
**La crisis mundial
y sus impactos políticos
en América del Sur**

Gerardo Caetano

NÚMEROS ANTERIORES:

001. *Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto*
Gerardo Caetano, Mariana Vázquez y Deisy Ventura
002. *La equidad de género en los países del MERCOSUR*
Lilián Celiberti y Serrana Mesa
003. *Aportes para una formación innovadora en temas de integración regional*
004. *Las negociaciones entre la Unión Europea y América Latina (I). Dos visiones complementarias*
Gerardo Caetano, Deisy Ventura, Janina Onuki y Liza Sant'Ana Lima

La crisis mundial y sus impactos políticos en América del Sur

Documento de trabajo 005

Gerardo Caetano



© 2010, CEFIR

Centro de Formación para la Integración Regional

Av. Joaquín Suárez 3568

1170 Montevideo, Uruguay

Tel. (+598-2) 336 52 32 / 336 52 33

Fax: (+598-2) 336 36 95

info@cefir.org.uy

www.cefir.org.uy

Producción editorial

Ediciones
TRILCE

Durazno 1888

11200 Montevideo, Uruguay

tel. y fax: (+5982) 412 77 22 y 412 76 62

trilce@trilce.com.uy

www.trilce.com.uy

ISBN 978-9974-32-541-8

CEFIR

Fundado en 1993, el Centro de Formación para la Integración Regional –CEFIR– ha sido testigo y partícipe activo de los procesos de integración en América Latina y en la constitución del MERCOSUR. Desde su sede, propicia el intercambio creativo de ideas y prácticas de integración, facilita el desarrollo de experiencias y la participación social y refuerza la capacidad de negociación y toma de decisiones a través de la formación permanente de actores claves en el proceso.

Dedicado a la investigación, reflexión, impulso del diálogo, comunicación, formación y acción política en materia de integración regional, y abierto a la participación de los distintos actores de la sociedad civil, el CEFIR tiene por objetivo contribuir a democratizar y profundizar los procesos de integración regional en América Latina, en particular el MERCOSUR, y fortalecer sus dimensiones social, cultural y ciudadana.

Las actividades del CEFIR están basadas en los objetivos de impulsar la formación y la investigación sobre los procesos de integración regional en América Latina; contribuir al estudio de los problemas de interés general; sensibilizar a la ciudadanía del MERCOSUR sobre los aspectos positivos de la integración; establecer mecanismos de prevención y resolución de conflictos; incubar iniciativas innovadoras que ordenen, impulsen y refuercen la integración regional; defender los valores morales y los principios de justicia, igualdad y libertad, así como las formas democráticas de gobierno.

Centro de Formación para la Integración Regional - CEFIR

Av. Joaquín Suárez 3568 Montevideo 11700 - URUGUAY

Tel. (++ 598 2) 336 5232 / 33

Fax (++ 598 2) 336 3695

E-mail: info@cefir.org.uy

<http://www.cefir.org.uy>

InWEnt

InWEnt - Capacity Building International, Germany es una organización de desarrollo de recursos humanos, formación continua y diálogo. Creada en el año 2002 por la fusión entre la Carl Duisberg Gesellschaft (CDG) y la Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE), su labor se sustenta en la experiencia de ambas instituciones en varios decenios de cooperación internacional. Sus programas internacionales de capacitación y de diálogo están destinados a cuadros técnicos, ejecutivos y directivos del sector privado, la política, la administración pública y la sociedad civil.

Gracias a sus programas de formación, de intercambio y de diálogo para unas 35.000 personas por año, originarias de países en vías de desarrollo o transformación, InWEnt constituye la mayor iniciativa alemana común de la Federación, los Estados Federados y el sector privado para formación y cooperación a nivel internacional. InWEnt cuenta con alrededor de 900 empleados en sus sedes centrales de Bonn y Berlín y en otras 30 localizaciones en Alemania y el extranjero. El socio principal es el Gobierno Federal, siendo el principal comitente el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, que financia las actividades de InWEnt.

InWEnt- Capacity Building International, Germany

Friedrich-Ebert-Allee 40

53113 Bonn

Fon (+ 49) 228 4460-0

Fax (+ 49) 228 4460-1766

<http://www.inwent.org>

Contenido

Presentación	9
Nota introductoria	13
La crisis mundial y sus impactos políticos en América del Sur	15
Algunas premisas conceptuales	16
La crisis y sus impactos económicos y sociales sobre América Latina	23
Perfiles del cuadro político sobre el que impacta la crisis en América Latina	28
<i>Escenarios globales</i>	28
<i>La complejidad y el sentido paradójico de ciertas tendencias políticas «nuevas» en el nuevo siglo</i>	32
<i>Las consecuencias persistentes del agotamiento de las «democracias limitadas» de los noventa</i>	34
<i>Los dilemas actuales de la inserción internacional de América Latina: contextos e iniciativas, aprendizajes y exigencias</i>	39
<i>Los procesos de integración actuales y su balance incierto</i>	42
<i>¿Convergen los países sudamericanos en sus políticas exteriores?</i>	44
Crisis, cambios políticos y nuevas ciudadanía en el continente	48
<i>El «giro de época» y la «metamorfosis de la representación»</i>	48
<i>La encrucijada institucional en América del Sur</i>	53
Las derivas de la opinión pública latinoamericana	56
<i>Ciudadanos e instituciones, confiabilidad y legitimidad: algunos perfiles a partir de los datos de la secuencia 1996-2008 del Latinobarómetro</i>	56
<i>Algunas reflexiones iniciales a partir del Informe 2009 del Latinobarómetro</i>	59
¿Democracias «inciertas» o «diferentes»? Ciudadanía y nuevas formas políticas: el «test» de la crisis de cara al próximo ciclo electoral	64
Bibliografía	69
Anexo	73
Gráfico 1. Comparación matriz de exportaciones de la región. Años 2000-2007	75
Gráfico 2. Comparación entre exportaciones de productos primarios y productos manufacturados según su participación en el total. Años 2001 a 2008	76
Gráfico 3. Variación de las exportaciones de la región con respecto al año anterior. Años 2007-2008-2009	76
Gráfico 4. Evolución de precios de los productos básicos. Enero 2000 a enero 2009	77
Gráfico 5. PIB real en América Latina. Años 2007 a 2010	77
Cuadro 1. PIB real, precios al consumidor y saldo en cuenta corriente en algunas economías en América Latina	78

Gráfico 6.	PBI en América Latina y el Caribe. Años 2006 a 2008	79
Gráfico 7.	Remesas hacia América Latina y el Caribe	79
Gráfico 8.	Flujos de remesas hacia ALC	80
Gráfico 9.	Flujos financieros netos de diversas regiones. Años 2006-2008-2010	80
Gráfico 10.	Participación de América Latina y el Caribe en flujos de inversión extranjera directa (IED). Años 2002 y 2007	81
Gráfico 11.	Participación de América Latina y el Caribe en ayuda oficial al desarrollo mundial. Años 2002 y 2007	82
Gráfico 12.	Comparación reservas internacionales netas en América Latina. Años 2002 y 2007	82
Gráfico 13.	Reservas en América Latina y puntualmente en México y Brasil. Años 2001 a 2010	83
Gráfico 14.	Deuda externa, deuda pública, déficit del gobierno central	83
Gráfico 15.	América Latina y el Caribe: variación del PIB, inflación y desempleo. Años 2000 a 2009	84
Gráfico 16.	Crecimiento del gasto primario público real y crecimiento del PBI real potencial	84
Gráfico 17.	Gasto primario del sector público. Años 2006 a 2010	85
Gráfico 18.	América Latina: deuda externa pública. Años 2003 y 2008	85
Gráfico 19.	América Latina y el Caribe, deuda pública del gobierno central. Años 2005 a 2009	86
Gráfico 20.	Inflación en América Latina. Años 2000 a marzo 2009	86
Gráfico 21.	Inflación en América del Sur, por país. Años 2006 a 2010	87
Gráfico 22.	Evolución ocupación y desempleo en América Latina y el Caribe. Años 1990 a 2009	87
Gráfico 23.	América Latina y el Caribe, crecimiento del PIB y tasa de desempleo.	88
Gráfico 24.	Se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio. América Latina 2004-2008	88
Gráfico 25.	No puede haber democracia sin Congreso nacional. América Latina 1997-2007	89
Gráfico 26.	Confianza en Congreso/Parlamento. América Latina 1996-2008	89
Gráfico 27.	No puede haber democracia sin partidos políticos. América Latina 1997-2008	90
Gráfico 28.	Confianza en los partidos políticos. América Latina 1996-2008	90
Gráfico 29.	No me importa un Gobierno no democrático si resuelve problemas económicos	91
Gráfico 30.	Apoyo a la democracia y crecimiento PBI per cápita. 1995-2009	91
Gráfico 31.	Apoyo a la democracia por “descarte implícito”	92
Gráfico 32.	Satisfacción con la democracia	92
Gráfico 33.	En una democracia en general el sistema económico funciona bien	93
Cuadro 2.	Calendario electoral 2009-2013	94

Presentación

Para el CEFIR es un muy buen comienzo de año estar presentando un nuevo documento de trabajo, en este caso nuestro cuaderno n.º 5.

Uno de nuestros principales objetivos como institución es poner en manos de nuestros amigos/as los productos concretos que enriquecen nuestras actividades.

La crisis global, cuyos coletazos aún hoy estamos soportando, ameritaba la realización de un evento de alta calidad que permitiera una puesta al día seria y rigurosa en cuanto a la situación regional en tan difícil situación.

Es por esto que en el seminario realizado en junio de 2009, «La región frente a la crisis mundial. Impactos y nuevas respuestas», nos propusimos alcanzar un nivel de participantes de muy alta calidad que, procedentes de diferentes vertientes del pensamiento e incluso de distintas regiones, permitieran un análisis serio y enriquecedor de la situación de nuestra América en un escenario tan complejo.

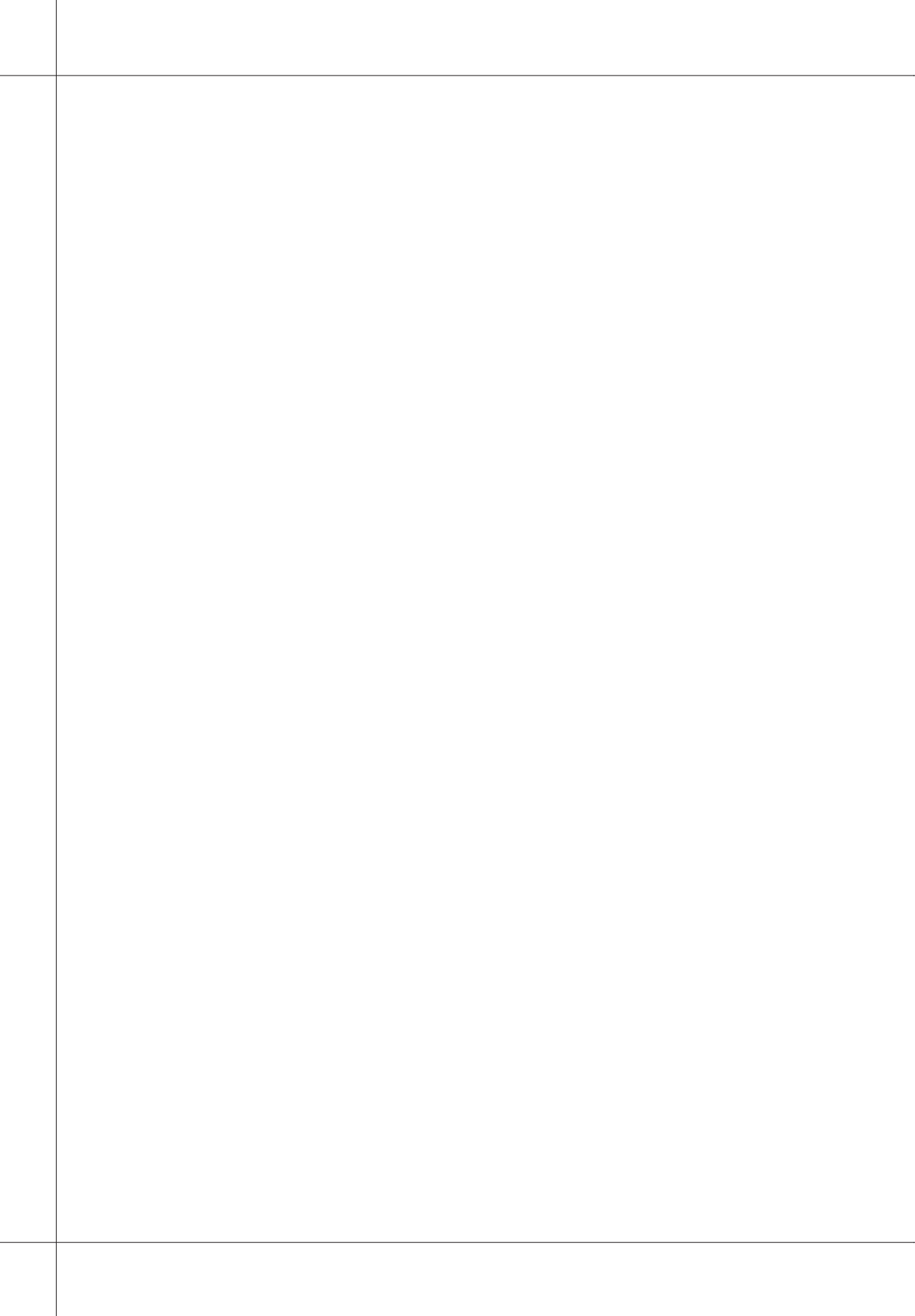
Pero también era necesario contar con bases de discusión, con documentos cuyo nivel dispararan debates de alcance profundo.

Es por esto que nos parece importante publicar en este cuaderno de trabajo la ponencia que realizara en el seminario nuestro director académico y compañero Gerardo Caetano.

Como todos sus trabajos, es producto de un estudio hecho con rigurosidad académica, pero también con pasión y corazón latinoamericanos.

Federico Gomensoro
Secretario Ejecutivo CEFIR

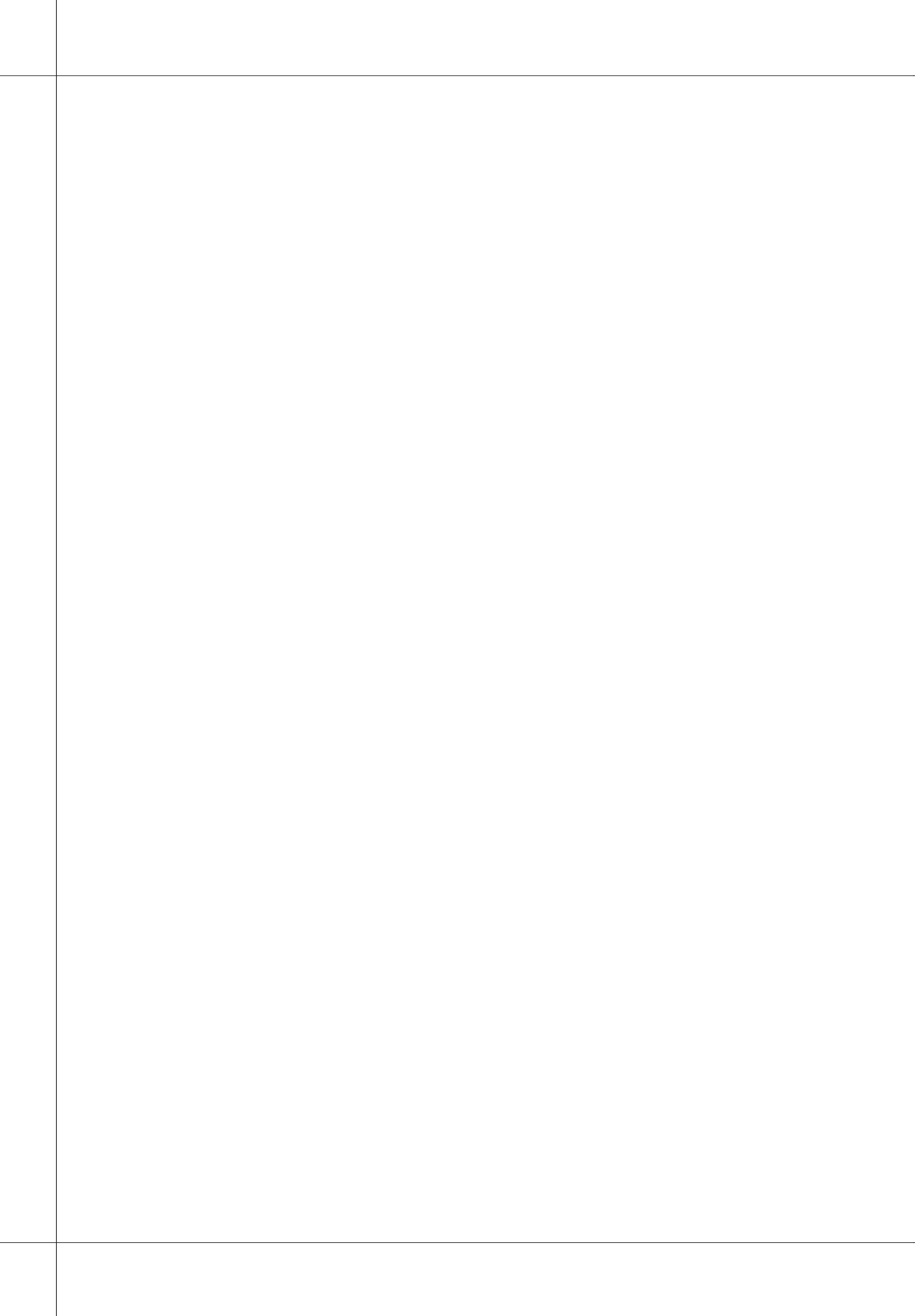
La crisis mundial y sus impactos políticos en América del Sur



Nota introductoria

Los contenidos del presente documento fueron presentados en una ponencia oral que se realizó en el marco del seminario internacional sobre el tema «La región frente a la crisis mundial. Impactos y nuevas respuestas», organizado por CEFIR e InWEnt en Montevideo, los días 8 y 9 de junio de 2009. Esta versión escrita que se presenta ahora como Documento de Trabajo se nutre de valiosos comentarios e intercambios producidos por varios de los ponentes y comentaristas que participaron en el evento. También en la sección de los anexos de este documento se incluyen cuadros y gráficos de distintas presentaciones realizadas en aquella ocasión, las que se pueden relevar en su versión completa en la página *web* del CEFIR. Este documento incorpora además datos y análisis que pudieron obtenerse en los meses siguientes al seminario, lo que permite observar con mayor perspectiva algunos de los procesos analizados en su despliegue más pleno.

Gerardo Caetano
Abril 2010



La crisis mundial y sus impactos políticos en América del Sur

Gerardo Caetano¹

Los diversos relatos sobre los que se sustenta toda construcción democrática adquieren siempre una importancia central a la hora de evaluar sus fortalezas y sus capacidades para enfrentar las coyunturas adversas y de cambio. En América Latina en general y en América del Sur en particular, luego de la visión triunfalista que siguió a la caída de las dictaduras de la «seguridad nacional» en los ochenta, en las últimas dos décadas ha avanzado la preocupación sobre la «calidad» y la «baja intensidad» de nuestras democracias, sobre la creciente endeblez de sus instituciones y autoridades, las consecuencias de la miseria de millones de seres humanos, el también fuerte distanciamiento crítico de los ciudadanos respecto a los partidos y a los políticos. Este «malestar», como veremos más adelante, ha estado en la base de cambios y giros políticos muy visibles en la región, en especial en América del Sur durante los últimos diez años, muchos de ellos identificados con el impulso de procesos de reforma constitucional en verdad «refundacionales».²

Sobre el telón de fondo de este giro político, que en sí mismo no ha estado exento de turbulencias y conflictos, desde el 2008 se ha sumado al contexto general de la región el impacto a distintos niveles de la crisis económica y financiera internacional más importante desde los años treinta, lo que ha abonado aún más un cuadro de inestabilidad y temores acrecidos. En un contexto de fuertes transformaciones de toda índole, en un escenario de auténtica «encrucijada institucional» como se verá en detalle más adelante, América Latina y el Caribe (ALC) recibieron el impacto de una severa crisis internacional, que venía a poner a prueba radical los cambios en curso a nivel de las ciudadanía del continente y la evolución de sus

1 Historiador y politólogo. Doctor en Historia. Coordinador del Observatorio Político, Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República. Director Académico del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Integrante del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Secretario Académico del Centro Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI). Investigador Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Docente de grado y de posgrado en el país y en el exterior. Autor de numerosas publicaciones en áreas de su especialidad.

2 Tal es el caso de los procesos de reforma constitucional de perfil «refundacional» impulsadas por los gobiernos de Rafael Correa en Ecuador y de Evo Morales en Bolivia y, en un sentido que creemos diferente en sus orígenes y apuestas, por el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela. En los dos primeros casos se postula y en ciertos aspectos se perfila —creemos— el proyecto de una refundación profunda del Estado y de una reinversión de la ciudadanía, más allá de los debates sobre sus contornos.

visiones acerca de la democracia y sus fundamentos. Focalizado principalmente sobre los escenarios políticos de los países de América del Sur³ y con el centro analítico radicado en la interpelación de un proceso de cambio político muy fragmentado, sometido además a la prueba del impacto de una crisis global, el texto que sigue se propone examinar algunas pistas de reflexión para debatir sobre algunas exigencias e incertidumbres de una consolidación efectiva de la gobernabilidad democrática en el continente.

Algunas premisas conceptuales⁴

A pesar de la alarma que produjeron los acontecimientos vividos a propósito del golpe de Estado en Honduras en el 2009 y a los perfiles autoritarios y de confrontación que exhibe la situación política en distintos países latinoamericanos, no parece que se esté en los umbrales de una nueva era de dictaduras cívico-militares al estilo de las de los años setenta. Sí en cambio las preocupaciones se centran en la deriva autoritaria de varios gobiernos, en los embates polarizadores de oposiciones irreductibles, en situaciones de confrontación profunda e inestable y en la emergencia de formatos de lo que más de un autor ha llamado «democracias de baja intensidad» o «democracias inciertas». Desde luego, a una «democracia de baja intensidad» suele corresponder una «ciudadanía de baja intensidad». Para que la ciudadanía activa opere como sustento de la democracia, no sólo es necesario que prevalezcan y se reproduzcan los valores democráticos (la libertad, la justicia, la tolerancia, el pluralismo, la libertad de opinión en todas sus formas, el control del poder, etcétera) dentro de la comunidad, sino también que existan instituciones y reglas que permitan canalizar las demandas y propuestas de todos los ciudadanos, más allá de las diferencias sociales, étnicas, culturales o de otro tipo. Como se señalaba en el informe sobre el estado de la democracia en América Latina, presentado por el PNUD hace ya más de un lustro:

... aun en regiones donde el sistema legal tiene alcance, suele ser aplicado con sesgos discriminatorios contra varias minorías y también mayorías, tales como las mujeres,

3 En el texto que sigue, sin dejar de remitir a la globalidad de los procesos políticos de América Latina, se priorizará la consideración de los casos sudamericanos, conocidos más en profundidad por el autor.

4 Las consideraciones que siguen derivan de sendos proyectos de investigación que el suscrito coordinó en colaboración con Laura Gioscia, en el marco de las actividades del Área de Ciudadanía del Departamento de Ciencia Política, de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UDELAR). Se trata del proyecto de investigación «La reinención de la política» financiado en el marco del llamado a concurso de I + D de la Comisión Sectorial de Investigación Científica, (CSIC), UDELAR, agosto de 2002, y del proyecto «Valores y virtudes cívicas», también financiado en el marco del llamado a concurso de I + D de la CSIC, UDELAR, agosto de 2006. Muchas de las ideas que se manejan son tributarias también de la tesis doctoral de Laura Gioscia publicada bajo el título *Ciudadanía y diferencia*, Serie Tesis de Posgrado n.º 1, Instituto de Ciencia Política (ICP), FCS, Montevideo, 2004.

ciertas etnias y los pobres. Este sistema legal truncado genera lo que se ha llamado una ciudadanía de baja intensidad.⁵

Por definición, toda construcción democrática resulta inacabada e inacabable, vive en el cambio y a través del cambio. *Democratizar la democracia* constituye una tarea compleja, que con seguridad demandará en el corto plazo reformas políticas, institucionales, electorales y sociales, pero que también deberá enfatizar en las dimensiones del poder tal como este se ejerce a diferentes niveles de la sociedad, en la educación en principios democráticos de la ciudadanía, así como en la reafirmación y renovación de aspectos sustantivos de la cultura política. En otras palabras, a contramano de algunas propuestas simplistas, las demandas no se agotan en la apelación —a menudo retórica y sin correspondencia efectiva en la realidad— a mayores cauces de participación social, como vía de configuración de una «democracia participativa» que tendería paulatinamente a sustituir a la «democracia representativa» clásica, en una lógica de alternativa rígida sin posibilidades de síntesis superadoras. Por cierto que también se necesitan cambios estructurales más profundos y concretos, dentro de los cuales resulta imprescindible incluir propuestas (específicas y no meramente enunciativas) sobre cómo implementar una democracia inclusiva que a la vez pueda ser más efectivamente participativa y mejorar de modo simultáneo su calidad de representación.

Como es sabido, los debates académicos e ideológicos acerca de las definiciones y contenidos de la democracia, además de eternos, viven en estos tiempos una coyuntura especialmente agitada. Hoy enfrentamos un nuevo problema que ha dado en calificarse como el de la «confusión democrática»: bajo el rótulo prestigioso e incontrastable de la democracia se «hacen pasar» contenidos y prácticas muy poco democráticos, lo que redobla la exigencia de una mirada rigurosa y atenta, lejana por igual de la autocomplacencia conformista como del atajo catastrofista o la simple estafa retórica.

Teniendo en cuenta las dificultades y la indeseabilidad de cualquier posición absolutista en sociedades democráticas, a la hora de respetar la heterogeneidad interna que marcan las complejas y plurales sociedades de la América Latina contemporánea, no podemos aspirar a respuestas concluyentes ni mucho menos a recetas aplicables a tan distintos contextos. Lo que sí podemos promover es la renovación de espacios de discusión político-intelectual de proyección efectivamente regional, en los que, entre otras cuestiones, sea posible debatir de manera consistente y sin «dobletes» sobre ciertos «filtros conceptuales» ineludibles para la calificación de una democracia genuina, para precisar qué pertenece o no al ámbito de la política democrática, qué significa o no ser un ciudadano, cómo incorporar las dimensiones comunitarias y

5 PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Montevideo, PNUD, 2004, p. 63.

étnicas en las fraguas de sistemas políticos que legítimamente pueden reivindicar su condición plurinacional,⁶ analizar (en el respeto a la diversidad pero también desde el reconocimiento de la necesaria convergencia de principios irrenunciables) a qué democracia aspiramos, cómo es que han devenido las que son a través de los avatares de nuestras historias y cómo pueden llegar a ser.

Es cierto que una cosa es cómo funciona de hecho una democracia particular y bien otra cómo deseamos que se estructure en la vida cotidiana. Las democracias varían con el tiempo, con las circunstancias históricas y hemos de convenir que la defensa de cualquier concepción, tanto de democracia como de ciudadanía, mueve no sólo justificaciones económicas, políticas e incluso psicológicas, sino también sociales y culturales. Significa en su dimensión más profunda la rediscusión de la legitimidad del poder y de su ejercicio concreto en el día a día. A su vez, una definición de ciudadanía no escapa a lo implícito —y explícito— del proceso histórico de su adquisición específica. Sin embargo, después de todo lo ocurrido en la región y en el mundo en los últimos veinticinco años, los usos conceptuales de la voz *democracia* requieren límites y alcances más precisos que en décadas anteriores.⁷

Esta exigencia renovada en el plano de las definiciones incorpora ciertas dimensiones clásicas del debate, pero no cabe duda que hoy resulta imprescindible la asunción de retos nuevos, de exigencias de renovación insoslayables, de cara a las consecuencias políticas de muchos de los cambios de las sociedades contemporáneas. En ese sentido, los índices definidores y operativos de una democracia enfrentan actualmente desafíos importantes y en ciertos aspectos inéditos. Los indicadores tradicionales de autores clásicos como Robert Dahl (derecho al voto, derecho a ser elegido, derecho a la competencia política, elecciones libres y justas, libertad de asociación, libertad de expresión, existencia de fuentes alternativas de información, solidez de las instituciones, sustentabilidad de las políticas públicas, etcétera), por ejemplo, en su aplicabilidad concreta a las condiciones de muchos países del planeta, más allá de su vigencia enfrentan también exigencias y dificultades renovadas. Lo mismo podría señalarse respecto a muchos otros autores e índices internacionales.⁸ Si resulta claro que en un continente como el de América Latina las definiciones procedimentales minimalistas (elecciones libres, sufragio universal, participación plena, libertades civiles) son necesarias pero a la vez insuficientes, la aplicabilidad y conceptualización de definiciones de democracia desde opciones ampliadas o maximalistas (que incorporan otros indicadores como las exigencias de que los gobernantes electos tengan poder efectivo para gobernar

6 Con todas sus contradicciones e imperfecciones, tales son los casos a nuestro juicio de Bolivia y Ecuador.

7 Una mera presentación de los principales enfoques teóricos e ideológicos que hoy confrontan —en la región y en el mundo— en los ámbitos académico y político en torno al tema de la democracia y de su resignificación en tiempos de crisis excede largamente los límites de este texto.

8 Aquí vale lo mismo que para la cita anterior.

o que existan ciertos niveles básicos de equidad socioeconómica y altos niveles de participación popular) también se ven interpeladas desde diversas perspectivas.

Adviértanse, por ejemplo, las dudas emergentes de un cuadro de análisis que aplique una regla de evaluación rigurosa e independiente sobre la situación de todos y cada uno de los actuales gobiernos de América Latina en general y de América del Sur, con relación a factores como los que integran la reseña que sigue: manipulación de leyes electorales, usos clientelísticos, presiones y acciones directas promovidas desde los entornos gobernantes, convocatorias electorales de dudosa constitucionalidad y de uso plebiscitario a favor de los proyectos oficialistas, impulso de proyectos de reforma constitucional signados por la coyuntura, restricciones a medios de comunicación opositores o manipulación directa o indirecta de medios afines, escrutinios cuestionables en las instancias electorales, peso de poderes fácticos y extraterritoriales, circuitos ilegales o ilegítimos de financiamiento de las acciones partidarias, restricciones a los sistemas públicos y privados de contralor, presiones sobre los poderes judiciales, la consideración efectiva de los procedimientos legales e institucionales, entre otros que podrían agregarse. Si a estos factores de perfil más «procedimental» le sumamos otros con proyección más socio-política (distorsiones profundas en el ejercicio de los derechos a partir de niveles especialmente graves de pobreza, indigencia y desigualdad; impacto de la violencia a distintos niveles como terrorismo de Estado, inseguridad ciudadana, narcotráfico, organizaciones delictivas de nivel macro; prácticas generalizadas de corrupción; desigualdades flagrantes en términos de poder; inseguridad jurídica; etcétera), con seguridad se podrá convenir en un panorama no homogéneo pero sí con preocupaciones severas y perfiles críticos respecto a la situación general y particular de las democracias del continente. En cualquier hipótesis, pocos podrán rechazar con fundamento que el impacto de la crisis viene a profundizar los fundamentos de un imperativo histórico en la región: la necesidad de *democratizar la democracia*.

El problema de la definición de la ciudadanía, central en estos renovados debates sobre el concepto político de democracia, no sólo refiere a los cambios sociales en sociedades democráticas sino que es también un problema histórico y antropológico.⁹ Para ello, si hemos de realizar una propuesta de democratización de nuestras democracias actuales, resulta imperativo antes que nada abrir espacios tanto para la crítica de nuestro quehacer sobre ésta, así como instancias de debate público que nos permitan hacernos cargo de las caras y contracaras de un sistema cívico siempre en transformación y sometido a fraguas interminables. Los debates y la reflexión sobre las cuestiones a atender en un proceso de democratización de

9 Ricard Zapata Barrero, «Hacia una teoría normativa de la ciudadanía democrática», en *Leviatán* 59, Madrid, p. 86.

estas proyecciones implican a la vez la discusión sobre qué valores democráticos se pretende preservar y promover. Y aquí, sin duda, nos encontraremos también frente a miradas a su vez diversas.

Desde nuestra perspectiva esto implica reconsiderar las configuraciones del poder, que ocurren no sólo a nivel de las especializaciones que recortan —cada cual a su modo— aspectos parciales de la realidad, sino a través de una efectiva redistribución del poder de las distintas elites y actores en juego, a sabiendas que este tipo de procesos se definen en el conjunto del sistema de relaciones y prácticas que articulan, constituyen y organizan las relaciones sociales en su conjunto. Cabe señalar que no es posible asumir que todos los elementos de un contexto están disponibles de una buena vez para ser utilizados en la comprensión de una democracia determinada. Sólo especificando y contextualizando es posible mostrar las conexiones entre estructuras, relaciones, procesos, ensamblajes de poder y diferentes registros de significación. Pero lo que aquí importa es brindar un panorama general de algunas cuestiones para realizar en otras instancias las especificaciones de cada registro señalado.

Todo esto se radicaliza en sus alcances y en sus exigencias analíticas cuando se estudia la (re)visión de ciudadanías en transformación, en el marco de democracias diversas dentro de un continente siempre heterogéneo y fragmentado. En especial esto se radicaliza cuando la región sudamericana experimenta los variados y profundos impactos de una crisis global que no nació en ninguno de sus países pero que, en mayor o menor medida, los impacta a todos con una profundidad inesperada. Contextualizar estas visiones en un panorama de crisis global como la que se encuentra en curso involucra muchas tareas, entre ellas la que apunta al esfuerzo de poner en claro los diversos elementos vinculantes de una constelación política dada. No resulta pertinente ni tal vez posible reducir la perspectiva sobre el poder al tema del Estado ni abogar solo por cuestiones procedimentales, arreglos institucionales y constitucionales, ya que de este modo pudiera pensarse que tanto el conflicto, como las luchas políticas y sociales, propias de cualquier democracia deseable y particularmente relevantes para entender lo que ocurre en las sociedades latinoamericanas actuales, quedarían excluidos en este contexto. Desde una perspectiva que entiende que la historia no tiene un propósito predeterminado ni mucho menos teleológico, al intentar iluminar el presente, desde este recorte, no se pretende clausurar en modo alguno la interpretación sobre nuestro pasado sino, por el contrario, se busca abrirlo en su contingencia más radical, habilitando siempre nuevas instancias de discusión sobre el mismo.

¿Qué democracia pretendemos democratizar? Como anotáramos, lo que habitualmente consideramos como «normalidad» democrática suele referirse, de modo general, al ejercicio de nuestro derecho al voto, de nuestras libertades, al normal funcionamiento de los tres poderes del Estado, etcétera. Estas cuestiones

suelen ser vistas como indicadores de nuestra estabilidad democrática, del logro de la institucionalización de nuestros derechos fundamentales. Sin embargo, esta «normalidad» encubre la enorme distancia que existe entre el ejercicio del voto y el ejercicio efectivo (real) de nuestros derechos ciudadanos. Encubre también lo que refiere a la aplicación eficiente de las normas de justicia y las posibilidades reales de fortalecimiento de una sociedad civil que logre organizar, expresar y sostener una ciudadanía democrática integral. ¿Cómo atender a un modelo de ciudadanía más diversificado y pluralista, basado en demandas de inclusión y de transformación de las comunidades políticas existentes, por parte de distintos grupos marginados en diferentes contextos culturales e históricos?

La organización política de la vida social resulta prioritaria en la agenda de una propuesta política progresista y esto se advierte de modo muy particular en los procesos contemporáneos en América del Sur. ¿Cuáles serían los modos de fortalecerla? ¿Qué elementos podemos encontrar en nuestras sociedades para lograr una revitalización democrática? ¿Cómo fomentar que las instituciones en vigencia atiendan al empoderamiento efectivo del ciudadano común y de sus organizaciones primarias, tanto en el conocimiento como en la viabilización del ejercicio real de sus derechos, instalados además en esa intersección ineludible entre comunidad y persona que resulta tan central en muchos países latinoamericanos? ¿Cómo profundizar de acuerdo a las exigencias de marginalidades ancestrales y en un contexto de crisis esa dimensión emergente de nuevas formas de «comunidades de ciudadanos»? ¿Cómo recombinar derechos y acciones sociales en el reconocimiento de esa acrecida pluralidad de identidades, intereses, autonomías y reivindicaciones que caracteriza a las ciudadanías del continente? ¿Cuáles son los vectores e instrumentos más idóneos para promover esos cambios? ¿Qué papel juegan las leyes y las Constituciones en un país democrático? ¿Hasta dónde es posible cambiar la política sin revisarlas? ¿Hasta dónde llegan nuestros derechos de inclusión? ¿Cómo se hace para que dejen de ser meramente formales? ¿Cuáles son nuestras instituciones de base a través de las cuales canalizar este tipo de propuestas? ¿Cuáles son en cada caso sus virtudes y sus peligros? Tal vez el registro del impacto en el continente de una crisis global, con sus múltiples efectos políticos, aporte posibilidades inesperadas para contribuir a responder con mayor consistencia varias de estas preguntas.

Hoy resulta claro que las instituciones del Estado y las instituciones políticas no aseguran por sí solas un buen gobierno democrático. La democracia se funda también en ciudadanos individuales y en la acción de colectivos muy diversos y cambiantes, de proyección social y política, pero también comunitaria, étnica, de género, religiosa. Para ser efectiva estas nuevas democracias han de proteger y comprometerse con el debate sobre los derechos, en la posibilidad de su ejercicio real y de sus responsabilidades inherentes. En este tipo de indagatorias cívicas y mucho más dentro de un contexto de transformación y de crisis global, se requiere

de la participación de organizaciones sociales y políticas de diversos orígenes y proyecciones, de acuerdo a las trayectorias y características diferentes de cada país. Esto involucra averiguar también en qué consiste la membresía de los ciudadanos con respecto a la amplia y cambiante red de nuestras instituciones en vigencia. El empoderamiento de nuestro ciudadano del siglo XXI pasa por la capacidad que tengan los agentes sociales y políticos para escuchar, atender y promover el interés y las actividades del ciudadano común, intentando salvar las distancias entre sus aspiraciones democráticas y los modos en los que estas se pueden ir completando adecuadamente. ¿Cómo hacerlo posible?

Las discusiones sobre el concepto de ciudadanía abarcan hoy todo el espectro político. Desde fines de los años ochenta, el concepto de ciudadanía se utiliza en debates teórico-políticos tan dispares como los que surgen de la reseña siguiente: los Estados de bienestar, gobernabilidad, recombinación de formas comunitarias y autonomía del sujeto individual, educación, libre expresión, rearticulación entre pluralismo cultural e igualdad política, fracaso en el apoyo voluntario de los individuos a políticas de medio ambiente, apatía de votantes, ágora mediática, entre otros muchos. Los estudios de los años setenta y ochenta se centraron fundamentalmente en problemas estructurales estatales restando importancia al ciudadano. Si bien en cualquier análisis de la ciudadanía el Estado es el mediador que equilibra lo legal con lo legítimo,¹⁰ no es posible omitir hoy que una adecuada concepción de la ciudadanía parece requerir un equilibrio entre derechos y responsabilidades, así como una toma de posición frente al controvertido tema de la participación democrática y su promoción. T. H. Marshall en su clásico *Citizenship and Social Class* de 1949, definía la ciudadanía en términos de posesión de derechos. Para Marshall cada uno debía de ser tratado como un miembro pleno en una sociedad de iguales. A nivel de la teoría, el concepto de ciudadanía está vinculado a las exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria. La ciudadanía se asocia a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con una comunidad particular. No se trata simplemente de un estatuto legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política. Los conceptos abstractos de «ciudadanía», «identidad» y «diferencia» son hoy tan familiares como triviales, como resultado de transformaciones políticas y culturales recientes a nivel global, que desafían tanto las nociones de universalidad y de agencia, como las tradiciones del liberalismo, del nacionalismo y del pluralismo.

La ciudadanía sugiere entonces una tensión permanente entre los diferentes componentes que articulan la identidad política y colectiva de los miembros de una sociedad democrática. Se trata de un concepto político con pretensiones de universalidad, que encarnan individuos particulares en una tensión que constituye

¹⁰ *Ibidem*, p. 88.

la arena de conflictos abiertos y latentes. Pertenencia y responsabilidad son caras de la misma moneda pero es claro que no alcanza con eso. Ya si pensamos en el proceso de globalización, en la pertenencia a aldeas o junglas globales, el sentido de desarraigo resulta bastante generalizado y por motivos diversos. Cuando lidiamos con el uso clásico de la ciudadanía, lo que juega un rol importante es el tema de las inclusiones y las exclusiones, un viejo problema que tiene nuevos giros con el aumento de la emancipación de grupos minoritarios, los ataques al Estado de bienestar y los problemas en torno a la marginalización. Y estas discusiones alcanzan una relevancia superlativa en torno al contexto de una América del Sur en la que el impacto previsible de la crisis apunta, como veremos, a una desaceleración en el combate a la pobreza y a una más difícil promoción de políticas redistributivas cuya implementación es impostergable. De este modo el impacto de la crisis global se despliega sobre una América Latina en tránsito de cambios inciertos, con ciudadanías sensibilizadas sobre los tópicos de la democracia y de la democratización de sus respectivas sociedades políticas.

La crisis y sus impactos económicos y sociales sobre América Latina

A continuación y con la remisión permanente a los cuadros y gráficos que aparecen en el anexo,¹¹ se pasará una rápida revista a algunos de los principales impactos económicos y sociales de la crisis global sobre América Latina. En numerosos trabajos recientes¹² se converge en la identificación de varios de los principales indicadores que revelan el impacto profundo de la crisis en las economías de América Latina y el Caribe:

-
- 11 En el anexo se agrupan todos los cuadros y gráficos que contienen la información sobre los indicadores aludidos en este texto.
- 12 Para fundamentar las consideraciones de este subcapítulo se ha recurrido de manera particular a los siguientes trabajos: Francisco Rojas Aravena, «V Informe del Secretario. Documento preparado para el XXXII Consejo Superior de FLACSO». 2009 (mimeo.); Josette Altmann Borbón y Francisco Rojas Aravena, «Efectos sociales de la crisis financiera global en América Latina y el Caribe», Secretaría General de FLACSO-Programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe, AECID, 2009. Cfr. <www.flacso.org>; Alicia Bárcena (secretaria ejecutiva de CEPAL), «Las economías de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional». Montevideo, CEPAL, marzo de 2009. (*Power point*); Tobías Roy (representante residente en Asunción del FMI), «La crisis económica mundial. Causas y el impacto sobre América Latina». (*Power point* presentado en el seminario organizado por CEFIR sobre el tema «La región frente a la crisis mundial. Impactos y nuevas respuestas», 8 y 9 de junio de 2009); José Rivera Banuet (secretario permanente del SELA), «América Latina y el Caribe ante la crisis económica mundial». (*Power point* presentado en el mismo seminario citado en la referencia anterior); SEGIB, «América Latina ante la crisis financiera internacional», Montevideo, Centro de Información de la SEGIB, 2009; Felipe González (ed.), *Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis*, Madrid, Fundación Carolina, Siglo XXI, 2009. Fueron también consultadas las páginas *web* de la OIT, de CEPAL, del BM, de la OMC, del FMI, de ALADI, entre otras.

- se ha producido una muy importante desaceleración de las exportaciones de los países de la región;
- este proceso se ha agudizado por la caída y la inestabilidad del precio internacional de las *commodities*, lo que ha agravado el déficit de nuestras relaciones de intercambio, en un contexto de creciente primarización de la matriz exportadora de las economías de la región;
- todo esto ha generado una caída considerable en el producto bruto interno (PBI) de los países de la región, provocando la desaceleración del crecimiento primero y la recesión (con algunas excepciones) después, lo que resulta más inquietante pues interrumpe un ciclo de casi un lustro de incremento sostenido;
- ha caído en forma contundente el volumen de las remesas, con consecuencias muy severas para varios países del continente que tienen una fuerte dependencia de las mismas para sus respectivos equilibrios;
- se ha confirmado una disminución de los flujos de la inversión extranjera directa (IED), que profundiza la tendencia decreciente de la participación de ALC en los flujos de IED mundial;
- se han reducido los ingresos por la vía de los dividendos obtenidos por la actividad turística;
- se ha confirmado un esperable incremento en las dificultades para el acceso al crédito externo, producto del aumento de su costo y de la menor disponibilidad de financiamiento a nivel internacional;
- se ha consolidado la tendencia decreciente en la participación de América Latina en los flujos de ayuda oficial al desarrollo.

Los analistas coinciden en que el impacto de la crisis en el continente ha sido mayor al que se esperaba en el 2008, pero también señalan que los países de la región en términos generales se encuentran en mejores condiciones para enfrentar sus retos. A más de un año del comienzo más sensible de su impacto y a la luz de lo ocurrido en ese tiempo, la mayoría de los analistas coincidía de todos modos hacia fines del 2009 que por el momento se trata de una «crisis bajo control».¹³

Entre los fundamentos para el señalamiento de una región mejor preparada para enfrentar la crisis, se destacaban las siguientes aseveraciones más o menos consensuadas:

- las políticas macroeconómicas prudentes que en los años anteriores fueron aplicadas en la mayoría de los países del continente fortalecen la posición de la región ante los embates de la crisis;¹⁴

13 En esta dirección resulta ilustrativa la lectura de los textos que integran la sección «Tema central» del último número del año 2009 de la revista *Nueva Sociedad*, precisamente bajo el título «Crisis bajo control. Efectos de la recesión mundial en América Latina». Cfr. *Nueva Sociedad* N.º 224, noviembre-diciembre 2009, Buenos Aires, Nueva Sociedad, FES, 2009, pp. 47 a 199.

14 José Antonio Ocampo da una versión diferente respecto a este punto: «... debe matizarse considerable-

- han aumentado de manera consistente también las reservas internacionales netas;
- ello ha permitido incluso a varios gobiernos latinoamericanos aplicar políticas anticíclicas ante los giros de contracción, amortiguando algunos de sus efectos;
- la deuda pública ha disminuido en forma considerable en la región, en el marco de renegociaciones que proyectan una mejoría general de su tramitación de cara a los próximos años;
- esto se traduce —aunque con diferencias importantes entre países— en una relación favorable entre los montos de la deuda externa de corto plazo y el nivel de las reservas internacionales;
- los niveles de exposición externa de los sistemas financieros latinoamericanos en relación con los mercados internacionales resulta relativamente baja;
- las tasas de inflación han permanecido en general estables en la región, favorecidas en algunos casos (Chile, Colombia, México, Perú, Brasil) por la adopción de políticas monetarias anticíclicas.

Pese a que estos mismos analistas advierten que esta situación de corte más bien favorable es promedial y que no todas las economías de la región comparten un mismo nivel de consistencia frente a la exposición externa, coinciden en destacar que, a pesar de que el ciclo expansivo del último lustro no volverá en el corto plazo, la mayoría de los países de ALC se encuentran mejor preparados que en el pasado para enfrentar los embates de esta crisis. Incluso alguno de ellos se atreve a pronosticar que la recuperación será más rápida en la región que en los países desarrollados. De todos modos, más allá de estos señalamientos auspiciosos, los analistas también coinciden en el destaque de varios efectos sociales negativos, de envergadura considerable:

- se ha producido un aumento casi inmediato en las tasas de desempleo general, con niveles particularmente graves en relación con el desempleo juvenil;
- a la caída del empleo se le suma un proceso de precarización y deterioro general en la calidad de los puestos de trabajo en el mercado laboral;
- los efectos de la crisis tienden a profundizar las asimetrías dentro del panorama social de ALC, tanto en lo que se relaciona con las diferencias notables entre países, así como entre sectores y actores distintos o en lo que hace a la desintegración territorial en el seno de las mismas sociedades nacionales;

mente la percepción de que la fortaleza de la región proviene de un cambio importante en la política macroeconómica durante los años de auge, que se expresaría en la alta prioridad otorgada a los equilibrios macroeconómicos. En realidad, tanto la política fiscal como la evolución del saldo en la cuenta corriente de la balanza de pagos siguieron mostrando en general un comportamiento procíclico». Cfr. José Antonio Ocampo, «La crisis económica global: impactos e implicaciones para América Latina», en *Nueva Sociedad*, n.º 224, o. cit., p. 62.

- luego de un ciclo favorable en términos de políticas y estrategias eficaces en la reducción de la pobreza y de la indigencia, resultan predecibles crecientes dificultades para el mantenimiento de estos procesos virtuosos, con las múltiples consecuencias de una discontinuidad en este plano;
- también resulta previsible un incremento en los niveles de desigualdad (ya de por sí de los más altos del planeta), con una mayor concentración del ingreso y la ampliación de la brecha social;
- por su parte, la crisis tiende a afectar con más fuerza a los sectores históricamente más vulnerables en ALC (mujeres, niños, jóvenes, pueblos originarios, afrodescendientes);
- resulta también previsible un incremento en los niveles de inseguridad ciudadana, de violencia y de conflictividad dentro de sociedades que ya presentan registros muy elevados y preocupantes en estos campos;
- el deterioro general de las condiciones sociales con seguridad incrementará el empuje de los fenómenos migratorios, tanto dentro como fuera de la región, en contextos nada favorables para un flujo «tranquilo» de este tipo de procesos a nivel internacional;
- en el mismo sentido, es de prever que se produzca una «sobredemanda» de políticas sociales activas en los reclamos al Estado, en un contexto de reducción del crecimiento económico que restringirá las disponibilidades para un gasto público incremental;
- es de esperar también un incremento de la conflictividad social en la perspectiva de la pugna entre sectores para evitar la caída de sus ingresos y condiciones de vida o para enfrentar un eventual incremento de la presión impositiva.

En este marco, otro centro del análisis ha apuntado a registrar cuáles han sido las principales orientaciones de las primeras respuestas que los gobiernos latinoamericanos han practicado frente a la crisis, a la vez que evaluar algunas recomendaciones en esa dirección de cara a las estrategias para afrontar los requerimientos de una salida positiva de esta coyuntura desafiante. Algunas de las visiones más reiteradas y apoyadas en este campo figuran en la siguiente reseña:

- la mayoría de las posturas converge en reivindicar propuestas de diálogo y concertación social para pactar políticas con niveles de acuerdo importante, para orientar agendas concretas de reactivación económica y de retorno al crecimiento;
- se propone una reformulación importante del rol del Estado, en términos de una mayor regulación de la actividad económica y de los mercados de capitales que ofrezca garantías de estabilidad sin asfixiar la rentabilidad privada, con la promoción de políticas inclusivas focalizadas en los sectores más vulnerables, en la defensa de una nueva red de producción sustentable y que

agregue valor a los rubros exportables, con intersecciones consistentes con las redes del conocimiento y la innovación;

- en materia de políticas económicas se tiende a promover políticas proactivas y anticíclicas, con sesgos redistributivos, dentro de las posibilidades efectivas de cada país, en especial en los campos de las políticas monetaria y financiera, fiscal, de rearticulación de políticas cambiarias y de comercio exterior, con estrategias específicas dirigidas a programas de vivienda, apoyo a pequeñas y medianas empresas (pymes), políticas sectoriales que interconecten con estímulos efectivos para la generación de empleo;
- en materia de políticas sociales, las mayores insistencias se dirigen a la necesidad de mantener los programas sociales de protección frente a la crisis, evitar por todos los medios posibles la contracción del gasto social (en especial en educación, salud y protección social a sectores vulnerables), recombinar con formas innovadoras medidas de corte universalista con políticas selectivas, desplegar nuevas políticas en materia migratoria que enfoquen el tema en su integralidad;
- se plantea un fuerte consenso respecto a que el impacto de la crisis en la región fortalece la centralidad de los procesos de integración regional, en procura de construir una agenda de concertación regional sobre temas estratégicos (infraestructura, energía, comercio, producción de alimentos, innovación en ciencia y tecnología, manejo integrado de recursos naturales, adopción de posiciones comunes en escenarios multilaterales), de administrar estrategias convergentes para acciones en materia de agenda externa acordada y proactiva, de administración de comercio intrarregional, de formulación de la nueva arquitectura financiera internacional.

Lejos de minimizar los efectos de la crisis global sobre la región, pero también distantes de visiones catastrofistas, muchos analistas tienden a coincidir en que desde ALC, una respuesta certera y profunda ante esta coyuntura desafiante de la crisis global, puede configurar una oportunidad para profundizar ciertas definiciones políticas estratégicas. Entre estas últimas destacan: la necesidad de renovar la voluntad política integracionista, bastante bloqueada en los últimos años; relanzar desde esa reafirmación integracionista estrategias audaces y viables en procura de iniciativas eficaces de reinsertión internacional; la promoción de acuerdos nacionales y regionales en la perspectiva de activar en clave política nuevos proyectos de desarrollo con visión más integral y estratégica, menos dependientes de las oscilaciones de los mercados internacionales; renovar compromisos y coaliciones para confirmar políticas de reintegración social, con reducción de la pobreza y de la indigencia pero también con opciones vigorosas en materia de lógicas redistributivas y de equidad; la reafirmación más contundente del camino democrático como vía excluyente para garantizar la gobernabilidad y los cambios sociales de signo positivo de los últimos años.

Por cierto que en muchos de estos rubros abundan los argumentos y fundamentos para establecer visiones escépticas con relación a que el impacto de la crisis pueda configurarse en la coyuntura más idónea para cambiar estilos y prácticas que, en circunstancias más «normales», se han orientado en perspectivas contrarias. Sin duda, los temas de los cambios a nivel de las prácticas y modelos de ciudadanía imperantes en la región y la trayectoria de las visiones en torno al tema de la democracia y su vínculo directo con la vigencia de los derechos humanos configuran aspectos centrales para interpelar el posible impacto de la actual crisis global en relación con los escenarios previsibles de la gobernabilidad democrática en la América Latina de los próximos años. Si como se pronostica, los efectos de la crisis por lo menos «desacelerarán» la efectividad de las políticas contra la pobreza y la indigencia en América Latina, sin duda que en ese núcleo radica el principal desafío para renovar la legitimación de las democracias y la optimización de sus resultados en el campo de los derechos humanos.

Perfiles del cuadro político sobre el que impacta la crisis en América Latina

Escenarios globales

Los países de América Latina han experimentado en las últimas dos décadas un proceso de expansión de la democracia. La región, al igual que otras áreas del mundo, han asistido a lo que algunos analistas políticos y académicos han denominado la «tercera ola» democrática. Tras la primera ola expansiva de la democracia, desatada por las revoluciones norteamericana y francesa, y la segunda ola de las primeras décadas del siglo XX, asistiríamos en las últimas décadas a un visible avance a escala mundial de las instituciones democráticas. La recuperación de la democracia y su posterior consolidación en varios países de América del Sur durante los años ochenta (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, etcétera), los procesos de pacificación en América Central y el derrumbe del llamado «socialismo real» en los países de Europa del Este hace poco más de diez años, abrieron un nuevo cauce en la expansión universal de las ideas y prácticas democráticas.

Si se compara el escenario latinoamericano de las décadas del cuarenta o cincuenta del siglo pasado —cuando sólo dos o tres países podían ser calificados como democráticos, incluso de acuerdo a estándares minimalistas— con el presente, resulta imposible no advertir el avance de las instituciones, los valores y los hábitos de la democracia. Asimismo, es posible apreciar en la región una clara, consistente y auspiciosa tendencia a la consolidación, por una parte, de los instrumentos vigentes en materia de integración política, y, por otra, a la construcción de nuevos gobiernos orientados a transformar (en el marco de fuertes restricciones internas) las tenden-

cias ultraliberales provenientes del llamado «Consenso de Washington» hacia orientaciones programáticas de un signo progresista, mucho más atentas a responder las demandas de la agenda social en términos generales.

En principio, entonces, más allá de matices, el balance que podemos realizar sobre la evolución política de la región en los últimos años resulta positivo y alentador: en primer lugar, por el retorno a la democracia luego del padecimiento de extendidos regímenes dictatoriales en países de larga tradición democrática como Chile y Uruguay; en segundo término, por la consolidación de la vida democrática en sistemas políticos de indiscutible gravitación continental como Argentina y Brasil, desde la superación de inestabilidades profundas y con el signo siempre alentador de rotaciones no traumáticas en el gobierno en el caso del segundo; en tercer lugar, por la incorporación al círculo democrático de otras sociedades que a lo largo del siglo XX vivieron siempre o casi siempre bajo regímenes autoritarios; finalmente, por la revitalización en unos casos o creación en otros de espacios de integración política regional o subregional, con una búsqueda acrecida para superar sus rasgos de «déficit democrático».

Desde luego, cuando afirmamos que la democracia ha ganado terreno en la región en los últimos decenios, nos referimos al avance de la democracia representativa, es decir, del sistema político en el que los ciudadanos eligen libremente a sus representantes (Poder Ejecutivo y parlamentarios) en elecciones competitivas. Resulta prácticamente imposible concebir la democracia en las sociedades contemporáneas (con millones de electores) sin la presencia de los partidos políticos, es decir, sin organizaciones estables —constituidas en torno a ideales políticos, programas de gobierno y legítimos intereses sociales— que buscan alcanzar el poder a través de procesos electorales. De hecho, las democracias más estables y desarrolladas del mundo, las que han logrado en mayor medida proteger los derechos humanos (civiles, políticos y sociales, por ejemplo, el acceso a la educación, la salud y el bienestar), suelen ser las que cuentan con partidos políticos sólidos, respaldados por la ciudadanía.

Ahora bien, si resulta prácticamente imposible concebir la democracia en la actualidad sin partidos políticos y otras organizaciones intermedias (sindicatos, movimientos sociales, movimientos indígenas, cámaras empresariales, organizaciones feministas, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación independientes, etcétera), también es cierto que la vida democrática se ve enriquecida cuando existen canales fluidos y operativos de participación ciudadana, canalizados ya sea a través de los diversos institutos de democracia directa clásicos (plebiscitos, referendos), hasta distintas instancias —formales e informales— de participación local o comunitaria.

Sin desconocer o minimizar el auspicioso avance de la democracia representativa en el continente, también se han podido registrar algunas señales inquietantes

en el panorama político regional. Las profundas crisis políticas e institucionales que algunos países de la región han padecido en los últimos años (quizás el caso más visible sea el de Argentina a fines del 2001) dan cuenta de la necesidad de vigilar en forma permanente el estado de salud de nuestras democracias, así como de construir y acordar instrumentos jurídicos de orden supranacional que permitan prevenir estas rupturas, garantizar el respeto de los derechos humanos desde una perspectiva integral y proteger, al mismo tiempo, la soberanía de los Estados y el derecho a la autodeterminación de los pueblos. Por otro lado, los sondeos o encuestas de opinión pública, como veremos más adelante, dan cuenta de una situación preocupante: en muchos países una porción significativa de la ciudadanía vacila en la credibilidad que le otorga a las instituciones democráticas, no se siente representada por los partidos políticos y evalúa críticamente el desempeño de los gobiernos e instituciones públicas (el Poder Ejecutivo, el Parlamento, el sistema judicial y los gobiernos locales). Por ejemplo, en Argentina el 46% de las personas mayores de 18 años decía estar satisfecha con el funcionamiento de la democracia en el año 2000; en el 2002, tras la crisis institucional de fines de 2001, sólo el 8% de los encuestados manifestó sentirse satisfecho con la democracia.¹⁵

Cabe destacar también que el avance de la democracia en el continente no ha permitido garantizar el respeto por los derechos humanos, en particular de las mujeres, los sectores más pobres y las minorías (los pueblos indígenas, los afrodescendientes, etcétera). Seguramente, una de las principales asignaturas pendientes de la democracia es la persistencia de altos niveles de pobreza, desigualdad económica y carencias en términos de desarrollo humano (desnutrición, falta de acceso a la salud y baja calidad e inequidad educativa), que han generado la circunstancia lamentable de que América Latina se haya convertido en estas últimas dos décadas en el continente más desigual del planeta. El derecho de los pueblos a la democracia también requiere de modo ineludible avances y consolidaciones efectivas en estos campos, de cara a la exigencia de millones de latinoamericanos que no pueden esperar.

A esta enumeración de deudas (como diría el filósofo político y jurista italiano Norberto Bobbio, «promesas incumplidas») que las democracias de la región aún no han saldado con sus pueblos, habría que adosar también algunos déficits de carácter político e institucional, a los que, por otra parte, no escapan tampoco las sociedades más desarrolladas: nos referimos por ejemplo a la persistencia de fenómenos de corrupción política y a la frecuente falta de transparencia en los aparatos estatales.

Como es bien sabido, la región en su conjunto y la mayoría de sus países por separado, con excepciones honrosas, exhiben algunas de las peores puntuaciones, en perspectiva comparada con otras áreas del mundo, en los índices que se aplican para

15 Fuente: <www.latinobarometro.org>

medir la corrupción.¹⁶ Este magro desempeño en materia de transparencia pública y gestión democrática ha conspirado, sin duda, contra la credibilidad y legitimidad de las instituciones políticas, lo cual a corto o mediano plazo puede redundar en crisis institucionales. Por otra parte, la generalización de una cultura de corrupción afecta al funcionamiento de la economía, en tanto los agentes económicos requieren parámetros claros, reglas inequívocas y estables para operar (invertir, producir y comerciar) en el mercado, con niveles mínimos de previsibilidad. Finalmente, la corrupción política y, más en general, la falta de respeto por la legalidad vigente, ambientan la aparición de la violencia social, lo que termina alimentando un círculo vicioso de inestabilidad y fragilidad democrática. Y todo ello termina afectando la vigencia efectiva de los derechos humanos, no sólo de los civiles y políticos sino en particular de los económicos, sociales y culturales.

Si como se ha señalado, la expansión de la democracia en el continente constituye un signo alentador de los tiempos que corren, el panorama político más actual no está pues libre de señales preocupantes y, en algunos casos, auténticamente alarmantes. Las diversas crisis que han atravesado varios países de la región en los últimos años, los avances aún insuficientes en materia social, los fenómenos de corrupción y la inseguridad física que afecta a importantes segmentos de la población en las grandes metrópolis y en las áreas rurales, los cuadros de polarización política y social, la dificultad en algunos casos creciente por vislumbrar y concretar un futuro mejor para nuestros países en lo que hace a su inserción competitiva en los nuevos contextos internacionales, la persistencia de países con evidentes síntomas de «malestar» con la política, dibujan un escenario en el que la afirmación de la democracia resulta una tarea de primer orden, faena por otra parte inacabada e inacabable.

En el Informe del PNUD del 2004 titulado *La democracia en América Latina*, entre otros datos extraordinariamente preocupantes, resulta imposible omitir la mención de algunos: «en el año 2003, vivían en la pobreza 225 millones de latinoamericanos, es decir el 43,9%, de los cuales 100 millones eran indigentes (19,4%)»; «El 10% más rico de la población percibe 30 veces el ingreso del más pobre», lo que convertía a América Latina en el continente más desigual del planeta. Por su parte, en el citado informe también se mencionaba esta tendencia de opinión pública:

En 2002 el 57% de las ciudadanas y los ciudadanos de América Latina prefería la democracia respecto a cualquier otro régimen. Sin embargo, de los que dicen preferir la democracia a otros regímenes, un 48,1% prefiere el desarrollo económico a la democracia y un 44,9% apoyaría un gobierno autoritario si éste resolviera los problemas económicos de su país (PNUD Encuesta, elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002).¹⁷

16 Cfr. al respecto las mediciones de los últimos años de Transparency Internacional.

17 PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD, 2004, 288 pp. Ver también PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, PNUD, 2004.

Estos últimos registros y datos han mejorado en el último lustro pero la recuperación, como vimos, por lo menos se «desacelerará» tras el impacto de la crisis global. Ello justifica la preocupación sobre la realidad política de las democracias contemporáneas del continente.

La complejidad y el sentido paradójico de ciertas tendencias políticas «nuevas» en el nuevo siglo

No por casualidad es posible apreciar, particularmente en la región sudamericana, una tendencia a la consolidación, por una parte, de varias experiencias en materia de integración política y económico-comercial, en cierto modo postuladas como alternativas ante los avasallamientos del formato unipolar y hegemónico de la globalización «realmente existente» de la última década del siglo XX. Por otro lado, se advierte el advenimiento creciente de nuevos gobiernos orientados a transformar (en el marco de restricciones internas y externas) las tendencias ultraliberales provenientes del llamado «Consenso de Washington», dominantes como fuente inspiradora de las políticas desplegadas en la región en los años noventa, para dirigirse hacia orientaciones más heterodoxas en materia de políticas sociales,¹⁸ en algunos casos con líneas programáticas de un signo «progresista», en otros con evoluciones inciertas de estilo más o menos «populista».¹⁹

Como se verá, todos estos procesos (que más de un autor ha calificado como propios de una «transición posneoliberal») tienen lugar en el marco de un amplio espectro de propuestas que no permiten una caracterización homogénea. Advértanse, por ejemplo, las diferencias entre las estrategias desplegadas por los gobiernos de Brasil, Chile (mientras gobernaron los cuatro presidentes de la Concertación) y Uruguay por una parte, con las impulsadas por Bolivia, Ecuador o Venezuela por el otro, con situaciones intermedias o erráticas como las de Argentina o Paraguay. La frecuente asimilación de estos ocho gobiernos sudamericanos de «nuevo tipo» con una orientación genérica «progresista» o de izquierda no puede en verdad ocultar el signo diverso de las políticas concretas de estos gobiernos en muchos planos, lo que no obsta para registrar también algunas convergencias. ¿El peso de estas últimas fundamenta la mención de un «giro a la izquierda» en el subcontinente? Desde varios

18 La heterodoxia que apareció en las políticas sociales no se ha visto casi en el campo de las políticas macroeconómicas. La mayoría de los nuevos gobiernos «progresistas» no variaron casi las políticas que en ese campo heredaron de sus antecesores.

19 El concepto de «populismo» suele utilizarse con mucha confusión y equívoco y con frecuente intencionalidad política descalificadora en relación con los procesos políticos latinoamericanos contemporáneos. Para precisar mejor los límites y alcances de la categoría, cfr. María Moira Mackinnon y Mario Alberto Petrone (comps.), *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta*, Buenos Aires, EUDEBA, 1999; y Francisco Panizza (comp.), *El populismo como espejo de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2009.

puntos de vista, como se verá más adelante, esta calificación resulta al menos discutible y exige una problematización conceptual.²⁰

Más allá de estas diferencias o matices en las políticas aplicadas, lo que sí existe en la región es un signo general de *cambio político en la diversidad*. Este proceso histórico se abrió en América del Sur con el advenimiento de gobiernos como los de Lula en Brasil (desde el 2002), los dos presididos en forma secuencial por Néstor Kirchner (2003-2007) y por Cristina Fernández de Kirchner (iniciado a fines del 2007) en Argentina, la apertura de un cuarto «turno» de la experiencia de la Concertación Democrática en Chile bajo la presidencia de Bachelet desde el 2005 (ciclo ahora interrumpido por el triunfo de Sebastián Piñera en enero del 2010), las oportunidades abiertas en el Uruguay a través de la victoria en primera vuelta en el 2004 de la izquierda unida en el Frente Amplio con el Presidente Tabaré Vázquez (desde marzo del 2005, ratificado por la victoria de José Mujica en el balotaje de noviembre de 2009), el triunfo —recientemente ratificado para un nuevo período en diciembre de 2009 por una mayoría electoral aún mayor— también en primera vuelta del Movimiento al Socialismo (MAS) bajo el liderazgo y la presidencia del dirigente indígena Evo Morales en Bolivia (desde el 2005), el gobierno del Presidente Rafael Correa en Ecuador (desde 2006) y el más reciente de Fernando Lugo en Paraguay, que asumió el 15 de agosto de 2008 el gobierno de ese país luego de más de 61 años de hegemonía ininterrumpida del Partido Colorado. También, pese a sus giros de perfil controvertido, la experiencia de gobierno de Hugo Chávez en Venezuela (a lo largo de más de una década iniciada en 1998), en particular en lo que hace a su rechazo al intervencionismo norteamericano y a su militancia integracionista «bolivariana» (pese a algunos rasgos controversiales, a los que se hará mención más adelante), refieren un continente que parece virar política e ideológicamente, siempre claro está, dentro de los márgenes estrechos de un contexto internacional que ha sido favorable en ciertos aspectos en los últimos años, pero que en la actualidad parece volverse más incierto y amenazante.

Resulta importante advertir que en el bienio 2009-2011, precisamente en el período de mayor impacto previsible de la crisis global, se abre en el continente un profuso ciclo de elecciones que puede variar de manera sustantiva el mapa político sudamericano y también latinoamericano. No resulta sostenible el fundamentar la irreversibilidad del cambio del signo ideológico de los gobiernos antes mencionados o su segura continuidad en los próximos años. En muchos de estos países, los procesos electorales se despliegan dentro de contextos de fuerte incertidumbre. Esta se da hasta en el caso de gobiernos populares y en buena medida exitosos al final de su mandato (como fue

20 Sobre el particular cfr.: José Natanson, *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*, Buenos Aires, Sudamericana, 2008; Emir Sader, *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*, Buenos Aires, Siglo XXI-CLACSO, 2009; entre otras publicaciones recientes.

el caso de Uruguay, en el que finalmente ganó en segunda vuelta el candidato oficialista José Mujica, o como son los casos de Chile, en el que el derechista Sebastián Piñera finalmente se impuso en el balotaje de enero del 2010, y Brasil, donde el también opositor José Serra todavía se mantiene al frente de las encuestas de cara a los comicios nacionales del año entrante), en los que no es seguro tampoco que los partidos de gobierno triunfen en las elecciones próximas, encajados en el impulso oficialista y continuista con relación a sus predecesores. Pero el cambio político y su perfil de fragmentación también se avizora en países como Colombia y Perú, con gobiernos de un signo ideológico diferente, en los que la sucesión de Álvaro Uribe (en el 2010) y de Alan García (en el 2011) presentan cuadros igualmente inciertos.

Las consecuencias persistentes del agotamiento de las «democracias limitadas» de los noventa

En algunas de estas experiencias, no en todas y esto configura un profundo desafío para las concepciones *progresistas* en la región, los nuevos gobiernos —desde su diversidad— han incorporado como uno de los ejes de su labor el tópico de la profundización democrática. Aunque de muy diversas formas y con contenidos disímiles, los gobiernos actuales de Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, por ejemplo, resultan ejemplos orientados —por cierto que bajo la polémica de sus respectivas oposiciones— a incorporar demandas en esa dirección. Por su parte, la tranquila transición vivida en Chile tras el triunfo de Piñera luego de dos décadas de gobierno concertacionista refiere un proceso de consolidación y estabilización democrática, enriquecido en este caso por la desdramatización de la rotación de coaliciones de partidos de signo ideológico diferente en el gobierno, fenómeno por muchos motivos saliente en la coyuntura actual del continente. El caso de la conflictiva Bolivia puede despertar discusiones en este punto, aunque a nuestro juicio, el gobierno de Evo Morales, más allá de errores y excesos, encarna una propuesta genuina y profunda de profundización democrática, desde la defensa y promoción de los derechos de la mayoría indígena, ancestralmente marginada y explotada en ese país.²¹ En cambio,

21 Con esta mención no se busca omitir o invisibilizar la conflictividad fuerte que ha caracterizado la coyuntura política boliviana de estos últimos años, en especial durante buena parte de la trayectoria de la Constituyente, cuyo proyecto resultó finalmente aprobado. Sin embargo, si se profundiza en la perspectiva histórica de esa sociedad mayoritariamente indígena, en el legado ancestral de la marginación política y social de esas poblaciones, en la estructura tradicionalmente injusta de esta nación andina, sin duda que pueden entenderse mejor y compartirse muchas de las propuestas de «reinención democrática» impulsadas por el actual gobierno del MAS presidido por Evo Morales. Asimismo, el conflicto entre ese intento y las aspiraciones autonomistas (¿secesionistas?) lideradas por las provincias poderosas de Santa Cruz y Tarija parece inevitable. Lo que debe esperarse (y ayudarse desde la acción de política exterior de los Estados sudamericanos, como sucedió con la reciente intervención de UNASUR) es que estas controversias puedan tramitarse en paz, sin esa violencia institucionalizada que tanto daño ha hecho a Bolivia en el pasado. La aplastante victoria de Evo Morales en los comicios del 6 de diciembre de 2009 configuran un espaldarazo decisivo del electorado boliviano al proyecto de «revolución democrática» impulsado por el MAS, que en el último año incorporó incluso en su agenda

también desde una perspectiva también opinable, en la Argentina de los Kirchner y en la experiencia interesante y controversial del Ecuador de Correa, sobreviven dudas severas respecto a este punto, mientras que sobre todo en la Venezuela de Chávez, este aspecto constituye uno de los *talones de Aquiles* de la experiencia «bolivariana», con restricción de derechos fundamentales, con signos evidentes de un estilo confrontativo, con una sociedad muy polarizada y con falta de consensos básicos para la credibilidad de las instituciones democráticas.

Debe advertirse de todos modos que los problemas políticos en estos países no empezaron con sus actuales gobiernos. Este señalamiento acerca de la fragilidad de la democracia venezolana, por ejemplo, advertido incluso por sectores y grupos de izquierda de ese país, debe necesariamente complementarse por el registro del descaecimiento político e institucional que precedió el advenimiento de Chávez al poder, a lo que debe sumarse el reconocimiento de actitudes de deslealtad institucional manifiesta por parte de varios de los partidos y sectores de la oposición, a menudo estimulados abiertamente por el gobierno norteamericano.

Por su parte, la Colombia de Álvaro Uribe y el Perú de Alan García, con signos ideológicos muy diferentes, tampoco proyectan situaciones de solidez en términos de cohesión democrática. Claro está que en un contexto de confrontación que heredó, Uribe también cedió a la tentación reeleccionista —finalmente frustrada por la confirmación de su impedimento constitucional— y a la extrema personalización de su experiencia de gobierno. Durante sus dos períodos Colombia no ha mejorado en forma efectiva la grave situación de violación a los derechos humanos en su país (lo que entre otras cosas, empantanó la aprobación en el Congreso norteamericano del TLC ya firmado) y ha terminado en una situación de aislamiento en el continente, tanto en sus contenciosos con sus vecinos como en su proyecto de instalación de bases con militares norteamericanos en territorio colombiano, iniciativa que ha despertado casi unánimes recelos en la región. Por su parte, el gobierno de García no ha logrado capitalizar políticamente los éxitos económicos del impulso previsible de los primeros momentos de aplicación del TLC con los Estados Unidos, al tiempo que su creciente impopularidad (que se ha acrecentado tras el impacto de la crisis global) y la conflictiva situación social peruana marcan fuertes dudas sobre el signo de la evolución política futura de ese país.

En este marco, en la última década han podido registrarse algunas señales más generales en el panorama político regional de América del Sur. Las profundas crisis políticas e institucionales que algunos países de la región han padecido en estos años dan cuenta de muchos fenómenos ya inocultables. Advirtamos algunos de ellos:

demandas de la oposición como la revisión del padrón electoral y la consideración del tema de las autonomías. Los años venideros serán fundamentales para evaluar la consistencia y profundidad de esos cambios, así como el signo inequívoco de su proclamada orientación democrática.

1. *Los formatos democráticos clásicos y sus actores tradicionales han deteriorado su legitimidad en varios países de la región y hoy presentan —en mayor o menor medida según los casos— insuficiencias claras para consolidar democracias nuevas y arraigadas en el continente.* Al tiempo que varios sistemas de partidos se han desplomado y han sido sustituidos por formaciones radicalmente nuevas (Venezuela, Bolivia, Ecuador), otros se revelan sumamente débiles o de rumbo incierto (Argentina, Perú, Colombia), mientras que en varias sociedades del continente emergen nuevos actores sociales y políticos de signo contestatario, en gran medida como rebelión inorgánica frente a las «democracias limitadas y de baja intensidad» de los años noventa. Como se ha anotado, en mucho de esos casos, las innovaciones políticas han encontrado su legitimación popular en tanto apuestas de renovación o profundización democrática, orientadas a incorporar la participación de grandes franjas de la población, desplazadas históricamente del ejercicio efectivo de la ciudadanía, del «derecho a tener derechos» como antes se ha señalado. En muchos casos, estos fenómenos novedosos se expresan a través de modalidades y liderazgos renovadores, en procura de dar voz a los «invisibles» ancestrales de los regímenes anteriores (indígenas, pobres, negros, mujeres, sectores marginados en general, etcétera) y a exigir el cumplimiento largamente postergado de sus legítimas demandas de justicia y de vigencia de derechos, tanto en materia política, económica, social como cultural. En otros casos, en cambio, se reitera el histórico *síndrome* latinoamericano de los liderazgos mesiánicos, con culto a la personalidad e identificación personalista del régimen.
2. *En la última década, un antinorteamericanismo profundo (entendido no como una ruptura frente al pueblo y a las instituciones de esa nación sino como un rechazo profundo a las prácticas contrarias al Derecho y a la Comunidad internacionales adoptadas en especial por la administración ultraderechista del Presidente Bush (h) en sus ocho años de mandato) se expandió en las sociedades del continente como hacía décadas no ocurría, impulsando nuevamente posturas de corte nacionalista y popular, a partir de discursos que hacían énfasis en la defensa de soberanías que se percibían agredidas y desconsideradas.* Es esta una tendencia que emerge consistente a nivel de la opinión pública de los países del continente, más allá de las estrategias y actitudes más diversas que sobre este particular han expresado los Presidentes. En este sentido, resulta muy contrastante el desempeño de mandatarios como Lula, Bachelet o Vázquez en relación con lo ocurrido con los ejemplos de Chávez, Correa o Evo Morales. Con el triunfo del demócrata Barack Obama en las elecciones norteamericanas del 4 de noviembre del 2008, resultado en general muy bien recibido en la región, se abrió un margen de expectativas a propósito de cambios positivos en el relacionamiento de los países sudamericanos con los Estados Unidos. Este sentimiento resultó fortalecido en los primeros meses del nuevo gobierno, por ejemplo tras el dis-

curso de Obama en la Cumbre de Trinidad y Tobago y a partir de algunas iniciativas graduales de cambio en las políticas frente al tema Cuba o en la crisis de Honduras. Sin embargo, esta expectativa ha decaído en forma ostensible en los últimos meses, ante acciones como la instalación de bases militares con efectivos norteamericanos en Colombia, ante su inoperancia en acelerar los cambios hacia el continente, así como también ante sus fracasos en concretar su declarado rumbo multilateralista (ostensibles, por ejemplo, en su pobre desempeño en la Cumbre de Copenhague). De todos modos, las políticas tradicionalmente proteccionistas de los demócratas, con seguridad reforzadas por el actual contexto de crisis financiera internacional, no auguran transformaciones radicales en el plano de acuerdos comerciales genuinos entre Estados Unidos y los países sudamericanos, ni siquiera en el formato de los TLC clásicos, cargados de agenda «OMC plus» y fuertemente condicionantes de los modelos de desarrollo.

3. *El consenso acrítico imperante en los noventa sobre las bondades poco menos que indiscutibles del recetario liberal ortodoxo, emanado de los organismos financieros internacionales, cada vez genera más críticas y rebeldías, incrementadas aún más luego del estallido de la actual crisis financiera internacional, con las múltiples evidencias que ha dejado respecto a las consecuencias negativas del dogmatismo desregulador del «capitalismo sin reglas y sin miedo» de las últimas décadas. Más allá de la fuerza y profundidad extendidas de estas visiones críticas, también debe advertirse que muchas de estas posturas resultan más consistentes desde los discursos de oposición y resistencia que en los contenidos mismos de las políticas implementadas desde el ejercicio del gobierno. En este sentido, resulta notorio que las alternativas presentadas por los gobiernos latinoamericanos antes referidas resultan —según los casos— más o menos sólidas y defendibles en términos de cambio efectivo o, en algunas experiencias, bastante retóricas y poco viables. Parece poco discutible el señalamiento sobre que los actuales contextos de crisis internacional constituyen —en especial para los gobiernos que invocan la bandera del cambio social— una coyuntura muy desafiante para aquilatar la consistencia efectiva de sus propuestas transformadoras, en especial con relación a políticas económicas y con modelos de desarrollo genuinamente alternativos, que no sólo logren éxitos en abatir la pobreza sino que también generen procesos arraigados de redistribución efectiva del ingreso. Como vimos, la coyuntura de la crisis global con sus impactos en la región refuerza la radicalidad de este auténtico test acerca de la profundidad del signo alternativo y del sustento efectivo de los modelos de desarrollo anunciados o en cursos de implementación por los gobiernos «progresistas».*

Las claves y posibilidades de este «nuevo orden posneoliberal» en la región se han traducido en efecto en cambios electorales y políticos tan espectaculares como impensables hace algunos años. La profundización del rechazo popular en

las sociedades latinoamericanas a la política exterior implementada por la administración Bush entre el 2001 y el 2009, la crítica creciente a las políticas «neoconservadoras» y a sus defensores en el subcontinente, así como la lentitud en los procesos de superación efectiva de los cuadros de pauperización, desigualdad, marginación y concentración del ingreso, constituyeron en efecto factores no únicos pero sí de los más decisivos para explicar el advenimiento de los cambios políticos anotados en la región.

Todos estos fenómenos también resultan factores desafiantes y problematizadores en tanto herencias «malditas» o contextos muy demandantes para medir los límites y alcances de la gestión de estos nuevos gobiernos de signo más progresista. En suma, los mismos factores que han estimulado su crecimiento electoral y su triunfo en las urnas tienden a interpelar la gestión de estas fuerzas políticas renovadoras, una vez que se transforman en gobierno y tienen que lidiar con realidades muchas veces dramáticas, que exigen transformaciones urgentes y profundas. El impacto de la crisis global en la región profundiza de manera radical estos desafíos aunque, como veremos más adelante, los gobiernos y los presidentes latinoamericanos que ascendieron al poder en los últimos años han gozado de muy altos índices de popularidad.

Es así que la América Latina que recibe el impacto de la crisis es un continente que en términos políticos revela profundos cambios que recrudecen la fragmentación y las asimetrías en la perspectiva de sus gobiernos y ciudadanías. También esto se advierte en las concepciones contrastadas que se verifican acerca de los modelos y prácticas concebidas como democráticas y como sustento de una gobernabilidad legítima. Más allá de retóricas, los procesos de reforma o «refundación» de los Estados latinoamericanos tampoco han podido avanzar de acuerdo a los requerimientos planteados y ello constituye un factor de bloqueo para la adopción de políticas innovadoras y eficaces, en especial en lógicas de promoción del cambio social, sometidas además al impacto restrictivo de la crisis. En ese marco, a partir también de la legítima presión de sociedades con largas historias de marginación y relanzadas en la última década a nuevas formas de protesta y movilización, no resulta aventurado augurar que es posible que las tensiones políticas aumenten en los países del continente y que esto genere situaciones de inestabilidad y polarización.

Ello no necesariamente debería resultar una preocupación para un proceso de *democratización de la democracia* en América del Sur. Si como creemos, democracia también significa hoy en el continente reempoderamiento social y político, mayor grado de involucramiento de las ciudadanías, nuevos espacios para la «agencia» (entendida como participación política genuina e idoneidad de los actores para impulsar los cambios), exigencia más radical de un orden fundado en la perspectiva de los derechos humanos, toda propuesta de democratización tiene que aportar formas nuevas de incorporación de los conflictos. En cualquier hipótesis, la consolidación

de la gobernabilidad democrática, que ya era un tema central en la agenda del continente previo al impacto de la crisis, no hace más que reforzarse en su centralidad en esta coyuntura. Asimismo, la crisis actual vuelve a confirmar que la estabilidad política y la solidez de las formas de gobierno democrático no son asuntos que los países puedan resolver a cabalidad desde caminos solitarios o aisladamente, refieren también la centralidad renovada de la dimensión de lo regional en toda la coyuntura. En esa perspectiva de análisis, con el foco puesto sobre un proceso de resignificación democrático que debe consolidarse y profundizarse en un contexto desafiante de crisis internacional, la consideración de las actuales estrategias de inserción internacional de los países sudamericanos puede convertirse también en otro observatorio privilegiado y complementario para el tema que nos ocupa.

Los dilemas actuales de la inserción internacional de América Latina: contextos e iniciativas, aprendizajes y exigencias

Por su parte, los contextos actuales en materia internacional no podrían ser más convergentes en la demanda de una acción sólida, a nivel nacional y regional, en materia de una renovada iniciativa de inserción mundial desde América del Sur. Los procesos y acontecimientos de auténtica proyección histórica que se vienen sucediendo a ritmo de vértigo demandan respuestas impostergables desde la región. Además del impacto ya aludido de la crisis financiera internacional, con sus múltiples consecuencias y su previsible secuela de cambios a nivel de la arquitectura institucional del sistema,²² cabe señalar otros elementos que también operan en esa dirección: el advenimiento de un escenario más multipolar, pero con la desventaja de una crisis aguda de los organismos e instancias multilaterales; cierto clima de incertidumbre general a nivel mundial, en el que a las especulaciones (con expectativas de cambio hasta ahora frustradas) tras el triunfo de Obama en las elecciones norteamericanas, se le suman los giros imprevistos de una Rusia refortalecida y con renovadas aspiraciones de liderazgo, una Unión Europea ampliada que entra en recesión y que se ve sacudida por la fuerte crisis de algunos de sus miembros (con Grecia como el caso paradigmático pero tal vez no el único), las incógnitas del rumbo que seguirán China y las otras economías fuertes de Asia, con un reclamo de mayor protagonismo y participación del grupo de países emergentes;

22 En la reunión del llamado «G 20 financiero», conformado por las 19 economías más fuertes del mundo más la Unión Europea como bloque, participaron Argentina, Brasil y México. Cabe referir que los cancilleres y presidentes de los bancos centrales de esos países y bloques se reunieron primero en Brasil antes de la Cumbre de Washington, celebrada a mediados de noviembre de 2008, en lo que significó una nueva ratificación del liderazgo internacional del gigante sudamericano y la confirmación de su condición de *global player*. El Presidente Lula impulsó de manera protagónica la elaboración de un documento en el que se plantearon cambios profundos en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial, se demandaron nuevos instrumentos de regulación y supervisión, a la vez que se exigió una mayor participación de los llamados países emergentes en los foros de decisión de la economía mundial.

pese a los reiterados anuncios en contrario, la ronda de Doha «se resiste a morir» y el aplazamiento de su conclusión enlentece y condiciona muy fuertemente otras negociaciones internacionales muy relevantes para la región;²³ se consolidan cambios importantes en distintas áreas de las relaciones internacionales como las de la cooperación, los retos del cambio climático, las migraciones, los derechos humanos, las posibilidades de aplicación efectiva de las convenciones multilaterales vinculadas con agendas de corte mundial, hasta el momento con resultados poco auspiciosos;²⁴ entre otros muchos.

Podría seguirse con una larga lista de procesos y acontecimientos similares pero todos ellos convergerían en el mismo punto: la renovación radical de los desafíos globales impone una reinserción internacional potente de la región y de sus países. Es también en ese contexto desafiante en el que hay que pesar los impactos de los avatares de las agendas y procesos nacionales en los países sudamericanos, sus procesos de *resignificación democrática*, así como la multiplicidad de las propuestas de integración y concertación política en el continente, con sus distintos formatos y alcances institucionales, ideológicos, comerciales y productivos.

Los giros de los procesos de integración actualmente en curso de implementación en América Latina no pueden descontextualizarse de lo acontecido durante el último tiempo en el panorama político regional. En primer lugar, tomando como ejemplo privilegiado lo ocurrido en el seno del MERCOSUR, parece ya evidente lo infértil de aferrarse a la invocación de la «afinidad ideológica» de los gobiernos de los Estados partes de un bloque como motor principal de una transformación positiva de los procesos de integración. Para profundizar sobre ese punto, habría que problematizar primero si realmente ha habido «un giro a la izquierda» en los gobiernos de la región y, en caso de aceptarlo, analizar con rigor cuáles son los límites y alcances de su contenido en materia de políticas específicas (indagando, por ejemplo, en los discernimientos necesarios entre izquierdas clásicas, «progresismos», movimientos nacional populares, etcétera). Asimismo, habría que advertir hasta qué punto el advenimiento de esos nuevos gobiernos en la región ha promovido (directa o indirectamente) o al menos ha coincidido con el retorno de intereses sectoriales, nacionalistas y políticos, la mayoría de ellos no muy proclives a apuestas y sobre todo a sacrificios prointegracionistas. Lo que ya resulta poco dis-

23 A este respecto resulta muy fuerte la vinculación del resultado final de Doha con la posibilidad de avances efectivos en la negociación de Acuerdos de Asociación entre los bloques y países latinoamericanos con la Unión Europea. Sin embargo, las opiniones divergen acerca de los efectos de esta circunstancia: mientras hay observadores y analistas que sostienen que la falta de acuerdo estimula las negociaciones birregionales, hay otros que sostienen la tesis contraria. Pese a todo, se insiste en las posibilidades de un relanzamiento de avance en la asociación entre América Latina y la Unión Europea aun en las actuales condiciones.

24 Los mínimos y muy insuficientes acuerdos obtenidos en la Cumbre de Copenhague sobre el tema crucial del cambio climático, celebrada en diciembre de 2009, constituyen un ejemplo por demás ilustrativo acerca de los fundamentos de este señalamiento.

cutible es la confirmación de que los procesos de integración no se consolidan sólo desde las «afinidades ideológicas» de los gobiernos que los promueven, sino que requieren también de la solidez de construcciones institucionales entre diferentes, circunstancia por otra parte inherente a una integración entre Estados democráticos, con previsibles alternancias de gobierno de diferente signo ideológico.

Otra nota insoslayable del panorama político regional tiene que ver con la persistencia de situaciones de inestabilidad política, con la continuidad de la crisis de los partidos y de las formas de la representación (de la mano del auge de movimientos, personalización de la política, desprestigio de los Parlamentos y de los partidos, etcétera), con la consolidación de muy fuertes cambios en los mapas nacionales y regionales de movimientos y actores sociales. A este cuadro político conflictivo y cambiante debe sumársele el mantenimiento —aunque con mejoras estimables en los últimos años— de desigualdades sociales inadmisibles, en un continente que sigue siendo uno de los más desiguales del planeta pero que entre 2003 y 2008 pudo ostentar niveles de crecimiento económico muy alto, de la mano de condiciones externas coyunturalmente favorables para la exportación de *commodities*. La crisis internacional, como vimos, ha frenado este ciclo de bonanza y crecimiento en el 2009, pero su impacto innegable en la región ha sido —por lo menos hasta este momento— menos profundo que lo esperado, por las razones ya anotadas.

En un marco que combina inseguridad interna con conflictos emergentes de diversa índole, con países que realizan gastos fortísimos en armamentos y con una presencia militar norteamericana crecientemente visible (sobre todo desde la reactivación de la IV Flota pero también desde antes), América Latina y el propio MERCOSUR ven multiplicarse los signos de su relativa marginalidad en ciertos escenarios del contexto internacional. Véanse a este respecto indicadores sobre el peso de la región en porcentajes del comercio mundial, PBI, flujos financieros, patentes aprobadas en los últimos treinta años, volumen de inversiones u otros datos similares y se advertirá con claridad esa situación.²⁵ Sin embargo, en términos de capacidad y eficiencia en la producción de alimentos agropecuarios, de posesión de recursos naturales estratégicos (en particular hídricos y energéticos), de riqueza en biodiversidad (aunque con perfiles de vulnerabilidad medio ambiental muy visibles), la situación resulta bien contrastante. En ese marco, las riquezas y potencialidades de las distintas cuencas y acuíferos de América del Sur, por ejemplo, lejos están de la marginalidad anotada y ya despiertan codicias externas varias.

25 Sobre la mayoría de estos indicadores se presentan gráficos y cuadros en el anexo.

Los procesos de integración actuales y su balance incierto

Con el telón de fondo de ese panorama político regional, la situación de los procesos de integración a nivel hemisférico, no sólo en América del Sur sino más ampliamente con relación a América Latina, provoca expresiones de desencanto o al menos de incertidumbre. Obsérvese a este respecto la enumeración de algunos procesos que se orientan en una de esas dos direcciones. La Comunidad Andina de Naciones (CAN) parece oscilar entre una lenta agonía o en reposicionarse con la asunción de flexibilidades que admitan «avances a dos velocidades» y «geometrías variables» a la hora de negociar con bloques o potencias extra zona.²⁶ Chile, por su parte, busca perfilarse como la usina sureña del proyecto de una «Liga del Pacífico» con proyección privilegiada hacia Asia y Estados Unidos, al tiempo que intenta (tal vez de manera más realista y pragmática) asociarse con Brasil en el impulso del proyecto de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR). El Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), más allá de las diferencias entre sus países miembros, parecen consolidar su inserción plena en la órbita norteamericana, al igual que lo que ocurre más específicamente con México. Pero esta América Latina tan cercana a la influencia de los Estados Unidos comienza a sentir las duras consecuencias de la ya instalada recesión norteamericana, de duración incierta.²⁷ Con el advenimiento tan acelerado —aunque hasta hoy inconcluso—²⁸ de Venezuela como socio pleno, el MERCOSUR se expande pero sin una profundización consistente, postergando una y otra vez la concreción de los objetivos de sus agendas y su anunciado (reiterado hasta el hartazgo) «relanzamiento». Tras el fracaso del proyecto ALCA, a partir de la postura asumida por los países del MERCOSUR y Venezuela (por entonces ajeno al bloque) durante la Cumbre de Mar del Plata de fines del 2005, la presencia norteamericana en la región parece

26 Tal parece ser la vía posible para mantener el bloque ante la manifiesta divergencia de caminos entre Ecuador y Bolivia frente a Colombia y Perú, reforzada especialmente ante temas como la firma de tratados de libre comercio con los Estados Unidos o de acuerdos de asociación bilaterales (por lo menos con relación al componente comercial) con la Unión Europea. La previsible aceptación de una flexibilidad que permita la coexistencia de posicionamientos internacionales tan diferentes parece ser hoy la fórmula más previsible a los efectos de evitar el estallido del bloque.

27 Obsérvese a este respecto el impacto previsible en esta dirección en México, con más del 85% de sus exportaciones radicadas en el mercado norteamericano y con más de 10 millones de emigrantes en territorio norteamericano. Adviértase que el Presidente Barack Obama habló en la campaña electoral de 2008 de reformular el NAFTA y el CAFTA, lo que de producirse sin duda arrojaría consecuencias muy duras en la región. Ya en estos momentos, existen muchos registros que evidencian descensos fuertes en el envío de remesas desde migrantes latinos en Estados Unidos a sus países de origen, lo que sin duda conmoverá las economías de estos últimos.

28 En diciembre de 2009, el Senado brasileño en una votación dividida (35 votos favorables y 27 contrarios) terminó de aprobar el Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR. Con la aprobación ya concretada por parte de Argentina y Uruguay, ahora sólo resta la decisión del Parlamento paraguayo, quien resolverá en marzo del 2010.

empero haberse consolidado con la expansión de los TLC bilaterales,²⁹ aun cuando la situación actual tiende a perfilar cambios de entidad en este campo a partir del triunfo demócrata en las elecciones legislativas norteamericanas de noviembre de 2006 (que le otorgó la mayoría en ambas Cámaras al Partido Demócrata, con sus conocidas tendencias proteccionistas). Esta situación se ha profundizado en sus alcances luego del triunfo de Obama y de la ampliación de la mayoría demócrata en el Congreso norteamericano ocurrida en las elecciones de noviembre de 2008. Por su parte, el proyecto de la UNASUR, piedra angular del proyecto continental de Itamaraty, pese a algunos aciertos iniciales de relevancia y a sus potencialidades efectivas en algunos planos,³⁰ no parece terminar de definir con claridad sus objetivos y proyecciones políticas y económicas.

Asimismo, vuelve a proliferar en la región una puja sorda en procura de posicionamientos de liderazgo y articulación de «ejes» (Brasil vs. México, el «factor» Venezuela y su proyecto *bolivariano* tan personalizado en la figura de Chávez, el «eje» ideológico Bolivia-Cuba-Ecuador-Nicaragua-Venezuela en el proyecto *ALBA*, el «eje» Brasilia-Buenos Aires-Caracas, la proyectada e incierta «Liga del Pacífico», etcétera). Por su parte, hay países que disputan la preferencia norteamericana en la región: Colombia (con la inquietante instalación de nuevas bases militares con fuerte presencia de efectivos estadounidenses), el nuevo Perú jugado a la estrategia de su flamante TLC con Estados Unidos, a los que podría sumarse ese Chile «posconcertación» que despunta tras el triunfo de Sebastián Piñera. La presencia internacional de América Latina, en especial a través de su protagonismo en el «G 20 plus» o de alguno de sus países (Brasil, México y Argentina) en el «G 20 financiero», que discute una nueva institucionalidad para el sistema financiero internacional tras la crisis, no termina de resignificar su necesario rol contestatario ante los poderosos (como en las Cumbres de Cancún o Lima) en la posibilidad de concreción de acuerdos positivos (en particular luego del persistente fracaso de la «Ronda de Doha» y en cómo ha quedado el maltrecho escenario de la OMC) a nivel de los ámbitos multilaterales o birregionales con la Unión Europea. Si es cada vez más visible que Brasil deviene un «actor global» poderoso, tampoco resulta consistente

29 Los Estados Unidos han firmado TLC con México, toda Centroamérica más República Dominicana, Chile, Perú y Colombia, en este último caso, con la aprobación pendiente del Congreso. Han rechazado esta alternativa todos los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), Venezuela, Bolivia y Ecuador. Este discernimiento, a partir de los contenidos específicos del formato norteamericano de TLC y de sus fuertes condicionamientos en varios temas, implica una diferencia sustancial en términos de estrategia de inserción internacional en el continente.

30 De esa manera puede reputarse su eficaz intervención, impulsada inicialmente por Chile y luego respaldada por Brasil y el resto de los países del continente, en ocasión del recrudecimiento de la crisis boliviana en 2008. El proyecto de la UNASUR, que sucedió con increíble celeridad al malogrado y efímero intento de la precedente Comunidad Sudamericana de Naciones, desde un comienzo parece haberse orientado a objetivos específicos como la concertación política, los proyectos de infraestructura común y de articulación energética, y el más controversial tema del llamado «Consejo de Defensa».

su soporte regional, necesario para la afirmación de su protagonismo mundial. De todos modos, este tema crucial —el de si la vocación global de Brasil requiere o no de un sólido afincamiento regional sudamericano— configura uno de los temas más relevantes de las cruciales elecciones brasileñas del 2010. Quien se perfila como el más seguro candidato de la oposición, el «tucano» José Serra,³¹ ha venido reiterando su convicción acerca de que Brasil necesita «desatarse» de la región.

En suma, más allá de los logros obtenidos, ciertas notas de desencanto o incertidumbre parecen dominar los balances en este punto, más allá de las apuestas activas en juego, algunas de las cuales pueden también encontrar proyecciones favorables en los próximos años.

¿Convergen los países sudamericanos en sus políticas exteriores?

Otra forma insoslayable de perfilar un panorama político general acerca de los procesos de integración y concertación política en la región deriva de la interrogación sobre la convergencia o no de las orientaciones de las políticas exteriores actuales de los gobiernos sudamericanos. En esa dirección, ¿pueden encontrarse evidencias sólidas acerca de la existencia de visiones estratégicas convergentes en la región? A nuestro juicio, cabe el señalamiento de fuertes dudas al respecto. Abonan esa visión la constatación acerca de que los partidos políticos, sobre todo los llamados «progresistas», han resultado mucho más integracionistas en la oposición que en el gobierno. Asimismo, al tiempo que persiste la fuerza prioritaria de los intereses de los Estados nacionales, se ponen de manifiesto de manera especial fuertes recelos en los gobiernos de la región en torno a apuestas de construcción de instituciones integracionistas o de articulación de políticas públicas de signo regional o supranacional. Al mismo tiempo que los procesos integracionistas en curso en el hemisferio demuestran dificultades visibles para abordar en conjunto su agenda externa (con particular perjuicio para los países pequeños de los diferentes bloques), que crecen las «tentaciones» bilateralistas desde el Norte y que persisten las dificultades de negociación favorable en los escenarios multilaterales, se vuelve evidente la dificultad para hacer converger de manera efectiva las estrategias comunes de política exterior, entre la reiteración de visiones tanto hegemónicas como provincianas, entre regionalismos «mesiánicos» y personalistas y «pragmatismos tácticos» sin estrategia. Como pruebas muy gráficas en esa dirección podrían citarse la presencia creciente del conflictivo Irán en la agenda externa de varios

31 José Serra, perteneciente al Partido Social Demócrata Brasileño (PSDB), el mismo del ex presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), se perfila como el candidato opositor con más chance para disputarle la presidencia al candidato oficialista (todavía no resuelto) en los comicios de 2010. Serra ya anteriormente fue candidato presidencial en el 2002, siendo derrotado en aquella oportunidad por Luiz Inácio Lula Da Silva, quien luego reiteraría su triunfo cuatro años después. Lula ha rechazado la posibilidad de impulsar una reforma constitucional que lo habilite a disputar un tercer mandato consecutivo.

países de la región, de la mano de una iniciativa muy fuerte del Presidente Chávez sobre este punto, que también abarca asociaciones privilegiadas con Rusia y Corea del Norte. Más allá de la invocada «desideologización necesaria del comercio» y de la exploración de perspectivas de diálogo internacional multipolares, cuesta no registrar —por lo menos— cierta perplejidad y desconcierto ante el énfasis dado en buena parte de América del Sur a esas apuestas.

En suma, aun con las limitaciones que impone una mirada global sobre un subcontinente tan heterogéneo como América del Sur, una hipótesis central podría apuntar —como vimos anteriormente— al señalamiento de que el *cambio en la fragmentación* configura uno de los rasgos más definitorios del panorama político actual desde ese observatorio referido de las estrategias de inserción internacional priorizadas en la región. Esto parece perfilarse tanto desde la consideración de los países en solitario, como desde la atención a los procesos de integración y de concertación política internacional en curso en la región. Esta constatación adquiere por su parte una relevancia especial de cara a un proceso de cambio político al que el impacto de la crisis parece empujar en sus claves más regionalistas.

En ese sentido, si resulta poco convincente la visión de quienes niegan la existencia de un cambio político de envergadura en el continente, también lo es la de aquellos que infieren un rumbo claro y homogéneo de esta inflexión de transformación política. En verdad, como vimos, son muchas las preguntas que se agolpan en torno al posible derrotero político de muchos países de América del Sur y del continente en su conjunto o de algunas de sus subregiones, como para «despacharlas» con la referencia genérica a una tendencia uniforme y con perfiles claros y determinados. Para decirlo de manera más sencilla, es necesario someter a «filtros conceptuales» más rigurosos la idea dominante del «giro a la izquierda» en América del Sur.³²

Para citar sólo algunas de esas preguntas difíciles que no admiten respuestas ni atajos perezosos: ¿Qué pasará en Cuba en los próximos años? ¿Cuál será el impacto de esa evolución en Centroamérica y en el resto del continente? ¿Cuáles serán los efectos del golpe de Estado en Honduras y de la resistencia del gobierno de Lobo que le ha seguido frente a la presión de la comunidad internacional? ¿Cuál es el futuro del proyecto *bolivariano* y de la propia Venezuela, más allá de Chávez incluso? La Colombia de Uribe, ahora bloqueado en su conversión a la «fiebre reeleccionista» y de cara a un proceso electoral de resultado incierto con relación a la elección de su sucesor, ¿encontrará finalmente una paz viable y una democracia respetuosa de los derechos humanos tras décadas de violencia? ¿El *otro camino* encarnado por Perú y Colombia,

32 Este tema ha provocado una extensa bibliografía reciente en América Latina. Para citar tan solo dos ejemplos valiosos, desde perspectivas y enfoques diversos, cfr. José Natanson, *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*, Buenos Aires, Sudamericana, 2008; Emir Sader, *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2009.

en cuanto a sus estrategias de inserción internacional con Estados Unidos y la Unión Europea, terminará afirmándose o se verá desbordado por la crisis actual? ¿Cómo dirimirá Ecuador las reformas y cambios encarnados en la experiencia del Presidente Correa? ¿Se ha agotado definitivamente la experiencia de la *Concertación Democrática* y del «modelo chileno» tras cuatro gobiernos sucesivos y la consolidación de visibles signos de agotamiento? ¿El triunfo de Piñera inaugura una nueva etapa o es apenas un intermedio necesario para la renovación del espacio de «centro-izquierda» en Chile? ¿Cómo se desarrollará el tramo final del segundo gobierno de Lula en Brasil y qué vendrá después? Tras la definición crucial de los comicios brasileños del 2010, ¿Brasil confirmará su apuesta sudamericana o variará hacia un protagonismo global más solitario y bilateralista? ¿Se confirmará ese sentido común reafirmado de que a la Argentina «sólo la puede gobernar el peronismo», aun después de la severa derrota electoral del kirchnerismo en las legislativas del 2009? ¿Emergerá un *neoperonismo* de contenido incierto o se está en los umbrales de una inflexión política fuerte y de destino no previsible en Argentina? ¿Cómo seguirá la «era progresista» en Uruguay, tras el significativo triunfo electoral de José Mujica? ¿Qué pasará con la experiencia singular —y ratificada con el muy fuerte respaldo electoral obtenido en los comicios de diciembre de 2009— del gobierno del MAS y de Evo Morales, en una Bolivia renovada pero también conflictiva? ¿El gobierno de Lugo abre de modo efectivo una nueva era democrática en Paraguay o sus debilidades se dirigen a una situación de inestabilidad política y tal vez hasta institucional? Y, más allá de los Estados nacionales, ¿cuál será el destino de los diferentes proyectos regionalistas en el continente? ¿Sudamérica, Latinoamérica, Iberoamérica o América a secas, tras el avance de los TLC bilaterales o de una (poco probable) iniciativa diferente de proyección continental del nuevo gobierno de Obama? ¿MERCOSUR o UNASUR? ¿O predominarán formatos flexibles de «regionalismo abierto», que habiliten membresías y compromisos múltiples y cada vez más laxos entre los Estados partes de los diferentes proyectos integracionistas?

Como ha sido dicho, demasiadas preguntas difíciles para afirmaciones tajantes y seguras. De allí que, en especial desde cualquier visión panorámica que se intente sobre el curso político futuro de América Latina en general y de América del Sur en particular, el señalamiento de las preguntas y la presentación de hipótesis que se hagan cargo del peso de las exigencias de la coyuntura signada por la magnitud de la crisis internacional resulte un camino analítico más fecundo. En un artículo reciente, Luis Maira ensaya precisamente esa ruta de análisis tan justificada a nuestro juicio.³³

En ese texto que precisamente toma como título la pregunta crucial de *¿cómo afectará la crisis la integración regional?*, Maira termina su análisis manifestando su sorpresa

33 Luis Maira, «¿Cómo afectará la crisis la integración regional?», en *Nueva Sociedad* n.º 224, o. cit. pp. 144 a 163.

por la «evaluación insuficiente» y por la «limitada comprensión» que las elites intelectuales y gobernantes sudamericanos han tenido frente a la magnitud y las consecuencias de la crisis global. De manera especial, en su análisis enfatiza en «la escasa repercusión que este hecho ha tenido en el examen y las propuestas de las fuerzas progresistas de la región». Luego de resaltar el rol muy gravitante que las usinas del pensamiento neoconservador tuvieron en el ascenso de las fuerzas políticas de derecha en las últimas décadas, Maira advierte que con el cambio de ciclo nada similar ha ocurrido en el campo adversario, lo que a su juicio reviste mucha importancia a la hora de sustentar el arraigo de «una etapa posneoconservadora en la región». Luego de citar la conocida opinión de Wallerstein en el sentido de que así como el gobierno de Bush coadyuvó al cambio político progresista en la América del Sur de la última década, el gobierno de Obama puede paradójicamente ser funcional al «momento de la venganza de la derecha», Maira advierte sobre que un eventual «efecto pendular» muy bien puede ser favorecido por esta ausencia de pensamiento estratégico de los gobiernos y partidos que han protagonizado el cambio político de los últimos años en el subcontinente.

La pregunta es —concluye Maira— si todavía estamos a tiempo de corregir las fallas de caracterización de la crisis y recuperar la iniciativa política, poniendo el énfasis en aquellas ideas fuerza que la mayoría de los balances académicos o políticos señala. Los consensos de la hora actual son muy desfavorables para las visiones de derecha y proclives al pensamiento conservador. Se reconoce ahora que hay una mayor necesidad de política y un mayor espacio para hacerla. Cabe esperar, también, un creciente interés por los asuntos públicos. Se vuelve a apreciar como insustituible el papel del Estado en materia de regulación y dirección de la sociedad. Se hace evidente la urgencia de un control eficaz en el funcionamiento de las corporaciones y [...] la participación ciudadana en las decisiones más cruciales de las políticas gubernamentales. Lo que no se advierte aún son los proyectos nacionales y estrategias de desarrollo que den capacidad de respuesta a las fuerzas progresistas de América del Sur.³⁴

Las reflexiones de Maira vienen muy a cuento en torno al asunto de las posibilidades efectivas de un proceso exitoso de resignificación democrática en América del Sur que se dé en forma paralela al impacto de una crisis global como la actual. Con programas de mero pragmatismo, sin nuevas ideas sobre desarrollo o sin el coraje político de aplicarlas, más allá de su amplia diversidad, los nuevos gobiernos que han sido y son el principal sujeto del cambio político en curso en la región no aportarán en esa dirección. Más aun, corren el peligro de perder la oportunidad o, lo que tal vez sería más grave, de apostar en una dirección equivocada, contraria a los requerimientos de una profundización transformadora de signo genuinamente democrático.

34 *Ibidem*, p. 163.

Crisis, cambios políticos y nuevas ciudadanías en el continente

El «giro de época» y la «metamorfosis de la representación»

El impacto de la crisis global no hace más que confirmar que se vive en la región un verdadero «giro de época» y las formas de hacer política no han dejado de ser afectadas de manera radical. Por cierto que se trata de un fenómeno propio de la globalización y sus múltiples transformaciones, que no ha dejado región ni latitud del planeta ajena a la profundidad de los cambios en curso. Pero precisamente, la consideración de los impactos políticos de una crisis económica y financiera de proyección inculcablemente global invita a problematizar el concepto de globalización y sus alcances precisos en la región. Por ejemplo Renato Ortiz, un estudioso brasileño sobre estos temas, ha planteado en muchos de sus trabajos la necesaria distinción entre la mundialización de la cultura y la globalización de la economía, al tiempo que ha referido en su concepción de «modernidad-mundo» una advertencia importante: este mundo de la globalización en donde explota la reivindicación de lo diverso, muchas veces no es un mundo plural, con todo lo que esto implica, sino que es un mundo diverso, con identidades fuertemente asimétricas. En tal sentido, la exigencia de discernir y no confundir diversidad con pluralismo supone una primera pista interesante, en especial para el tema central que nos ocupa.³⁵

Martín Hopenhaym, por su parte, sociólogo chileno que ha transitado de modo renovador las intersecciones entre cultura, política, derechos y desarrollo, registra en muchos de sus últimos trabajos una multiplicidad de miradas posibles sobre el concepto de globalización. En esa dirección, reseña distintas perspectivas: una «mirada crítica» que tiende a postular que la globalización destruye la integración social y regional; una «mirada apocalíptica», desde la que se observa la globalización como un «*big bang* de imágenes», con un mundo que se contrae y en el que «lo virtual explota»; una «mirada posmoderna», desde la que se reconocería el surgimiento de un «mercado de imágenes» y de un nuevo «modelo de *software* cultural» que modifica en forma radical la vida cotidiana; una «mirada tribalista», con un fuerte contexto de exclusión en el marco de identidades frágiles, fugaces y móviles, un «nuevo panteísmo moderno sin dioses pero con mil energías»; una «mirada culturalista», desde la que se celebraría —muchas veces con ingenuidad— un encuentro con el otro, con la intersección que se vuelve accesible de miradas de culturas dispersas; y finalmente, otra mirada que podría sintetizarse en la visión de un «atrincheramiento reactivo», simulacro imposible pero que se vuelve atractivo para muchos. La tentación que supone ser seducidos por cada una de estas miradas tampoco ayuda a calificar los cam-

35 Cfr. Renato Ortiz, *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 1996.

bios políticos en curso en la región, en especial si cultivamos en exclusiva una de ellas o si caemos en el igualmente infértil camino del eclecticismo «ramplón».³⁶

El argentino mexicano Néstor García Canclini, sociólogo y antropólogo de la cultura, cuyos textos de las últimas décadas han removido tanto la reflexión sobre estos asuntos, en algunos de sus trabajos cuestiona la equivalencia entre globalización y homogeneización. Advierte sin embargo que ciertas visiones ingenuas en torno al renovado multiculturalismo devienen a menudo en cohonestar nuevas «máquinas estratificantes», al punto que previene con igual fuerza sobre los efectos de lo que llama una «homogeneización recesiva», que en América Latina promovería el intercambio cultural en el preciso momento en que los latinoamericanos producimos menos bienes culturales. Desde una invitación a pensar de modo diferente el desafío planteado, García Canclini nos previene acerca de ciertos cursos peligrosos: «atrincherarse en el fundamentalismo», limitarnos a «exportar el melodrama», aceptar la «hibridación tranquilizadora» de «insertarse en la cultura ecualizada y resistir un poco». Este mismo autor, en uno de sus textos más celebrados, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, advierte además sobre una relación fuerte entre el «repliegue hogareño» y «el descenso de formas públicas de ciudadanía», dos fenómenos por cierto característicos de estos tiempos de globalización.³⁷

Podrían agregarse otros autores y perspectivas analíticas pero ello no haría otra cosa que confirmar y profundizar la premisa inicial que suponía la necesidad de una visión renovada y más crítica en torno a la globalización como fenómeno histórico y a sus múltiples impactos en América Latina y el Caribe. Reseñemos algunos de ellos como simples titulares de fenómenos que afectan profundamente el quehacer político, en especial el ejercicio de la ciudadanía y sus vínculos con el ejercicio de los derechos humanos en la actualidad: la revolución mundial de las comunicaciones y de las tecnologías de la información; la emergencia consiguiente de un nuevo paradigma tecno-económico, con consecuencias impactantes en el plano de la organización social y en el de los derechos (desaparición de la clase obrera tradicional, crecimiento exponencial del sector servicios, disminución fuerte de la población que trabaja en agricultura, reformulación radical de los mapas de empresas y mercados, etcétera); emergencia de un nuevo tipo de «sociedad red» (como señala, entre otros, Manuel Castells), con fórmulas alternativas de vínculos y diferenciación; modificaciones en el campo de lo que concebimos como acción social o iniciativas públicas, muy unidas con la emergencia de nuevas fronteras entre lo público y lo privado; fuertes modificaciones en el plano de la llamada «nueva sub-

36 Cfr. Martín Hopenhaym, *Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 1994.

37 Además del texto ya citado, ver del mismo autor su obra ya clásica: *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Buenos Aires, Sudamericana, 1992.

jetividad» y en el plano de la vida cotidiana, con procesos de la envergadura de una resignificación profunda de la definición del género, una reestructuración radical de la familia, una relación diferente con el lugar del trabajo en el nuevo capitalismo; el «retorno de Dios» (o la «revancha de Dios», como dice más explícitamente el siempre polémico Samuel Huntington), impregnando las áreas más diversas de la vida personal u colectiva; entre otros muchos fenómenos que podrían citarse.

Todos estos fenómenos y procesos por cierto tienen un fuerte impacto en torno a las formas de cómo se concibe y practica actualmente la vida política democrática en la mayoría de los países sudamericanos. Incluso en aquellos en que las reivindicaciones ancestrales y los movimientos indígenas han sido principales protagonistas de los cambios políticos de la última década, estas visiones y significaciones diversas de la globalización se encuentran presentes, traducidas de maneras diversas y con efectos a veces ampliados en un contexto de crisis.

En este marco, si hay un fenómeno resaltante dentro de un cuadro de cambios amplios es el que ha dado en llamarse —por algunos autores como Manin y otros— el de la «metamorfosis de la representación». Aquellos principios fundacionales del concepto (elegibilidad de los gobernantes por los gobernantes, mantenimiento de márgenes de maniobra entre el representante con relación al representado, el espacio central de la deliberación como central en la construcción de las decisiones colectivas, etcétera) no es que desaparezcan pero deben resignificar muchos de sus contenidos y procedimientos ante transformaciones emergentes y vertiginosas (como el de la erosión de las esferas públicas tradicionales, la pluralización y complejización de las formas de acción ciudadana, el surgimiento de conceptos como los de «ciudadanía facultativa» o «secundaria», el reconocimiento más efectivo de la fuerte resistencia de las formas comunitarias ancestrales en sociedades pluriétnicas, las dificultades tan crecientes como visibles para representar el conflicto y los actores propios de las nuevas sociedades, al estilo de los «grupos intensos», los «no organizados», las generaciones distanciadas por intervalos psicológicos inéditos, etcétera).

Esta «metamorfosis de la representación» altera sin duda muchos de los cimientos de la vida democrática y de sus instituciones, provoca el territorio abonado para los llamados «procesos de reacción antipolítica» y el distanciamiento crítico de los ciudadanos frente a instituciones claves para las formas tradicionales de la representación, como son los partidos políticos o el Parlamento. También abre —y esto resulta particularmente visible en muchos sistemas políticos latinoamericanos— muchos espacios y posibilidades para el arraigo de nuevas formas políticas, sustento de ciudadanías y democracias «diferentes».

En esta misma dirección, en el plano más teórico correspondería revisar nuestras categorías en torno al papel de la política democrática y de sus instituciones con relación a los nuevos desafíos de la construcción de nueva ciudadanía, la resignificación efectiva de vías idóneas para la representación y la participación política en los

nuevos contextos, la consolidación de integración social y pluriétnica, la renovación del sustento del desarrollo desde una perspectiva de expansión de un enfoque de los derechos humanos. Todo este ambicioso programa teórico, por ejemplo, nos refiere a repensar el tópico de las identidades sociales, políticas y hasta étnicas, lejos de cualquier esencialismo, pero también haciéndonos cargo de las profundas transformaciones ocurridas en los últimos años y que tampoco estaban en la agenda de las visiones constructivistas más modernas.

El espacio disponible no nos permite más que reseñar algunos titulares o temas relacionados con esta materia. Emergen en el subcontinente sudamericano nuevas formas de identificación social y política mucho más efímeras, más intercambiables, más móviles y hechas a la medida (*prêt à porter*), hasta *lights*. Varían también nuestras prácticas y nociones de espacio público, en relación además con mutaciones muy radicales de nuestra vida cotidiana. Por ejemplo, vivimos una reformulación muy radical de nuestra relación con el tiempo, esa coexistencia difícil de «múltiples relojes» que es un hecho cultural fortísimo (con consecuencias políticas de gran relevancia que a menudo pasan desapercibidas) y que afecta las fronteras de inclusión y exclusión en nuestras sociedades, con sus múltiples ritmos. Y además vivimos sociedades en donde ha cambiado la valoración social del tiempo: antes, quien estaba del lado de los incluidos tenía todo el tiempo para perder, buscaba el ocio; hoy, quien está del lado de los incluidos, no tiene un minuto para perder, y toda la tecnología que compra la orienta para sobreactivar su energía. Muy otro es en cambio ese «tiempo viscoso» de los excluidos, para quienes un *e-mail*, un correo rápido, un teléfono celular, terminan constituyendo una metáfora perversa. Esta nueva «cultura de lo instantáneo», como la ha definido Michael Ignatieff, propone una temporalidad muy distinta para la integración política y el desarrollo social, en suma, para el ejercicio pleno de los derechos. Y vaya que la intersección a menudo conflictiva de distintas temporalidades es un asunto político de primer nivel en la agenda de las democracias y ciudadanías latinoamericanas contemporáneas.

También en el continente latinoamericano se ha erosionado profundamente la noción de lo público en el marco de la emergencia y consolidación de «sociedades de la desconfianza». Como estudiara hace ya varios años el inolvidable Norbert Lechner,³⁸ se han debilitado los contextos habituales de confianza, lo que promueve un incremento fuerte de nuestros miedos. La escuela, la empresa, el barrio, el partido político, el sindicato, la nación, y tantos otros espacios gregarios que aportaban confianza y sentido religante se han erosionado. Esa «fragilidad del nosotros» y su consiguiente afectación del vínculo social, siguiendo también a Lechner, provocan en franjas importantes de las poblaciones un repliegue ciudadano a la vida privada y a la familia, con el hogar transformado en una fortaleza sitiada y sobrecargada. La

38 Norbert Lechner, «Nuestros miedos» en *Estudios Sociales*, n.º 15, 1998, pp. 149 a 162.

crisis de la familia nuclear no ha sido acompañada por cambios correspondientes en el diseño de las políticas de ciudadanía y representación, tampoco por cierto en el plano de las políticas sociales o para la familia.³⁹

En el marco de estos nuevos contextos, obviamente ya no se puede pensar la ciudadanía y la democracia como soportes de la integración social y el desarrollo desde los viejos conceptos que hasta hace poco tiempo nos ayudaban a vivir, mucho más ante el reto de sociedades en que la «desincorporación» de fuertes sectores ha alterado de manera muy fuerte los niveles de «cohesión social» y las formas prácticas del ejercicio de los derechos. Sin retóricas ni visiones ingenuas, mucho más con el telón de fondo de los procesos de cambio de los últimos años y del impacto de la crisis actual, se debe asumir con radicalidad este desafío de renovación teórica porque en caso contrario se corre el riesgo de impulsar políticas supuestamente igualitarias que lo único que generan son nuevos circuitos de exclusión. Nunca como hoy, por ejemplo, las políticas culturales deben pensarse en tanto políticas sociales, al tiempo que también nunca resultó tan necesario el atender debidamente las bases culturales de cualquier desarrollo consistente y sostenido o el imperativo de dar prioridad efectiva a la vigencia concreta de los derechos económicos, sociales y culturales como inherentes a una práctica genuinamente democrática. Si se sigue con atención lo medular de las agendas políticas de la mayoría de los países del subcontinente, se advertirá que lo que se ha venido poniendo en discusión refiere cada vez más a temas de civilización, a formas de vivir, a los marcos más profundos de la vida individual y comunitaria. El impacto de la crisis global no hace más que amplificar la visibilidad de muchos de estos procesos. En puridad, el cambio político de la última década expresa en más de un sentido la visibilización y el estallido de muchas «revoluciones silenciosas» que fueron madurando en el pasado reciente.

Advirtamos también que construir política hoy, en el marco de sociedades en donde el Estado ya no puede lo que antes podía, implica evitar atajos perezosos, atajos simplistas. Aquí el tema, el gran tema, vuelve a ser qué Estado y qué instituciones públicas se quiere y se necesita. En esa perspectiva los asuntos se acumulan: cómo construir una política que no sea «estadocéntrica» pero que sostenga alternativas públicas consistentes frente a la eventualidad de un imperio incontestado de las lógicas del mercado; qué modelo de relación entre las instituciones políticas y la sociedad civil, entre democracia y derechos humanos, resulta el más fecundo para renovar las vías de comunicación, representación y participación en contextos tan cambiantes y azarosos; cómo se contribuye de la mejor manera a la construcción de espacios públicos no estatales y de instancias efectivas que corporicen la noción de «comunidades de ciudadanos»; cómo se transforma la vieja idea de estatización rígi-

39 Cfr. también Norbert Lechner, *Obras escogidas*, Santiago de Chile, Ediciones Lom, 2006, 592 pp.

da de lo público que tantas veces nos impidió pensar de manera más libre la política, la sociedad y la cultura, en suma, los vínculos ciudadanos más intensos y el ejercicio pleno de los derechos.

La encrucijada institucional en América del Sur

Desde hace años venimos insistiendo acerca de que no son pocos en verdad los factores que convergen a la hora de calificar de *encrucijada institucional* el proceso histórico que atraviesan los sistemas políticos latinoamericanos. Pasada la hora de la euforia triunfalista de la ola democratizadora que sucedió a las dictaduras de la «seguridad nacional» y de cara a los desafíos de muchos procesos de cambio político que han suscitado y aun provocan en algunos casos expectativas acrecidas (a menudo desmesuradas) en el seno de las sociedades del continente, a partir de la nueva interpelación abierta por el impacto de la crisis actual en la región, llega la hora de análisis más ponderados, que se hagan cargo —entre otras cosas— de indagar a propósito de este momento de auténtica reconstrucción institucional de nuestras democracias, con su amplio espectro de dilemas y debates en torno a nuevos campos de convicciones y valores que hacen a nuestra convivencia cívica. Los dramáticos sucesos ocurridos en muchos países latinoamericanos en los últimos años, la alarmante inestabilidad vivida en otros procesos, la persistencia de contextos de crisis social en vastas zonas del continente, las previsibles consecuencias políticas de la crisis global, etcétera, constituyen factores que coadyuvan a reafirmar los alcances de nuestro diagnóstico de entrada.

Muchos analistas de la política latinoamericana vienen coincidiendo en los últimos años —aunque desde distintas perspectivas— en este punto de partida. Norbert Lechner, por ejemplo, destacaba hace ya algunos años la compleja simultaneidad que se dio en América Latina entre los procesos de modernización económica (reformas liberales y adaptación a la globalización) y de democratización política (en sus dimensiones de configuración de legitimidad y conducción), procesos que discurrieron de modo paralelo pero con racionalidades diferentes, lo que dificultó y en algunos casos impidió su compatibilización efectiva. Guillermo O'Donnell, por su parte, ha enfatizado acerca de los peligros del avance del decisionismo (principalmente dentro de los formatos hiperpresidencialistas y personalistas que siguen en boga en la región) y de los procesos de *reacción antipolítica*, que cimentarían en el continente la expansión de «democracias delegativas» de incierto e inquietante futuro. A su vez, Marcelo Cavarozzi ha planteado la paradoja entre una orientación general en la región de estabilización democrática con deslegitimación de alternativas militaristas por un lado, junto con un proceso tendencial de pérdida de sentido de lo que efectivamente hace o puede hacer la política en nuestras sociedades, en el marco del deterioro visible de toda una concepción que él ha llamado «política estadocéntrica».

Las últimas dos décadas han resultado muy pródigas en contrastes en todo el continente: en los ochenta y en los noventa, al tiempo que caían las dictaduras militares y se producían en varios países experiencias importantes en la perspectiva de una reinstitucionalización democrática, luego de una fase de crecimiento y de transformaciones comenzó a generarse nuevamente una profunda crisis económica y social en la región, con consecuencias muchas veces devastadoras para los partidos gobernantes y aun para el funcionamiento de los sistemas partidarios y políticos en su conjunto. A ello se sumó un aceleramiento de vértigo en las transformaciones en la escena mundial, con efectos por lo general no directamente beneficiosos para los intereses de los países del continente. La refundación democrática en América Latina se desplegaba así a comienzos del siglo XXI en un contexto nutrido de dificultades y desafíos, muchos de los cuales readquieren proyección con la crisis actual y su impacto en la región. Todos estos fenómenos asociados al pasado reciente y a la coyuntura actual de América Latina vuelven a poner en el centro del debate lo que entendemos como la necesidad de atender de manera radical los requerimientos de una reinención de la ciudadanía y de la política en general, con su centro en la necesidad de encontrar un nuevo eje de vinculación entre la consolidación de las democracias y la profundización de la vigencia de los derechos humanos.

En los últimos años y a contramano del optimismo y de las expectativas generadas por el crecimiento económico y el advenimiento de un giro político novedoso en el continente, se han multiplicado algunas señales preocupantes sobre la «salud» de varios sistemas políticos latinoamericanos, que también se han traducido luego en bloqueos para la acción efectivamente transformadora de distintos gobiernos. Repasemos, a título de inventario indicativo y nada exhaustivo, algunas de esas señales más visibles: han ascendido a cargos de gobierno o a posiciones de expectabilidad política ante la opinión pública figuras sin experiencia política anterior, asociadas con frecuencia a mensajes mesiánicos o providencialistas; los partidos han perdido arraigo y se ven cada vez más desafiados en sus clásicas funciones de representación e intermediación social y política; en algunos casos se desgastan los arbitrajes electorales, mientras que en otros se despliegan formatos de «democracia plebiscitaria» con una sobreabundancia de actos electorales con lógicas crecientes de polarización; varios de los nuevos gobernantes buscan «saltarse» los caminos institucionales para así entablar relaciones más directas y «fluidas» con la opinión pública, confundiendo a esta con la ciudadanía, en el marco de la llamada «sondeodependencia»; los ciudadanos alternan la apatía con una alta volatilidad de opinión, aumentando los vaivenes en el valor otorgado al papel de las instituciones más tradicionales; las nuevas exigencias y demandas para la producción de políticas generales no encuentran respuestas adecuadas desde los partidos y el Estado; persisten fenómenos de corrupción, incluso en gobiernos liderados por fuerzas «progresistas» emergentes, lo que hiere en forma profunda las esperanzas populares, ansiosas de instituciones transpa-

rentes y de funcionarios honestos a cabalidad; se perfila una increíble escalada armamentista en Sudamérica, con el telón de fondo de «fronteras calientes» y conflictos bilaterales no fácilmente negociables;⁴⁰ entre otros muchos similares.

Aunque cabe advertir desde ya que la profundidad de los fenómenos señalados no es igual en toda América Latina y que también podrían reseñarse procesos de signo más auspicioso, sobreviven procesos efectivos de «reacción antipolítica», con una creciente popularidad en la opinión pública y aun en los círculos de las dirigencias políticas de varios países del continente. Esto último surge con mucha nitidez observando con cierta atención las estrategias desplegadas por algunas de las figuras «exitosas» de la política latinoamericana de años atrás: el «hacer política en contra de la política» (o como diría Bourdieu, «la política de la antipolítica»), comienza a ser un rasgo característico de ese nuevo tipo de políticos, generalmente provenientes de los medios de comunicación, de circuitos religiosos o de las propias Fuerzas Armadas, algunos de ellos con trayectorias precedentes que relativizan la hondura de su novedad. En contrapartida, también se producen procesos transformadores liderados por figuras que expresan de distintas formas —en casi todos los casos en formatos muy personalizados— los anhelos de sectores tradicionalmente marginados de los campos de decisión, al frente de coaliciones o de partidos de nuevo cuño, bajo el impulso de renovadas formas de movilización popular. En medio de la fragmentación y de las asimetrías que el impacto de la crisis contribuye a amplificar, el contraste histórico de procesos tan antitéticos alcanza un especial relieve.

En nuestra perspectiva de análisis, lo que evidencian todos estos procesos —entre otras cosas— es un contexto de cambio y modificación profunda de la matriz tradicional del «hacer política», en cuyo centro se destacan los problemas de la redefinición del concepto de democracia, la necesidad de un nuevo enfoque del ejercicio pleno de los derechos humanos desde el prisma exigente de la superación de la pobreza, la emergencia de nuevas dimensiones generales de la «ciudadanía», de la «comunidad» y de la «productividad política», de la mano de un pleito renovado en torno a la especialidad del rol de los partidos políticos, de los movimientos sociales y, de manera muy particular, de las intersecciones entre el Estado, el mercado y las «formas» comunitarias. El estudio profundo de estos temas (y del amplio espectro de cuestiones que cada uno de ellos involucra) amerita y aun exige abordajes de índole diversa: desde profundizaciones teóricas hasta investigaciones de política comparada, pasando por indagatorias más generales (diseñadas por tema o por región) o por análisis de casos que contribuyan a identificar referencias más concretas para interpelar las problemáticas o alternativas globales a ser analizadas.

40 Adviértase la escalada de conflictos bilaterales y fronterizos que en los últimos tiempos se han desatado o han despertado en ALC y en especial en el territorio sudamericano y se podrá ponderar la relevancia efectiva de este tema.

Las derivas de la opinión pública latinoamericana

Ciudadanos e instituciones, confiabilidad y legitimidad: algunos perfiles a partir de los datos de la secuencia 1996-2008 del Latinobarómetro

Si como tantas veces se ha dicho, no debe confundirse «opinión pública» con «ciudadanía», la evolución más volátil de la primera a lo largo de un período de tiempo considerable puede derivar en la gradual cristalización de visiones que, de un modo u otro, terminan encarnando en ese nivel más profundo de las ideas y prácticas predominantes en el comportamiento de los ciudadanos. En el contexto contemporáneo de América Latina, en sus *sociedades de la desconfianza* y en sus *ciudadanías del miedo*, el registro de la evolución en el tiempo de variables como la adhesión a los valores y prácticas de la democracia o el de la confiabilidad otorgada a las principales instituciones públicas y privadas, entre otras, se vuelven indicadores relevantes.

También importa sobremanera registrar las primeras señales efectivas de la crisis económica internacional en los giros de la opinión pública del continente. Para ello hemos decidido separar por un lado el análisis de la evolución de algunos indicadores del Latinobarómetro durante el período 1996-2008, de los registros emanados del Informe correspondiente al año 2009, en el que por primera vez de manera específica se pueden medir algunos efectos del impacto de la crisis.

En la evolución que presentan las mediciones del Latinobarómetro⁴¹ para el período 1996-2008 abundan constataciones significativas sobre muchos temas importantes en la perspectiva señalada. En lo que tiene que ver con diversos indicadores que refieren a la actitud predominante de los latinoamericanos en torno a los *valores y prácticas asociadas a la vigencia de la democracia*, pueden observarse algunas tendencias preocupantes. Durante ese período bajó promedialmente el grado de adhesión y apoyo al sistema democrático en la región (un 4% menos en 2008 que en 1996). Descendió también la calidad en la evaluación de sus desempeños. De acuerdo a las mediciones del *Informe 2008*, la percepción dominante entre los latinoamericanos (70%) era la de que «se gobierna no para la mayoría sino para los intereses de unos pocos». Si bien persistían en el continente valoraciones y actitudes positivas hacia la democracia como el mejor sistema político, también decrecían los porcentajes y adquirían magnitudes de apoyo relativamente altas ciertas versiones de la sabiduría convencional que resultan muy criticables desde un punto de vista más consistentemente democrático.

En segundo término, las mediciones del Latinobarómetro 1996-2008 revelaban la persistencia de una erosión preocupante de las críticas a las formas políticas autorita-

41 Cfr. Corporación Latinobarómetro, *Informe 2008*, Santiago de Chile, noviembre de 2008. (Banco de datos en línea <www.latinobarometro.org>)

rias y aun dictatoriales, en contraposición con un desencanto más o menos instalado respecto a las valoraciones sobre la democracia. La *relación democracia vs. autoritarismo-militarismo* arrojaba una evolución sorprendente, en especial si se tienen en cuenta las valoraciones que proyectaban estas comparaciones a la salida de las dictaduras de la seguridad nacional (cotejo sin duda bastante improcedente desde el punto de vista teórico y argumental). Un 53% de los encuestados manifestaba en 2008 que no le importaría el carácter «no democrático» de un gobierno si este resolvía los problemas económicos. Este guarismo debía conceptuarse como grave habida cuenta de que se producía luego de un lustro de continuo y fuerte crecimiento económico, con mejoría general de indicadores sociales y bajo el liderazgo de regímenes democráticos. De todos modos, en el continente permanecían de acuerdo al Latino-barómetro 2008 otras hipótesis de tolerancia respecto a gobiernos autoritarios y aun militaristas, las sociedades se mostraban más proclives a defender los valores de la seguridad y del orden sobre los de la libertad (tensión histórica que aparece desbalanceada en el continente ante los cuadros de inseguridad y violentismos desatados en los últimos tiempos).

Los *grados de satisfacción o insatisfacción con relación al funcionamiento de las instituciones* revelaban también contrastes significativos. Un 57% de los encuestados acompañaba la aseveración de que «no puede haber democracia sin Congreso nacional», al tiempo que un 32% manifestaba confianza en la acción del Parlamento, 5% más que en 1996 pero sobre todo 15% más que en el 2003, cuando se registró el mínimo histórico del período (17%). Sin embargo, si bien un 56% se manifestaba de acuerdo con la idea que «no puede haber democracia sin partidos», sólo un 30% evaluaba positivamente su trabajo y apenas un 21% expresaba confianza en ellos, apenas un 1% más que en 1996 pero también casi el doble del 2003, año que en el marco de la última crisis y de la recesión se llegó al mínimo de confianza en el período (11%).

En lo que refiere a la *intención o propensión a votar*, es de destacar que no se detectaban en el Informe 2008 descensos o variaciones preocupantes en cuanto a la expectativa que generan las elecciones en tanto instancia de cambio en el rumbo de los gobiernos y de sus políticas públicas. Si bien el 59% de los encuestados coincidía en que «lo más efectivo para cambiar las cosas es votar», la población se dividía por mitades en la respuesta sobre si votaría por un partido o no. De todos modos, la participación política por la vía de los partidos y las elecciones superaba muy claramente al reducido porcentaje de los encuestados (16%) que señalaba que «lo más efectivo para cambiar las cosas es participar en movimientos de protesta».

La pregunta acerca de cuánto podría impactar la crisis (ya vista como inminente en sus impactos sobre el continente en el 2008) en las evaluaciones de los latinoamericanos sobre la política en general y sobre la visión acerca de la democracia en particular, constituyó uno de los centros de análisis de la «sinóptica política» contenida en el Informe 2008 y cuya autoría perteneció a Daniel Zovatto, miembro

del Consejo Asesor Internacional del Latinobarómetro.⁴² A partir del señalamiento sobre la densidad del ciclo electoral 2009-2011 (durante el que se celebrarán 14 elecciones presidenciales en países de la región), Zovatto anticipaba que a diferencia del anterior *rally* electoral del bienio 2005-2006 (del que emergió una buena parte de los nuevos gobiernos de signo progresista en la región), sobre el bienio 2009-2011 habría de pesar a su juicio «un contexto económico adverso en el cual las presiones sociales serán mucho mayores». Luego de proponer que en la agenda de este nutrido cúmulo de contiendas electorales algunos de los principales temas dominantes serían «el papel del Estado y su relación con el mercado», «la delincuencia» y «la juventud», resaltaba tres preguntas a las que consideraba fundamentales en el desenlace de la nueva coyuntura: «¿Cómo se comportarán los llamados gobiernos populistas de la región? ¿Aumentarán los problemas de gobernabilidad y de inestabilidad política? ¿Cuál será la tendencia dominante del nuevo mapa político de América Latina?»⁴³

Con la pauta comparativa del impacto de crisis anteriores, pero advirtiendo el carácter incierto y en muchos aspectos inédito de la nueva crisis global, Zovatto problematizaba en más de una parte de su texto la relación entre las crisis económicas y la democracia. Si bien advertía que había venido aumentando de manera sostenida en el continente el interés y la participación políticas, que se evidenciaba también un incremento en «la actitud positiva hacia la política» y que el *Informe 2008* del Latinobarómetro mostraba «cómo América Latina está movilizadada como nunca antes», se mostraba cauteloso a la hora de proponer escenarios probables para los años siguientes.

¿Acaso —se preguntaba en una parte del informe— la nueva crisis que está en curso producirá otro desencanto con las instituciones o se trata de cambios que permanecerán? La diferencia con el período de la crisis asiática es que ahora hay gobiernos de alternancia en el poder que han sido elegidos por mayorías contundentes, presidentes que han sido reelectos por su buena gestión, y altos niveles de aprobación de gobierno en muchos países.⁴⁴

Con el telón de fondo de las primeras señales acerca del impacto de la crisis en la región latinoamericana, el análisis de los registros del *Informe 2008* y el seguimiento de algunas de las principales tendencias verificadas en el período 1996-2008, proponían una agenda bien sugerente, en especial de cara al despliegue de los procesos que emergerían en el 2009 y en el 2010. Al registro continuado en el período 1996-2008 de ciertas mediciones preocupantes con relación a tópicos cruciales como la actitud ante valores y prácticas democráticas, su cotejo ante pautas de signo autoritario, los grados de confianza y satisfacción frente al funcionamiento efectivo de

42 *Ibidem*, pp. 69 y ss.

43 *Ibidem*, p. 73.

44 *Ibidem*, p. 88.

las instituciones, el *Informe 2008* del Latinobarómetro anticipaba varios aspectos en torno a la problemática de la intersección entre crisis económica, consolidación democrática y vigencia de los derechos humanos. De cara a la inminencia del «rally electoral» 2009-2011 y ante la evidencia de que la crisis no pasaría de largo en la región pero tampoco tendría los efectos devastadores de otras veces, se dejaba planteada una agenda de temas y preguntas en verdad sugerentes.

Algunas reflexiones iniciales a partir del *Informe 2009* del Latinobarómetro

Las expectativas generadas por el Informe del año anterior no fueron defraudadas en diciembre del 2009. Los registros y mediciones obtenidos presentaron en efecto algunos ejes de reflexión muy suscitadores. Ya los subtítulos que acompañaron la carátula del *Informe 2009* se encargaron de marcar un rumbo preciso para el análisis: «La democracia se afianza en tiempos de crisis. La percepción de progreso aumenta a pesar del golpe de Estado en Honduras, el virus AH1N1 y la crisis económica. América Latina aprecia más sus instituciones, sus presidentes, el mercado y está más satisfecha con su democracia. ¿La democracia está madura?»⁴⁵ La pregunta final, como se advertirá, no era nada retórica y apuntaba a uno de los matices más sustantivos de las mediciones presentadas y de su primer análisis.

El informe tomaba como temas centrales de su indagatoria sobre los giros de la opinión pública latinoamericana en el último año el golpe de Estado en Honduras, las amenazas sobre la estabilidad de la democracia y el registro de indicadores varios en torno a la misma, el impacto de la crisis mundial en lo político-electoral y en lo económico-social, entre otros. En la introducción se adelantaban algunas conclusiones generales que perfilaba el informe en su conjunto:

Las democracias latinoamericanas muestran crisis de representación, en primer lugar a través del hiperpresidencialismo, la fiebre reeleccionista y el desmedro de la confianza en las instituciones, así como la atomización del sistema de partidos en tantos países. [...] La Democracia en América Latina no sufre con la crisis económica como se había esperado. Veremos en este informe como los resultados de la crisis son positivos para la democracia, paradójicamente a pesar de los problemas de «la política». La actual crisis no es la crisis asiática que encontró a la región pobre y desprevenida. Esta crisis pilló a la región después de 5 años de crecimiento sin precedente, y con una ola de elecciones que había elegido a los gobernantes más populares de los últimos 30 años. Nunca tantos habían estado tan satisfechos con sus gobiernos como en los años 2006, 2007 y 2008. Con todo, la democracia no se consolida porque [...] hay reformas pendientes que no se pueden obviar. Las reformas emprendidas por países como Bolivia, muestran que se avanza en la percepción de democratización cuando las estructuras de la sociedad sufren modificaciones sustantivas que permiten el acceso a las oportunidades, la movilidad social, la igualdad ante la ley. [...] En resumen, a pesar del golpe (de Estado en Honduras) y a pesar de la crisis, América Latina es más democrática después de la crisis 2009, es más tolerante, es más feliz. Sólo resultados

45 Corporación Latinobarómetro, *Informe 2009*, Banco de datos en línea <www.latinbarometro.org>

positivos de un año en el cual no hay ningún motivo para celebrar. Las reformas que han tenido lugar en la región están empezando a mostrar sus frutos, ya que sin duda este fortalecimiento de la democracia a pesar de la crisis es un síntoma positivo.⁴⁶

En cuanto a las mediciones presentadas por el *Informe 2009*, algunas de las más importantes tuvieron que ver con el impacto del golpe de Estado en Honduras. Sobre ese particular, los principales registros fueron los siguientes: a) apenas un 24% de los latinoamericanos se mostró de acuerdo con el golpe, promedio dentro de un rango de opiniones en el que solamente República Dominicana evidenció un nivel alto de aprobación (un 44%), mientras que el resto (incluido Honduras) no superó un tercio de aceptación y en Argentina y Uruguay sólo un 9% de la población consultada lo aprobó; b) un 62% de los habitantes de la región desestimó la probabilidad de un golpe de Estado en sus propios países; c) aumentó a un 65% el conjunto de aquellos que expresaron que bajo ninguna circunstancia apoyarían a un gobierno militar; d) de todos modos, hubo porcentajes minoritarios pero considerables de expresiones de apoyo a actitudes claramente autoritarias (como acordar que «los militares remuevan al presidente si viola la Constitución» o que «cuando hay situación difícil está bien pasar por encima de las leyes»).

En sus conclusiones sobre este punto, el informe registraba el concepto de «Neodemocracias», adjudicándose a aquellos gobiernos latinoamericanos que a su juicio evidenciaban «grados de autoritarismo».

La amenaza autoritaria —se señalaba en un fragmento del informe— tiene dos versiones, por una parte están los golpes de Estado, como el caso de Honduras, pero por otra están lo que podríamos llamar «las neodemocracias», que avanzan lentamente hacia crecientes grados de autoritarismo. Estas se siguen llamando democracias, pero han derivado en un tipo híbrido de régimen político. Tal es el caso de Venezuela, donde importantes elementos de las democracias no están del todo presentes. [...] Las actitudes hacia la democracia en América Latina están inundadas de confusiones autoritarias, donde los ciudadanos combinan cosas que no se pueden combinar si se es democrático. No se puede rechazar a un gobierno militar a todo evento para dar la sensación de que se es democrático y sustituirlo por el poder total del presidente. ¿El autoritarismo presidencial es una forma de neo democracia, donde a los presidentes se les otorga el poder total, como sustitutos del sistema democrático?⁴⁷

En el registro de las mediciones acerca de distintos tópicos vinculados con la situación de la democracia en América Latina, el informe presenta en la mayoría de los casos indicadores mayoritariamente favorables, aun cuando persiste la interpe-lación acerca de la densidad y coherencia de lo que los encuestados entienden por democracia. En ese sentido, el 59% manifiesta su apoyo explícito a la democracia («la democracia es preferible a cualquiera otra forma de gobierno»), mientras que un 76% lo hace «por descarte-implícito» («la democracia puede tener problemas,

46 *Ibidem*, pp. 4 y 5.

47 *Ibidem*, pp. 10 y 15.

pero es el mejor sistema de gobierno».⁴⁸ Por otra parte, un 54% de los encuestados acuerda con la aseveración de que «los gobiernos democráticos están más preparados para enfrentar una crisis económica»,⁴⁹ un 46% prefiere la democracia al «desarrollo sin democracia»,⁵⁰ mientras continúa aumentando la manifestación de satisfacción con la democracia alcanzándose un 44% (con un sorprendente aumento de 7% respecto al año anterior).⁵¹

Frente a estos y otros indicadores mayormente favorables, se presentan otros registros preocupantes. Estos surgen en particular cuando al entrevistado se le pregunta en concreto sobre su acuerdo específico acerca de afirmaciones que hacen a principios democráticos más clásicos (como los ya señalados de necesidad de partidos políticos, apoyo al Parlamento, rechazo a los gobiernos autoritarios, libertad de expresión, realización de elecciones, etcétera), mientras que los porcentajes aumentan de modo exponencial si se le pregunta acerca de su postura genérica en torno a «la democracia».

Si se usa un indicador compuesto, donde se incluye la necesidad de partidos políticos, Parlamento, rechazo a los gobiernos autoritarios, apoyo a la democracia por encima de los otros tipos de régimen, la cantidad de personas que adhieren a la democracia no alcanza los dos dígitos en América Latina. Si se incluyen en el índice las elecciones, la libertad de expresión, aumentan los porcentajes. Si se buscan categorías más híbridas donde las personas tienen algunas actitudes correctas y otras incorrectas, se puede alcanzar hasta el 40% de la población. Por último, es desalentador saber que alrededor de un 40 a un 45% de la población de la región no logra tener actitudes democráticas en más de dos aspectos como los arriba definidos. [...] Si por el contrario no es el investigador el que «define» lo que tiene que ser democracia sino la gente con sus respuestas, entonces aumenta considerablemente la cantidad de demócratas.⁵²

En lo que se refiere a los impactos de la crisis en la opinión pública y sus valoraciones en torno a la política y la democracia, el informe también registra elementos importantes. A diferencia de lo ocurrido en el 2001, cuando la región se vio afectada por la crisis asiática y ello provocó una baja sensible en los índices de adhesión a la democracia y otros registros conexos, los datos del *Informe 2009* no confirman esa correspondencia ni permiten registrar un impacto negativo como consecuencia del primer despliegue de la crisis.

48 *Ibidem*, p. 22.

49 *Ibidem*, p. 23.

50 *Ibidem*, p. 29.

51 *Ibidem*, p. 36.

52 *Ibidem*, pp. 16 y 17. En el informe se reconocen los problemas teóricos que las ciencias sociales siempre han tenido para una definición consensuada de democracia. A partir de este reconocimiento y de sus fuertes implicaciones en las distintas mediciones, se señala que «los ciudadanos de los países gobernados por la izquierda califican mejor esa democracia (medida en una autoidentificación en una escala de 1 a 10) que los ciudadanos no gobernados por la izquierda». Ante este registro, los autores del informe concluyen: «Si lo que cada cual está comprendiendo por democracia está contaminado por la ideología y depende de la orientación del gobernante, entonces no es el funcionamiento de las instituciones lo que cuenta, ni los procedimientos o las normas, sino más bien la posición de los gobernantes». Cfr. *Ibidem*, p. 16.

Lo cierto es —según señala el informe— que el apoyo a la democracia supera en el año 2009 lo obtenido en el año 2006 (58%), alcanzando un 59%. El año 2006 fue el punto más alto de crecimiento económico que América Latina ha tenido en los últimos 40 años. En efecto, el apoyo a la democracia que baja a 54% en el año 2007, viene subiendo desde entonces a 57% en el 2008 para llegar al 59% en el año 2009. Es decir, el apoyo aumenta más en el año de decrecimiento económico, negándose la hipótesis de que el vaivén de la economía tiene impacto sobre el apoyo a la democracia. [...] Los latinoamericanos muestran con sus respuestas que el año 2008 fue menos bueno que el año 2009, al mismo tiempo que acusan la crisis denostando los problemas económicos y las desigualdades. No se trata entonces de una miopía o de una ilusión, sino más bien de consideración de otros aspectos en la evaluación del tipo de régimen.⁵³

Este marco de análisis aparece ratificado en otras mediciones: la afirmación acerca de que «en general el sistema económico funciona bien» en una democracia aumenta su nivel de acuerdo de un 50% en el 2003 a un 62% en el 2009; en los únicos dos países sudamericanos en los que creció el PBI en el 2009, Perú y Uruguay, se verifican sin embargo las posiciones más contrastantes en cuanto al porcentaje de satisfacción con la democracia, 22 y 79% respectivamente. En otro pasaje del informe, los analistas infieren que

los Presidentes son los grandes ganadores de esta crisis, ya que no sólo aumenta su valoración política como gobernantes, sino que también logran mejorar la percepción de la democracia en sus países. Esta crisis produce, por el contrario de lo esperado, efectos políticos positivos sobre el régimen democrático y los gobiernos. [...] No se produce alternancia de la izquierda a la derecha o viceversa por motivos económicos de la crisis como se suponía en un principio que podía suceder. Muy por el contrario, los cambios en los gobiernos no han sido por esa causa, sino por otras que tienen que ver con la situación (política más que económica) interna de cada país.⁵⁴

En su análisis específico titulado «Sinóptica política-electoral: la ola de elecciones 2009-2011», inserto en el informe, Daniel Zovatto, al igual que en el informe del año anterior, explora acerca de las posibles consecuencias del impacto de la crisis en los resultados del calendario electoral del bienio. Algunas de las principales tendencias que registra son las siguientes: reafirma su convicción sobre que el «giro a la izquierda» en la región es más «supuesto» que real; destaca que los impactos político electorales de la crisis no resultan homogéneos ni muchas veces previsibles; no advierte «la posibilidad de una reconfiguración radical del escenario político de la región», ya que si bien «las crisis económicas [...] benefician a la oposición, el gobierno puede mantenerse en el poder cuando tiene la habilidad y los recursos (sobre todo para llevar a cabo políticas anticíclicas) y transformar la crisis económica en oportunidad política»; finalmente, destaca al reeleccionismo como la «tendencia que viene cobrando cada vez mayor fuerza», lo que a su juicio no constituye «una buena noticia para la calidad de la democracia en nuestra región».⁵⁵

53 *Ibidem*, p. 18.

54 *Ibidem*, p. 83.

55 *Ibidem*, pp. 58 y 59.

Como se advierte, los vínculos e interrelaciones entre el impacto de la crisis económica internacional y la evolución de los procesos políticos, al menos en la percepción de la opinión pública predominante en América Latina, resultan mucho más complejos de lo esperado. No parece haber mucho espacio para determinismos economicistas, mientras que la densidad y las posibilidades de incidencia de la política emergen como muy ampliados.

La pregunta acerca de cómo entienden la democracia los latinoamericanos genera más de una perplejidad y muchas interrogantes. Entre hiperpresidencialismo y «fiebre reeleccionista», parece consolidarse un distanciamiento creciente —ya presente desde varios años atrás— entre las ideas clásicas de la teoría democrática liberal y el ambiente político-intelectual que parece estar definiendo las visiones y los usos que sobre la idea general de democracia tienden a prevalecer en la opinión pública de los latinoamericanos. Como señala Zovatto, «la continuidad democrática no ha estado en riesgo», a pesar de que «determinados países han visto aumentar la polarización, la conflictividad social y las tensiones políticas», mientras que «las instituciones mejoran mucho menos que los presidentes».⁵⁶ En suma, el principal impacto político de la crisis económica parece ser la mayor visibilización de procesos de cambio que ya estaban instalados desde bastante tiempo atrás en la región. Con muchas incertidumbres y escasas previsibilidades, por lo menos hasta ahora ese parece ser el panorama que también viene a confirmarse en las mediciones de opinión pública en la región.

56 *Ibíd.*

¿Democracias «inciertas» o «diferentes»? Ciudadanía y nuevas formas políticas: el «test» de la crisis de cara al próximo ciclo electoral

Los países de América Latina en general y de América del Sur en particular han experimentado en las últimas dos décadas un proceso de expansión de la democracia. La región, al igual que otras áreas del mundo, asiste a lo que algunos analistas políticos y académicos han denominado la «tercera ola» democrática. Tras la primera ola expansiva de la democracia, desatada por las revoluciones norteamericana y francesa, y la segunda ola de las primeras décadas del siglo XX, asistiríamos en las últimas décadas a un visible avance a escala mundial de las instituciones democráticas. Sin embargo, la actualidad de esta «tercera ola» democrática en el continente, con el agregado del impacto de la crisis global en curso, presenta —como hemos tratado de probar— desafíos inéditos y en algunos casos de dimensión histórica.

En toda esta coyuntura que converge en el ciclo electoral 2009-2011 se juega también otro «pleito» político de primera importancia para buena parte de los países latinoamericanos, que hace referencia a la evaluación de los cambios y transformaciones que pueden verificarse en ese nivel más profundo de las prácticas y modelos de ciudadanía predominantes, y en la reconceptualización democrática que ese tipo de procesos siempre comporta. En el marco de un «cambio de época» en el que en el mundo y en la región se producen mutaciones muy fuertes en el campo de la política, tanto con relación a su quehacer concreto como a sus dimensiones más teóricas y propiamente ideológicas, el foco orientado al registro de las nuevas formas del ejercicio de la ciudadanía se vuelve un observatorio privilegiado para medir los indicios y las evidencias de transformaciones en múltiples campos de la convivencia cívica. En esa dirección, nuestra hipótesis de trabajo es la de que el impacto de la crisis global sobre la evolución del próximo ciclo electoral 2009-2011, en América Latina y el Caribe en general y en América del Sur en particular, puede configurar un valioso «test» para explorar los límites y los alcances del proceso histórico de cambio de las formas políticas que atraviesa la política latinoamericana en este comienzo del siglo XXI. En ese marco de análisis, el cruce efectivo entre democracia, resignificación de los modelos de ciudadanía y vigencia de los derechos humanos deviene un tema especialmente relevante. Y en ello, el prisma interpelante de la pobreza, consolidado en su potencialidad de exigencia cívica tras un contexto de crisis global, se presenta como de consideración ineludible.

Pese a la marcada diversidad de sus sociedades y de sus sistemas políticos, pese a las múltiples fragmentaciones y asimetrías que presenta en la actualidad, a la mayoría de los países latinoamericanos les resulta muy difícil sentirse ajenos a los fenómenos enfatizados por autores como Isidoro Cheresky en lo que refiere al re-

gistro de profundas transformaciones políticas en ALC.⁵⁷ Aunque con sus tiempos y sus maneras, en las distintas sociedades del continente también se producen fenómenos que refieren a procesos de cambio profundo identificados con temas y enunciados como los siguientes: la emergencia de «democracias diferentes»; de «ciudadanías atomizadas y constantes», en las que se vislumbra una suerte de «estallido de oportunidades» para nuevos formatos de acción política, para la constitución de «identidades no plenamente constituidas», para la emergencia de «espacios públicos no presos de tramas de institucionalización»; tras el debilitamiento y la desagregación de los partidos tradicionales irrumpe con fuerza la controversia en torno a los «partidos de nuevo cuño», con modalidades organizacionales y pautas de interacción diferentes con otros actores (movimientos sociales, redes de opinión, etcétera); las elecciones replantean su significación «como promotoras de constitución de escenas con inducción de identidades»; el fenómeno de los liderazgos fuertes no sólo supone la profundización de procesos de «personalización de la política» sino que hace a esta última mucho más permeable y hasta vulnerable a «fenómenos de popularidad», de duración y de solidez muy diversas; en medio de procesos de creciente «subjetivación de la política»; el peso de los medios de comunicación se amplifica en la vida cívica dentro de redes de sociabilidad «más espontáneas y menos institucionalizadas»; se replantean perspectivas muy renovadoras en lo que refiere a la medición y el monitoreo de la vigencia de los derechos humanos;⁵⁸ entre otros que podrían citarse.

En ese contexto, autores como Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, entre otros, han desarrollado en trabajos recientes la idea de la expansión en el continente de formas de «representación contenciosa», fundamentalmente sociales y no políticas, episódicas y reiteradas, afincadas más en lo local y proyectadas a menudo a través de movilizaciones fuertemente personalizadas. Los conflictos sociales que tenderían a expresar estas formas de «representación contenciosa», proyectan por lo general demandas específicas sin alternativas globales ni inserciones claras en «proyectos alternativos».⁵⁹

Aunque resulta también difícil no advertir ciertas resistencias y sobrevivencias de las viejas matrices nacionales todavía influyentes en cada cultura política, ya no resul-

57 Cfr. entre otros textos de este autor: Isidoro Cheresky (comp.), *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2006; Isidoro Cheresky (comp.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Buenos Aires, Miño y Dávila editores, 2006; Isidoro Cheresky (comp.), *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Manantial, 2007; Isidoro Cheresky, *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social*, Buenos Aires, CLACSO-Manantial, 2008.

58 Cfr. sobre este particular IIDH, *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano*, San José de Costa Rica, ASDI-DANIDA-NMFA, 2007, 72 pp.

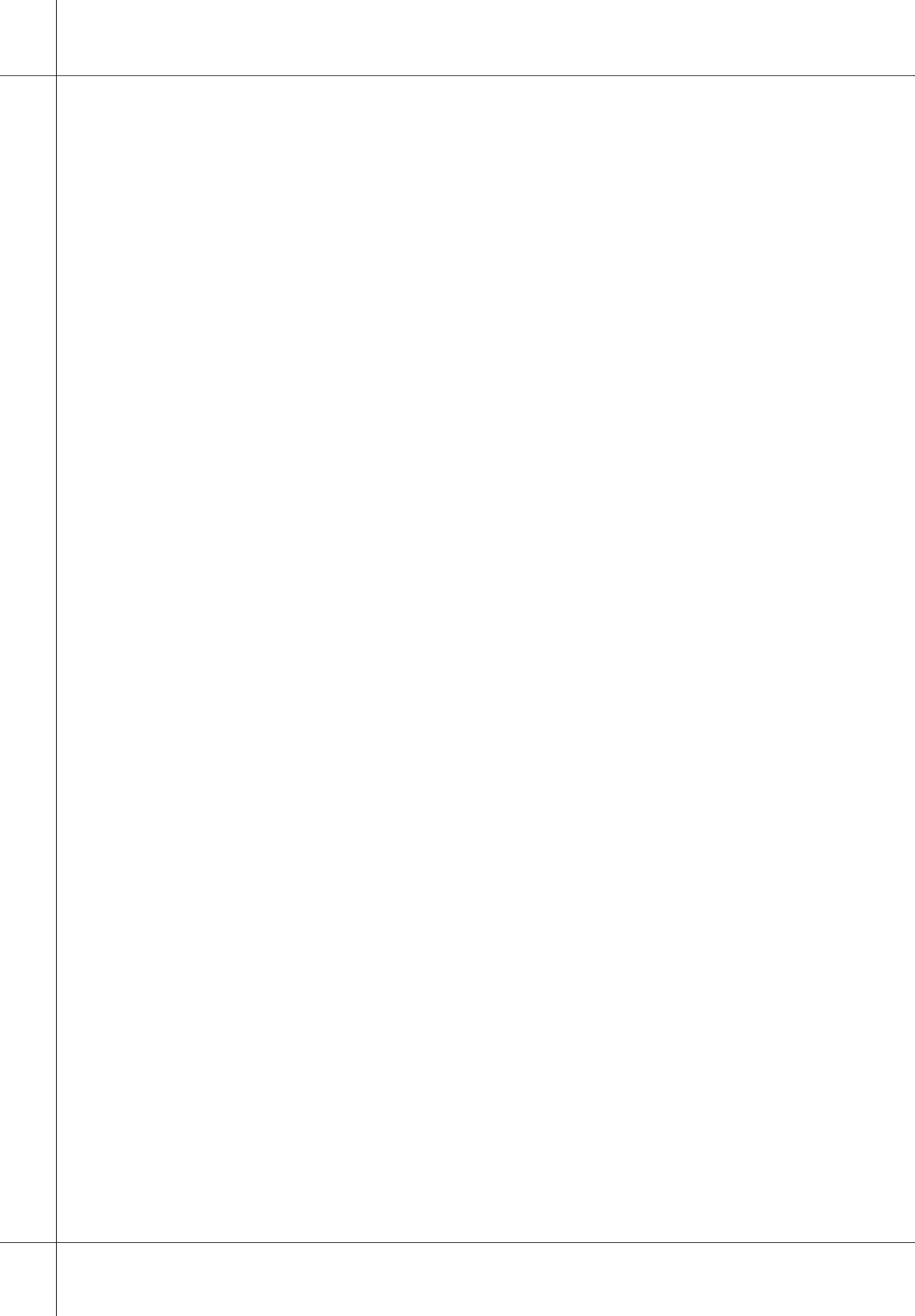
59 Cfr. Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, «Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo», en Cisma Raventós (comp.), *Innovación democrática en el Sur. Participación y representación en Asia, África y América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2009, pp. 31 y ss.

ta persuasivo ni fundamentable en términos empíricos la visión de procesos políticos casi incomparables en su pluralidad, sólo inteligibles desde abordajes nacionales y casuísticos. Tampoco se trata por cierto de postular un nuevo intento —a priori infértil— de homogeneizar la visión y caracterización de un proceso político abarcativo de todo el continente latinoamericano, tampoco viable con relación al subcontinente sudamericano. El marco general de la crisis global y de su impacto, así como la convergencia de ciertos procesos de cambio político que la precedieron y que pese a sus diferencias participan de un ciclo común, permite una lectura legítima sobre una inflexión histórica en la trayectoria de las democracias latinoamericanas.

En estos nuevos contextos de cambio político en el continente, el impacto de la crisis global y las formas de respuesta de la región ante la misma, como se ha señalado, pueden configurar un escenario especialmente propicio para la dilucidación de varios ejes de reflexión e interpretación de fuerte centralidad. Desde el campo más estrictamente político, la lista de asuntos sometidos a debate es muy amplia: la resignificación de las teorías y prácticas de la ciudadanía; la transformación de los usos públicos del concepto democracia; la rediscusión del rol del Estado, los partidos y los movimientos sociales; el papel de los liderazgos; los nuevos enfoques para reformular una teoría de los derechos humanos desde la asunción plena de la centralidad del eje de la pobreza; hasta una reedición del clásico tópico en América Latina de la «disputa constitucional del régimen», en el marco de los procesos de refundación institucional ya referidos; entre otros. Por su parte, desde el campo más netamente social, las cuestiones no son de menor complejidad: la reformulación de los actores; las nuevas formas de empoderamiento social; su entrecruzamiento con las políticas sociales; la emergencia de formas diferentes de constitución de identidades sociales; el debate en torno a los límites y alcances del «espacio público»; las claves novedosas de la representación, participación y agregación de grupos de interés; los límites y alcances de la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales; etcétera.

En suma, dentro de esos contextos inciertos que proyecta el impacto de la crisis en la región, las preguntas radicales que nutren la interpelación política más actual en la mayoría de los países latinoamericanos comienzan a sintonizar con la idea de un momento de inflexión conceptual en el cruce entre ciudadanía y democracia. ¿Qué partidos? ¿Qué sistema de partidos? ¿Qué tipo de liderazgos? ¿Qué nuevos espacios de participación? ¿Qué tipo de comunicación política es la prioritaria? ¿Qué forma de representación resulta dominante? ¿Qué agenda? ¿Qué forma efectiva de gobierno? ¿Qué régimen político? ¿Qué ciudadano? ¿Qué democracia? ¿Qué derechos? En suma, si preguntas tan radicales como estas dos últimas comienzan a resonar como no tan exóticas ni tan lejanas de la experiencia cívica cotidiana de los latinoamericanos, parece bastante evidente que algo muy profundo también se está moviendo en estos campos en el continente. Y por cierto que no se trata de acudir como otrora a

«adjetivos» cambiantes para salvar «sustantivos» sospechados. Mucho menos se trata de restaurar la infausta tradición de concebir sólo instrumentalmente a estos últimos. Luego del estallido de las desmesuradas expectativas de las transiciones, un cierto agnosticismo cívico fue imponiéndose gradualmente en el centro de las escenas políticas latinoamericanas, de la mano de la consolidación de democracias limitadas, «sin república» o con «poca república». Todo esto supone repensar radicalmente las relaciones entre democracia, nuevas ciudadanía y vigencia efectiva de los derechos humanos desde el prisma interpelante de la pobreza, el fenómeno más acuciante de la realidad latinoamericana de las últimas décadas, renovado en su exigencia por el impacto de la crisis global en curso. Si realmente se quiere superar la incertidumbre y buscar genuinamente «democracias diferentes» a la altura de estos tiempos, habrá que bucear con profundidad en torno a estos temas. Si así ocurre, el desafío de la crisis puede en efecto configurarse en una oportunidad.



Bibliografía

- Alcántara, Manuel y Crespo, Ismael, *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad Salamanca, 1995.
- Alvarez, Carlos (comp.), *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*, Buenos Aires, CEPES-CEDEC-Prometeo, 2003.
- América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales. Nuevas Formas de inestabilidad política*, Ediciones Universidad de Salamanca, vol. 49, agosto de 2008.
- Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (coords.), *Uruguay: agenda 2020. Tendencias, conjeturas, proyectos*, Montevideo, Taurus, 2007.
- Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1998.
- Bosoer, Fabián y Calle, Fabián (comps.), *2010: una agenda para la región*, Buenos Aires, TAEDA, 2007.
- Bouzas, Roberto (coord.), *Realidades nacionales comparadas. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay*, Buenos Aires, Altamira-Fundación OSDE, 2002.
- Brewer-Carías, A. R., *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Caracas, Editorial Jurídica, 2001.
- Caetano, Gerardo, «Desde la transición democrática hasta el triunfo de la izquierda (1985-2005)», en Gerardo Caetano (dir.), *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005. Visiones múltiples*, Montevideo, Taurus, 2005.
- «Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en las democracias de la América Latina contemporánea», en Waldo Ansaldi (dir.), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de la Argentina, 2007, pp. 177 a 199.
- «El cambio en la fragmentación. América Latina y su panorama político: una visión global», en José Rodríguez Elizondo y Héctor Casanueva (eds.), *¿Qué pasa en América Latina? Realidad política y económica de nuestra región*, Santiago de Chile, Ed. Andrés Bello, 2008.
- Calamé, Pierre et al., *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*, Montevideo, Editora Vozes-Ediciones Trilce, 2001.
- Cavarozzi, Marcelo y Medina, Juan Abal (h) (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Buenos Aires, Homo Sapiens, 2002.
- Cesarín, Sergio y Moneta, Carlos (comps.), *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Hacia una nueva ruta de la seda?*, Buenos Aires, BID-INTAL, 2005.
- CEPAL, IPEA, PNUD, *Hacia el objetivo del Milenio: Reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2003.
- CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe. (2008-2009)*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2009.

- CEPAL *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. (2008-2009)*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2009.
- *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago de Chile, CEPAL, 2009.
- Comisión Stiglitz, *Report of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, Nueva York, ONU, junio de 2009.
- Costa Lima, Marcos, *Dinâmica do capitalismo pós-guerra fria. Cultura tecnológica, espaço e desenvolvimento*, San Pablo, UNESP, 2008.
- Dahl, Robert, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- Declaración del Club de Madrid, *Las dimensiones políticas de la crisis económica mundial: una visión latinoamericana*, Santiago de Chile, 2009, <www.clubmadrid.org>
- Domínguez, José Mauricio, *La modernidad contemporánea en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI-CLACSO, 2009.
- Evans, Peter, «El Estado como problema y como solución», *Desarrollo Económico*, vol. 35, n.º 140, enero-marzo 1996.
- «The eclipse of the state? Reflections on Stateness in an Era of Globalization», *World Politics*, vol. 50, n.º 1, October 1997.
- Fernández, Nelson, *¡Maldita crisis! Claves de los ciclos financieros; el origen de la crisis mundial 2008 y su impacto en Uruguay*, Montevideo, Fin de Siglo, 2008.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril 2009.
- French-Davis, Ricardo, *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo liberal*, Buenos Aires, Siglo XXI-CEPAL, 2005.
- García Linera, Álvaro, *Forma valor y forma comunidad*, La Paz, CLACSO-Muela del Diablo editores-Comuna, 2009.
- Garretón, Manuel Antonio, *Política y Sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio del siglo*, Rosario, Homo Sapiens, 2000.
- Gutman, Margarita y Cohen, Michael (comp.), *América Latina en marcha. La transición post-neoliberal*, Buenos Aires, Ediciones Infinito-OLA, 2007.
- Held, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.
- Huntington, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- Instituto de Ciencia Política, *Enrucijada 2010. La política uruguaya a prueba*, Montevideo, Fin de Siglo-CLACSO, 2009.
- Jara, Alejandro; Montero, Ramón y Tovar, Camilo E., «The Global Crisis and Latin American: Financial Impact and Policy Response», en *BIS, Quarterly Review*, 6/2009.
- Kliksberg, Bernardo, «Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo», *Documento de Trabajo*, BID, 1999.
- Kliksberg, Bernardo, «El impacto de la crisis económica en la gobernabilidad democrática», ponencia presentada en el Foro de Gobernabilidad Democrática, PNUD, 26 de octubre de 2009.
- Kymlicka, Will, *Contemporary Political Philosophy*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- «La integración fragmentada», *Nueva Sociedad* n.º 219, Caracas, enero-febrero 2009.

- Lechner, Norbert, *Obras escogidas 1*, Santiago de Chile, Lom Ediciones, 2006.
- López, Ernesto y Mainwaring, Scott (comps.), *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*, Buenos Aires, UNQ, 2000.
- López Segrera y Filmus, (comps.), *América Latina 2020. Escenarios, alternativas, estrategias*, Buenos Aires, UNESCO-FLACSO-Temas Grupo Editorial, 2000.
- Luppi, Carlos, *La crisis del «capitalismo salvaje». ¿Qué nos enseñó y cómo es el mundo que viene?*, Montevideo, Editorial Veritatis, 2009.
- Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin American*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.
- María, Lourdes y Regueiro Bello, *Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense. Visiones desde el MERCOSUR y el ALBA*, Buenos Aires, CEA-CLACSO, 2008.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto, *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*, Buenos Aires, Norma, 2004.
- «La integración fragmentada», *Nueva Sociedad* n.º 219, Caracas, enero-febrero 2009.
- OCDE, *Perspectivas económicas de América Latina 2009*, París, Centro de Desarrollo de la OCDE, 2009.
- O'Donnell, Guillermo; Lazzetta, Osvaldo y Vargas Cullell, Jorge (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, PNUD-Homo Sapiens Ediciones, 2003.
- O'Donnell, Guillermo, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.
- OEA, Secretaría de Asuntos Políticos, *La crisis económica global: efectos y estrategias políticas*, Washington, OEA, 2009, <www.oas.org>
- OIT, *Tendencias mundiales del empleo 2009*, Ginebra, OIT, 2009, <www.ilo.org>
- ONU, *World Economic Situation and Prospects 2009, Update as of Mid-2009*, Nueva York, Naciones Unidas, 2009, <www.un.org>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Síntesis sobre el Hambre*, 2009.
- Pasquino, Gianfranco, *Sistemas políticos comparados*, Buenos Aires, Prometeo-Bononiae Libris, 2004.
- PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires, PNUD-TAURUS, 2004.
- Podestá, Galán, Jácome y Grandi, *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*, Madrid, CEFIR-CIDEAL-INVESP, 2000.
- Putnam, Robert, «The Prosperous Community», *The American Prospect*, vol. 4, n.º 13, 1993.
- Quiroga, Yesko; Canzani, Agustín y Insignia, Jaime (comps.), *Consenso progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*, Montevideo, Fundación Ebert, 2009.
- Sader, Emir y Jinkings, Yvana, *Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe*, San Pablo, Boitempo Editores, 2006.
- SEGIB, *América Latina ante la crisis financiera internacional*, Montevideo, SEGIB, 2009.

- Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Editorial Planeta, 2000.
- Social Watch, *El derecho a no ser pobre. La pobreza como violación de los derechos humanos*, Montevideo, Instituto del Tercer Mundo, 2006.
- Solana, Javier, «Multilateralismo eficaz: una estrategia para la Unión Europea», en *Política Exterior*, n.º 95, 2003, pp. 37 a 46.
- Sosnowski, Saúl y Patiño, Roxana, *Una cultura para la democracia en América Latina*, México, UNESCO-FCE, 1999.
- Sotillo, José y Ayllón, Bruno (eds.), *América Latina en construcción. Sociedad política, economía y relaciones internacionales*, Madrid, Ed. Catarata-UCM, 2006.
- Svampa, Maristella, *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, Siglo XXI-CLACSO, 2009.

Anexo

La crisis mundial y sus impactos políticos en América del Sur

Supervisión

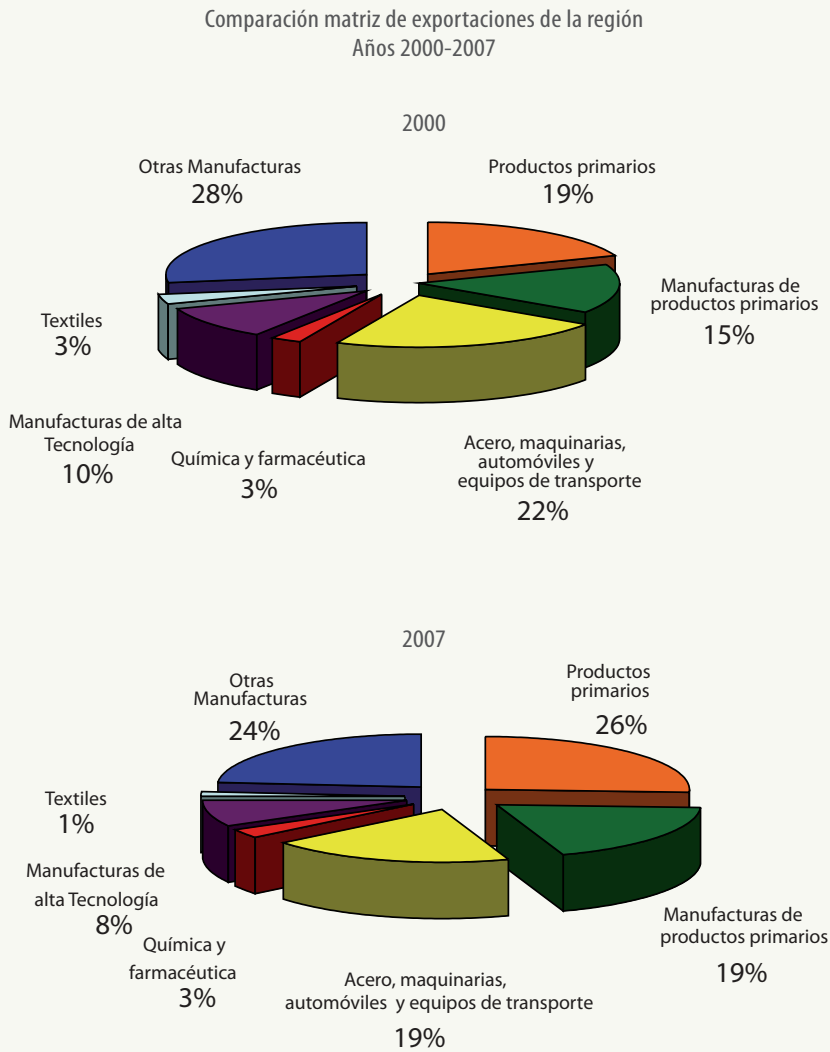
Gerardo Caetano

Compilación:

Florencia Sanz /asistente académico CEFIR

Benjamín Reichenbach /pasante CEFIR

GRÁFICO 1



Extraído de «América Latina y el Caribe ante la crisis económica mundial», presentación del embajador José Rivera Banuet, Secretario permanente de SELA, Montevideo CEFIR, junio 2009

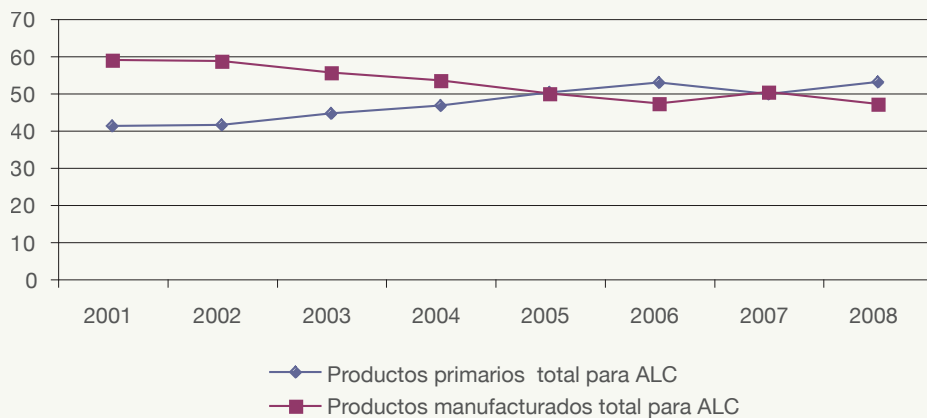
Fuente: OMC, Clasificación propia

GRÁFICO 2

Comparación entre exportaciones de productos primarios y productos manufacturados según su participación en el total

Años 2001 a 2008

(Porcentajes del valor total de las exportaciones FOB de bienes)



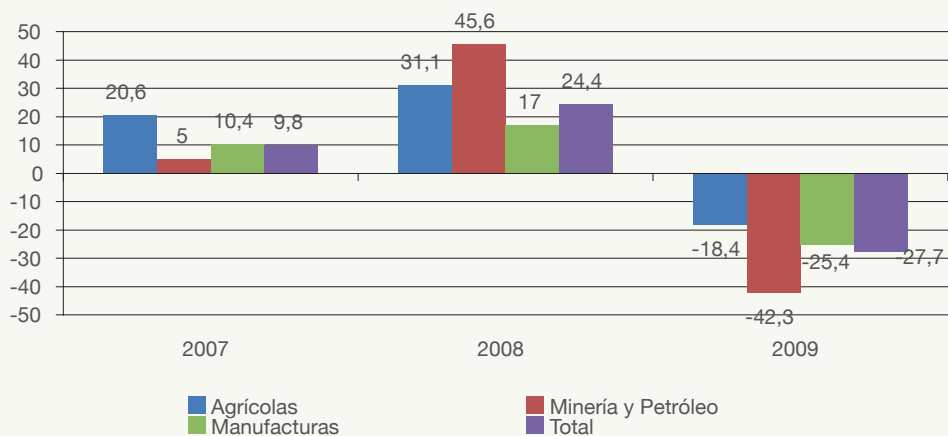
Elaboración propia en base a datos extraídos de *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 2009, CEPAL, enero 2010

GRÁFICO 3

Variación de las exportaciones de la región con respecto al año anterior

Años 2007 - 2008 - 2009

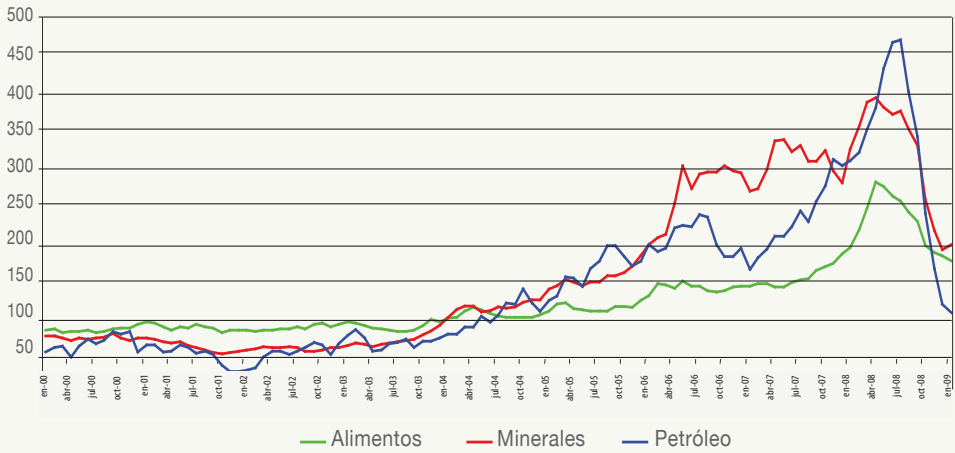
(En porcentaje) (Período enero-setiembre de cada año)



Elaboración propia en base a datos extraídos de CEPAL, *El comercio internacional en América latina y el Caribe en 2009. Crisis y recuperación*, p. 8, diciembre 2009

GRÁFICO 4

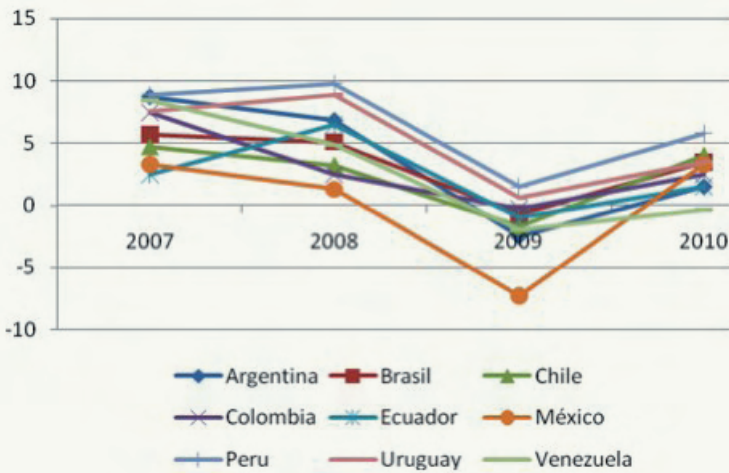
Evolución de precios de los productos básicos.
Enero 2000 a enero 2009



Extraído de «Las economías de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional», presentación de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva CEPAL, Montevideo, marzo 2009

GRÁFICO 5

PIB real en América Latina
Años 2007 a 2010



Elaboración propia, datos extraídos de: FMI, *Perspectivas de la economía mundial. Sustentar la Recuperación*, Washington DC, octubre 2009, p. 9

CUADRO 1

PIB real, precios al consumidor y saldo en cuenta corriente en algunas economías en América Latina
(Variación porcentual anual, salvo indicación contraria)

	PIB				Precios al consumidor (1)			Saldo en cuenta corriente (2)				
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
América del Sur y México (3)	5,7	4,2	-2,7	3	5,3	7,7	6,3	5,3	0,7	-0,3	-0,6	-0,6
Argentina	8,7	6,8	-2,5	1,5	8,8	8,6	5,6	5	1,6	1,4	4,4	4,9
Brasil	5,7	5,1	-0,7	3,5	3,6	5,7	4,8	4,1	0,1	-1,8	-1,3	-1,9
Chile	4,7	3,2	-1,7	4	4,4	8,7	2	2,3	4,4	-2	0,7	-0,4
Colombia	7,5	2,5	-0,3	2,5	5,5	7	4,6	3,7	-2,8	-2,8	-2,9	-3,1
Ecuador	2,5	6,5	-1	1,5	2,3	8,4	5	3	3,5	2,3	-3,1	-3
México	3,3	1,3	-7,3	3,3	4	5,1	5,4	3,5	-0,8	-1,4	-1,2	-1,3
Perú	8,9	9,8	1,5	5,8	1,8	5,8	3,2	2	1,1	-3,3	-2,1	-2,3
Uruguay	7,6	8,9	0,6	3,5	8,1	7,9	7,5	7,4	-0,3	-4,6	-1,6	-2
Venezuela	8,4	4,8	-2	-0,4	18,7	30,4	29,5	30	8,8	12,3	1,8	5,4
América Central	6,9	4,2	-0,7	1,8	6,8	11,2	3,8	3,8	-7	-9,3	-5	-6,6
El Caribe	5,6	3	-0,5	1,6	6,7	11,9	3,5	5,2	-2	-3,7	-4,1	-2,3

(1) La variación de los precios al consumidor se indica como promedio anual.

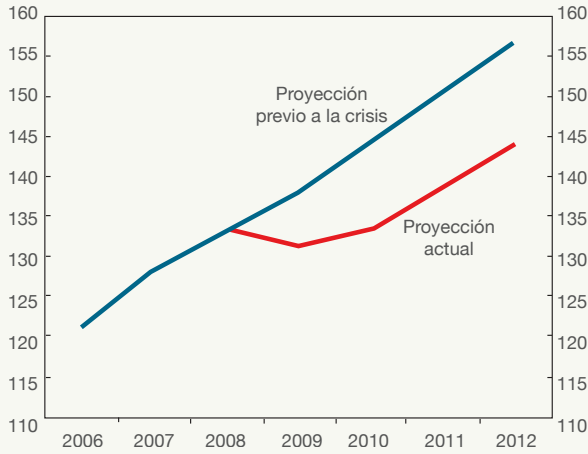
(2) Porcentaje del PIB

(3) Incluye Bolivia y Paraguay

Extraído de FMI, *Perspectivas de la economía mundial. Sustentar la recuperación*, Washington DC, octubre 2009, p. 9

GRÁFICO 6

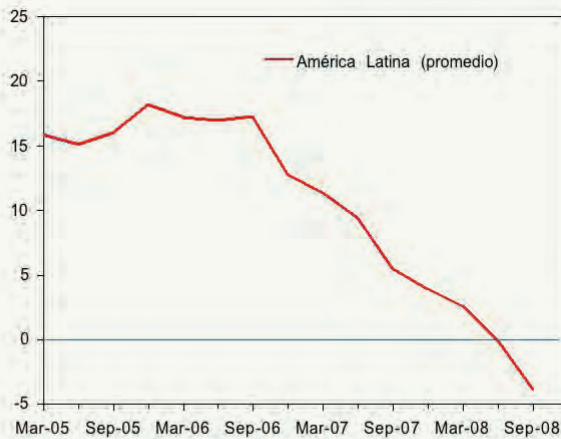
PBI en América Latina y el Caribe
Años 2006 a 2008
(Proyección 2009 a 2012)



Extraído de: FMI, «Las Américas. Los fundamentos más sólidos dan dividendos», Informe Fondo Monetario Internacional, mayo 2009, p. 25

GRÁFICO 7

Remesas hacia América Latina y el Caribe
Remesas recibidas en América Latina 1/ (cambio anual en por ciento)



Fuentes: Haver Analytics; Bancos Centrales.

1/ Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Rep. Dominicana, y Uruguay.

Extraído de «La crisis económica mundial. Causas y el impacto sobre América Latina», presentación Tobías Roy, Representante residente en Asunción, Paraguay, Fondo Monetario Internacional (FMI), Montevideo CEFIR, junio 2009

GRÁFICO 8

Flujos de remesas hacia ALC

(Miles de millones de dólares)

	2006	2007	2008 (a)	2009 (b)	2010 (b)	2009 (c)	2010 (c)
A países en desarrollo	228	285	328	304	313	295	294
Hacia ALC	59	63	64	60	61	58	57

(a) estimado (b) pronóstico base (c) pronóstico bajo

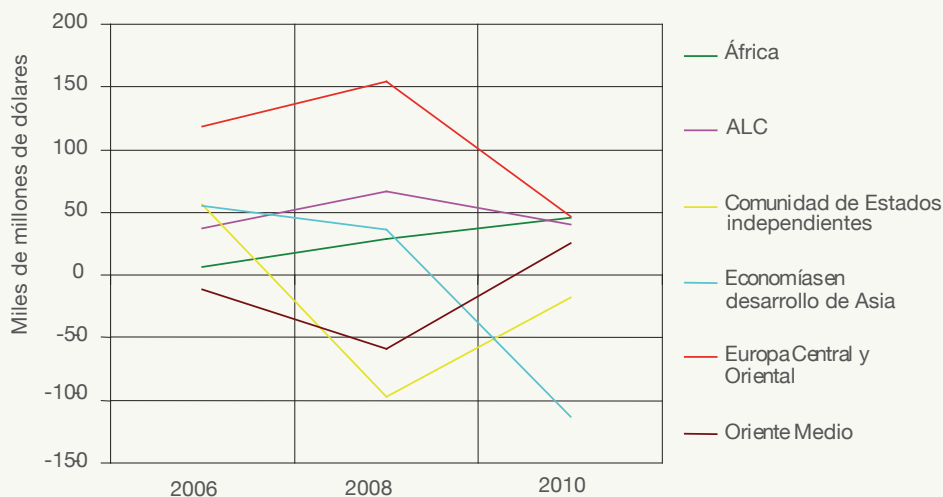


Elaboración propia en base a datos del *Informe sobre el Proceso de Integración Regional, 2008-2009*, SELA.

GRÁFICO 9

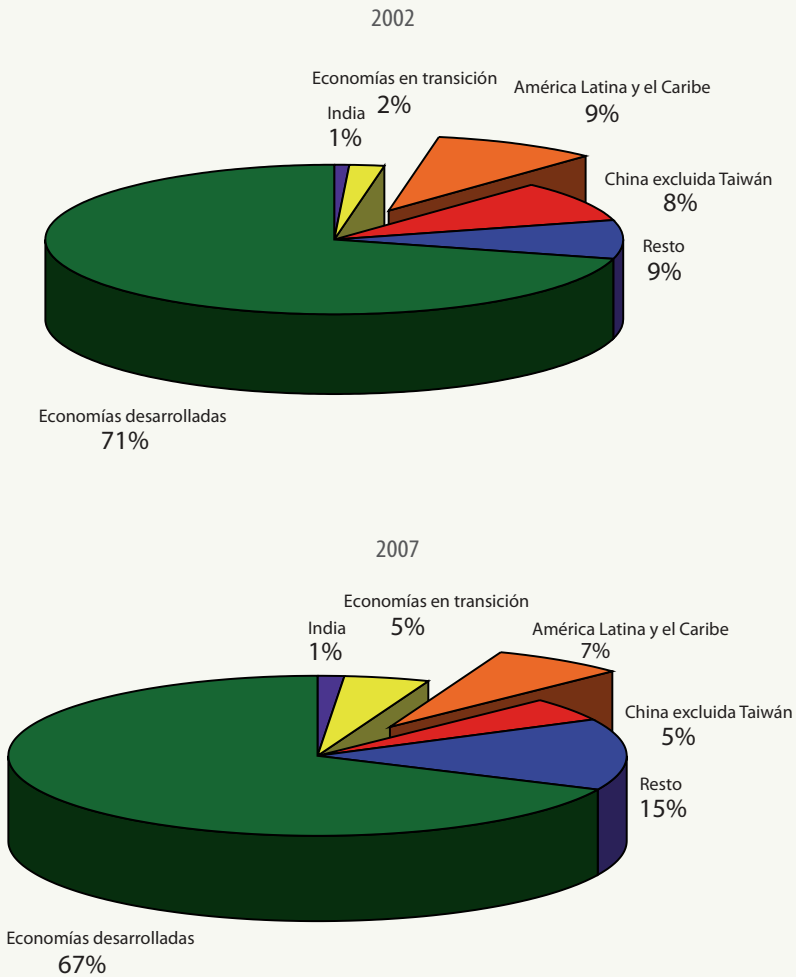
Flujos financieros netos de diversas regiones

Años 2006-2008-2010



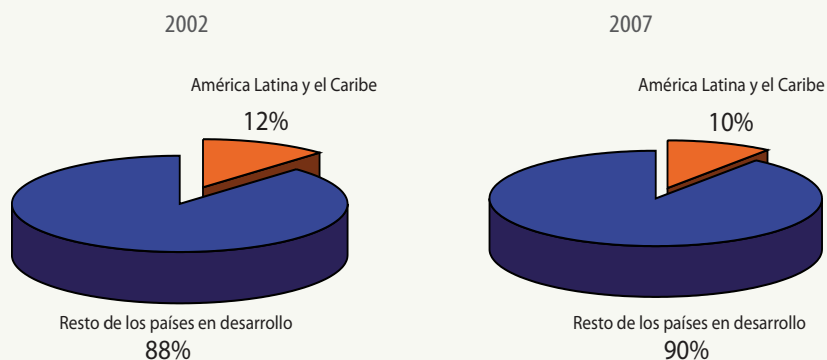
Elaboración propia, datos extraído de: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial. Sustentar la Recuperación*, Washington DC, octubre de 2009, p. 209

GRÁFICO 10

Participación de América Latina y el Caribe en flujos de inversión extranjera directa (IED)
Años 2002 y 2007

Extraído de «América latina y el Caribe ante la crisis económica mundial», presentación del embajador José Rivera Banuet, Secretario Permanente de SELA, Montevideo, CEFIR, junio 2009

GRÁFICO 11

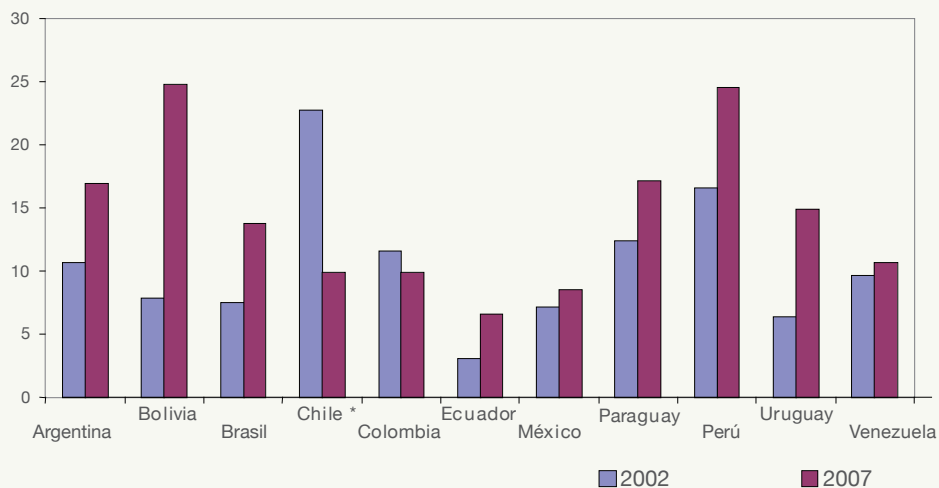
Participación de América Latina y el Caribe en ayuda oficial al desarrollo mundial
Años 2002 y 2007

Extraído de: «América Latina y el Caribe ante la crisis económica mundial», presentación del embajador José Rivera Banuet, Secretario Permanente de SELA, Montevideo CEFIR, junio 2009
Fuente: OCDE (2009), *Development Cooperation Report*

GRÁFICO 12

Comparación reservas internacionales netas en América Latina
Años 2002 y 2007

(Como porcentaje del PIB)

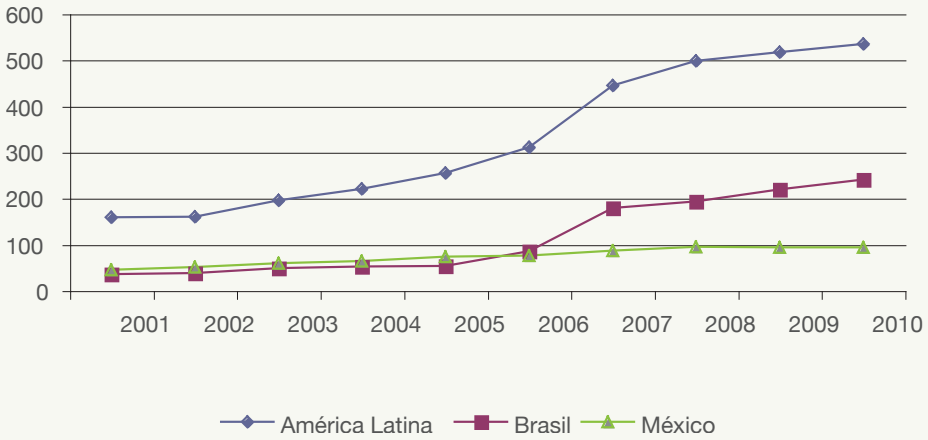


* Cifra no incluye las reservas de Chile's fondos soberanos, equivalente a 12% del PIB

Fuente: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, Washington DC, octubre 2008

GRÁFICO 13

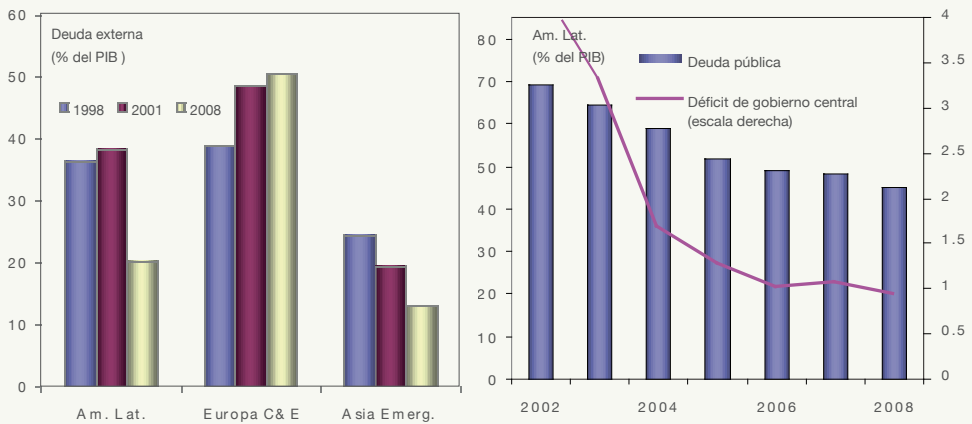
Reservas en América Latina y puntualmente en México y Brasil
Años 2001 a 2010



Elaboración propia, datos extraído de: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial. Sustentar la recuperación*, Washington DC, octubre 2009, p. 210

GRÁFICO 14

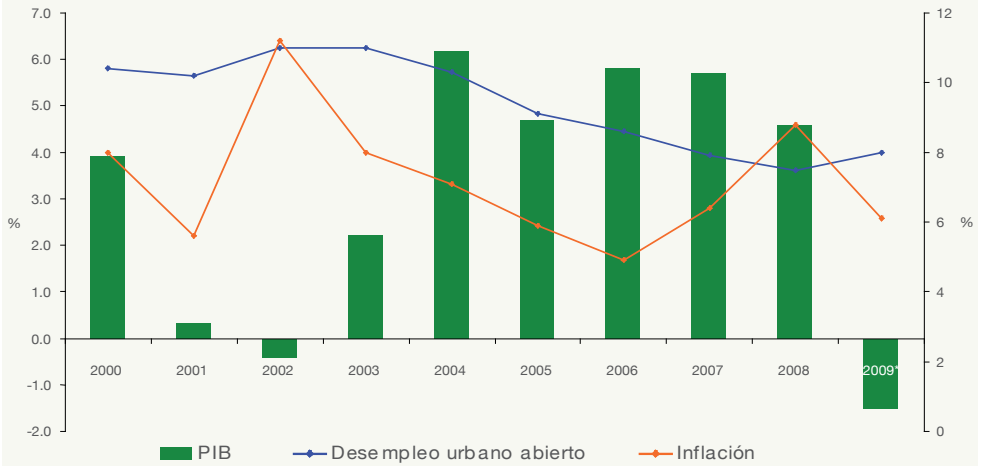
Deuda externa, deuda pública, déficit del gobierno central
(% del PIB)



Extraído de «La crisis económica mundial. Causas y el impacto sobre América Latina», presentación Tobias Roy, Representante residente en Asunción, Paraguay, Fondo Monetario Internacional (FMI), Montevideo, CEFIR, junio 2009

GRÁFICO 15

América Latina y el Caribe: variación del PIB, inflación y desempleo
Años 2000 a 2009 (ambos en eje derecho)

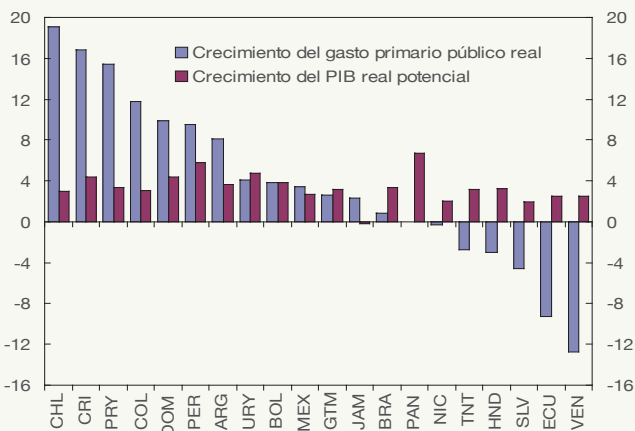


Extraído de «América Latina y el Caribe ante la crisis económica mundial», presentación del embajador José Rivera Banuet, Secretario Permanente de SELA, Montevideo CEFIR, junio 2009

Fuente: CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2008. Estimaciones para el 2009 del FMI, y CEPAL.

GRÁFICO 16

Crecimiento del gasto primario público real y crecimiento del PIB real potencial
Promedio 2009

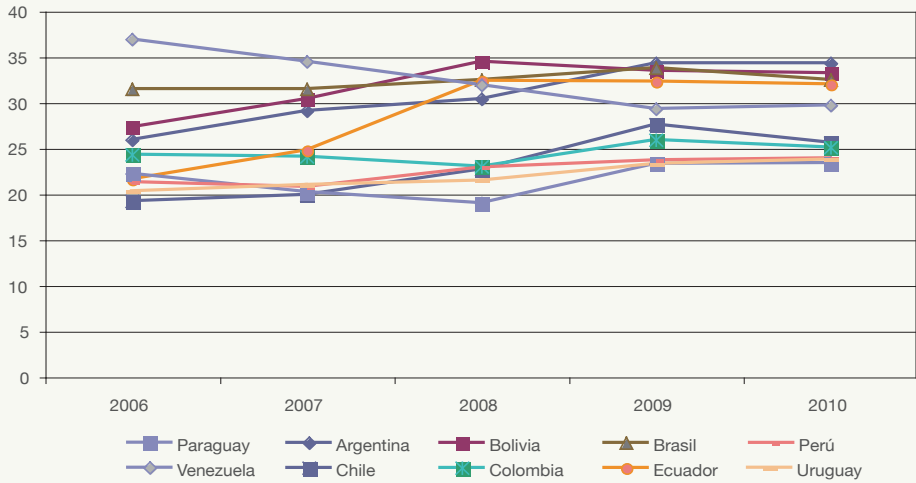


Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

Extraído de «La crisis económica mundial. Causas y el impacto sobre América Latina», presentación Tobías Roy, Representante residente en Asunción, Paraguay, Fondo Monetario Internacional (FMI), Montevideo CEFIR, junio 2009

GRÁFICO 17

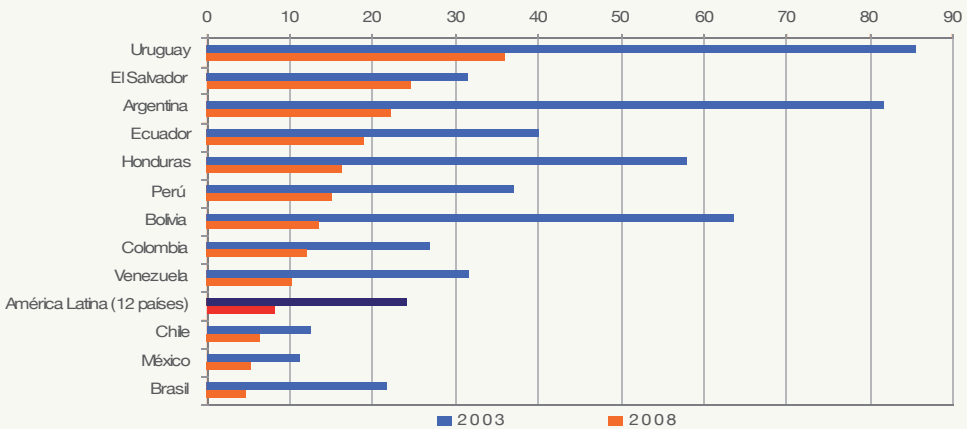
Gasto primario del sector público
Años 2006 a 2010



Elaboración propia, datos extraído de FMI, *Perspectivas económicas. Las Américas. Se evitó la crisis. ¿Qué sigue ahora?*, Washington DC, octubre 2009, p. 39

GRÁFICO 18

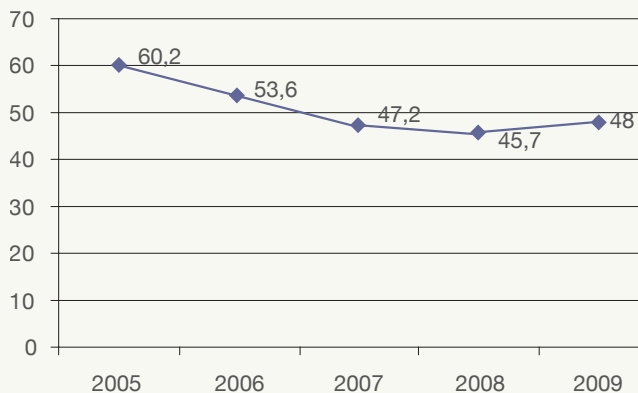
América Latina: deuda externa pública
Años 2003 y 2008
(% del PIB)



Extraído de «Las economías de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional», presentación de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva CEPAL, Montevideo, marzo 2009

GRÁFICO 19

América Latina y el Caribe, deuda pública* del gobierno central
Años 2005 a 2009
(En porcentaje del PBI a precios corrientes)



Elaboración propia con datos extraídos de *Balace preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* 2009, CEPAL, p. 37

*Al 31 de diciembre de cada año, aplicando el promedio del tipo de cambio para la deuda externa. Las cifras 2009 corresponden a saldos a junio de ese año.

GRÁFICO 20

Inflación en América Latina (1) Años 2000 a marzo 2009
(Variación porcentual anual)



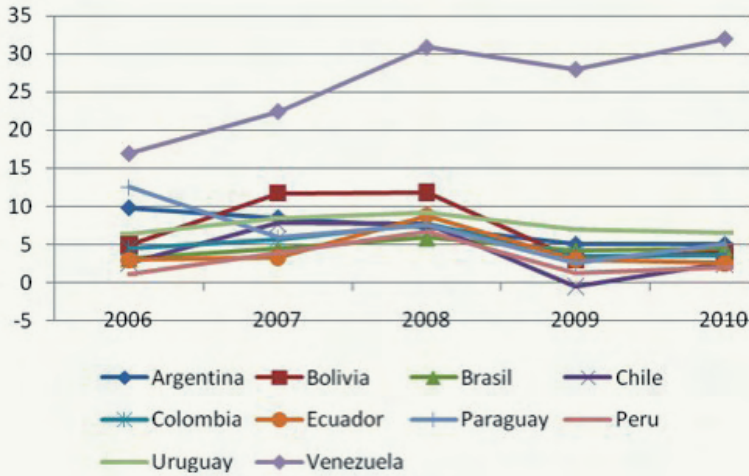
Fuentes: *Haver Analytics*; autoridades nacionales; y cálculos del personal técnico

(1) Ponderado por el PIB en función de la PPA

Extraído de «La crisis económica mundial. Causas y el impacto sobre América Latina», presentación Tobías Roy, Representante residente en Asunción, Paraguay, Fondo Monetario Internacional (FMI), Montevideo CEFIR, junio 2009

GRÁFICO 21

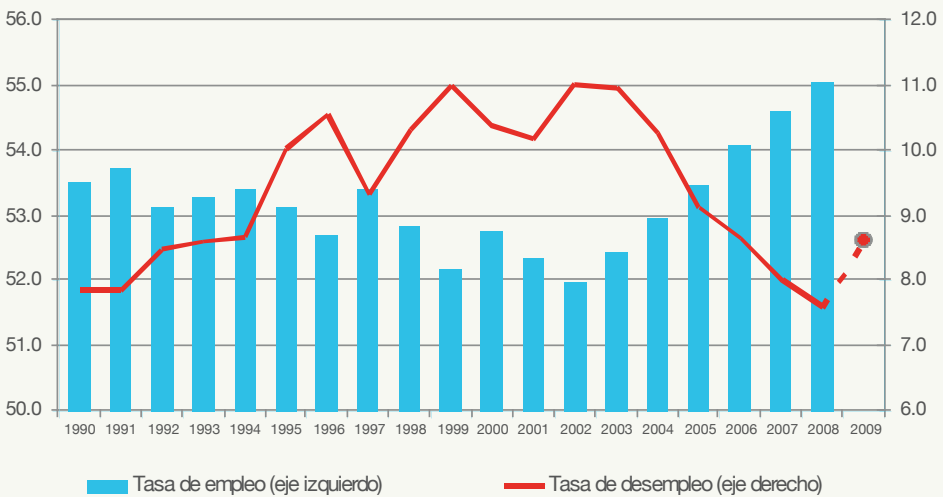
Inflación en América del Sur, por país
Años 2006 a 2010



Elaboración propia, datos extraído de FMI, *Perspectivas económicas. Las Américas. Se evitó la crisis. ¿Qué sigue ahora?*, Washington DC, octubre 2009, p. 38

GRÁFICO 22

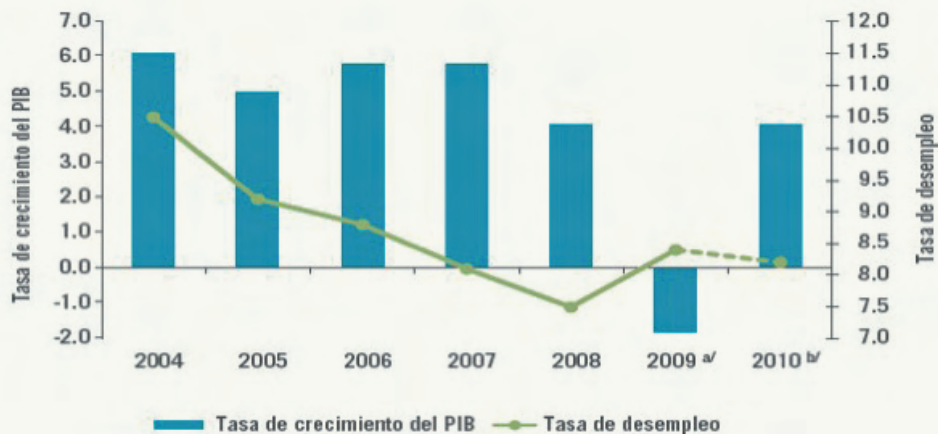
Evolución ocupación y desempleo en América Latina y el Caribe
Años 1990 a 2009



Extraído de *Las economías de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional*, presentación de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva CEPAL, Montevideo, marzo 2009

GRÁFICO 23

América Latina y el Caribe, crecimiento del PIB y tasa de desempleo
 Datos observados y proyecciones 2004-2010
 (En porcentajes)



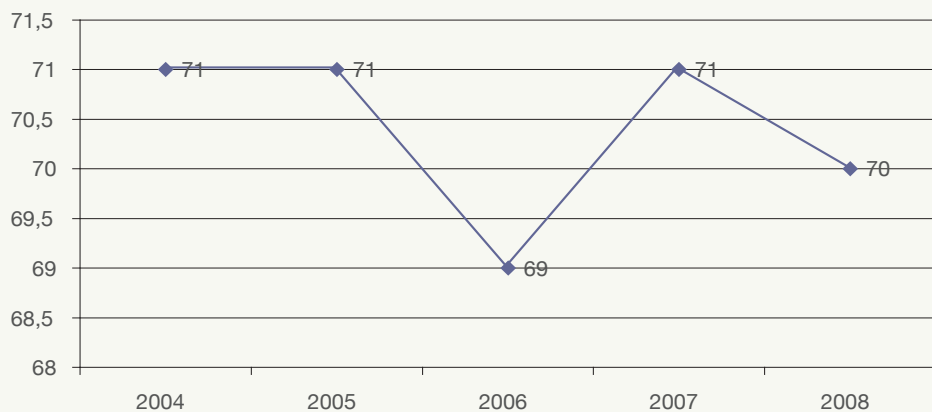
a/ Estimado y b/ proyección

Fuente: Panorama laboral 2009. Informe OIT, enero 2010

GRÁFICO 24

Se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio
 América Latina 2004-2008

P. En términos generales ¿Diría Ud. que (país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo? * Aquí solo 'Para intereses de poderosos'

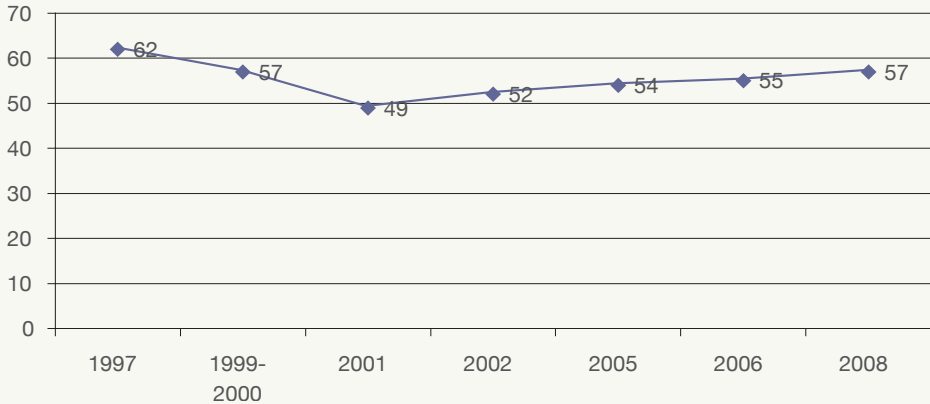


Elaboración propia con datos de Informe Latinobarómetro 2008, <www.latinobarometro.org>

GRÁFICO 25

No puede haber democracia sin Congreso nacional. América Latina 1997-2007/Totales por país 2008

P. Hay gente que dice que sin Congreso nacional no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin Congreso nacional. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar? * Aquí solo 'Sin Congreso nacional no puede haber democracia.'



Elaboración propia con datos de Informe Latinobarómetro 2008, <www.latinobarometro.org>

GRÁFICO 26

Confianza en Congreso/Parlamento. América Latina 1996-2008/Totales por país 2008

P. Por favor. Mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista. ¿Cuánta confianza tiene Ud. en ellas: mucha, algo, poca o ninguna confianza en ...? * Aquí solo 'Los partidos políticos'

** Aquí solo 'Mucha' más 'Algo'

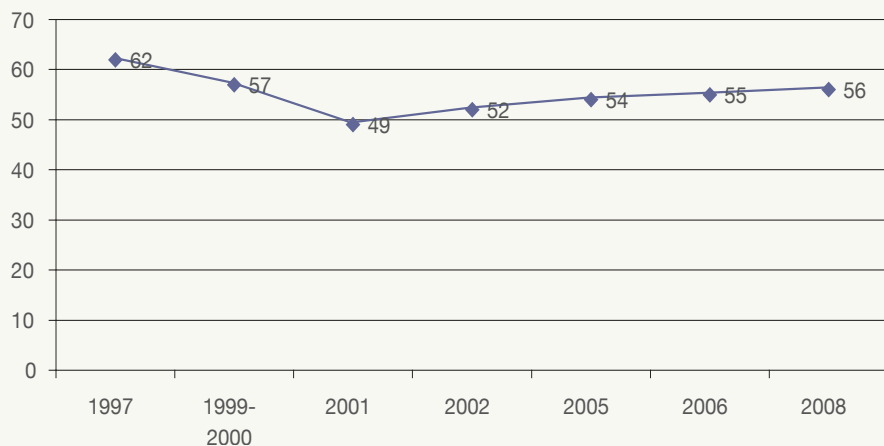


Elaboración propia con datos de Informe Latinobarómetro 2008, <www.latinobarometro.org>

GRÁFICO 27

No puede haber democracia sin partidos políticos. América Latina 1997-2008/ Totales por país 2008

P. Hay gente que dice que sin partidos políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar? * Aquí solo 'Sin partidos políticos no puede haber democracia.'



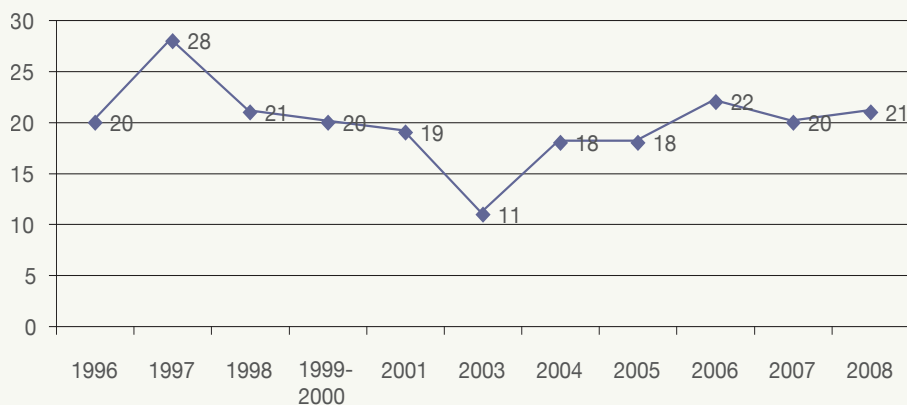
Elaboración propia con datos de Informe Latinobarómetro 2008, <www.latinobarometro.org>

GRÁFICO 28

Confianza en los partidos políticos.
América Latina 1996-2008/ Totales por país 2008

P. Por favor, mire esta tarjeta y dígame para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista. ¿Cuánta confianza tiene Ud. en ellas: mucha, algo, poca o ninguna confianza en...? * Aquí solo 'Los partidos políticos'

** Aquí solo 'Mucha' más 'Algo'.

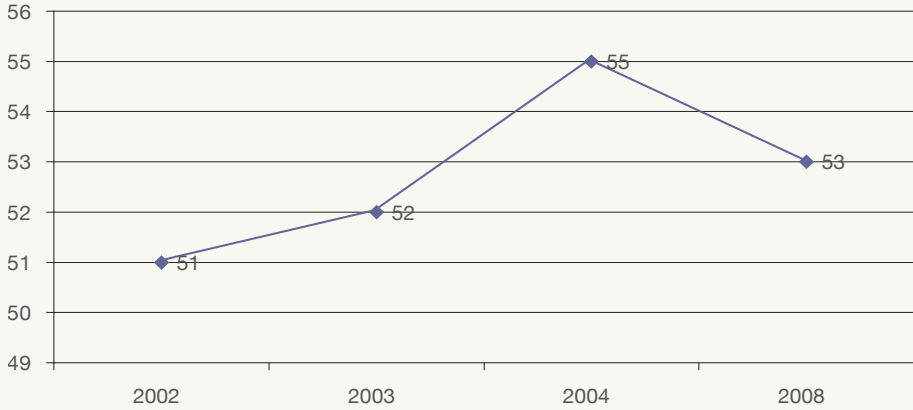


Elaboración propia con datos de Informe Latinobarómetro 2008, <www.latinobarometro.org>

GRÁFICO 29

**No me importa un Gobierno no democrático si resuelve problemas económicos
América Latina 2002-2008/ Totales por país 2008**

*P. ¿Está Ud. muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones? No me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si pudiera resolver los problemas económicos. *Aquí solo 'Muy de acuerdo' más 'De acuerdo'*

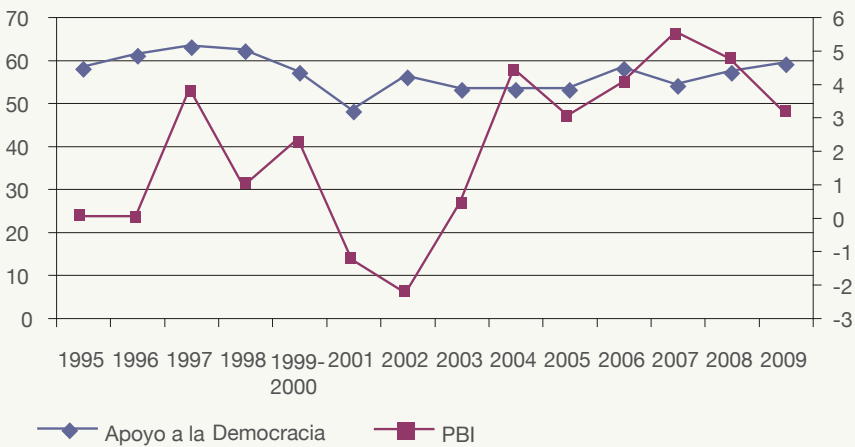


Elaboración propia con datos de Informe Latinobarómetro 2008, <www.latinobarometro.org>

GRÁFICO 30

Apoyo a la democracia y crecimiento PBI per cápita. 1995-2009

*P. ¿Con cual de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. *Aquí solo 'La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno'*

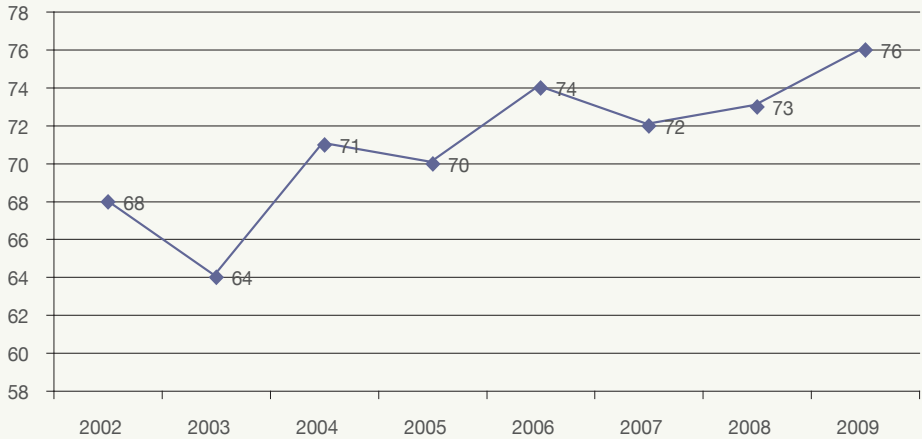


Elaboración propia con datos de Informe Latinobarómetro 2009, <www.latinobarometro.org>

GRÁFICO 31

Apoyo a la democracia por "descarte implícito"/Total América Latina 2002-2009

P. ¿Está Ud. muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones? La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno. Aquí sólo "Muy de acuerdo" más "De acuerdo".

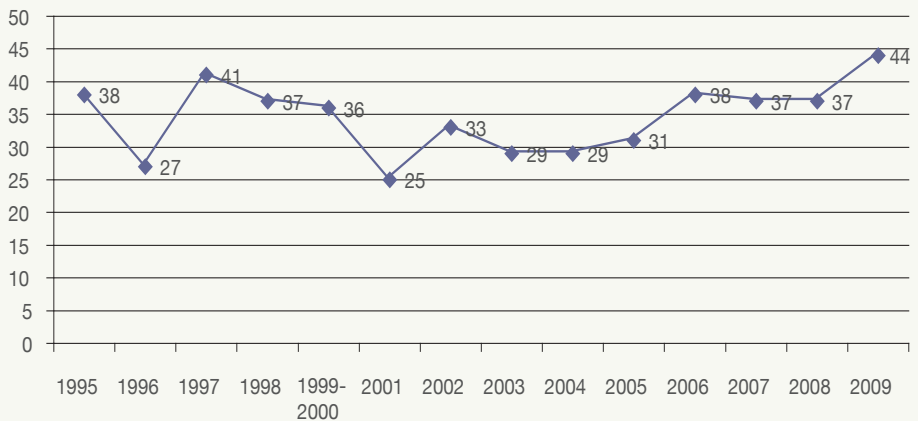


Elaboración propia con datos de Informe Latinobarómetro 2009, <www.latinobarometro.org>

GRÁFICO 32

Satisfacción con la democracia. Total América Latina 1995-2009/Totales por país 2009

P. En general, ¿Diría Ud. que está muy satisfecho, Más bien satisfecho, No muy satisfecho o Nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)? *Aquí solo 'Muy satisfecho' más 'Más bien satisfecho'.

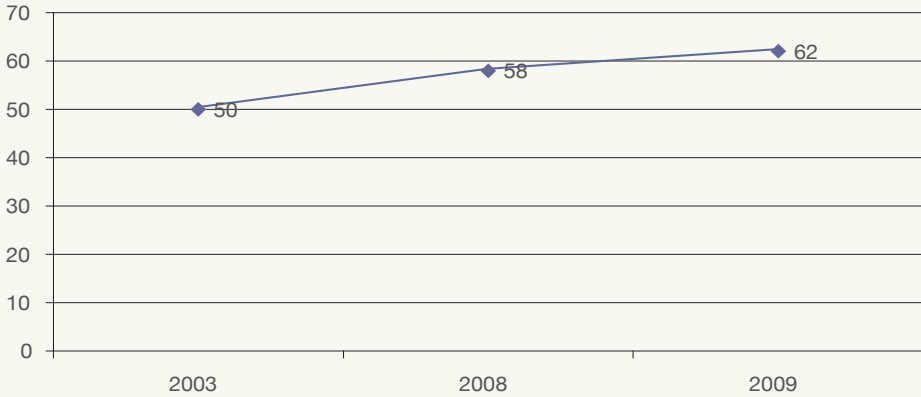


Elaboración propia con datos de Informe Latinobarómetro 2009, <www.latinobarometro.org>

GRÁFICO 33

En una democracia en general el sistema económico funciona bien.
Total América Latina 2003-2009 /Totales por país 2009

*P. ¿Está Ud. Muy de acuerdo, De acuerdo, En desacuerdo o Muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones? En una democracia en general el sistema económico funciona bien. *Aquí solo 'Muy de acuerdo' más 'De acuerdo'*



Elaboración propia con datos de Informe Latinobarómetro 2009, <www.latinobarometro.org>

CUADRO 2

Calendario electoral 2009-2013

2009

18.01.	El Salvador	Asamblea Legislativa (Nacional). FLMN (35) diputados. ARENA (32), PCN (11); PDC (5) y CD (1)
25.01.	Bolivia	Referéndum (Ratificación de la nueva Constitución propuesta e inclusión de una determinación de un límite máximo de tenencia de tierras por individuo). Amplia Victoria del "Sí": 61,43% de los votos. Se aprobó el mandate de un máximo de 5.000 hectáreas de tierra en poder de un ciudadano: 80,65% de los votos.
15.02.	Venezuela	Referéndum Nacional (Modificación de Constitución para introducir la reelección de todos los cargos de elección popular) Gana el "Sí" con el 54,85% de los votos. Oposición y organismos internacionales aceptan el "Sí". ¹
15.03.	El Salvador	Presidente. FLMN: 51,32%. ARENA: 48,68%. Presidente electo: Mauricio Funes.
26.04.	Ecuador	Presidente. Es electo Presidente Rafael Correa con el 51,99% de los votos, seguido por Lucio Gutiérrez del PSP con el 28,24% de los votos. Congreso Nacional. En un total de 15 escaños el MPAIS consigue 7 escaños, lo sigue el PSP con 3. ²
28.06.	Argentina	Elecciones Parlamentarias Parciales. Congreso Nacional – 1/3 de Cámara de Senadores y 1/2 de Cámara de Diputados. El Frente para la Victoria – PJ disminuye la cantidad de diputados de 116 a 87, por su parte la UCR aumenta de 30 a 43.
03.05.	Panamá	Presidente. Gana Alianza por el Cambio, con el 60% de los votos. Es electo Presidente Ricardo Alberto Martinelli Berrocal.
05.07.	México	Asamblea Nacional. En un total de 71 escaños, Alianza por el Cambio obtuvo 37, seguido de Un país para Todos con 23 escaños.
05.07.	México	Congreso de la Unión (Nacional) – Diputados. Gana el PRI con el 36,68%. Seguido del PAN con el 27,98% de las bancas. ³ PRI alcanza los 275 diputados (incluyendo las coaliciones), ⁴ pasando de ser la tercera fuerza al primer lugar en la cámara
05.07.	México – D.F.	Congreso Estatal. Elecciones locales, en un total de 66 diputados, el PRD obtuvo 29, en segundo lugar el PAN 14 y el PRI 8.
05.07.	México – Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora	Gobernador. Campeche, Colima, Nuevo León, San Luis Potosí y Querétaro obtienen gobernadores del PRI. Sonora tenía gobernador del PRI y gana el PAN. ⁵
05.07.	México – Guanajuato, Jalisco, Morelos	Congresos Estatales. San Luis de Potosí, Querétaro (por mínima ventaja): PAN. Resto: PRI. ⁶ Concejales, Presidentes Municipales.
05.07.	México – Guanajuato, Jalisco, Morelos	Congresos Estatales. Guanajuato: PAN. Jalisco y Morelos: PRI. ⁷ Concejales, Presidentes Municipales.
18.10.	México – Tabasco	Congreso Estatal. Obtiene mayoría el PRI. ⁸ Concejales, Presidente Municipal.
25.10.	Uruguay	Presidente. No se elige Presidente ni Vicepresidente. Va a segunda vuelta el 29 de noviembre de 2009. El Frente Amplio con su líder José Mujica, obtiene el 48,16% de los votos válidos, seguido por el Partido Nacional con Luis Alberto Lacalle a la cabeza, con el 28,9% de los votos. Ambos van al balotaje. ⁹
29.11.	Uruguay	Asamblea General (Nacional) – Senadores y Diputados. El Frente Amplio obtiene mayorías parlamentarias en ambas Cámaras. En el Senado obtiene 16 bancas en 30 y en Diputados 50 en un total de 99. ¹⁰
29.11.	Uruguay	Presidente. Es electo José Mujica del Frente Amplio con más que 52% de los votos. Luis Alberto Lacalle del Partido Nacional obtiene 43%. ¹¹
29.11.	Honduras	Presidente. Porfirio Lobo, representante del Partido Nacional gana la Presidencia en Honduras con el 55,9% de los votos. ¹² Congreso Nacional, 128 diputados en total, Partido Nacional de Honduras 71 y el Partido Liberal de Honduras obtiene 45.

1 <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-05-09.pdf>2 http://www.cne.gov.ec/documentos/A_nacionales_completo.pdf3 http://prep2009.ife.org.mx/PREP2009/index_prep2009.html4 <http://www.canaltrans.com/09/elecciones-mexico-2009.html>5 <http://www.canaltrans.com/09/elecciones-mexico-2009.html>6 <http://electionresources.org/mx/mapas/diputados.php?election=2009>7 <http://electionresources.org/mx/mapas/diputados.php?election=2009>8 <http://electionresources.org/mx/mapas/diputados.php?election=2009>9 <http://www.eleccionesuruguay2009.com/variros/resultados-oficiales-octubre-elecciones-uruguay-2009/>10 <http://www.eleccionesuruguay2009.com/wp-content/uploads/2009/10/resultados.png>11 <http://www.elpais.com.uy/091130/pnacio-457350/nacional/-ni-vencedores-ni-vencidos->12 http://www.elpais.com/articulo/internacional/Porfirio/Lobo/gana/elecciones/Honduras/elpepuintlat/20091130elpepuint_5/Tes

2009 *continuación...*

06.12.	Bolivia	Presidente. Es reelecto Presidente Evo Morales con el 62% de los votos. Congreso Nacional – Senadores y Diputados. Mayoría de dos tercios de Movimiento al Socialismo (MAS) en dos Cámaras: 84 de los 130 Diputados y 24 de los 36 Senadores. ¹³
11.12.	Chile	Presidente. No se elige Presidente. La Coalición por el Cambio con su líder Sebastian Piñera obtiene el 44% de los votos válidos, seguido por la Concertación con Eduardo Frei con el 31% de los votos. Ambos van al balotaje el 17 de enero de 2010. ¹⁴ Congreso Nacional La votación de Diputados ha creado un equilibrio entre las dos fuerzas políticas con respectivamente 120 diputados: Concertación 44,36%, Coalición por el Cambio 43,44%. ¹⁵

2010

17.01.	Chile	Balotaje presidencial. Es electo Sebastián Piñera con el 51,9% de los votos, frente al candidato oficial Eduardo Frei que obtiene el 48,1%.
07.02.	Costa Rica	Presidente: Se elige presidente en primera vuelta, la oficialista Laura Chinchilla (Partido de Liberación Nacional) con el 46,8% de los votos. Asamblea Legislativa (Nacional) compuesta por 57 diputados, el Partido de Liberación Nacional disminuye levemente su representación: pasa de 25 a 23 diputados, los restantes se reparten entre el ML y el PUSC, y los pequeños partidos provinciales.
14.03.	Colombia	Congreso (Nacional) – Senadores (102) que se reparten de la siguiente forma: Partido Social de Unidad Nacional (coalición uribista) 27 cargos un 25,2%, Partido Conservador Colombiano (coalición uribista) 23 un 20,7%, Partido Liberal Colombiano 18 representando un 16%, el resto se divide entre varios partidos menores. Representantes (166) que se reparten en la misma proporción.
04.04.	Bolivia	Elecciones regionales y municipales. Datos preliminares, el partido oficialista MAS, consigue el triunfo en 6 de las 9 gobernaciones y en 7 de las 10 principales alcaldías.
30.05.	Colombia	Presidente: Juan Manuel Santos, candidato oficialista obtiene el 46,56%, seguido de Antanas Mockus, del Partido Verde con 21,49% y Germán Vargas Lleras con 10,13%. Los dos candidatos más votados participan del balotaje.
20.06.	Colombia	Presidente: En el balotaje Juan Manuel Santos obtiene 69,05% y Antanas Mockus 27,52%. La participación popular no alcanzó el 50% .
03.10.	Brasil	Presidente Congreso Nacional – parte de Senadores y Diputados
Dic.	Bolivia	Presidente Congreso Nacional – Senadores y Diputados
Dic.	Costa Rica	Presidentes Municipales
Dic.	Venezuela	Presidente

2011

Abr.	Perú	Presidente Congreso de la República de Perú
Ago.	Guatemala	Presidente Congreso de la República
Oct.	Argentina	Presidente
27.11.	Nicaragua	Presidente Asamblea Nacional

2012

01.07.	México	Presidente Congreso de la Unión (Nacional) – Senadores y Diputados
Dic.	Venezuela	Asamblea Nacional

2013

Abr.	Paraguay	Presidente Congreso (Nacional) – Senadores y Diputados
------	----------	---

13 http://www.elpais.com/articulo/internacional/Evo/accelera/refundacion/Bolivia/elpepiint/20091208elpepiint_9/Tes

14 http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/12/091214_chile_analisis_amab.shtml

15 http://www.elecciones.gov.cl/Sitio2009/index_diputados.html

Se terminó de imprimir en el mes de julio de 2010
en Gráfica Don Bosco, Agraciada 3086, Montevideo, Uruguay.
Depósito Legal N° 352 835
Comisión del Papel. Edición amparada al Decreto 218/96



Av. Joaquín Suárez 3568
C.P. 11700 | Montevideo, Uruguay

Tel: (+598 2) 336 5232/336 5233
Fax: (+598 2) 336 3695
info@cefir.org.uy
www.cefir.org.uy