse en una peligrosa herramienta en manos de gobiernos autoritarios como forma de recortar libertades, no es menos cierto que las propias redes –e incluso gobiernos extranjeros– convierten las noticias falsas en caballos de Troya capaces de alterar, cuando no dañar, la gobernabilidad democrática.

Parálisis reformista y nuevo pacto social

La institucionalidad democrática se ha deteriorado por la falta de respuestas eficientes de los aparatos del Estado y los sistemas políticos y partidistas ante los problemas de la ciudadanía y su incapacidad para canalizar sus demandas. La crisis actual ha agravado los problemas socioeconómicos que venían lastrando a la región desde 2013 y, además, ha reducido el margen de acción gubernamental para impulsar la agenda de reformas estructurales. Los países latinoamericanos siguen atrapados en una parálisis reformista prolongada por más de casi dos lustros: la desafección ciudadana en 2019, la pandemia de 2020 y el renacido malestar popular en 2021 han desincentivado y hecho aún más difícil poner en marcha cualquier tipo de transformación. La fragmentación política y la polarización complicó la gobernabilidad y la forja de consensos para impulsar las reformas estructurales. Además, el intenso ciclo electoral (2017-2019) dificultó la puesta en marcha de proyectos consensuados, lo que podría repetirse en la actual coyuntura (2021-2024). Algunos gobiernos que trataron de poner en marcha planes de reforma, como el de Mauricio Macri, naufragaron por su timidez (2015-2017) o por la demora de los cambios (2017-2019).

La paralización de las reformas y el deterioro económico-social desembocó en las protestas de 2019, símbolo del malestar ciudadano y la desafección hacia unas elites

cada vez más autistas y unas administraciones incapaces de recuperar la senda del crecimiento económico. En 2020, ante los confinamientos y otras medidas adoptadas, la pandemia detuvo las protestas y llevó a los gobiernos a atender la doble crisis sanitaria y económica, mientras posponían nuevas reformas. Hoy, quien más lejos ha ido en implementar una agenda reformista es Lacalle Pou, en Uruguay, pero la pandemia ha ralentizado sus proyectos, teniendo en cuenta que su gobierno asumió en marzo de 2020, cuando comenzaba a expandirse el virus por América Latina.

En 2021 se han reiniciado las movilizaciones sociales y las protestas, como se vio a fines de 2020 en Guatemala. El malestar va en aumento por las consecuencias sociales de la pandemia. El deterioro social es un caldo de cultivo para posibles nuevos estallidos. Michelle Bachelet, alta comisionada de la ONU para Derechos Humanos, alertó que “el desarrollo de la crisis socioeconómica y humanitaria... corre el riesgo de agravar aún más este descontento y podría desencadenar una nueva ola de disturbios sociales”. Los últimos sucesos en la región parecen darle la razón. El empeoramiento de la situación económica, el deterioro de las expectativas y unos gobiernos con bajos índices de aprobación, que llegan desgastados y con escaso margen de acción al final de sus mandatos, explican los estallidos de violencia y protestas en Haití, Chile (en la Araucanía y también en Santiago), en Paraguay (descontento ante la mala gestión pública) y en algunas provincias argentinas, como Formosa.

La polarización política no ayuda, mientras la política regional gira en torno a liderazgos y propuestas polarizantes, que se dirimen entre cada una de ellas y su respectivo opuesto, como ocurre con el kirchnerismo en Argentina, el masismo en Bolivia, el correísmo en Ecuador, el chavismo en Venezuela, el bolsonarismo en Brasil, con López Obrador en México y Bukele en El Salvador. En esta coyuntura descrita no hay que perder de vista las circunstancias particulares de cada gobierno, teniendo en cuenta que unos apuran la recta final de su gestión (Lenín Moreno en Ecuador, Iván Duque en Colombia y Juan Orlando Hernández en Honduras); otros están pendientes del calendario electoral a corto (2021: El Salvador, Perú, Chile, Argentina y México) y a medio plazo (2022: Brasil) y finalmente están los que no tienen respaldo suficiente (Guatemala y Costa Rica) o son renuentes a las reformas (Bolivia, Nicaragua y Venezuela), aunque se perciben ciertos síntomas en materia económica en Venezuela y en Cuba con la unificación monetaria.

Conclusiones

La pandemia ha puesto al descubierto las debilidades estructurales de América Latina (institucionales, administrativas, políticas, económico-comerciales y sociales) y ha acelerado procesos previos. También ha reforzado la idea de afrontar el futuro post-pandemia no como una vuelta a la “vieja normalidad”, sino como una posibilidad para construir nuevos marcos institucionales, políticos, económicos y sociales, en lo que algunos llaman un “nuevo pacto social”.

Las democracias latinoamericanas, que han demostrado capacidad de resiliencia desde los años 80 superando momentos críticos como la “Década Perdida” y el final de la bonanza económica desde 2013, atraviesan ahora el momento más delicado y complejo desde hace 40 años. Han entrado “fatigadas” a la tercera década del siglo XXI, como ha

señalado reiteradamente Manuel Alcántara, y tras la pandemia emergen no sólo más debilitadas sino también desafiadas por la emergencia de una alternativa iliberal (personalista, autoritaria y ajena a la institucionalidad liberal-democrática).

Esa alternativa surge, se nutre y avanza porque los sistemas democráticos y las elites que los conducen (o se aprovechan de ellos) han dado reiteradas señales de no ser capaces de articular soluciones para los problemas de la ciudadanía (inseguridad ciudadana, acceso a los servicios, desempleo, pobreza y desigualdad de oportunidades) ni de canalizar las expectativas en cuanto a mejora social, individual e intergeneracional. La polarización, la crispación y la fragmentación políticas que atenazan a las democracias en América Latina han profundizado la parálisis de los gobiernos e impedido poner en marcha reformas estructurales para potenciar el músculo fiscal de las administraciones, palanca para diseñar políticas públicas más eficaces y eficientes y responder a las expectativas de la población.

Los sistemas democráticos latinoamericanos no sólo sufren un proceso de desgaste y creciente desafección ciudadana, sino que tampoco han logrado evolucionar al compás del cambio social, económico y tecnológico. La elite política luce desconectada de la realidad social pues continúa apelando a políticas clientelares, al tacticismo político-partidista y a la corrupción para gestionar lo público. Unas estrategias que la separan de unas clases medias heterogéneas y amenazadas que buscan respuestas rápidas a sus acuciantes e inmediatos problemas socioeconómicos y de representación política.

La alternativa iliberal, que encarnan desde la izquierda y la derecha figuras como Bukele, Bolsonaro, López Obrador, José Antonio Kast y Rafael López Aliaga, promete soluciones sin demoras y comunicación directa por encima y al margen de una institucionalidad liberal-democrática que conlleva procesos más complejos, de búsqueda de consensos, largos y, en ocasiones, difíciles de comprender en toda su dimensión. La propuesta antiliberal construye un universo de nuevas identidades colectivas basadas en la creación de adversarios fácilmente definidos (la clase política denominada tradicional) retroalimentando la vigente crispación polarizante y, a la vez, apelando a los sentimientos y a la frustración de expectativas para ganar apoyo.

Por primera vez desde los años 60, las democracias latinoamericanas tienen ante sí un modelo alternativo. Ya no son las dictaduras militares basadas en la doctrina de la seguridad nacional, sino que ahora son regímenes iliberales (autoritarios y ajenos a la institucionalidad republicana). Que la región se deslice hacia un lado o permanezca dentro de los parámetros democráticos dependerá de dos circunstancias. En primer lugar, de la fortaleza de las propias instituciones, que son mucho más sólidas en países como Brasil y México que en El Salvador o Guatemala. Y, en segundo lugar, su sobrevivencia estará vinculada a la capacidad de los Estados y de los sistemas políticos y de sus elites por cambiar, adaptarse a los nuevos tiempos y modernizarse: los Estados, abandonando los vicios del pasado (clientelismo y corrupción) y apostando por construir administraciones eficaces y eficientes capaces de impulsar políticas públicas de largo plazo apoyadas en sólidas alianzas público-privadas y en la garantía del respeto a la seguridad jurídica; y los sistemas políticos y partidistas, mejorando su capacidad para representar a la ciudadanía y canalizar las demandas.

Es muy probable que todos estos problemas continúen agravándose cuando la pandemia comience a quedar atrás y la resaca deje a la vista sus catastróficos efectos sociales, económicos y, también, individuales. Entonces emergerá la necesidad de articular un nuevo contrato social que permita gestionar mejor la reconstrucción y elaborar nuevos marcos legales, políticos e institucionales que propicien la cohesión social y fortalezcan la institucionalidad democrática. Es necesario incrementar el vínculo entre la ciudadanía y el Estado. Para ello, las elites deben dar respuesta a las demandas de la gente a fin de evitar que la pérdida de legitimidad, expresada en una creciente desafección ciudadana, ponga en riesgo la continuidad y estabilidad del sistema. Pero para que esto sea viable es necesario una cierta previsión, dejando de lado la improvisación, las viejas peleas y dicotomías (público vs privado, por ejemplo) y la creciente crispación polarizante, tan propias de América Latina. Para ello, el concurso de las elites, de todas las elites (económicas, políticas, sociales, culturales, deportivas, nuevas y viejas), será más necesario que nunca.