

# LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA EN UNA ENCRUCIJADA. CRISIS Y DESAFÍOS

Centro de Asesoría y Promoción Electoral  
Coordinación General





# **LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA EN UNA ENCRUCIJADA. CRISIS Y DESAFÍOS**

Con el apoyo de



Embajada de Noruega  
*Ciudad de México*

© 2021, Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Reservados todos los derechos.

321.8

I59m Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
La democracia latinoamericana en una encrucijada: crisis y desafíos  
/ Instituto Interamericano de derechos humanos. -- San José, C.R. : IIDH,  
2021

352 p. : 6,5" x 9"

ISBN 978-9930-514-31-3

1. Democracia 2. Derecho electoral. 3. Proceso electoral 5. Estado de  
derecho. 6. Derechos humanos. 7. Covid-19. 8. Pandemia. 9. Redes  
sociales. 10. América Latina.

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de las personas autoras y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

***Equipo productor de la publicación:***

*José Thompson Jiménez*

Director Ejecutivo

*Javier Cabreja*

Coordinador Académico

*Salvador Romero Ballivián, Hugo Picado León, Jaime Ordóñez, Luis Carlos Olivares, Eduardo Núñez Vargas, Carlos Navarro, Manuel Carrillo, Gustavo Berganza, José Thompson López, María de los Ángeles Fernández-Ramil, Flavia Freidenberg, Camilo Saavedra Herrera, Javier Cabreja*

Autores

*Tasheena Obando*

Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Coordinación General

*Walter Meoño Segura*

Diseño, Diagramación y Artes Finales

*Gidget Monge*

Portada

*Litografía Versalles*

Impresión

Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica  
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955  
e-mail:s.especiales2@iidh.ed.cr  
www.iidh.ed.cr

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN .....	7
RUMBO AL MEDIO SIGLO DE LA TRANSICIÓN: LOS CLAROSCUROS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA	
<i>Salvador Romero Ballivián</i> .....	11
DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS AL ESTADO DE DERECHO EN AMÉRICA LATINA	
<i>Hugo Picado-León</i> .....	33
DESIGUALDAD ECONÓMICA Y EROSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA	
Los retos del pacto democrático en América Latina en el escenario post Covid-19	
<i>Jaime Ordoñez</i>	
<i>Luis Carlos Olivares</i> .....	53
SEGURIDAD, VIOLENCIA CRIMINAL Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: CINCO TESIS PARA EL DEBATE	
<i>Eduardo Núñez Vargas</i> .....	89
LOS PROCESOS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA. PANORAMA SOBRE SUS AVANCES, RETOS Y PERSPECTIVAS	
<i>Carlos Navarro</i>	
<i>Manuel Carrillo</i> .....	141
LAS REDES SOCIALES Y LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA	
<i>Gustavo Berganza</i> .....	179
LA COYUNTURA DE AMÉRICA LATINA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA VIGENCIA DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS	
<i>José Thompson Jiménez</i> .....	229

DECLIVE DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA:

DESAFÍOS DE COMPRENSIÓN

*María de los Ángeles Fernández-Ramil* ..... 259

LA DEMOCRACIA EN TIEMPOS DE PANDEMIA EN AMÉRICA LATINA

*Flavia Freidenberg*

*Camilo Saavedra Herrera* ..... 287

A MANERA DE CONCLUSIÓN:

REPENSAR LA DEMOCRACIA EN TIEMPOS DE CRISIS

*Javier Cabreja* ..... 333

# PRESENTACIÓN

Salvo por alguna excepción, los regímenes de gobierno en América Latina han oscilado pendularmente entre la democracia republicana presidencialista y diversas manifestaciones de autoritarismo. Desde la consolidación de la nueva ola democratizadora a fines del siglo XX y, especialmente hace unos cinco años, la mayor parte de la comunidad internacional estaba convencida de que la democracia había regresado para quedarse y que la Región estaba exenta de posibles regresiones.

Sin embargo, los análisis de numerosos expertos y las apreciaciones de instancias internacionales, como el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), programa permanente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), activo desde hace más de 35 años, alertaban de las insuficiencias de la democracia como se venía practicando en los países latinoamericanos y advertían de crecientes fisuras en la aparentemente sólida estructura y en el funcionamiento de los regímenes democráticos.

En su planteamiento del marco estratégico 2015-2020, el IIDH incluyó como uno de los objetivos guía de toda su acción la búsqueda y consolidación de:

*“Democracias funcionales e incluyentes: Aquellas en las que se producen y realizan de manera periódica procesos electorales para designación de autoridades o de democracia directa íntegros y equitativos, por medio de reglas y procedimientos que, en respeto y garantía de los derechos humanos, reconocen y consideran la diversidad, establecen un mínimo de igualdad de oportunidades entre los actores políticos y cuentan con espacios para la participación de todos los grupos y sectores representativos de la sociedad.”*

Hasta ese momento (2014), prevalecía el optimismo acerca de la salud de la democracia en esta parte del mundo, aunque surgían y empezaban a triunfar liderazgos con inquietantes rasgos autoritarios, en particular con signos de evidente incomodidad con la división de

poderes, la existencia de una prensa crítica y los derechos de los contrincantes políticos. El IIDH se acercó a la cooperación internacional de Noruega por medio de su Embajada para Centroamérica, entonces en Guatemala, y le propuso respaldar el desarrollo de una investigación acerca de la verdadera condición de las “democracias”, sin excluir, pero mirando más allá de la realización de procesos electorales.

Y fue así como se convocó a expertos con los que el IIDH Y CAPEL habían trabajado en sus investigaciones y foros académicos y se les solicitó que enfocaran este análisis desde distintas perspectivas. Conforme los trabajos avanzaban, nuevas preocupantes facetas de tendencia autoritaria aparecían a lo largo de América Latina. Para cuando los expertos entregaron sus ponencias y se realizó un Taller para compartir y someter a diversas opiniones los hallazgos y planteamientos (octubre 2019), las protestas sociales y las reacciones a menudo represivas que caracterizaron ese momento histórico mostraron que la insatisfacción de la ciudadanía y la exclusión de ciertos sectores había rebasado el margen de tolerancia, topando, primero con la incomprensión o indiferencia de los respectivos gobiernos y más adelante, cuando las manifestaciones fueron más intensas y violentas, con el uso excesivo de la fuerza por parte del Poder y, en algunos casos, con la criminalización de la protesta social. El hecho de que los detonantes de estos movimientos fuesen distintos, de país a país demostró que las fisuras ya eran grietas en la salud de la democracia en la Región y que los Gobiernos, electos democráticamente o en procesos cuestionados, no se ajustaban necesariamente a la vigencia de Derechos Humanos de las personas, que es un requisito para que una democracia siga siendo tal.

Los expertos ajustaron sus ponencias de acuerdo con la evolución de los acontecimientos.

Y entonces, llegó la pandemia del COVID-19. Los devastadores efectos de las medidas tomadas para frenar la expansión del contagio para la vitalidad de las economías y la condición de millones de personas, que perdieron su empleo, sus medios de vida o sus ingresos, cayendo en grandes números bajo la línea de pobreza, sacaron a la luz nuevas reacciones más o menos autoritarias del Poder, amparadas supuestamente por la protección de la salud pública. En algunos casos, los mecanismos de limitación al Ejecutivo lograron mitigar estas reacciones, ahí donde la institucionalidad todavía es real y funcional. Pero fueron los menos e, incluso, se produjeron enfrentamientos no siempre resueltos entre poderes e instancias estatales.

Es en este contexto que la presente publicación ve la luz. Muestra claramente, desde visiones complementarias, el grave deterioro que, en mayor o menor medida, evidencian los regímenes democráticos de América Latina, al punto de no merecer ese adjetivo en algunos casos, por más de la celebración de comicios, no siempre validados por la comunidad internacional.

La obra pinta un cuadro alarmante, pero no busca promover el pesimismo, sino ofrecer luces acerca de cómo se degrada la salud de las democracias y sugiere elementos para la construcción de sociedades y gestiones públicas más auténticamente democráticas.

El IIDH deja constancia de su agradecimiento a la cooperación noruega por comprender la pertinencia de esta investigación. A los investigadores y a los expertos y expertas, por sus aportes para hacerla realidad. Y a las colegas de CAPEL que la han llevado a buen puerto hasta su publicación.

*José Thompson Jiménez*  
DIRECTOR EJECUTIVO, IIDH/CAPEL  
San José, abril de 2021



# RUMBO AL MEDIO SIGLO DE LA TRANSICIÓN: LOS CLAROSCUROS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

*Salvador Romero Ballivián<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

Iniciada en 1978, la democratización de América Latina se integró temprano en la tercera ola mundial (Huntington, 1996). En una evolución que no ha sido lineal ni lisa, pero ya potente por haber superado el umbral de las cuatro décadas, enfila rumbo al medio siglo. Posee importantes avances, carga aún con lastres antiguos, y enfrenta desafíos nuevos, algunos originados en su propio desarrollo, otros externos y globales.

La región ha conseguido logros significativos en la esfera política, visibles en los procesos electorales, los cuales se han convertido en una cita periódica, pacífica y de competencia plural en el nivel presidencial, y se han extendido, con iguales características, para la elección de numerosas autoridades -ayer designadas-, en especial en los ámbitos locales de gobierno. Con menos solidez, ha procurado asentar las bases del Estado de derecho y de las garantías, con un entramado de nuevas instituciones.

Sin embargo, el cúmulo de fragilidades genera un entorno complicado. El turbulento final de la segunda década lo ha recordado con fuerza y la súbita irrupción de la pandemia del coronavirus amplificó las dificultades. El desarrollo económico ha sido limitado y no exento de caídas bruscas y prolongadas, capaces de desdibujar los progresos. El período 2014-2020 es el de menor crecimiento de las últimas décadas, con la consiguiente caída del ingreso per cápita y las mayores dificultades para los sectores vulnerables (CEPAL,

---

1 Salvador Romero Ballivián, boliviano, es doctor del Instituto de Estudios Políticos (París). Ocupó en dos oportunidades la presidencia del Tribunal Supremo Electoral. Fue vicepresidente de la Corte Departamental Electoral de La Paz; primer director del Instituto Nacional Demócrata en Honduras; dirigió el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Es catedrático y autor de una vasta bibliografía.

2019). Ese deterioro es anterior al colapso mundial provocado por el COVID-19, que solo agravó el cuadro. La desigualdad social permanece notoria, a pesar de la reducción de la pobreza y el mejoramiento de los índices de desarrollo humano. La inseguridad se convierte en un problema lacerante y cotidiano en el espacio, con la tasa más alta de homicidios del mundo, acompañado de una presencia extendida del crimen organizado. La corrupción es consecuencia y causa de Estados débiles, poco institucionalizados, a menudo copados con una lógica partidista secante y una endeble separación de Poderes. Esos factores, con raíces largas, degradan la relación de la ciudadanía con el Estado y con la democracia.

Se suman riesgos de carácter global. Primero, aunque la democracia no tiene competidores en el plano ideológico, su estancamiento es visible y numerosos regímenes se han deslizado hacia formas autoritarias, aunque todavía guarden fachadas electorales. Los indicadores de la calidad de la democracia han tenido una pendiente negativa desde principios del siglo XXI (V-Dem Institute, 2020), según concuerdan las instituciones que realizan mediciones anuales en la materia, trascendiendo las diferencias metodológicas. Además, la tecnología y las redes sociales muestran un rostro ambivalente, cargado tanto de promesas como de amenazas y daños para la salud democrática. Por último, el cambio climático desequilibra las relaciones entre el ser humano y la naturaleza, en una evolución con implicaciones políticas de magnitud creciente, más allá de las consecuencias ecológicas.

El texto establece un balance de la evolución democrática latinoamericana en el siglo XXI. La primera sección destaca los avances y los logros; la segunda pasa revista por las tensiones y los desafíos; la siguiente apunta a los estancamientos y los retrocesos; la cuarta plantea algunos dilemas y paradojas; mientras que la quinta señala interrogantes acerca de transformaciones en curso que, según como se decanten, señalarán las perspectivas democráticas en las proximidades del medio siglo de iniciada la transición.

## LOGROS Y AVANCES DEMOCRÁTICOS

Superada la cuarta década democrática, América Latina vive el período más largo de régimen democrático de la historia. La afirmación, válida de manera regional, se aplica también a las historias nacionales. Únicamente Cuba se ha mantenido al margen de esa transformación. Se desmintieron los pronósticos pesimistas del inicio y también se superaron las cortas “primaveras democráticas” del pasado, interrumpidas por los golpes de Estado que cortaban el impulso de movilizaciones populares o propuestas políticas juzgadas como incompatibles con el orden establecido. En algunos casos fue algo más

profundo que la restauración, se trató de la primera experiencia democrática digna de ese nombre, alejada de una tradición democrática de calidad mediocre (Hermet, 1993). La perspectiva de conjunto registra ese primer dato fundamental, aunque, por supuesto, los avances no han sido homogéneos, ni todos los países han conseguido mantener de manera constante el parámetro mínimo.

Ese corte trajo novedades e innovaciones significativas. Implicó el final de la violencia en la esfera pública, con la conclusión de las guerras civiles, las guerrillas y la represión estatal de amplia escala que impusieron un sello trágico a las décadas previas. Asimismo, dio campo a la lucha pacífica por el acceso a la presidencia, aun en comicios resueltos por márgenes estrechos, manejados con solvencia técnica por las instituciones y con responsabilidad por parte de los actores políticos. La violencia electoral se volvió marginal o excepcional.

Los procesos electorales adquirieron un nuevo rostro. En general, se desarrollan de manera libre e imparcial, con garantías para el conjunto de las fuerzas políticas, que ahora incluyen el amplio abanico de ideologías -las legislaciones suprimieron las cláusulas restrictivas, dirigidas en particular contra las fuerzas de izquierda-. Se ciñen a la fórmula de los comicios competitivos: “certeza de reglas e incertidumbre de resultados” (Przeworski, 1991). Como consecuencia, se produjeron los primeros traspasos pacíficos del oficialismo a la oposición -novedad que debió aguardar en muchos países más de siglo y medio-. Aún más, la alternancia se ha vuelto rutinaria y beneficia al conjunto de las corrientes políticas, sin los vetos que en el pasado erigieron barreras infranqueables para ciertas corrientes.

La evolución se completó con la incorporación de asuntos en la agenda pública y en la legislación ni siquiera considerados durante la transición. Progresivamente, se adoptó un conjunto de medidas que persiguen la equidad de la competencia, traducidas en disposiciones relativas al financiamiento de la política y el acceso a los medios de comunicación: subvenciones públicas directas e indirectas, encuadre a los aportes privados, rendición de cuentas, delimitación de los tiempos de campaña, etc. Se impulsó una agenda de inclusión y de representación plural, que asegure una presencia más amplia de las mujeres y de grupos históricamente discriminados y vulnerables, particularmente indígenas y afrodescendientes, en las esferas de decisión, a través de acciones afirmativas. Igualmente, se multiplicaron las experiencias, procedimientos y modalidades que responden a la matriz participativa de la democracia: más allá del emblemático referéndum, símbolo de la democracia directa, se innovaron mecanismos participativos. Esa labor ha sido indisoluble de la conformación de organismos electorales más profesionales, idóneos y con menos ataduras con el gobierno y los partidos, por lo tanto, más imparciales. Cierto, en todos esos campos es posible apuntar limitaciones e

insuficiencias, las cuales no anulan los logros, sino que subrayan la voluntad de concretar mejor la plenitud de esas promesas democratizadoras.

América Latina se ubica, solo por detrás de Europa occidental, como la región con mayor índice de integridad electoral ([www.electoralintegrityproject.org](http://www.electoralintegrityproject.org)). Asimismo, ocupa el primer lugar en presencia parlamentaria femenina -si se deja de lado a la singular Escandinavia- (Unión Interparlamentaria, 2019). Por último, destaca como la más vigorosa en asuntos de democracia directa y participativa (Cameron, *et al.*, 2012; Tuesta & Welp, 2020).

Las décadas democráticas ampliaron y extendieron los derechos de manera sin equivalente en la historia. Son de orden político, también socioeconómicos y culturales. Muchos consiguieron un reconocimiento constitucional poco habitual -si bien varios constituyen ideales más que derechos exigibles en la práctica-. De igual importancia fue el avance de las libertades públicas, con el desmantelamiento del arsenal represivo de las dictaduras, la incorporación de disposiciones más liberales en las Constituciones y visiones garantistas en muchas esferas judiciales.

En paralelo, se construyó una red de instituciones destinadas a proteger el ejercicio de los antiguos y nuevos derechos, a fortalecer la precaria e incipiente cultura de la legalidad y a apuntalar las bases del Estado de derecho. En esta línea, se crearon Tribunales constitucionales, Defensorías del pueblo o Superintendencias, que generaron mallas de garantías para la ciudadanía. Asimismo, se intentaron reformas y mejoras al sistema de justicia y al Poder Judicial. Pese a los progresos, el avance normativo e institucional no siempre ha tenido un correlato en el rendimiento de las instituciones, cuya efectividad ha sido, a veces, limitada por imprecisiones normativas, fragilidad presupuestaria, inestabilidad en los cargos directivos o copamientos partidarios.

La protección de los derechos humanos ha mejorado. De forma amplia, las sociedades se han apoderado del lenguaje y del espíritu de los derechos humanos y existe conciencia acerca de su importancia. Ciertamente, ese avance no impide las violaciones a esos derechos, incluso ni siquiera previene la impunidad, pero sí contribuye a la denuncia, al establecimiento de procesos judiciales y a la presión social sobre la temática. Por su parte, el Sistema Interamericano, con la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos, actúa con vigilancia y fija posiciones que adquieren un valor referencial.

El período democrático ha correspondido también con el sometimiento militar al poder civil. El cambio revirtió una historia larga de predominio militar. Las presidencias de generales y coroneles condujeron a la creación de cotos reservados, de privilegios y de extensa autonomía de los uniformados, que fueron revertidos progresivamente. Para la magnitud de la tarea, la mutación se produjo con relativa baja tensión y fricciones limitadas, aunque, en casi todas las sociedades, supuso que la transición dejara impunes

los crímenes de las dictaduras, en uno de los dilemas clásicos y complejos de las nacientes democracias (Linz, 1990). Solo décadas después, en ciertos países algunos de los jefes militares fueron enjuiciados y sentenciados.

El repliegue político de las fuerzas armadas es compatible con una doble tendencia perceptible en el siglo XXI. Por un lado, hay una reaparición militar en el ámbito público, alrededor de las tareas de seguridad, sobre todo en el triángulo norte de Centroamérica y México, donde el crimen organizado y el tráfico de drogas plantean desafíos descarados al Estado. Por otro lado, cuando las crisis políticas alcanzan picos y a la institucionalidad le cuesta procesar la salida del conflicto, el posicionamiento de las fuerzas de seguridad ha sido crucial para inclinar la balanza a favor o en contra del gobierno, sin que esa intervención implique la ruptura de la continuidad democrática, o indique una aspiración al control del poder o una permanencia en la primera línea.

## DESAFÍOS Y TENSIONES

Los avances no están exentos de desafíos y de tensiones que colocan presión sobre las bases del régimen democrático. Unos provienen del choque entre los principios y las preocupaciones concretas, entre los ideales y la realidad de cada situación. Los principios suelen tener una adhesión conceptual, teórica, asumidos como válidos en circunstancias generales o normales; las realidades concretas implican las excepciones aceptadas en nombre de los imperativos de la coyuntura, de las prioridades justificadas por ciertos actores.

La legalidad y el respeto de las instituciones son principios comúnmente aceptados como indispensables para el orden colectivo democrático y la convivencia pacífica. Sin embargo, su desconocimiento y su quiebre provisorio pueden ser aceptados por vastos sectores de la sociedad en nombre de múltiples consideraciones. Con frecuencia, la popularidad de un líder, de un caudillo o, al contrario, la impopularidad de un dirigente o de una institución, justifican la adopción de medidas opuestas a las reglas o a los procedimientos constitucionales o legales.

En otro ámbito, la concreción de objetivos considerados como deseables por una fracción amplia de la sociedad, o por la mayoría, autoriza tácitamente a las autoridades a saltarse reglas estimadas como un formalismo secundario, irrelevantes frente a resultados que se valoran sustantivos y prioritarios por la sociedad. La violación de las normas puede ser descarada e, incluso, a menudo se encubre con interpretaciones y argumentos jurídicos endebles, *ad hoc* y forzados.

Es claro que los contrastes entre popularidad y legalidad, personalismo e instituciones, continúan jaloneando la trayectoria política regional. Las medidas que rompen los marcos legales se observan a través del prisma político. Por lo tanto, pueden gozar de una amplia aceptación social y política, y apuntalar una gestión (el cierre del Congreso peruano por Alberto Fujimori en 1992); provocar una fuerte polarización y dividir a la sociedad (el proyecto de Manuel Zelaya de la “cuarta urna” y su derrocamiento en Honduras, en 2009); o bien, ser percibidas como inaceptables y arrinconar a su promotor (el cierre del Congreso guatemalteco por Jorge Serrano en 1993).

La tolerancia a la ruptura de la regla se justifica desde una cierta posición política en una coyuntura dada, en tanto que sería rechazada, en nombre de principios, en otra circunstancia. Emblemáticos de esas oscilaciones son los posicionamientos frente a la destitución o la reelección de presidentes. El arco cubre desde justificaciones abiertas hasta condenas cerradas. En ese sentido revelan, en los actores políticos y en la ciudadanía, compromisos instrumentales, frágiles y superficiales con elementos centrales de la democracia.

En la misma línea de análisis, el aceptar la extensión de derechos y garantías choca con escollos cuando se plantea a favor de grupos minoritarios que sectores numerosos de la población observan con recelo y desconfianza. Ocurre con la aplicación de las protecciones judiciales a delincuentes, consideradas como barreras para resultados eficaces e inmediatos en la lucha contra el crimen. En un ámbito distinto, los derechos vinculados con asuntos de género o sexualidad provocan debates encendidos y comienzan progresivamente a traducirse en la arena electoral (Romero, 2021), con agendas contraculturales enfrentadas al “liberalismo cultural” (Schweisguth, 2006). Muchas sociedades aceptan la restricción de derechos si se concentra en grupos específicos, minoritarios, distinguibles de la mayoría, portadores de comportamientos o creencias que se ven con recelo.

Las tensiones para las instituciones y los actores de la democracia también surgen como consecuencia de resultados por debajo de las expectativas en áreas clave, aunque los campos no estén vinculados directamente con el quehacer político. El caso más importante es la insatisfacción con el balance gubernamental y democrático cuando la economía flaquea. América Latina ha acumulado suficiente evidencia empírica de que las épocas de crecimiento mejoran la valoración del régimen, las instituciones, los actores, incluyendo, en primer lugar, a los presidentes. Las percepciones acerca de las autoridades y el régimen definieron un paréntesis de optimismo y confianza de una década que se sitúa aproximadamente entre 2003 y 2014. Al contrario, las recesiones económicas provocan rápidamente una recesión en los sentimientos democráticos. El final del período expansivo hacia 2014-2015 ha desencadenado la caída al mínimo de

la adhesión y la satisfacción democrática, y ha provocado un bajón en la aprobación y la confianza hacia las instituciones ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)). Desde 2020, el impacto brutal de la pandemia del coronavirus sobre las actividades económicas, sociales, educativas y culturales cayó en un terreno ya profundamente desgastado.

Esa tendencia tiene rasgos universales, como prueban los desarreglos políticos europeos y norteamericanos tras la crisis económica de 2008, con el ascenso de los extremos, el avivamiento de los movimientos xenófobos, los repliegues nacionalistas o regionalistas y las dificultades para conformar gobiernos en los regímenes parlamentarios.

Sin embargo, la región es especialmente sensible a las modificaciones de la coyuntura. Los ciclos de fuerte crecimiento económico resultan demasiado cortos para asegurar que la reducción de la pobreza o que la expansión de las clases medias se conviertan en logros, si no definitivos, al menos lo suficientemente sólidos como para resistir un cambio de coyuntura económica. Una mala racha expone la vulnerabilidad y fragilidad de los progresos y revela la ausencia de redes de protección pública.

Tampoco las fases de expansión han conseguido una disminución estructural de las brechas de desigualdades económicas, sociales y territoriales, en un momento histórico en el cual los espacios de interacción social cotidiana entre sectores acomodados y sectores populares casi han desaparecido (entre los pocos se cuentan, en algunos países, las universidades públicas) y, a la vez, la proximidad virtual de las redes sociales vuelve ostentosas las ventajas de los grupos con mayores capitales. Las irregularidades del crecimiento y la rigidez de las distancias sociales fracturan la convicción del ascenso intergeneracional, así como de los réditos automáticos de la extensión educativa sobre las oportunidades laborales, difundiendo una inquietud difusa en todo el tejido social.

Esas dificultades, en buena medida de origen externo, pues dependen de los movimientos y vaivenes de la economía mundial, se complican debido a problemas específicos e inherentes a la región. Dos son particularmente relevantes.

Por un lado, el debate fiscal está bloqueado en muchos países. Las élites, las grandes compañías y los poderes fácticos lo restringen a su mínima expresión, en especial cuando se trata de discutir reformas de índole progresivo. Sin embargo, en varios contextos, y gracias a conexiones con la dirección política, se mueven con soltura para conseguir exoneraciones y privilegios de parte de los congresos o las administraciones. En la otra punta, amplias capas populares viven, trabajan y eventualmente prosperan en la informalidad (De Soto, 1987) y solo contribuyen al erario por la vía indirecta (impuestos al valor agregado, etc.). Ello concentra la presión fiscal sobre los sectores asalariados, o provoca tentaciones rentistas, con un erario que vive de unas cuantas actividades extractivas orientadas al mercado mundial.

Las limitaciones presupuestarias del Estado impiden responder a antiguas y nuevas exigencias. Los Estados han conseguido una extensión cuantitativa de la provisión de los servicios básicos reflejada, por ejemplo, en la disminución sostenida de las tasas de analfabetismo o de mortalidad infantil, o el incremento del acceso a los servicios de agua potable, saneamiento básico, electricidad y, recientemente, telecomunicaciones. Pasado ese umbral, han encontrado pocas pistas para elevar la calidad de la educación o la salud públicas, convertida en la nueva aspiración en sociedades urbanizadas, con clases medias más extensas. Sin embargo, en épocas de austeridad, prestaciones y servicios sociales de carácter general son de las primeras áreas en sufrir recortes.

En cambio, los gobiernos se han mostrado atentos a conservar las transferencias condicionadas -bonos-, que implican recursos tangibles y directos para los beneficiarios, ya sea para no dañar directamente su popularidad o para procurar réditos electorales, a veces con tinte clientelista. De la misma manera, los derechos económicos, sociales y culturales, asumidos y reconocidos por la gran mayoría de los Estados latinoamericanos, no logran concretarse, debido a la falta de presupuesto sostenido y sistemático para políticas públicas que los impulsen.

Por otro lado, la corrupción lastra la región, sin que se observen evoluciones significativas: desde la creación del índice de Transparencia Internacional, la mayoría de los países presenta cambios mínimos en el *ranking* registrado en [www.transparency.org](http://www.transparency.org). Los escándalos desarreglan la relación de la ciudadanía con el Estado. La corrupción disminuye los fondos disponibles para políticas públicas e infraestructura, o induce a gastos de menor efectividad. Más allá, deslegitima a las autoridades, los líderes, los partidos y las instituciones, y agrava la insatisfacción ciudadana con las élites y el Estado. La eventual excepción a ese descrédito concierne a fiscales y jueces, si consiguen un enjuiciamiento eficaz e imparcial de los culpables, resultado que raras veces se obtiene, aun cuando haya inicios prometedores, como probó el ocaso de la operación Lava Jato en Brasil. El caso Odebrecht se convirtió en un terremoto para el liderazgo político latinoamericano, por las sumas en juego -de centenares de millones de dólares-, por afectar no solo a las autoridades sino manchar las campañas electorales de las principales fuerzas, y por demostrar la colusión, casi sin distinguos ideológicos, entre políticos y empresarios. Su puesta a la luz en la fase baja del ciclo económico acentuó la indignación.

La situación latinoamericana ilustra la inevitable tensión de la democracia en tres vértices: como un régimen político y de procedimientos para el reemplazo institucional y pacífico de los gobernantes; como un sistema de valores e ideales que aspira a la libertad, la igualdad de oportunidades y el manejo honesto de los asuntos públicos; y como gobiernos elegidos que alcancen el progreso socioeconómico y la seguridad que anhelan las sociedades, en tanto requisito para el desarrollo individual y colectivo. Si

bien la teoría no considera algunos de los componentes de estos vértices como atributos inherentes a la democracia -en especial en las vertientes de corte institucionalista-, en la práctica, su quiebre genera una crisis del sistema.

Entre los desafíos de la democracia contemporánea mundial surgen los retos de las tecnologías de la comunicación y de las redes sociales. Su irrupción excede con creces el ámbito político y electoral; moldea nuevos comportamientos, actitudes, sensibilidades, expectativas, conductas y valoraciones en numerosas áreas.

Para la democracia, llegan con una doble cara. Le ofrecen oportunidades democratizadoras. Por un lado, mejoran en cuanto al contacto horizontal y directo entre las personas ciudadanas y de estas con las autoridades; la emergencia de voces más plurales, diversas y alternativas en el debate público; la transparencia y consulta en la gestión; la construcción de liderazgos por fuera de los canales habituales; los procesos de organización y movilización desde la base de la sociedad, ya sea para asuntos locales o grandes causas nacionales; la difusión de información que gobiernos y poderes fácticos pueden procurar tapar, entre otros aspectos.

Al mismo tiempo, algunos de sus usos socavan principios democráticos o, al menos, los amenazan. En efecto, facilitan la creación y difusión de noticias falsas y teorías de complot (fenómeno, por supuesto, anterior a las redes, pero cuyos efectos se multiplican gracias a la instantaneidad y la masificación de los contactos); la creación de burbujas de creencias y sentimientos en comunidades virtuales cerradas (Sustain, 2017); la expansión y legitimación de discursos de odio y de prejuicios que favorecen la radicalización y la polarización; los intentos de manipulación de electores y de debates gracias a la acumulación de información personal procesada mediante el manejo de gigantescas bases de datos; y la nivelación de las opiniones (rasgo con alta carga democratizadora, pues cuestiona que la verdad sea detenida por la autoridad *per se*, central en la vida política, empero, minimiza las voces expertas y distorsiona la posibilidad de un debate razonado que permita una toma de decisiones informada).

La presencia de la tecnología y de las redes sociales virtuales en la política y en las campañas proselitistas provoca un choque de derechos. El principal reivindicado es la libertad de expresión; genera una susceptibilidad ante cualquier intento de control por parte de los gobiernos, sospechosos de utilizar esa ventana para controlar las voces contrarias o incómodas, o de vigilar las opiniones de cualquier persona ciudadana. En la vereda contraria, se citan todos los derechos que se violentarían por el uso agresivo de esa libertad. El debate acerca de los límites respectivos de esos derechos y de las libertades es complejo, tanto más que las características del internet limitan las opciones de acción estatal, al menos en las democracias. En términos prácticos, son las mismas compañías privadas, como Facebook o Twitter, las que toman las decisiones regulatorias

o sancionatorias, por ejemplo, la cancelación de cuentas o el bloqueo de determinados contenidos, con una intervención reducida de agentes públicos. En este sentido, el ejemplo principal y punto de inflexión se produjo con la cancelación de las cuentas del presidente norteamericano Donald Trump, tras los comicios de 2020.

## RETROCESOS Y ESTANCAMIENTOS

Tras la euforia que siguió al colapso del sistema soviético, el régimen democrático quedó sin rival y expandió sus fronteras hasta tierras en las que jamás había incursionado, o solo en lapsos muy breves, ya fuera en Asia, África e incluso los Balcanes. Sin embargo, desde los primeros años del siglo XXI, el tiempo mundial es de estancamiento, cuando no de retroceso democrático. La desconfianza se instala con las instituciones, los procedimientos y los actores, a veces, incluso, afecta los principios y valores. El malestar se siente hasta en el histórico núcleo atlántico, en tanto que potencias autoritarias ganan influencia y validan formas y prácticas no democráticas de gobernar, aunque no propongan modelos alternativos (Chen, 2019). Ese rasgo constituye una diferencia de talla con la ambición comunista, que despertó el entusiasmo, incluso el fervor, de millones de personas en el siglo XX (Furet, 2007). América Latina comparte elementos comunes de esta tendencia y, a la vez, posee singularidades y especificidades.

La región ingresó al siglo XXI alineando una formación exclusivamente democrática, con la excepción de Cuba, el único totalitarismo del hemisferio occidental. Al cabo de las dos primeras décadas, Venezuela y Nicaragua ya no se consideran democracias y la puntuación como naciones libres o democráticas de la mayoría de los países ha decaído en los *rankings* (por ejemplo, los del proyecto V-Democracy: [www.v-dem.net](http://www.v-dem.net), Freedom House: <https://freedomhouse.org/>, el índice de la revista Economist). Las democracias permanecen, pero su calidad se ha deteriorado.

A diferencia de las interrupciones del pasado, evidentes y claras por el derrocamiento del presidente y la llegada de un militar al poder, en el siglo XXI, más que rupturas, se producen deslizamientos desde la administración del mismo mandatario que resultó electo en comicios auténticos -al menos en la primera oportunidad-. Resulta difícil determinar cuándo se superó la frontera. El deterioro progresivo y la subsistencia de fachadas democráticas, además de la realización de elecciones y la presencia residual de formaciones opositoras en los Parlamentos, hacen igualmente difícil hallar un consenso en los calificativos para los regímenes que surgen de esos retrocesos, como ilustra la literatura especializada. Se han propuesto múltiples nombres: “regímenes híbridos” (Karl, 1990), “democracias iliberales” (Zakaria, 1997), “autoritarismo competitivo” (Levitsky &

Way, 2002), “autoritarismo electoral” (Schedler, 2006), entre otros. Incluso, simpatizantes y detractores de esos regímenes polemizan acerca de la verdadera naturaleza de estos gobiernos: los primeros defienden su naturaleza y potencial democrático, los otros los tildan de autoritarios, sin muchas más consideraciones<sup>2</sup>.

La inflexión se produce y se traduce en algún proceso electoral, que pone en flagrancia todos los indicadores del declive. Más que por un factor único, las elecciones se desdibujan por un haz de elementos que convergen. Entre los principales y recurrentes, figuran la habilitación de la reelección presidencial indefinida, a veces bajo el ropaje de un “derecho humano”, pieza insustituible pues implica y permite la concentración del poder en una sola figura y sugiere una voluntad de permanecer en el poder tanto tiempo como sea posible; las trabas o directamente el excluir a la oposición auténtica de la competencia; la subordinación de los órganos electorales al gobierno, que sesga las decisiones administrativas y, sobre todo, las jurisdiccionales, en desmedro de los derechos o la habilitación de organizaciones o candidaturas opositoras; la adopción de medidas disuasivas para la participación electoral de sectores reputados contrarios al régimen; la reducción del pluralismo mediático, en especial el televisivo, y del espacio digital, aunque subsistan ámbitos secundarios para la expresión de voces opositoras o independientes; el abrumador ventajismo gubernamental, con el uso de recursos, bienes, servicios y personal públicos, antes y durante las campañas; las trabas para el despliegue de la observación electoral, nacional e internacional, o su sustitución por entidades complacientes.

Dos apuntes adicionales son indispensables. Los gobiernos pueden poseer niveles altos de aprobación: la popularidad o la aceptación social no son el criterio determinante para fijar la naturaleza autoritaria de un régimen. Asimismo, las cifras de la votación no necesariamente son manipuladas, o no en una escala significativa, en especial si el régimen cuenta con una buena implantación electoral. Esos bastiones, sumados a la aplicación de las técnicas descritas, son suficientes para garantizar el resultado y privarlo de cualquier incómoda incertidumbre.

Sin embargo, hasta en los países en los que se mantiene la competencia y se constata una evolución satisfactoria de los procesos electorales se presentan problemas que inciden directamente en la competitividad de la elección. La inhabilitación de candidaturas presidenciales o vicepresidenciales, muchas de ellas a partir de expedientes administrativos, de sentencias judiciales dudosas o del rigorismo de las autoridades

---

2 Por ciertos rasgos, la situación evoca la disputa alrededor de los gobiernos comunistas, totalitarios para unos, democracias populares para otros. La batalla semántica se clausuró recién a la caída de esos regímenes, cuyas credenciales democráticas les fueron retiradas por completo.

electorales -con o sin motivaciones partidarias- minan la legitimidad de los procesos. En el período 2016-2019, candidaturas presidenciales relevantes, incluso punteras en las encuestas, quedaron marginadas en Perú, Brasil, Guatemala (se deja de lado Venezuela, caso señalado previamente).

En un continente presidencialista, en varios países el Poder Judicial, así como entidades constitucionalmente independientes o autónomas, pierden este rasgo central de su identidad. En los hechos, pasan a estar bajo el control, sutil o abierto, del Poder Ejecutivo. O bien, en una distorsión distinta, las entidades se distribuyen entre las fuerzas políticas principales. Los problemas de ese cuoteo son diferentes, igualmente serios para la imparcialidad y la eficiencia, aunque, al menos, preservan un cierto pluralismo. Ese acaparamiento provoca un desbalance de los contrapesos, que alimenta el hiperpresidencialismo, acentuado en los gobiernos sin límite de reelección, los cuales utilizan los instrumentos judiciales para intimidar o acallar a figuras independientes u opositoras.

Otras instituciones incumplen las funciones de control del poder, defensa de los derechos ciudadanos, equilibrio entre instituciones o garantía de la voluntad popular, como consecuencia de medidas expresamente adoptadas para restarles efectividad. El vaciamiento institucional sigue diversas estrategias. Además de la cooptación y el copamiento de los cargos decisivos -las vías más expeditas cuando el objetivo es colocar la institución en la órbita gubernamental o partidaria- existe el nombramiento de autoridades y de personal técnico sin el perfil idóneo para la misión de la organización, la reducción presupuestaria y el recorte de facultades, que conducen a la parálisis o la inefectividad. Esas medidas no requieren la violación de la letra de las leyes, únicamente el desconocimiento de su espíritu, lo que complica hallar indicadores objetivos e incontrastables del deterioro institucional.

Los considerables progresos en las libertades se han visto afectados por restricciones selectivas contra la libertad de expresión. La forma burda es el cierre de medios, la expropiación de hecho o la amenaza de enjuiciamiento. Formas menos agresivas y silenciosas, no por ello menos efectivas, incluyen el amedrentamiento a través de mecanismos indirectos (por ejemplo, tributarios) que a la larga suelen inducir a prácticas de autocensura del conjunto de los medios; la compra de medios por capitales afines al gobierno; el uso políticamente discrecional de la publicidad estatal para premiar o castigar la línea noticiosa o editorial de los medios. Por último, por omisión de la labor estatal de protección, el periodismo, en especial el de investigación, es una profesión de alto riesgo, tal como muestran los asesinatos de periodistas en América Latina, en especial los que trabajan en áreas en poder del crimen organizado y los que indagan

acerca de hechos de corrupción o esquemas de dominación en los límites de la legalidad ([www.informeanualrsf.es](http://www.informeanualrsf.es)).

En un campo distinto, la legislación se ha avenido a incorporar disposiciones lo suficientemente ambiguas o imprecisas como para conducir a la criminalización de las protestas, las movilizaciones, e incluso la expresión en las redes sociales virtuales. El uso de la violencia por parte de las fuerzas de seguridad continúa siendo problemático, en especial cuando las manifestaciones tienden a extenderse o tornarse ríspidas, o en áreas definidas como controladas por el crimen organizado, en las cuales mucha gente termina doblemente castigada, por los criminales y por los agentes del Estado.

En otro ámbito, la ya señalada desigualdad socioeconómica socava la igualdad política y electoral en una doble dirección. Aunque las reformas para introducir equidad en el financiamiento de la competencia política son numerosas y con logros, aún subsisten marcadas desigualdades. Los capitales fluyen hacia un número limitado de candidaturas, cercanas a los intereses empresariales y de los poderes fácticos, en tanto que la idea de financiar una campaña a través de la multiplicación de los pequeños aportes no pasa de una buena intención poco viable. Ciertamente, hay numerosos ejemplos de líderes que se impusieron a pesar de la desventaja material, a veces considerable, y gobernaron alejados o en contra de las élites. Esos casos no desmienten la tendencia de que, a mayor cantidad de fondos, más probabilidades de obtener el triunfo electoral, sea presidencial o legislativo, en el caso de la existencia del voto preferente. Numerosas políticas públicas retribuyen los favores de campaña.

En la otra punta, las brechas de riqueza y estatus mantienen vigorosas prácticas clientelistas, dirigidas hacia sectores populares y, en menor medida, medios. Su punto de partida es que algunos candidatos disponen de los suficientes recursos para que sus campañas sean más que promesas, programas y ofertas, e incluyan efectivamente la entrega de bienes o el acceso privilegiado a servicios. En otros términos, aún no se alcanza el postulado de que “ningún ciudadano sea tan rico como para poder comprar a otro, ni tan pobre como para ser obligado a venderse” (Rousseau, 1993).

Al menos se desprenden dos consecuencias. Los candidatos sin esos fondos, o que no quieren competir de esa forma, quedan relegados; la lucha electoral se reduce a candidatos de las categorías más favorecidas o vinculados con los grupos de poder económico. Ciertamente, el clientelismo implica una relación compleja (Auyero, 1997). En muchas regiones, se ancla en la cultura sociopolítica y los votantes aguardan la campaña para recibir beneficios colectivos o individuales que tienen como trasfondo una nítida separación entre el “ellos” y el “nosotros”.

Al lado de estas involuciones o estancamientos de naturaleza política e institucional, la violencia, la delincuencia y el crimen organizado vinculado con el tráfico de drogas,

personas y armas, colocan a América Latina como la región con mayor índice de homicidios en el mundo ([www.unodc.org](http://www.unodc.org)). El balance de pérdida de vidas humanas y de irrespeto a los derechos humanos es trágico.

El impacto golpea de frente a la democracia y a los Estados. El Estado ha perdido el control, o se encuentra en graves dificultades en los territorios de interés estratégico para el crimen. El problema concierne tanto a zonas rurales poco pobladas y aisladas como a barrios capitalinos, con un desgarramiento del tejido social y una reducción de hecho en el ejercicio de las libertades individuales, por la amenaza omnipresente de una violencia de características letales y un ambiente de incesante temor que incluso se traduce en un angustiada éxodo al exterior -como ilustró la crisis migratoria centroamericana en la frontera de Estados Unidos-.

El Estado queda desbordado por la acelerada expansión económica de las estructuras criminales y carece de recursos suficientes para enfrentarlas (o, al menos, no puede movilizarlos con facilidad para concentrarlos en esa lucha). Al mismo tiempo, fracasa en sancionar la mayoría de los delitos, vinculados o no con el crimen organizado, lo que genera una alta tasa de impunidad, incluso para los crímenes más graves. En las sociedades en las que se acumulan estos problemas, se resiente el apoyo a la democracia, se deteriora la confianza ciudadana en las autoridades, se debilita la cultura de la legalidad, se tolera la justicia por mano propia.

El crimen organizado penetra en los procesos electorales y políticos, en especial en la arena local y parlamentaria, centrándose en territorios con valor estratégico para sus actividades, en tanto que sus intervenciones en los comicios presidenciales parecen más esporádicas y tangenciales (Romero, 2017). Para ello utiliza múltiples vías, desde el expediente brutal de asesinar adversarios hasta alianzas o infiltraciones en partidos y candidaturas, sin distinción de colores o ideologías. O, en la síntesis descarnada de la secretaria de seguridad de México, Rosa Icela, en 2021: “asesinan, amenazan, cooptan, imponen y financian” (Domínguez, 2021). Procuran obtener legalidad y legitimidad política, un rasgo relativamente singular en comparación con estructuras mafiosas de otras regiones, menos inclinadas a intervenir en las disputas electorales.

## DILEMAS Y PARADOJAS

La evolución democrática del siglo XXI en América Latina multiplica los dilemas y las paradojas. La primera paradoja ocurre en la política subnacional. Los procesos de descentralización y de extensión de los mecanismos electorales locales representaron uno de los avances más significativos, al permitir a la ciudadanía definir las autoridades

y las políticas públicas que desean para sus municipios o regiones, desconcentrar el poder y los recursos, favorecer el reconocimiento de la pluralidad de las sociedades. Sin escamotear los méritos de una onda expansiva que aún no agota sus impactos en la remodelación profunda de la política latinoamericana, hoy el ámbito local enfrenta al menos tres dificultades específicas.

La calidad de la democracia local suele ser inferior a la nacional, con más espacios opacos, autoritarios y menos contrapoderes (Gibson, 2013). Existe una fuerte influencia de grupos de poder tradicional, en particular en el nivel intermedio entre el Estado central y los municipios, vale decir, estados, provincias o departamentos. Ciertos actores acumulan el suficiente poder para trabar la perspectiva de la alternancia. También es cada vez más común la disociación de la vida política y partidaria local con respecto al juego nacional (Freidenberg & Suárez-Cao, 2014). La política se regionaliza con escasas conexiones horizontales y verticales, así como con una elevada fragmentación de la representación, lo que complica la articulación de intereses y proyectos, como ilustra Perú (Vergara, 2015). Por último, el espacio es proclive a concentrar la nueva violencia política, con regiones permeables al ingreso e influencia de actores criminales.

La participación política de las mujeres ha progresado de manera significativa, gracias a la aplicación del mecanismo de cuotas, o de la paridad y alternancia en las listas legislativas, tanto nacionales como locales. También, destaca una presencia más afianzada en los ministerios y las altas cortes. Ese avance clave tiene una limitación en la postulación a los cargos ejecutivos y, sobre todo, una contracara en la reacción que encarna la violencia política de género (Krook & Restrepo, 2016). Se trata de un fenómeno nuevo, porque novedosa es la presencia de las mujeres en puestos de dirección en el espacio público, aunque eche raíces en un terreno de añejos prejuicios sociales, como el machismo. Hombres que se sienten desplazados de espacios que consideraban reservados para ellos, actúan agresivamente. En el ámbito local, especialmente en las áreas rurales, en las que prevalecen pautas y visiones más tradicionales en relación con la distribución de ocupaciones de acuerdo con el género, se acentúan las manifestaciones de acoso. Al mismo tiempo, en la escena pública emergen agendas con enfoques anclados en divisiones estereotipadas de los roles masculino y femenino, algunos de ellos alimentados por una lógica religiosa.

Igualmente, el malestar con los políticos lleva a respuestas paradójicas. Numerosos gobiernos pretenden superarlo mediante respuestas -a veces denominadas “señales”, lo que sugiere su carácter notorio y al mismo tiempo de impacto limitado sobre las estructuras-, que se asemejan a castigos a la clase política o a la alta administración. Las medidas desvalorizan la política. El arsenal incluye, por ejemplo, reducir sueldos a los representantes y a los funcionarios altos y medios del sector público, achicar

los presupuestos de las instituciones vinculadas con la política, las curules o suprimir cámaras enteras en sistemas bicamerales, prohibir la reelección parlamentaria, etc. En el largo plazo, esas disposiciones, bastante populares en la opinión pública, empobrecen la capacidad de respuesta del Estado, la calidad de la democracia y de los actores políticos (Nohlen, 2019).

La política social de los Estados se envuelve, de la misma manera, en dilemas políticos. Hay consenso en su importancia para disminuir algunos de los principales déficits de las sociedades. Sin embargo, muchos gobiernos la han convertido en una de sus principales herramientas proselitistas, en especial cuando se utiliza la modalidad de transferencias condicionadas (bonos) y, más aún, cuando su distribución no es universal. La institucionalización del Estado se convierte en una variable crucial. Cuando es débil y priman lógicas partidarias, existen pocos controles para impedir que se recompensen lealtades o para conseguir nuevas adhesiones a través de una entrega de los beneficios sujeta a comportamientos políticos, como ha sucedido, entre otros países, en Honduras (Meléndez, 2019). El uso clientelista degrada tanto la función social del Estado como la política, además de ofrecer ventajas indebidas al gobierno de turno.

La extensión del crimen organizado plantea sus propios dilemas. Su crecimiento económico le ofrece un arsenal de medios para desafiar y socavar al Estado. Al mismo tiempo, sus recursos, reinyectados en los circuitos legales, constituyen una fuente para el sostenimiento económico de varias regiones e, incluso, de países. En paralelo, la emergencia de nuevas élites, iniciadas desde una base ilegal, pero que se consolidan en los sectores legales, genera zonas grises de intrincado manejo, tanto más que pueden tejer alianzas con élites tradicionales para dotarse de legitimidad. Estos dilemas se complican por la naturaleza del crimen organizado. Confronta al Estado, pero, si puede, evita tácticas hostiles: prefiere cooptarlo, incluso ponerlo a su servicio, lo que implica penetrarlo y corromperlo -por ello, algunas áreas de presencia hegemónica de actores criminales ofrecen una inesperada superficie de tranquilidad-.

Por último, la tecnología de la comunicación y las redes sociales virtuales plantea dilemas. Las personas ciudadanas aprendieron a usarlas y las convirtieron en instrumentos de politización, movilización, denuncia, articulación de causas de interés colectivo; también los gobiernos tuvieron su propio aprendizaje. En contextos de retrocesos democráticos y giros autoritarios, les sirven para aumentar el seguimiento y el control de la ciudadanía, perturbar el flujo de los debates, acosar y estigmatizar adversarios, inducir polarizaciones. Cuentan a su favor con recursos para armar campañas digitales.

Su uso ha sido polémico en el campo político, en especial durante las campañas. Sin embargo, es posible que las personas ciudadanas y las sociedades estén en una curva de aprendizaje que les permita un progresivo dominio y comprensión de las potencialidades,

amenazas y riesgos de este universo novedoso. De ser así, algunos de los escenarios de mayor inquietud, como las manipulaciones en gran escala, la injerencia de terceros países en los procesos electorales, la difusión exponencial de noticias falsas, chocarían con el muro de las lecciones aprendidas. Por supuesto, esa evolución no implica la desaparición de la voluntad de manipulación ni de la difusión de las noticias falsas, tampoco la completa eliminación de sus efectos.

La respuesta tiene una implicación directa para la definición de una política crucial en el contexto democrático. En efecto, influye en decidir si el mundo de las redes sociales y de la tecnología de la información debe ser regulado por un actor externo, como el Estado -garante del interés colectivo, o instrumento al servicio de gobiernos que enfatizan en el control de sus sociedades para simplificar al extremo las visiones contrapuestas-; o bien, si se debe apostar por la autorregulación de las mismas personas usuarias, acompañada de procesos educativos y pedagógicos impulsados desde el Estado y la sociedad.

## **INTERROGANTES DE CIERRE SOBRE LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA RUMBO AL MEDIO SIGLO DE LA TRANSICIÓN**

El futuro de la democracia latinoamericana abre un conjunto de interrogantes en relación con algunos actores clave. Las respuestas que se den moldearán el perfil democrático regional en los próximos tres lustros.

La primera interrogante se concentra en las actitudes, las expectativas, los comportamientos de las generaciones nacidas alrededor del cambio de siglo y que inician el ejercicio de sus derechos políticos. Constituyen el segmento más urbano, educado y equilibrado en oportunidades de género de la historia latinoamericana -aunque sus índices debieran ser progresivamente superados, pues reflejan transformaciones de fondo de América Latina-. Solo han conocido la democracia y dan por sentadas las elecciones y las libertades, se muestran abiertas a cambios culturales en asuntos de sociedad y moralidad, se desenvuelven naturalmente en un entorno tecnológico, se inquietan por las perspectivas profesionales, en el plano personal, y por las cuestiones ecológicas en el plano colectivo.

Su vínculo con la democracia es ambivalente. Mezcla una cierta indiferencia, una mirada crítica con su funcionamiento, cierto desinterés por las elecciones y, aún más, por los partidos. Al mismo tiempo, estas nuevas generaciones exhiben una voluntad participativa potente, aunque no necesariamente perdurable, ni con voluntad de estructurarse en organizaciones: las personas jóvenes parecen preferir las plataformas, modalidades altamente flexibles, sin liderazgos establecidos, conformadas para asuntos

puntuales. Su capacidad de movilización alrededor de demandas de interés colectivo, tales como más y mejor democracia, libertad, sociedades más igualitarias, lucha contra la corrupción, derechos de minorías, sensibilidad ecológica, se sintió en contextos tan disímiles como Nicaragua y Chile, Guatemala y Bolivia, al finalizar la segunda década del siglo XXI. Su ánimo de ocupar la calle contrasta con la generación de sus padres y los emparenta con la de sus abuelos, que empujaron la reconquista democrática entre fines de los setenta y principios de los ochenta.

Una segunda interrogante se focaliza en las clases medias -en un plural más indispensable que en cualquier fase anterior-. Hoy, ocupan un lugar demográfico sin precedentes, que las hizo justamente aún más diversas. El crecimiento económico de principios del siglo XXI las extendió, al añadirles contingentes que ascendieron desde los sectores populares urbanos. En el cambio de signo de la coyuntura económica, agravado por los efectos de la pandemia del coronavirus, muchas de sus franjas sienten amenazado su nuevo y precario estatus, lo cual subraya la dificultad recurrente de la región para sostener los avances de la inclusión y del progreso socioeconómico.

La incertidumbre desemboca en comportamientos sociales y políticos volátiles, por lo tanto, imprevisibles. Podrían ser el sostén de nuevos proyectos políticos, distintos de la izquierda y la derecha que estructuraron la política latinoamericana de las décadas pasadas. Esa probabilidad es tanto más fuerte si la alternancia en el poder de los actores tradicionales resulta poco atractiva para las personas votantes.

La interrogante que sigue concierne a las personas migrantes, especialmente en relación con las modalidades y el impacto de las migraciones en la región. Ellas no son un fenómeno nuevo. Históricamente, han existido flujos desde los países menos desarrollados hacia los vecinos favorecidos: de México a Estados Unidos, de Paraguay y Bolivia a Argentina, de Nicaragua a Costa Rica, entre otros ejemplos; la variable política no estuvo del todo ausente, con el caso emblemático de Cuba. Empero, hoy el impulso de las migraciones se relaciona con factores relativos a la inseguridad, en especial en América Central, donde se añade el desarreglo político de Nicaragua y, sobre todo, de Venezuela, cuyo éxodo poblacional no tiene equivalentes inmediatos, porque tampoco tiene precedentes evidentes una crisis de semejante magnitud (Puente & Rodríguez, 2020).

Hasta ahora han primado enfoques humanitarios y de acogida en los países receptores, sin garantía de que permanezcan, sobre todo si continúa el flujo y la situación económica se vuelve tirante. En este sentido, la pandemia tuvo un efecto contrastado: redujo al mínimo la emigración, por los cierres de frontera, pero deterioró la economía y volvió más ruda la disputa de puestos laborales de baja remuneración. La manera como se lidie con esos desplazamientos tendrá impactos altos en la configuración política de los países de emigración y de inmigración.

En cuarto lugar, hay interrogantes en relación con el futuro de los partidos. Salvo excepciones, han perdido relevancia y declinan. Pocos de los partidos importantes de la transición guardan fuerza y presencia política. A veces, basta una elección para demostrar la vulnerabilidad de un sistema que parecía bien afincado, como en Brasil o, más notoriamente, en El Salvador. Allí donde existe la ventana legal, muchos políticos, incluso con extensas trayectorias, prefieren lanzarse de manera individual o con plataformas flexibles y de existencia acotada. En varios países, en particular andinos, los sistemas de partidos han colapsado, sin ser reemplazados después de décadas: su espacio ha sido copado por partidos precarios que no establecen vínculos estables entre ellos ni con el electorado.

Hay una doble paradoja. Por un lado, el debilitamiento de los partidos no es sinónimo de ausencia de personal político estable. Con frecuencia, líderes populares, experimentados o con recursos suficientes, abandonan sus partidos de origen para intentar aventuras individuales o cambiar de camiseta, y mantienen vigencia en el ámbito local, incluso legislativo. Por otro lado, el deterioro de los partidos ha ido de la mano de una legislación cada vez más frondosa (Zovatto, 2008). Se fijan criterios crecientemente más elevados de institucionalización y democratización, que condicen cada vez menos con las realidades del terreno y ofrecen aportes modestos en términos de ganancia de legitimidad o de rendimiento del sistema partidario.

En esas circunstancias, numerosos políticos y algunos analistas se preguntan cuán indispensables son los partidos para la democracia, al menos en su formato clásico, y si no ha llegado la hora de considerar aceptable, o al menos no tan preocupante, el funcionamiento de las democracias sin partidos sólidos, estructurados, institucionales, asumiendo que esa es la realidad y que no por ello desaparece el régimen representativo. El enfoque no significa eliminar a los partidos, sino aparcas los esfuerzos por intentar que la organización de la política calce en ese modelo de formaciones.

Por último, surge una interrogante que gira alrededor del uso de la tecnología y de las redes en los procesos políticos, electorales y, de manera más amplia, en la democracia. Este acápite, a diferencia de los anteriores, se plantea de forma global, más allá de los límites regionales. Su irrupción es irreversible, tanto más que la esfera política es apenas una de las tantas dimensiones que toca. Ningún actor puede prescindir de ellas, y cada año se produce alguna innovación en su uso electoral y político.

Esa novedad dificulta una aprehensión cabal y un conocimiento certero de sus impactos y alcances. Tal vez la prueba evidente de esas complicaciones sea el tránsito de un optimismo candoroso acerca de sus virtudes y beneficios, a principios de siglo, a un alarmismo pesimista y excesivo, luego de los resultados electorales de 2016 -en particular, el *Brexit* y la victoria de Trump-. Probablemente, la realidad de sus efectos

se encuentre en algún punto medio, pero, para aproximarse a esa medianía ponderada, con una distancia exenta de apasionamientos o de sesgos derivados de éxitos o fracasos coyunturales, todavía deban transcurrir muchos procesos políticos, de aprendizaje para la ciudadanía y para los actores políticos, cargados de oportunidades, retos y, quizá, riesgos para la democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Auyero, J. (1997). *¿Favores por votos? Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo*. Losada.
- Cameron, M., Hershberg, E. & Sharpe, K. (eds.). (2012). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. FLACSO.
- CEPAL. (2019). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2019*. CEPAL.
- Chen, J. (2019). A World Safe for Autocracy? *Foreign Affairs*, 98(4), 92-108.
- De Soto, H. (1987). *El otro sendero*. Instituto Libertad y Democracia.
- Freidenberg, F., Suárez-Cao, J. (eds.). (2014). *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Universidad de Salamanca.
- Furet, F. (2007). *Le passé d'une illusion*. Laffont.
- Gibson, E. (2013). *Boundary control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge U.P.
- Hermet, G. (1993). *Les désenchantements de la démocratie*. Fayard.
- Huntington, S. (1996). La tercera ola de la democracia. En L. Diamond & P. M. Larry (eds.), *El resurgimiento global de la democracia* (pp. 3-23). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Karl, T. L. (1990). Dilemmas of Democratization in Latin America. *Comparative Politics*, 23(1), 1-23.
- Krook, M., Restrepo, J. (2016). Género y violencia política en América Latina (conceptos, debates y soluciones). *Política y gobierno*, XXIII(1), 127-162.
- Levitsky, S., Way, L. (2002). Elections without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2), 51-65.

- Linz, J. (1990). *La quiebra de la democracia*. Alianza.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market (Political and Economic Reforms in East Europe and Latin America)*. Cambridge U.P.
- Meléndez, C. (2019). Evolución del clientelismo en Honduras (2009-2017). En S. Romero & J. Castellanos (eds.), *Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Latina* (pp. 367-380). Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Nacional Demócrata.
- Domínguez, P. (2021, 5 de marzo). Crimen pone, quita y mata a candidatos en nueve estados. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/elecciones-2021/crimen-pone-quita-mata-candidatos-nueve>
- Nohlen, D. (2019). La reelección. En D. Nohlen, L. Valdés & D. Zovatto (comps.), *Derecho electoral latinoamericano* (pp. 364-371). Fondo de Cultura Económica.
- Puente, J. M., Rodríguez, J. (2020). Venezuela en etapa de colapso macroeconómico: un análisis histórico y comparativo. *América Latina hoy*, 85, 55-72.
- Romero, S. (2017). Elecciones y violencia en América Latina: de los antiguos a los nuevos desafíos. En S. Romero (ed.), *Democracia, elecciones y violencia en América Latina* (pp. 13-66). Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Nacional Demócrata.
- Romero, S. (2021). *Elecciones en América Latina*. IDEA Internacional, Tribunal Supremo Electoral.
- Rousseau, J. J. (1993). *Le contrat social*. Gallimard.
- Schedler, A. (2006). *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Lynne Rienner.
- Schweisguth, É. (2006). *Le libéralisme culturel aujourd’hui*. CEVIPOF, Ministère de l’Intérieur.
- Sustain, C. (2017). *#Republic: Divided Democracy in the Age of social media*. Princeton U.P.
- Tuesta, F., Welp, Y. (coords.). (2020). *El diablo está en los detalles*. Universidad Católica de Perú.
- V-Dem Institute. (2020). *V-Dem Annual Democracy Report 2020*. Universidad de Gotemburgo.
- Vergara, A. (2015). *La danza hostil (poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú, 1952-2012)*. Instituto de Estudios Peruanos.

- Unión Interparlamentaria. (2019). *Las mujeres en el Parlamento en 2018: perspectiva anual*. Unión Interparlamentaria.
- Zakaria, F. (1997). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22-43.
- Zovatto, D. (coord.). (2008). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. IDEA, Universidad Nacional Autónoma de México.

# DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS AL ESTADO DE DERECHO EN AMÉRICA LATINA

*Hugo Picado León<sup>1</sup>*

*En una palabra, es necesario el Estado como poder de sanción, como poder de organización y como poder de ejecución porque los derechos han de imponerse, porque la comunidad jurídica necesita tanto de una fuerza estabilizadora de su identidad como de una administración organizada de justicia, y porque de la formación de la voluntad política resultan programas que han de implementarse. [...] El poder político sólo puede desplegarse a sí mismo a través de un código jurídico que haya sido institucionalizado en forma de derechos fundamentales (Habermas, 2010, p.201).*

## INTRODUCCIÓN

El Estado de derecho es una expresión del diseño formal del sistema político. De ahí sus fortalezas y sus debilidades. Podemos entender el sistema político como un conjunto de elementos que interactúan y se afectan mutuamente. Esos elementos son las instituciones, los actores, la cultura y el contexto. El Estado de derecho es un componente institucional. Tiene que ver con los acuerdos formales e informales que se materializan en el ordenamiento jurídico. El poder estatal es ordenado, regulado y limitado por el derecho, mientras que, a la vez, se encarga de garantizar la legalidad.

El Estado opera a partir del derecho, debe actuar conforme a derecho y debe hacerlo cumplir. La eficacia del derecho depende del poder coercitivo del Estado, es decir, de

---

<sup>1</sup> Abogado y politólogo costarricense. Doctor en ciencias políticas por la Universidad de Salamanca, Maestría en Estudios Latinoamericanos por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Magistrado suplente y director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Email: hpicado@tse.go.cr.

su capacidad para obligar a su cumplimiento, inclusive utilizando medios coactivos. La actividad del Estado no debe ser arbitraria, pues se encuentra limitada por la ley y puede ser supervisada por jueces independientes. Toda acción estatal, por ende, está regida por el principio de legalidad, es decir, por cauces previamente establecidos por el ordenamiento jurídico. Los actos estatales fuera de las vías de la legalidad se reputan arbitrarios y son susceptibles de revisión y de anulación mediante los mecanismos de control jurisdiccional.

El objetivo de este artículo consiste en explicar qué es el Estado de derecho, cómo se mide y cuáles son sus principales desafíos en el contexto latinoamericano al cabo de la segunda década del siglo XXI. El capítulo se organiza en los siguientes temas: Estado de derecho en el orden internacional; relación entre Estado de derecho, democracia y derechos humanos; características del concepto de Estado de derecho; Estado de derecho como limitación al poder; ordenamiento jurídico y principio de legalidad; dimensión organizativa del Estado de derecho; dimensión garantista del Estado de derecho; medición del Estado de derecho en América Latina; desafíos al Estado de derecho en la región.

---

## 1. Estado de derecho en el orden internacional

El Estado de derecho es reconocido como un precepto básico y universal por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y por la Unión Europea (UE). También constituye una aspiración en textos normativos de otras instancias regionales, como la Unión Africana y la Liga Árabe<sup>2</sup>.

En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó de manera unánime la Agenda de Desarrollo Sostenible de la ONU, con sus diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas para el año 2030<sup>3</sup>. Los ODS procuran una transformación real y profunda hacia un mundo en el cual la democracia, el buen gobierno y el Estado de derecho, así como el establecimiento de un ambiente sostenible a nivel nacional e internacional, son esenciales para un desarrollo sustentable.

---

2 “El Estado de derecho ha llegado a ser ‘un ideal global y una aspiración’, con un elemento común de validez universal. Ello no significa que su implementación sea idéntica y que no tome en cuenta el contexto jurídico, histórico, político, social o geográfico. Mientras que la mayor parte de los componentes o ‘ingredientes’ del Estado de derecho son uniformes, la manera específica en la cual ellos se satisfacen puede diferir de un país a otro dependiendo de los contextos locales. En particular, dependerá del orden constitucional y de las tradiciones del país respectivo. Este contexto puede también determinar el peso relativo de cada uno de los componentes” (Comisión de Venecia, 2018, p.15).

3 Ver: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>.

El Objetivo 16, por su parte, compromete a los Estados a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sustentable, proveer el acceso a la justicia para todas las personas y construir instituciones efectivas, responsables e inclusivas, a todos los niveles.

El continente europeo ha prestado particular atención al desarrollo del Estado de derecho para la estabilidad de las democracias. Éste es mencionado en el preámbulo del Estatuto del Consejo de Europa como uno de los tres principios que forman la base de toda democracia genuina, junto con las libertades individuales y políticas. El artículo 3 del Estatuto considera al Estado de derecho una condición necesaria para acceder a ser Estado miembro de la Organización. El Estado de derecho es, por lo tanto, una de las bases del Consejo de Europa, junto con la democracia y los derechos humanos. La Comisión de Venecia, órgano consultivo del Consejo de Europa formado por personas expertas en derecho constitucional, publicó en 2018 sus “Criterios de verificación del Estado de derecho”.

En la Carta Democrática Interamericana, aprobada por la OEA el 11 de septiembre de 2001, aparecen constantes referencias al Estado de derecho en sus primeras normas. El artículo segundo indica que “el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros” de la OEA. El artículo tercero incluye, entre los elementos esenciales de la democracia representativa, “el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho”. Por su parte, el artículo cuarto dispone que “la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”.

---

## **2. Relación entre Estado de derecho, democracia y derechos humanos**

Estado de derecho y democracia mantienen vínculos indisolubles entre sí. Habermas argumenta, desde una perspectiva normativa, que no hay Estado de derecho sin democracia ni democracia sin Estado de derecho, pues la relación entre ambos conceptos no es sólo histórica-contingente, sino que existe una conexión interna y conceptual (2010, p. 648)<sup>4</sup>.

---

4 Más adelante, Habermas argumenta que “la conexión interna entre Estado de derecho y democracia se explica conceptualmente porque las libertades subjetivas de acción del sujeto de derecho privado y la autonomía pública del ciudadano se posibilitan recíprocamente. En la filosofía política esta relación se expone habitualmente en los siguientes términos: la autonomía privada del miembro de la sociedad civil quedaría garantizada por los derechos

La democracia se relaciona con el desenvolvimiento de las personas en el proceso de toma de decisiones en una sociedad, mientras los derechos humanos buscan la protección individual de interferencias arbitrarias y excesivas en sus libertades y asegurar la dignidad humana (Comisión de Venecia, 2018). El Estado de derecho, por su parte, se ocupa de la limitación y de la revisión independiente del ejercicio de los poderes públicos. En consecuencia, el Estado de derecho promueve la democracia al establecer mecanismos de control y responsabilidad del poder público que tiendan a la salvaguarda de los derechos fundamentales y la protección de las minorías frente a la tiranía de las mayorías. Debido a esa estrecha relación, los estudios sobre calidad de la democracia suelen incorporar varios elementos propios del Estado de derecho (O'Donnell, Vargas, Iazzetta, 2004; Morlino 2014).

A su vez, el Estado de derecho y los derechos humanos están íntimamente relacionados. El Estado de derecho surge de la necesidad de proteger los derechos fundamentales de las personas. El liberalismo de la Ilustración, que forjó en buena medida el concepto de Estado moderno, tiene un fuerte componente protector de la dignidad de las personas frente al poder. De ahí que se afirme constantemente la isonomía o igualdad de los individuos ante la ley. Asimismo, la protección y promoción de los derechos fundamentales es posible sólo a través del respeto al Estado de derecho<sup>5</sup>.

### 3. Particularidades del concepto de Estado de derecho

Las definiciones de Estado de derecho suelen oscilar entre aproximaciones formalistas y aproximaciones amplias. Las formalistas se enfocan en normas y procedimientos jurídicos, a partir de la existencia de una regla fundamental (constitucional) que contiene los parámetros de organización estatal, así como una nómina de derechos ciudadanos,

---

del hombre (los clásicos derechos a la “libertad”, a la “vida” y a la “propiedad”) y por una dominación anónima de las leyes, mientras que la autonomía política del ciudadano se deduce el principio de soberanía popular y cobra forma en la autolegislación democrática” (2010, p. 652).

- 5 “Los derechos humanos no son simple moralismo. El reconocimiento de los derechos humanos es más bien la condición de posibilidad de una sociedad alternativa y una sociedad sostenible, la base de toda sociedad que podemos considerar que vale la pena sostener. Este aspecto de los derechos humanos tiene mucho auge desde la Segunda Guerra Mundial. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU de 1948 tiene, a diferencia de las declaraciones del siglo XVIII, una perspectiva integral. Incluye derechos a la vida del ser humano, algo que se extiende después al derecho a la vida de la propia naturaleza externa al ser humano. Hay un punto de vista que aparece ahora esencial y que hasta cierto grado es integrado por la sociedad que se forma después de la Segunda Guerra Mundial, que es lo que se llamó ‘Estado de bienestar’” (Hinkelammert, 2012, p.96).

todo lo cual se resume en el precepto “hacer valer la ley” (Domingo, 2006, p.27). Por su parte, la concepción amplia o sustantiva incluye el análisis de características más complejas que toman en cuenta la autonomía y la efectividad de los derechos y las libertades fundamentales. En sentido amplio, el Estado de derecho incorpora elementos como el grado de desarrollo del régimen constitucional, las efectivas limitaciones al poder, el sistema de derechos humanos, el sistema electoral efectivo, las leyes y mecanismos que protejan a las minorías y la presencia de una sociedad civil fuerte (Cordenillo y Sample, 2014).

En toda democracia coexisten diversos niveles y calidades del Estado de derecho, dentro de un mismo contexto nacional. Como señala Pilar Domingo (2006), el Estado de derecho es complejo y su realización se da de manera diferenciada e irregular. Es variable, tanto en el tiempo (con sus avances y retrocesos) como en los ámbitos en que opera.

Al igual que cada democracia tiene rasgos particulares, los conceptos de Estado de derecho, *Rule of Law*, *Rechtsstaat* o *Etat de Droit* tienen sus propios matices, pero también tienen mucho en común. Según la Comisión de Venecia (2018), los elementos comunes de esos conceptos, que a la vez son constitutivos del Estado de derecho, son los siguientes:

- a. Legalidad, que incluye un proceso democrático transparente y políticamente responsable de la formación de la ley.
- b. Certeza o seguridad jurídica.
- c. Interdicción de la arbitrariedad.
- d. Acceso a la justicia ante tribunales independientes e imparciales, incluyendo la impugnación judicial de los actos administrativos.
- e. Respeto de los derechos humanos.
- f. No discriminación arbitraria y la igualdad ante la ley.

---

#### **4. Estado de derecho como limitación al poder estatal**

El Estado de derecho procura limitar el poder político en dos sentidos: a) establece mecanismos de control al poder político de manera que ningún cargo público actúe por encima de la ley, por eso el funcionariado público está sujeto a escrutinio y al deber de rendición de cuentas; b) protege a la ciudadanía frente al poder público. La Constitución Política, como norma jurídica fundamental, asume esas dos funciones básicas para los fines del Estado de derecho: la organizativa y la garantista.

A partir de la revolución francesa y en el marco de los movimientos de independencia, las distintas constituciones políticas (estadounidense, gaditana y latinoamericanas) se ocuparon de organizar el poder político a partir de modelos de control, como el de división de poderes de Montesquieu, con sus frenos y contrapesos; a la vez, paulatinamente incorporaron derechos y garantías liberales. El Estado de derecho requiere de un arreglo institucional que procure limitar el poder de quienes gobiernan, proteger los derechos de la ciudadanía y garantizar la protección de esos derechos. La principal herramienta para alcanzar esos propósitos es el ordenamiento jurídico<sup>6</sup>.

El control del poder ha sido un propósito permanente del derecho público. El desarrollo del constitucionalismo en el continente americano y en Europa, fue de la mano de corrientes republicanas, democráticas y liberales: los objetivos, en ocasiones contradictorios, por limitar y organizar el poder de los gobernantes, por fomentar la participación ciudadana en la decisión de asuntos públicos y por proteger los derechos humanos, encuentran su espacio común en el Estado de derecho<sup>7</sup>.

Eduardo García de Enterría (1983) explica el desarrollo del derecho público y, por ende, de los modernos Estados de derecho, con base en un proceso histórico que arranca con la crítica a las monarquías absolutas. A partir del siglo XVIII, el Estado de derecho se va perfilando como producto de la lucha contra las inmunidades del poder. Desde el cuestionamiento a las dinastías monárquicas inasequibles y arbitrarias, las corrientes democráticas, republicanas y liberales han venido perfilando durante más de tres siglos —en un proceso que aún continúa— un modelo institucional donde las constituciones y las leyes de los Estados están por encima de los gobernantes, de manera que el principio de legalidad organiza, limita y controla el poder.

El Estado de derecho procura controlar el poder mediante diseños institucionales que impidan su concentración en manos de una sola persona o grupo. Por eso, Maravall

---

6 En su sentido más general, las instituciones son acuerdos sociales. Esos acuerdos tienen al menos cuatro características: se refieren a un rasgo estructural de la sociedad o de la forma de gobierno, tienen cierta estabilidad en el tiempo, restringen el comportamiento individual y se fundamentan en ciertos valores compartidos (Peters, 2003, p.6).

7 Siguiendo a O'Donnell (1997), lo que hoy entendemos como democracia es resultado de una mezcla inestable y dinámica de tres tradiciones filosófico-políticas: la democrática, la republicana y la liberal. De la democracia de los griegos, del cristianismo y de los bárbaros, se derivan el valor de la igualdad y la participación. Del republicanismo grecorromano y renacentista se heredan los conceptos de comunidad política y de ciudadanía, así como el valor de la solidaridad. Del liberalismo de la Ilustración se derivan la estructura constitucional moderna y el valor de la libertad. Estas tres tradiciones se reflejan en el lema “Libertad, Igualdad, Fraternidad” de la Revolución Francesa. El elemento que permite la amalgama entre democracia, república y libertad es, por una parte, la afirmación común del Estado de derecho y de la legalidad frente al leviatán autoritario y, por otra, el reconocimiento de la pluralidad como fundamento de la política.

y Przeworski (2003) aseveran que la distribución del poder es elemento distintivo del Estado de derecho. Cuando el poder es monopolizado, la ley está al servicio de quien gobierna. Según esos autores, solamente cuando actores políticos con diversos intereses buscan resolver sus conflictos acudiendo a la ley, es cuando la ley efectivamente prevalece. De esa manera, la ley se convierte en la principal herramienta contra la arbitrariedad.

Pilar Domingo (2006, p.38) clasifica el control del poder político en tres dimensiones del *accountability*<sup>8</sup>:

- a. El “horizontal”, referido a las distintas formas de control entre agencias del Estado, en la lógica de frenos y contrapesos entre poderes del estado. Tal y como en su momento lo explicó O’Donnell (1997), las agencias estatales se controlan mutuamente en relaciones horizontales de poder. A la función tradicional del poder judicial como contralor de legalidad y de constitucionalidad, se suman otras agencias, como las defensorías de los habitantes o las contralorías de diferentes tipos.
- b. El “vertical” es el que ejerce la sociedad sobre los políticos, expresado principalmente mediante el sufragio. El voto constituye un mecanismo básico de control en cualquier sociedad democrática, además de ser fuente de legitimidad y de representatividad del sistema.
- c. El “societal” se refiere a formas de control social más difusas y menos estructuradas o informales, que abarca desde denuncias en medios de comunicación o redes sociales, hasta movilizaciones y diversos repertorios de acción colectiva.

Limitar la arbitrariedad produce como efecto una mayor certeza o seguridad jurídica. Es decir, las consecuencias jurídicas de los actos se hacen predecibles. El Estado actuará dentro de los límites de las competencias de sus órganos, previamente asignadas, y no podrá extralimitarse en su accionar. La ciudadanía, por ende, tendrá la tranquilidad de que el poder operará según los intereses de la comunidad, y no de manera abusiva, caprichosa o antojadiza, por parte de quienes lo ostentan. La certeza o seguridad jurídica requiere que cada persona pueda conocer lo que está prohibido y lo que está permitido, para que pueda calcular las consecuencias jurídicas de sus actos, y que a la vez conozca los cauces por medio de los cuales el Estado tiene permitido circular (Latorre, 2002). En consecuencia, la publicidad es una condición de cumplimiento y eficacia del derecho.

---

8 *Accountability* es un concepto desarrollado por la ciencia política anglosajona, de difícil equivalencia en el castellano, pues incluye tanto el imperativo de la transparencia de las instituciones públicas, como su deber de rendición de cuentas.

La seguridad jurídica, como límite de la arbitrariedad, es indispensable para lograr el principio de igualdad. El trato igualitario de las personas ante la ley, por el simple hecho de ser seres humanos, constituye una de las mayores reivindicaciones del Estado de derecho. En situaciones idénticas, las personas han de recibir el mismo trato.

---

## **5. Ordenamiento jurídico y principio de legalidad**

La actividad del Estado de derecho presupone el diseño de un marco jurídico compuesto por normas de diverso rango que comprenden a las constituciones, los tratados internacionales, las leyes, los decretos y los reglamentos, entre otras denominaciones propias de cada país. A ese conjunto de normas se le denomina ordenamiento jurídico, concepto que alude al carácter sistémico del derecho. Cada país, por ende, genera su propio sistema de derecho, con sus respectivos subsistemas, que, a la vez, interactúa con sistemas internacionales.

El principio de legalidad administrativo enuncia que el Estado, en su función de gestión pública, solamente puede hacer aquello que la ley expresamente le autorice. El ordenamiento jurídico está compuesto por todas las normas jurídicas válidas en determinado país, las cuales jerárquicamente encabeza la Constitución Política, acompañada por los tratados internacionales ratificados por el Estado, las leyes emitidas por el Parlamento, los decretos ejecutivos y reglamentos producidos por la Administración Pública, entre otras. Las normas jurídicas mantienen una relación de coordinación y de subordinación. Las normas se coordinan para producir coherencia, mientras la subordinación supone que hay normas superiores a otras: una ley contraria a la Constitución sería inconstitucional, un decreto ejecutivo contrario a una ley sería ilegal, de la misma manera en que cualquier acto administrativo contrario a un reglamento sería antirreglamentario.

El ordenamiento jurídico establece las potestades y competencias de las instituciones públicas. La normativa establece presupuestos, canales o vías por las cuales puede circular el poder público. Si en algún momento la actividad estatal desborda esos canales o asume otras vías no previstas en el ordenamiento, incurre en una situación irregular que eventualmente deberá ser corregida y que ameritará la sanción del funcionariado responsable. Todo esto se deriva del principio de sujeción de las autoridades a la legalidad, a fin de proteger los derechos y las libertades de las personas (Calamandrei, 2016).

Las reglas del Estado de derecho deben surgir de una dinámica dialógica que refleje la pluralidad social. De ahí que se hable de “democracia deliberativa”, aludiendo a la necesaria institucionalización del conflicto y de espacios de interlocución para alcanzar consensos sobre el régimen jurídico. El Estado de derecho, como lo han señalado

Maravall y Przeworski (2003), es viable a partir del momento en que las élites políticas, económicas y sociales aceptan someterse a las normas jurídicas. Desde el poder siempre existirá la tentación de actuar contra el Estado de derecho (Domingo, 2006).

Los arreglos institucionales son el producto de negociaciones complejas. La representación política en parlamentos plurales es un presupuesto democrático básico para la formación y la reforma de las normas jurídicas. Desde la perspectiva de Jürgen Habermas (2010), la producción de normas se efectúa en una compleja red de procesos de entendimiento y prácticas de negociación<sup>9</sup>.

---

## 6. Dimensión organizativa del Estado de derecho

El principal mecanismo de control del poder en una democracia consiste en dividir ese poder, para evitar que el gobernante lo monopolice. Por esa razón, las democracias se conciben, en su noción más básica, como poliarquías (Dahl, 2009), es decir, sistemas donde el poder está distribuido en diferentes ejes y debe circular por canales institucionales previamente establecidos. El Estado de derecho es autorestringido y autocontenido (Schedler, Diamond y Plattner, 1999).

La noción clásica de división de poderes formulada por Montesquieu se materializó en el constitucionalismo de los últimos doscientos años. El Estado se estructura a partir de un modelo mínimo compuesto por un poder legislativo, un poder ejecutivo y un poder judicial. Corresponde al poder legislativo dictar las leyes, al ejecutivo administrar y gobernar, mientras que el judicial se ocupa de dirimir los conflictos. Ese modelo mínimo suele ramificarse y cuenta con muchas variantes en el derecho constitucional comparado (Biscaretti, 2000; Negretto, 2017).

Como derivación de esa teoría, desde el derecho público se suele poner énfasis no tanto en el elemento subjetivo (quiénes detentan el poder), sino en lo adjetivo (qué se hace). Es decir, la división y control del poder se entiende a partir del tipo de función estatal. Básicamente hay cuatro tipos de funciones atribuidas al Estado:

---

9 Desde una visión teórico normativa, Roberto Gargarella afirma que: “La noción de ‘conversación entre iguales’ evoca, como ideal, una situación en que todos (como decía Jürgen Habermas, “todos los potencialmente afectados por una cierta decisión”) se reúnen a intercambiar opiniones sobre temas que les preocupan especialmente, y lo hacen desde una posición de igualdad, es decir, la conversación no puede terminar con el ‘golpe en la mesa’ de alguno de los miembros (como el padre autoritario en la reunión familiar que eventualmente él convoca). [...] Desde luego, nos alejamos de dicho ideal ‘inclusivo’ si la organización o reforma del caso favorece la concentración del poder, como hacen los sistemas hiperpresidencialistas (del mismo modo que una familia donde todo se decide a partir de la voluntad indiscutida del padre)” (Gargarella, 2020, p.70).

- a. La función legislativa, que se manifiesta en la creación, reforma y derogatoria de las leyes —en sentido amplio— o normas jurídicas de carácter general y obligatorio, tarea que es monopolio de los parlamentos.
- b. La función administrativa, que se manifiesta en los actos de la Administración Pública, es decir, de toda actividad formal e informal mediante la cual el Estado cumple sus diferentes tareas de gestión pública, se manifiesta en actos administrativos y puede ser realizada por cualquier rama del Estado en tanto Administración Pública.
- c. La función gubernativa, que se manifiesta en actos de gobierno, los cuales corresponden principalmente al Poder Ejecutivo y sobre los que el funcionariado goza de cierto margen de discrecionalidad.
- d. La función jurisdiccional, que se manifiesta en resoluciones jurisdiccionales o sentencias, la cual es monopolio de las y los jueces, quienes interpretan y aplican el derecho a casos concretos.

**Cuadro 1**  
**Funciones del Estado**

<b>Función</b>	<b>Manifestación</b>	<b>Órgano emisor</b>
<b>Legislativa</b>	Leyes	Parlamento
<b>Administrativa</b>	Actos administrativos	Administración Pública
<b>Gubernativa</b>	Actos de gobierno	Gobierno, eventualmente el Parlamento
<b>Judicial</b>	Sentencias	Jueces

Fuente: elaboración propia.

En cualquier caso, la división de poderes o la separación de funciones requieren efectiva independencia entre las jerarquías de los diferentes poderes para que el control horizontal de frenos y contrapesos opere adecuadamente. Es particularmente delicada la independencia del poder judicial, pues en la práctica son muchos los casos en que el sector político ha procurado cooptar y manipular a las y los jueces para saltar los límites constitucionales o legales (Linares, 2008; Feoli, 2015).

En América Latina no se puede discutir la independencia entre poderes sin considerar a los organismos electorales (Picado León, 2018). Los modelos de administración electoral latinoamericanos tienen en común la existencia de organismos electorales permanentes, profesionales y especializados, con diferentes niveles de concentración de las tres funciones electorales básicas, a saber, la registral, la gestión comicial y la justicia

electoral. Durante la Tercera Ola de la Democratización, los organismos electorales jugaron un papel clave en la transición desde regímenes autoritarios a poliarquías. Formalmente y en la práctica, los organismos electorales latinoamericanos suelen recibir consideración de poder del Estado, al lado del ejecutivo, el legislativo y el judicial. La independencia de los organismos electorales ha sido considerada esencial para la calidad de las elecciones, a la vez que los organismos electorales hacen posible el ejercicio con garantías del *accountability* vertical.

---

## 7. Dimensión garantista del Estado de derecho

Se suele decir que los derechos valen lo que valen sus garantías. De poco sirven las declaraciones normativas si no están acompañadas por mecanismos jurídicos para hacerlas cumplir. Las garantías vienen a ser las herramientas para hacer cumplir los derechos. El Estado debe poner a disposición de las personas los procedimientos accesibles y eficientes para preservar, restituir o detener las amenazas a sus derechos.

En la teoría jurídica se distingue entre derechos sustantivos y derechos adjetivos. El primero se refiere a aquellos intereses jurídicamente tutelados de las personas, entiéndanse derechos y libertades, individuales o sociales, como, por ejemplo, los derechos a la salud, a la propiedad, a la imagen, o las libertades de tránsito, de expresión y de asociación, entre muchas otras.

Por su parte, el derecho adjetivo se refiere a los mecanismos procedimentales establecidos para hacer valer esos derechos. Por ejemplo, mientras el derecho a la salud o a la propiedad son derechos sustantivos, el derecho al amparo, a la justicia ordinaria o a la justicia constitucional son derechos adjetivos. El derecho adjetivo le da sustento práctico al derecho sustantivo, pues la existencia de procedimientos efectivos y jueces competentes es indispensable para prevenir, remediar y castigar las arbitrariedades, los abusos o las violaciones a la ley.

Las amenazas a los derechos de las personas pueden provenir de otros sujetos privados, pero también del propio Estado. La ciudadanía debe contar con recursos administrativos y jurisdiccionales que le permita hacer valer sus derechos frente a cualquier amenaza, sin importar de dónde provenga. La independencia de las y los jueces frente al poder ejecutivo, al parlamento, a los partidos y a los poderes fácticos es, por ende, indispensable para el adecuado funcionamiento del Estado de derecho. Solamente una judicatura técnica e independiente puede encontrarse en condiciones de

interpretar y aplicar la ley de manera que proteja el equilibrio de poderes, los derechos de la ciudadanía y las libertades públicas.

## 8. Evaluación del Estado de derecho en América Latina

El Estado de derecho, en términos prácticos, requiere ser evaluado y medido. Más allá de lo conceptual, es importante contar con datos empíricos para identificar las tendencias y los desafíos que cada país enfrenta en el ámbito del Estado de derecho, para tomar decisiones y fomentar políticas públicas apropiadas. La medición requiere el uso de herramientas para el análisis cuantitativo.

El Índice de Estado de Derecho (World Justice Project - WJP) es un reporte que mide el Estado de derecho con base en las experiencias y en las percepciones del público en general y de personas expertas alrededor del mundo. El Índice constituye la evaluación más precisa, actual y completa del Estado de derecho en el mundo y es el único construido a partir de datos primarios provenientes de las percepciones de la población y las personas expertas de cada país. En lugar de ocuparse de constituciones, leyes o reglamentos, se interesa en los resultados e impactos de las políticas públicas sobre la vida práctica de la ciudadanía<sup>10</sup>.

El Índice de Estado de Derecho del 2020 incluye a 128 países, evaluados a partir de ocho factores: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia penal. Los puntajes se ponderan a partir de 130 encuestas a la población y más de 4000 cuestionarios a personas expertas en justicia alrededor del mundo.

El WJP reconoce la dificultad para definir y para medir el Estado de derecho. Para sus efectos empíricos parte de dos principios, a saber, que la Ley impone límites al Estado y sus agentes, así como a individuos y entidades privadas; segundo, que el Estado limita las acciones de los integrantes de la sociedad para mantener el interés público, proteger a las personas de la violencia y garantizar que todos los miembros de la sociedad tengan acceso a mecanismos para resolver sus disputas y solucionar sus quejas.

El Índice del WJP es elaborado a partir de cuatro principios rectores:

- a. Rendición de cuentas: el gobierno y los actores privados deben rendir cuentas ante la ley.

<sup>10</sup> El Índice puede ser consultado en el sitio web <https://worldjusticeproject.org/>.

- b. Leyes justas: las leyes deben ser claras, públicas, estables y justas, deben aplicarse de forma equitativa y proteger los derechos fundamentales.
- c. Gobierno abierto: los procesos para promulgar, administrar y aplicar las leyes deben ser accesibles, justos y eficientes.
- d. Mecanismos accesibles e imparciales para resolver disputas: la justicia se debe aplicar de forma oportuna por representantes competentes, éticos, independientes, neutrales, accesibles, los cuales cuentan con recursos suficientes y reflejan la composición de las comunidades en que trabajan.

A partir de esos principios se desarrollan ocho factores: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia penal. A su vez, los ocho factores se subdividen en cuarenta y cuatro indicadores que son objeto de evaluación:

- (1) Límites al poder gubernamental: límites por parte del poder legislativo (1.1); límites por parte del poder judicial (1.2); límites por parte de auditorías independientes (1.3); el funcionariado de gobierno es sancionado cuando incurre en conductas indebidas (1.4); contrapesos no gubernamentales (1.5); transición de gobierno sujeta a la ley (1.6).
- (2) Ausencia de corrupción: el funcionariado del poder ejecutivo no abusa de sus funciones para obtener beneficios privados (2.1); el funcionariado del poder judicial no abusa de sus funciones para obtener beneficios privados (2.2); el funcionariado del gobierno en la policía y las fuerzas armadas no abusa de sus funciones para obtener beneficios privados (2.3); el funcionariado del poder legislativo no abusa de sus funciones para obtener beneficios privados (2.4).
- (3) Gobierno abierto: disponibilidad de leyes e información gubernamental de forma pública (3.1); derecho a la información (3.2); participación cívica (3.3); mecanismos de queja (3.4).
- (4) Derechos fundamentales: trato igualitario y ausencia de discriminación (4.1); garantía de respeto al derecho a la vida y a la seguridad de las personas (4.2); debido proceso legal y derechos de las personas acusadas (4.3); garantía de respeto al derecho a la libertad de opinión y expresión (4.4); garantía de respeto a la libertad religiosa y de culto (4.5); garantía de respeto al derecho a la privacidad (4.6); garantía de respeto al derecho a la libertad de asamblea y de asociación (4.7); garantía de respeto a los derechos laborales (4.8).

- (5) Orden y seguridad: control efectivo de la delincuencia (5.1); control efectivo del conflicto (5.2); las personas no recurren a la violencia para rectificar agravios personales (5.3).
- (6) Cumplimiento regulatorio: aplicación efectiva de las regulaciones gubernamentales (6.1); aplicación de regulaciones gubernamentales sin influencias indebidas (6.2); conducción oportuna de procedimientos administrativos (6.3); respeto al debido proceso en procedimientos administrativos (6.4); el gobierno no expropia sin seguir un proceso lícito y otorgar remuneración adecuada (6.5).
- (7) Justicia civil: acceso a la justicia civil (7.1); ausencia de discriminación en la justicia civil (7.2); ausencia de corrupción en la justicia civil (7.3); ausencia de influencias indebidas por parte del gobierno en la justicia civil (7.4); ausencia de retrasos injustificados en la justicia civil (7.5); aplicación efectiva de la justicia civil (7.6); accesibilidad, imparcialidad y eficacia de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (7.7).
- (8) Justicia penal: efectividad del sistema de investigación (8.1); puntualidad y eficacia del sistema de impartición de justicia (8.2); efectividad del sistema penitenciario (8.3); imparcialidad del sistema penal (8.4); ausencia de corrupción en el sistema penal (8.5); ausencia de influencias indebidas por parte del gobierno (8.6); debido proceso y respeto de los derechos de los acusados (8.7).

**Cuadro 2.**  
**Índice de Estado de derecho WJP**

Principios universales	Factores
Rendición de cuentas	<i>Límites al poder gubernamental</i>
Leyes justas	<i>Ausencia de corrupción</i>
Gobierno abierto	<i>Gobierno abierto</i>
Mecanismos para resolver disputas	<i>Derechos fundamentales</i>
	Orden y seguridad
	Cumplimiento regulatorio
	<i>Justicia civil</i>
	<i>Justicia penal</i>

Fuente: elaboración propia con base en WJP.

Es posible hacer críticas al Índice del WJP por la carencia de indicadores sobre garantías de los derechos políticos y sobre el régimen electoral, o bien cuestionar algunas aparentes redundancias entre indicadores (por ejemplo, entre los factores 2.2. y 8.5). Sin embargo, es menester admitir que este índice es el más robusto y serio esfuerzo por medir empíricamente la situación del Estado de derecho en el mundo. Dado que el estudio se realiza por país, luego eso permite observar tendencias regionales y globales.

En términos comparados por región, los países de la Unión Europea y los de América del Norte obtienen los más altos puntajes, junto con algunos países de Oceanía (Nueva Zelanda, Australia) y de Asia Oriental (Singapur, Japón, Hong Kong y República de Corea), siendo Dinamarca el país que obtuvo la mayor puntuación (0,90) y Venezuela el que obtuvo la más baja (0,27), entre un total de 128 países. Los diez países con mayor puntuación son Dinamarca (0,90), Noruega (0,89), Finlandia (0,87), Suecia (0,86), Países Bajos (0,84), Alemania (0,84), Nueva Zelanda (0,83), Austria (0,82), Canadá (0,81) y Estonia (0,81). Entre los diez países con puntuaciones más bajas aparecen tres países latinoamericanos, entre varios africanos y asiáticos, siendo ellos: Nicaragua (0,39), Zimbabwe (0,39), Paquistán (0,39), Bolivia (0,38), Afganistán (0,36), Mauritania (0,36), Camerún (0,36), Egipto (0,36), República Democrática del Congo (0,34), Camboya (0,33) y Venezuela (0,27).

En el continente americano se presenta un marcado contraste entre países como Canadá (0,80, puesto 9 en el Ranking Global - RG), Estados Unidos (0,72, puesto 21 en el RG), Uruguay (0,71, 22 RG), Costa Rica (0,68, 25 RG) y Chile (0,67, 26 RG), frente a México (0,44, 104 RG), Honduras (0,40, 116 RG), Nicaragua (0,39, 118 RG), Bolivia (0,38, 121 RG) y Venezuela (0,27, 128 RG). En general, salvo por los casos de Uruguay, Costa Rica y Chile, los países del Caribe, anglófonos y francófonos, obtienen mejores puntajes que la mayoría de los países latinoamericanos.

**Tabla 1**  
**América Latina en el Índice de Estado de derecho**  
**del WJP 2020**

<b>País</b>	<b>Puntaje General</b>	<b>Ranking Global</b>
Uruguay	0,71	22
Costa Rica	0,68	25
Chile	0,67	26
Argentina	0,58	48
Panamá	0,52	63
Brasil	0,52	67
Colombia	0,50	77

Perú	0,50	80
El Salvador	0,49	84
Ecuador	0,49	86
República Dominicana	0,49	90
Guatemala	0,45	101
México	0,44	104
Honduras	0,40	116
Nicaragua	0,39	118
Bolivia	0,38	121
Venezuela	0,27	128

Fuente: World Justice Project 2020.

En términos generales la situación del Estado de derecho en Latinoamérica es decepcionante. De los diecisiete países, solamente Uruguay, Costa Rica y Chile obtienen una calificación superior a 0,6. La mayoría de los países obtienen calificaciones entre 0,4 y 0,5, mientras que Honduras, Nicaragua, Bolivia y Venezuela obtienen algunos de los puntajes más bajos del planeta.

En fin, una herramienta como el Índice de Estado de Derecho del WJP permite a personas investigadoras y público en general realizar análisis comparados, o bien profundizar en estudios de caso en particular, con fundamento en una profusa base de datos. De esa manera la discusión sobre el Estado de derecho puede pasar del ámbito meramente teórico o normativo, al plano empírico.

## 9. Desafíos al Estado de derecho en América Latina

Cuatro décadas después de la Tercera Ola de la Democratización, numerosos estudios evidencian la persistencia de legados autoritarios y de algunas regresiones a los viejos esquemas de colonización del Estado por medio de líderes caudillistas, agrupaciones políticas, grupos militares o económicos. Los estudios señalan también las dificultades para implantar instituciones democráticas si los actores políticos no se encuentran comprometidos con esa causa. Adicionalmente, persisten los problemas de Estados ineficientes y de políticas públicas incapaces de reducir los niveles de pobreza y desigualdad. Por otra parte, se señala la existencia de una “ciudadanía de baja intensidad”, es decir, con poco peso real, derechos acotados y precarios mecanismos para hacerlos valer (O’Donnell, 1987; Alcántara, 2012; Zovatto, 2018).

El Estado de derecho requiere instituciones sólidas, pero también necesita actores políticos comprometidos con la legalidad. El Estado de derecho es particularmente frágil cuando el sector político y los grupos de interés no están comprometidos con el principio de autolimitación del poder. En la historia latinoamericana es frecuente encontrar gobernantes dispuestos a actuar por encima de la ley aprovechando una ineficiencia institucional que favorece la impunidad. La frágil institucionalidad, sumada a liderazgos personalistas, populistas y mesiánicos, trastorna el funcionamiento adecuado de los presidencialismos<sup>11</sup>.

Al debilitarse el control ciudadano, los presidentes fuertes tienden a colonizar los demás poderes del Estado y a impulsar reformas constitucionales y legales que favorezcan la concentración y perpetuación en el poder (Negretto, 2017). La ciudadanía pierde capacidad de control, se oblitera la expresión de la pluralidad y el principio representativo cede espacio a lo que se ha denominado “democracias delegativas” (O’Donnell, 1997), es decir, versiones sumamente degradadas de poliarquías. Los actores importan, no solamente en el momento de diseñar las instituciones, sino también en el funcionamiento cotidiano del Estado de derecho.

La independencia judicial sigue siendo una de las grandes deudas en muchas democracias latinoamericanas. Muchos gobernantes han sido capaces de manipular a las cortes constitucionales y a los tribunales comunes. La judicialización de la política y la politización de la justicia son vicios de nefastas consecuencias para el Estado de derecho. Cuando el poder judicial no es independiente, puede resultar fácil utilizar el Estado de derecho para socavar al propio Estado de derecho (Linares, 2008; Feoli, 2017).

Además de requerir instituciones y actores comprometidos con sus arreglos institucionales, el Estado de derecho es sensible al contexto. La cultura cívica, la estructura económica o el entramado internacional, afectan —positiva o negativamente—

---

11 “En los últimos años, el problema en cuestión —una clase dirigente que se sirve a sí misma, amparada en la independencia de que goza respecto de la ciudadanía— mostró, en el mundo, que se producía una involución preocupante: procesos de ‘erosión democrática’, en los cuales las autoridades a cargo (poderosos Ejecutivos ‘desatados’) utilizaban los poderes bajo su órbita para desarticular aún más el esquema vigente de controles ‘internos’. La trágica y muy común práctica del golpe de Estado (la ‘muerte súbita’ de la democracia) pasó a ser reemplazada, hacia fines del siglo XX, por procesos más prolongados de lo que Guillermo O’Donnell denominó ‘muerte lenta’ o ‘muerte a través de mil cortes’, con los cuales la clase dirigente tendió a dismantlar toda la estructura de controles, mediante mecánicas en apariencia legales e irreprochables. [...] En América Latina, dicho fenómeno de ‘erosión lenta y desde adentro’ tiene antecedentes y raíces mucho más lejanas y profundas, gracias a una anomalía propia de los sistemas constitucionales de la región. Me refiero a lo que Carlos Nino denominó ‘hiperpresidencialismo’, establecido constitucionalmente en todo el continente desde mediados del siglo XIX” (Gargarella, 2020, p.61). Sobre el peligro del presidencialismo y su relación con los parlamentos, ver también Alcántara y García (2011).

la vigencia del Estado de derecho. Cuando la cultura cívica es débil, persisten legados autoritarios o se normalizan socialmente las prácticas corruptas, el Estado de derecho es más vulnerable<sup>12</sup>.

Asimismo, el Estado de derecho es sensible a contextos de asimetrías económicas y sociales, puesto que ellas abren las brechas entre igualdad jurídica (formal) e igualdad de oportunidades. También, el contexto internacional puede ser nocivo para el Estado de derecho cuando las regiones y los organismos internacionales vacilan en su compromiso con los derechos humanos.

Como afirma la Comisión de Venecia (2018), la presencia (o ausencia) de una cultura política y jurídica común en una sociedad, y la relación entre la cultura y el orden jurídico, ayudan a determinar en qué medida y hasta qué nivel de concreción deben hacerse explícitos en el derecho positivo aquellos elementos que forman parte del Estado de derecho. El Estado de derecho sólo puede florecer en países cuya ciudadanía se sienta colectivamente responsable por la implementación del concepto, haciéndolo parte integral de su propia cultura legal, política y social.

Es importante continuar con el ejercicio de evaluar críticamente a los Estados de derecho en los países latinoamericanos. Pero la crítica deber ir dirigida a robustecer, no a socavar, las bases del Estado de derecho mismo. Es decir, las críticas deben propender a mejores controles, mayor eficiencia, más transparencia, menos concentración del poder, mejores garantías, más juego deliberativo y participación plural. A la vez, hay que sospechar de las críticas malintencionadas al Estado de derecho, a los derechos humanos y a la democracia, aquellas cuyo propósito implícito no es otro que concentrar, opacar y verticalizar el poder.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcántara, M. (2012). *El oficio de político*. Tecnos.

12 “En definitiva, la entera ‘maquinaria del poder’ expresa hoy fallas muy graves y difíciles de reparar, en sus dos aspectos fundamentales: la representación social y el control del poder. Las diversas y múltiples reformas puestas en marcha en más de dos siglos de funcionamiento del sistema constitucional (en particular, pero no sólo, reformas constitucionales) no lograron revertir las dificultades institucionales existentes. Dicho resultado se debió, sobre todo, a los límites estructurales de tales cambios, que nunca se propusieron terminar con una organización del poder concentrada, y en los hechos hostil a la intervención política de la ciudadanía. La consecuencia de los déficits estructurales existentes y de la degradación institucional que sobrevino ha sido la gradual autonomización de la clase dirigente y la consolidación de gobiernos de élite” (Gargarella, 2020, p.92).

- Alcántara, M., y García, M. (2011). *Algo más que presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina*. Fundación Jiménez Abad.
- Biscaretti di Ruffia, P. (2000). *Introducción al derecho constitucional comparado*. FCE.
- Calamandrei, P. (2016). *Sin legalidad no hay libertad*. Trotta.
- Cordenillo, R., y Sample, K. (eds.) (2014). *Rule of Law and Constitution Building. The Role of Regional Organizations*. IDEA Internacional.
- Comisión de Venecia (2018). *Criterios de verificación del Estado de derecho*. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho - Consejo de Europa. [https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/RuleofLawChecklist\\_ESP2019.pdf](https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/RuleofLawChecklist_ESP2019.pdf).
- Dahl, R. (2009). *La poliarquía: Participación y oposición*. Tecnos.
- Domingo, P. (2006). Calidad de la democracia, ciudadanía y construcción del Estado de derecho. En: Paramio, L., y Revilla, M. (eds.). *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*. Fundación Carolina y Siglo XXI.
- Feoli, M. (2015). *Jueces protagonistas. ¿Un replanteamiento de la relación entre política y justicia?* Editorial Universidad de Costa Rica.
- Gargarella, R. (2020). *La derrota del derecho en América Latina*. Siglo XXI.
- García de Enterría, E. (1983). *La lucha contra las inmunidades del poder*. Cuadernos Civitas.
- Habermas, J. (2010). *Facticidad y validez*. Trotta.
- Hinkelammert, F. (2012). *Lo indispensable es inútil. Hacia una espiritualidad de la liberación*. Arlequín.
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós.
- O'Donnell, G., Vargas Culler, J., y Iazzetta, O. (2004) *The Quality of Democracy*. Universidad de Notre Dame.
- Picado León, H. (2018). *Reforma electoral. Actores, procedimiento y discurso*. Editorial IFED.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en la ciencia política*. Gedisa.
- Latorre, A. (2002). *Introducción al Derecho*. Ariel.
- Linares, S. (2008). *La (i)legitimidad democrática del control judicial de las leyes*. Marcial Pons.

- Maravall, J.M., y Przeworski, A. (2003). *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge University Press.
- Morlino, L. (2014). *La calidad de la democracia en América Latina*. IDEA Internacional.
- Negretto, G. (2017). *La política del cambio constitucional en América Latina*. FCE.
- Schedler, A., Diamond, L., y Plattner, M. (1999). *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers.
- Zovatto, D. (2018). *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*. Tirant lo Blanch y TEPJF.

# DESIGUALDAD ECONÓMICA Y EROSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

## Los retos del pacto democrático en América Latina en el escenario post Covid-19<sup>1</sup>

*Jaime Ordoñez<sup>2</sup>*

*Luis Carlos Olivares<sup>3</sup>*

### RESUMEN

América Latina es la región más desigual del planeta desde hace varios lustros. En 2016, ocho países latinoamericanos se encontraban entre los más desiguales del planeta (World Bank Group, 2016; Alvaredo, et al., 2017); en 2018 esto seguía siendo cierto (World Bank Group, 2018). Adicionalmente, la pandemia del COVID-19 está generando efectos devastadores, agudizando aún más la desigualdad, lo que se traduce en la erosión de los derechos humanos en la región.

La tesis esencial de este artículo es que la desigualdad genera fracturas estructurales en la capacidad del Estado para lograr la equidad en la distribución de la riqueza y la aplicabilidad y vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales. Ello trasgrede

- 1 Nota del editor. Esta investigación fue realizada de abril a agosto de 2020, cuando ya se había instalado la pandemia ocasionada por el Covid-19 en el continente, pero se tenía un escaso conocimiento al respecto. Sus efectos en todos los campos de la vida social requieren un análisis actualizado y más completo; no obstante, este documento constituye un aporte importante para el estudio de la situación de desigualdad económica en la región y sus efectos en el disfrute de los derechos humanos y, por consiguiente, en la democracia.
- 2 Director Instituto Centroamericano de Gobernabilidad. Director Cátedra de Teoría del Estado de Universidad de Costa Rica. Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid, Master en Ciencia Política por The George Washington University, Washington D.C. Profesor invitado de Universidades: Columbia, New York, Maryland y Tulane, New Orleans en E.E.U.U, universidades en Europa y América Latina. Tiene 7 libros, más de 75 artículos especializados en revistas nacionales, extranjeras.
- 3 Economista, con una especialidad en Formación y Efectividad de las Políticas Públicas para el Desarrollo Democrático. En el ámbito profesional, se desempeña actualmente como asesor legislativo, desde la academia se ha desempeñado como profesor universitario, así como investigador en temas fiscales, desigualdad estructural, garantía e implementación de los derechos humanos y reforma normativa.

el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969, el Capítulo VII (artículos 30 al 52) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y, fundamentalmente, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), del 17 de noviembre de 1988.

Este artículo se divide en cuatro secciones. En la primera se presentan cuatro grandes temas o hipótesis, que atraviesan la argumentación, a saber: 1) la desigualdad erosiona, debilita o impide las políticas públicas universales que hacen posibles los derechos humanos en salud pública, educación, vivienda y acceso al trabajo; 2) la desigualdad debilita las clases medias; 3) la desigualdad genera una sociedad de estamentos cerrados; 4) la desigualdad genera malestar y frustración, lo cual rompe el pacto democrático. En la segunda se trata el tema de la incidencia de los sistemas tributarios para la reversión de los patrones de desigualdad. En la tercera se desarrollan algunos temas puntuales, como son la insuficiencia del gasto público en la inversión social y la exclusión como corolario de la desigualdad, entre otros. En la cuarta se tratan los problemas estructurales que enquistan los patrones de desigualdad, con especial atención a la baja productividad, la pobreza regional, la brecha de género, la degradación ambiental y las brechas estructurales.

## INTRODUCCIÓN

América Latina ya era la región más desigual del planeta antes del estallido de la pandemia del Covid-19. Incluso superaba al África subsahariana en inequidad de distribución de la riqueza (PNUD, 2019). En el año 2016, ocho países latinoamericanos se encontraban entre los más desiguales del planeta, a saber, Haití, Honduras, Colombia, Brasil, Panamá, Chile, Costa Rica y México, a nivel mundial acompañados únicamente por Suráfrica y Ruanda (World Bank Group, 2016; Alvaredo, et al., 2017). Un ranking vergonzoso para un continente de ingentes recursos naturales y con bolsones de riqueza enormes concentrados en pocas manos. En América Latina un 20% de la población concentra el 83% de la riqueza (OXFAM, 2020).

Esta tendencia de inequidad histórica se remonta a la fundación de muchos de los Estados nacionales y no ha sido corregida en los últimos lustros. Todo lo contrario, se ha venido agudizando. A la hora de escribir esta nota académica<sup>4</sup>, todo parece indicar que el impacto del Covid-19 será devastador y ahondará mucho más la desigualdad, además de lanzar a la pobreza extrema a millones de personas en América Latina. En

<sup>4</sup> Abril-agosto, 2020.

junio de 2020, los cálculos más optimistas apuntaban a que América Latina produciría, al menos, 28.7 millones de nuevas personas en pobreza, número que podría subir mucho más, a niveles escandalosos (50 a 70 millones), si el embate económico de la pandemia se extiende hasta entrado el 2021.

Los datos de la inequidad estructural están allí. Nueve de cada diez viviendas en América Latina son de baja calidad, más del 75% de la región reside en zonas urbanas. Según proyecciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2019), América Latina es la segunda región más urbanizada del mundo. Existen alrededor de 242 ciudades de menos de dos millones de habitantes, con un crecimiento poblacional mayor que el de los países. Detrás de este hecho, se encuentra una migración campo-ciudad, masiva, inorgánica y profundamente dañina para las sociedades. El campesinado latinoamericano abandona el campo y la vocación agrícola en masa: cientos de miles de personas expulsadas hacia un mundo urbano de segregación y pobreza, donde crecen las villas miserias, las fábulas y los tugurios, apostando a la informalidad laboral, a empleos de baja calidad y a la marginalización humana, educativa y económica.

Dos de los casos más gravemente representativos se observan en Haití y Nicaragua. En el primero, un 68% de las personas vive bajo la línea de la pobreza y sólo un pequeño segmento de la población en todo el país tiene capacidad crediticia para acceder al crédito de vivienda. En Nicaragua persiste un problema de diferencial cambiario, dado que la mayoría de los ingresos de las personas son en córdobas, pero el financiamiento disponible está denominado en dólares, lo cual encarece el acceso a la tenencia de vivienda de calidad.

Esta triste coyuntura ha servido para confirmar, una vez más, las condiciones estructurales que promueven la desigualdad en la región. Los desafíos circunstanciales se ven agravados por los obstáculos estructurales de América Latina para lograr un verdadero desarrollo sostenible, lo que incluye la baja productividad, los altos niveles de desigualdad y la exclusión social.

Las cargas fiscales y los mecanismos existentes de redistribución y gasto social parecen tener muy poca incidencia en la capacidad redistributiva del sistema en general, al mostrar índices bajos en la brecha fiscal y en el gasto social como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). El ya de por sí profundo patrón de crecimiento de la desigualdad regional y su aceleración producto de la pandemia, pone de manifiesto un reto para los gobiernos y quienes formulan políticas públicas, que radica en la visibilización de las brechas (horizontales) entre los diversos grupos poblacionales. Esto es relevante al observar las disimilitudes de los datos en función de las características sociodemográficas principales. Es imprescindible, entonces, definir políticas que reduzcan las brechas y aumenten la productividad per cápita.

## 1. ¿Es la desigualdad un problema de derechos humanos?

¿Es la desigualdad un problema de derechos humanos y una amenaza para el pacto democrático? El sí a esta pregunta parece evidente para las personas que se dedican a esta disciplina. Sin embargo, la hipótesis de este artículo es que, salvo su pequeña comunidad científica y jurídica, para la mayoría de las personas en la América Latina de hoy, la desigualdad no es un problema o un tema urgente. Todo lo contrario, para buena parte de los sectores político, económico y generador de opinión, con la influencia de más de dos décadas de pensamiento neoliberal y de “flexibilización” del Estado Social de Derecho, la desigualdad es más bien lógica y justificable. Argumentan no sólo que no es dañina, sino que, más bien, puede ser incluso deseable. Aducen que potencia a actores económicos “de punta” y que ello genera puestos de trabajo y puede ayudar a reducir la pobreza, y, a partir de allí, justifican, inclusive, la exoneración o no pago de impuestos u otras ventajas prebendaristas para estos grupos de élite. Se pone como ejemplo Chile, país que, en efecto, redujo la pobreza en los últimos 20 años, pero agudizó la inequidad a una escala tal que se encuentra hoy entre los 10 países más desiguales del planeta (World Bank Group, 2016).

La hipótesis esencial de este trabajo es que la desigualdad es un problema para los derechos humanos y que atenta contra los pactos democráticos de la región, por cuatro razones fundamentales:

- La desigualdad erosiona, debilita o impide las políticas públicas universales que hacen posibles los derechos humanos en salud pública, educación, vivienda y acceso al trabajo.
- La desigualdad debilita las clases medias.
- La desigualdad genera una sociedad de estamentos cerrados.
- La desigualdad genera malestar y frustración, lo cual rompe el pacto democrático.

¿Estos cuatro factores se están presentando en América Latina? Todo parece indicar que las consecuencias de la crisis económica producida por el COVID-19 perpetuarán y profundizarán los esquemas de desigualdad endémicos de la región. El bajo o nulo crecimiento económico que la región experimenta desde marzo de 2020, dentro de un escenario de acusada contracción económica global que venía de tres años atrás, ha servido para agravar aún más el modelo económico profundamente inequitativo (tanto en perspectiva vertical como horizontal).

La trasgresión o lesión indicados en estos cuatro factores, ¿representan una violación a los derechos humanos y un peligro para el pacto democrático de la región? Si. La tesis esencial de este artículo es que la desigualdad genera fracturas estructurales en la capacidad

del Estado para lograr la equidad en la distribución de la riqueza y la aplicabilidad y vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales. Ello trasgrede el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969, el Capítulo VII (artículos 30 al 52 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y, fundamentalmente, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), del 17 de noviembre de 1988.

Se presentan a continuación las dinámicas y los alcances de estos esquemas de desigualdad para los sectores vulnerables y su vinculación con las estructuras macrosociales de la región latinoamericana, que se refuerzan entre sí y generan un círculo de inequidades ya muy arraigado.

---

### **1.1. Primera hipótesis: La desigualdad erosiona, debilita o impide las políticas públicas universales que hacen posible los derechos humanos en salud, pública, educación, vivienda y acceso al trabajo**

Generalmente, la desigualdad se acompaña de políticas tributarias débiles o regresivas que afectan la capacidad hacendaria para hacer inversión público-social. Hay un común denominador en los países con altos índices de desigualdad: la seguridad social y la educación pública universal son débiles. En los diez países arriba mencionados, las políticas públicas universales que garantizan los derechos humanos son históricamente muy débiles o casi inexistentes (Haití, Honduras, Ruanda, Suráfrica), han sufrido un fuerte deterioro (México, Panamá, Brasil, Colombia, Chile) o presentan otros casos particulares (Costa Rica), país donde la alta desigualdad se explica por factores distintos, que se detallarán más adelante.

---

#### **1.1.1. Desigualdad y vulneración al derecho humano a la educación**

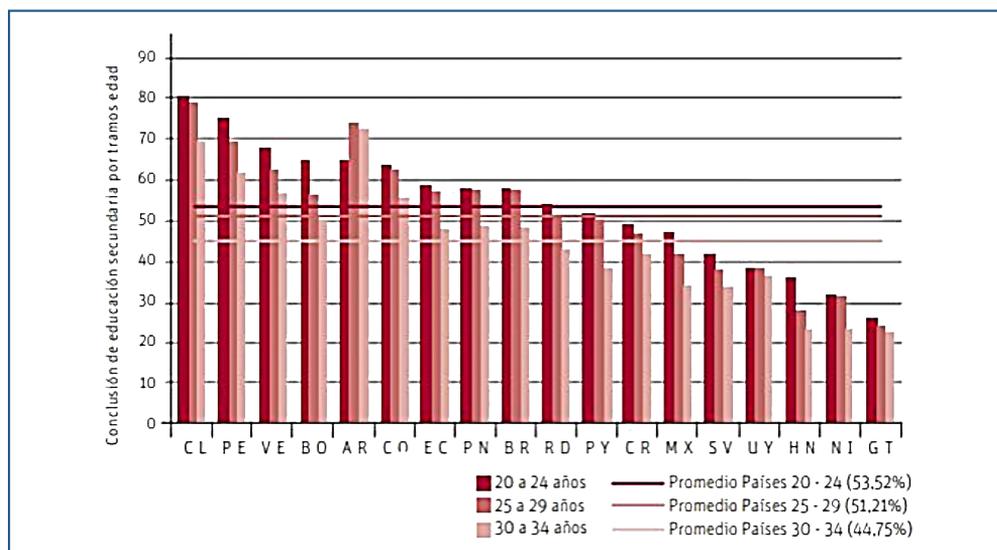
La acusada desigualdad en la región se expresa en rendimientos deficitarios en varios ámbitos. En el educativo, el resultado histórico ha sido alarmante. Por ejemplo, en los índices de escolaridad real (relación de estudiantado que ingresó a la escuela primaria versus el que se gradúa de la escuela secundaria), la región latinoamericana evidencia

índices pobres, muy lejanos a los de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Según se muestra en el Gráfico 1, el promedio regional latinoamericano de estudiantes que logran aprobar la escuela secundaria es apenas del 51,21%, para las personas de entre 25 y 29 años, de 53,52% para aquellas entre 20 y 24 años y de 44,75% para personas entre 30 y 34, toda vez que las mediciones necesariamente deben cubrir la educación tardía o adulta en una región donde la graduación a los 17 o 18 años no es el común denominador debido a la marginación económica de buena parte del estudiantado. El resultado regional es gravísimo: apenas el 50% de las personas jóvenes latinoamericanas que ingresan al sistema educativo logran terminar su bachillerato (UNESCO, 2013)<sup>5</sup>.

La relación de desigualdad horizontal (intranacional, es decir, entre provincias o departamentos al interior de los países y en los propios centros urbanos) evidencia la hipótesis de este trabajo. La marginación económica producto de la desigualdad genera una fragmentación al interior de los países con clara capacidad de apenas la mitad de la población para concluir la formación secundaria.

**Gráfico 1**  
**Conclusión de la educación secundaria en América Latina, según tramos etarios**

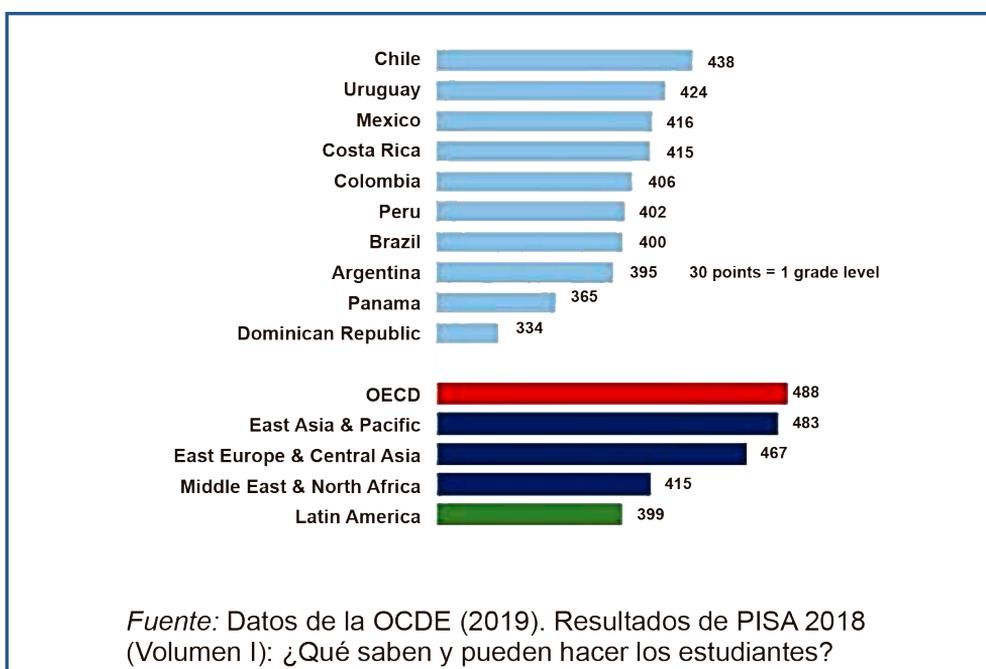


Fuente: BADEHOG, CEPAL, 2020.

<sup>5</sup> A la fecha de escritura de esta nota académica, aún no había información disponible al 2019.

El resultado de enfrentar estas tasas de escolaridad real a los índices de competitividad educativa de las pruebas PISA es igualmente desolador. Del universo de estudiantes que logran graduarse de educación secundaria (aprox. 50%), el índice de aprobación de las pruebas PISA de la OCDE es muy pobre en relación con otras regiones del mundo. De acuerdo con el estudio comparado entre los países de la región, menos de un 48% del estudiantado latinoamericano logra completar exitosamente los niveles 1, 2, 3 y 4, y pasar exitosamente a los niveles 5 y 6 en las mediciones de lectura (razonamiento abstracto), matemática y ciencias (medias) (OCDE, 2019).

**Gráfico 2**  
**Puntajes promedio de PISA para matemática y ciencias (2018)**



Fuente: OCDE, 2018.

Como bien señalan Di Gropello, Vargas y Yáñez-Pagans (2019), al analizar el resultado de las pruebas PISA 2018 en América Latina,

[...] las brechas en los aprendizajes entre los estudiantes de entornos más y menos favorecidos son muy grandes. Por ejemplo, en Uruguay

y Brasil, los estudiantes de los entornos más desfavorecidos están, en promedio, cuatro años de educación por detrás de aquellos de entornos más favorecidos. Al mismo tiempo, el dos por ciento de los mejores estudiantes en estos dos países logra resultados iguales a los que obtienen el nueve por ciento de los mejores estudiantes en los países de la OCDE. La reducción de las desigualdades en los sistemas educativos es fundamental para abordar los grandes niveles de desigualdad en ingresos observados en la región, que retrasan significativamente el crecimiento económico de largo plazo y la reducción de la pobreza.

### 1.1.2. Desigualdad y vulneración al derecho humano a la salud

En 2017, el gasto en salud en Latinoamérica y el Caribe (LAC) fue de poco más de USD 1.000 por persona, solo la cuarta parte de lo que se gastó en los países de la OCDE (ajustado por el poder adquisitivo). El promedio del gasto corriente en salud de estos últimos, per cápita, fue de USD 3.994. Además, el gasto en salud per cápita en LAC varía entre 83 dólares internacionales en Haití hasta 2.484 dólares internacionales en Cuba.

En 22 países de LAC, un promedio del 10% de todas las muertes no aparece en las bases de datos de mortalidad pública. Esto significa que a menudo falta una imagen confiable de la salud de la población. Además, según el Barómetro Global de la Corrupción (Transparency International, 2019), el 42% de los encuestados en 12 países de LAC considera que existen problemas de corrupción en el sector salud. Por otra parte, la mayoría de los países de LAC tiene un sistema de salud fragmentado con subsistemas paralelos que tienen mecanismos múltiples y superpuestos de gobernanza, financiamiento y provisión de servicios, lo que dificulta dirigir los recursos hacia donde más se necesitan, de manera eficiente.

En promedio, los países de LAC dedican un 59% a los esquemas gubernamentales y de seguros obligatorios, y el 41% restante se destina a pagos de bolsillo, planes de pago voluntario y recursos externos. Entre el 2010 y el 2017, la tasa de crecimiento del gasto per cápita en salud fue de 3,6% anual en LAC, superior al 3% del PIB. El crecimiento del gasto en salud fue más acelerado en Nicaragua, Bolivia y Paraguay, más del doble de la tasa promedio de la región. Venezuela reportó tasas decrecientes en el gasto corriente de salud en el período.

El gasto corriente en salud representó el 6,6% del PIB en la región de LAC en 2017, lo que supone un aumento de alrededor de 0,09 puntos porcentuales con respecto

al 2010. Los países de la OCDE promediaron un gasto corriente en salud del 8,8% del PIB en 2018. Este indicador varió desde el 1,1% en Venezuela hasta el 11,7% en Cuba y el 9,2% en Uruguay. En general, cuanto más rico es un país, más gasta en salud. Entre 2010 y 2017, la proporción del gasto en salud en relación con el PIB disminuyó casi 6 puntos porcentuales en Venezuela, mientras que aumentó más de 2 puntos porcentuales en Paraguay y Chile.

En 2017, el gasto representado por el gasto público general en salud (que abarca el gasto público y los fondos vinculados a seguros de salud obligatorios) como porcentaje del PIB, fue mayor en Cuba (10,5%), seguido de Argentina (6,6%), Uruguay (6,6%), y Costa Rica (5,7%). Los países con el porcentaje más bajo son Venezuela y Haití, con 0,2 y 1%, los dos únicos que están por debajo del 2% de la región y muy por debajo del promedio de LAC (3,7%). En promedio, la región de LAC aumentó el monto de dicho gasto como porcentaje del PIB en unos 0,38 puntos porcentuales. Nicaragua fue el único país que registró un aumento de más de 2 puntos porcentuales en el período, mientras que diez países registraron una disminución: México (0,1), Costa Rica (0,2), Bahamas (0,3), Panamá (0,39), Haití (0,50), Granada (0,51), Honduras (0,55), Barbados (0,62), Antigua y Barbuda (0,82) y Venezuela (2,40).

En la mayoría de los países de LAC, el gasto general gubernamental constituyó la principal fuente de financiamiento en el 2017 (promedio regional de 54,3%). Cuba tiene la mayor participación con un 89,4%, seguido de Costa Rica con un 75,1%, siendo los dos únicos países que superan el 75%. Por otra parte, la menor participación se observó en Honduras (11,9%), Haití (15,9%), y Guatemala (35,8%). En promedio, el gasto gubernamental general en salud como proporción del gasto corriente en salud creció 2,1 puntos porcentuales en la región de LAC en el período 2010-2017. El mayor aumento se produjo en Venezuela (40,2 puntos porcentuales) y Surinam (25,9), mientras que hubo reducciones en trece naciones, encabezadas por Antigua y Barbuda (23) y San Vicente y las Granadinas (23,1).

---

## 1.2. Segunda hipótesis: La desigualdad debilita las clases medias

El estudio comparado del coeficiente Gini en los países con alta desigualdad evidencia una gran concentración del ingreso en el quintil superior y un débil acomodo del ingreso en los quintiles cuarto, tercero y segundo, donde se representan las clases medias, clave de la robustez del sistema democrático. Los estudios más recientes demuestran que en

América Latina el 20% superior (primer quintil) concentra el 83% del ingreso, lo cual supone una creciente evaporación de las clases medias como cintura social y democrática.

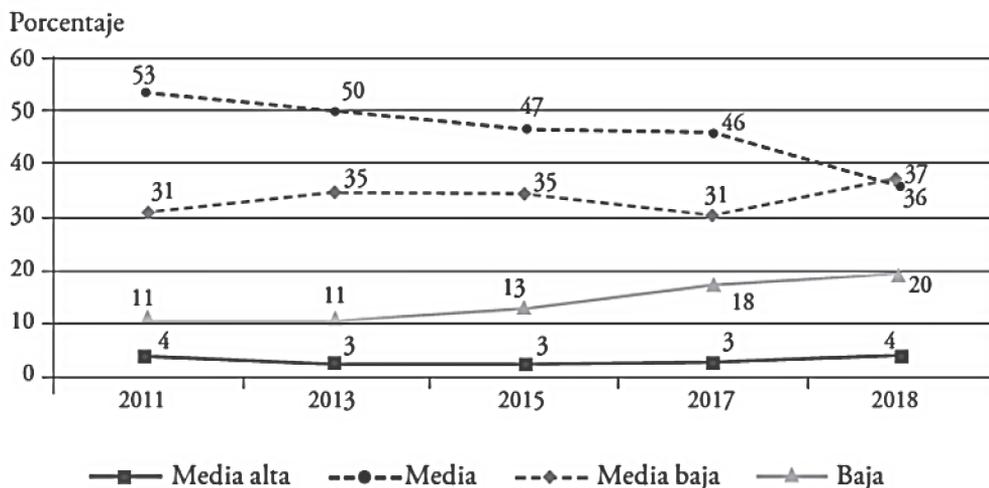
El 76,8% de la población de América Latina pertenece a estratos de ingresos bajos o medios-bajos y el porcentaje de personas que vive en estratos de ingresos altos creció en 0,8% (pasó del 2,2 al 3,0%) (BADEHOG, CEPAL, 2020). En 2017, del total de la población adulta de los estratos de ingresos medios, más de la mitad no había completado la enseñanza secundaria; el 36,6% se insertaba en ocupaciones con alto riesgo de informalidad y precariedad (personas trabajadoras por cuenta propia no profesionales, asalariadas no profesionales en la microempresa y en el servicio doméstico), y solo la mitad de las personas económicamente activas estaba afiliada o cotizaba en un sistema de pensiones.

La ilusión de un subcontinente de clases medias poco a poco se va evaporando. Como indican Cecilia Güemes y Ludolfo Paramio en un lúcido artículo publicado en Nueva Sociedad el pasado mes de enero 2020:

La preocupación por la inseguridad tiene un comportamiento semejante: 64% de quienes se identifican como clase media considera que la inseguridad ha aumentado, mientras que es 85% entre quienes se identifican como clase media baja. Con la corrupción, las brechas tampoco son tan amplias y existe una mayoría muy enojada: 54% de quienes se consideran de clase media considera que las instituciones del Estado en los últimos dos años han progresado poco o nada en reducir la corrupción, mientras que entre quienes son de clase media-baja el total es de 39%.

Estos tres conjuntos de datos permiten intuir un descontento social generalizado con el funcionamiento de las instituciones públicas y una evaluación negativa de la eficacia y capacidad de los gobiernos para proveer servicios públicos esenciales y responder a las demandas y los problemas concretos de la gente, a su vida de todos los días. Las ineficiencias del sistema de salud, la baja calidad de la educación pública, el caos del transporte y el miedo a salir de la casa (e incluso la sensación de inseguridad dentro del hogar) enfadan a la ciudadanía. Las condiciones de vida son mejores, pero no se cree que la sociedad funcione mejor.

**Gráfico 3**  
**Evolución de autoafiliación de clase en Argentina (2011-2018)**



Fuente: Güemes y Paramio, 2020.

El Gráfico 3 muestra este fenómeno para el caso argentino, el cual parece una constante en la región. No se trata únicamente del deterioro socioeconómico objetivo de las clases medias, sino, además, de la percepción de ese hecho por los propios sujetos sociales.

Entre los años 2002 y 2017, la clase media de la región se enfrentó a un proceso de estrechamiento. La proporción de los ingresos disponibles para la población de los estratos medios disminuyó de un 70,9% hasta un 55,9%, aun cuando la participación de dichos estratos aumentó del 26,9% al 41,1%. Esto implica que a pesar de que en términos absolutos la participación relativa aumentó, eso no se tradujo en una mejora de las condiciones de vida de las poblaciones de clase media. Esto condujo a una coyuntura deficitaria a propósito del acceso a los derechos y oportunidades: en el 2017, más de la mitad de la población adulta (52%) no había completado 12 años de estudios (BADEHOG, CEPAL, 2020).

En el imaginario social latinoamericano (y de muchas otras regiones del mundo) la clase media representa el colchón democrático, el éxito del pacto social. Su deterioro o evaporación es una fractura de gran calado, y del carácter mayoritario, real o simbólico, de ese segmento social. La mayoría de las personas se siente de clase media en América Latina. Dejar de serlo, o sentir subjetivamente que ya no pertenecen a ella, es un disparador mayúsculo de desesperanza, un hecho de frustración que, multiplicado por cientos de miles o millones de personas, contribuye a la potencial quiebra del pacto democrático.

### **1.3. Tercera hipótesis: La desigualdad genera una sociedad de estamentos cerrados (clusters), con bolsones simultáneos de riqueza y pobreza, lo cual impide el intercambio horizontal de las personas en el ámbito comercial, civil o humano, clave de una sociedad democrática**

Las sociedades desiguales se fragmentan en bolsones de riqueza encerrados en bunkers o burbujas físicas, jurídicas, simbólicas y humanas, distanciadas del resto de los segmentos sociales, que también se acuartelan en sus propios ámbitos. Las políticas públicas o universales dejan de serlo, pues el espacio abierto y horizontal de la “sociedad civil” desaparece y se fragmenta en universos cerrados, donde cada *cluster* o estamento satisface sus necesidades de manera endogámica.

Por ejemplo, el concepto de salud pública se sustituye por sistemas de salud privados o fragmentados para el quintil superior, incluido quizá el cuarto quintil, y se deja la seguridad social como “hospitales para los pobres” y los sectores más marginados. Igualmente sucede cuando se rompe el pacto de la educación pública universal, creándose sistemas educativos privados para determinados segmentos o clases sociales. Se rompe el gran valor de crisol que la educación pública universal ha tenido como mecanismo de ascenso social, de creación de clases medias y de nivelación social durante el último siglo, en todo el planeta.

---

### **1.4. Cuarta hipótesis: La desigualdad genera malestar y frustración, lo cual rompe el pacto democrático**

La idea de la democracia moderna supone esperanza, movilidad social, y que el trabajo sea retribuido con beneficios y progresos en el espectro social. La desigualdad estructural, como la que se presenta hoy en varias sociedades de América Latina, supone una sociedad estancada, dividida en jerarquías o estamentos económicos. El trabajo no garantiza avance ni retribución social y los esquemas de desigualdad crean una sociedad estamental. El descenso acusado de apoyo a la democracia como sistema de gobierno en América Latina, registrado por el Latinobarómetro (<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>) en las última década y media, evidencia que la desigualdad estructural es, además, caldo de cultivo para el desencanto, la violencia y la fractura democrática. Los *outsiders* y gobiernos autoritarios nacen, justamente, al abrigo de la frustración democrática.

### **1.4.1. Malestar y pesimismo**

De acuerdo con datos del Latinobarómetro (<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>), la percepción de “buena situación económica” viene cayendo de manera sistemática desde 2013, cuando alcanzó un 25%, hasta llegar a un 12%, menos de la mitad, en 2018. En Venezuela nadie indica que hay buena situación económica (1% no es estadísticamente significativo). Es muy excepcional en opinión pública encontrar estadísticas como ésta, donde nadie identifica la existencia de un fenómeno. Venezuela será sin duda objeto de muchos estudios en este sentido. En Brasil sólo el 6% declara que hay buena situación económica. En Nicaragua sucede algo similar, con un 7% que declara que existe una buena situación económica. Son diez los países de la región donde 10% o menos de su población indican que hay una buena situación económica en el país. Entre ellos están Colombia, México, Costa Rica, Brasil y Venezuela, todos países que tuvieron elecciones presidenciales en 2018.

Las desigualdades son más tolerables cuando las sociedades son más homogéneamente pobres. Sin embargo, cuando hay movilidad social y económica, los que se quedan atrás tienen más motivo para protestar por la discriminación que produce el desarrollo y la mala distribución del progreso. Estos datos están confirmados por muchos otros respecto del estancamiento de los que se quedan atrás, también disponibles en Latinobarómetro de 2018.

---

### **1.4.2. Desconfianza en las instituciones**

Al observar los resultados resumidos, aparece la Iglesia en primer lugar con 63% y luego todas las otras instituciones con casi 20 puntos porcentuales menos. Le siguen las Fuerzas Armadas (44%), la Policía (35%), la Institución Electoral (28%), el Poder Judicial (24%), el Gobierno (22%), el Congreso (21%) y los Partidos Políticos (13%) (<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>).

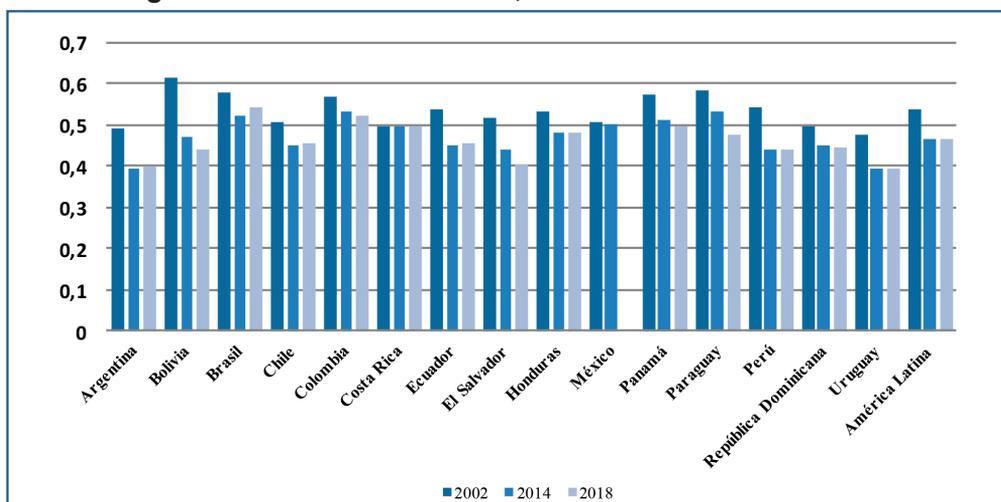
La confianza en el Poder Judicial alcanzó un 30% en el 2014, y disminuyó en seis puntos porcentuales para 2018 (24%); desde su punto más alto, alcanzado en 2006, ha disminuido 12%. En quince países de la región el Poder Judicial no alcanza a tener la confianza de un tercio de la población. Los países que presentan los porcentajes más bajos son El Salvador (14%), Nicaragua (15%) y Perú (16%); les sigue Venezuela con 18%. Los países cuya población más confía en el Poder Judicial son Costa Rica (49%), Uruguay (39%) y Brasil (33%).

De manera similar se comporta en la región la confianza en los Partidos Políticos, que alcanzó un promedio regional de 13% en 2018, once puntos porcentuales menos que en 2013 (24%). La confianza en los Partidos Políticos es casi inexistente en El Salvador (5%), Brasil (6%) y Perú (7%). En 13 países se encuentra una confianza que fluctúa entre el 10 y el 18%; en dos países, Uruguay y Costa Rica, la confianza en los Partidos Políticos es del 21%.

## 2. El pecado original: Un sistema tributario regresivo

En el último lustro, la brecha fiscal en América Latina fue, en promedio, el 22,8% de la productividad total, mientras que en los países de la OCDE el promedio fue de 34,3% (BADEHOG, CEPAL). El gasto social también fue inferior: en América Latina representó exactamente un 14,1% del PIB, comparado con el 34% que mostraron los países de la OCDE. Esto es un indicador de que las cargas fiscales tendrían poca incidencia en la capacidad redistributiva del sistema en general, al mostrar índices bajos en la brecha fiscal y en el gasto social como porcentaje del PIB. También debe insistirse en la baja incidencia que tienen los sistemas tributarios latinoamericanos en el mejoramiento de las condiciones de igualdad social. Así lo demuestra el patrón de lenta caída de la desigualdad en los países de América Latina (Gráfico 4).

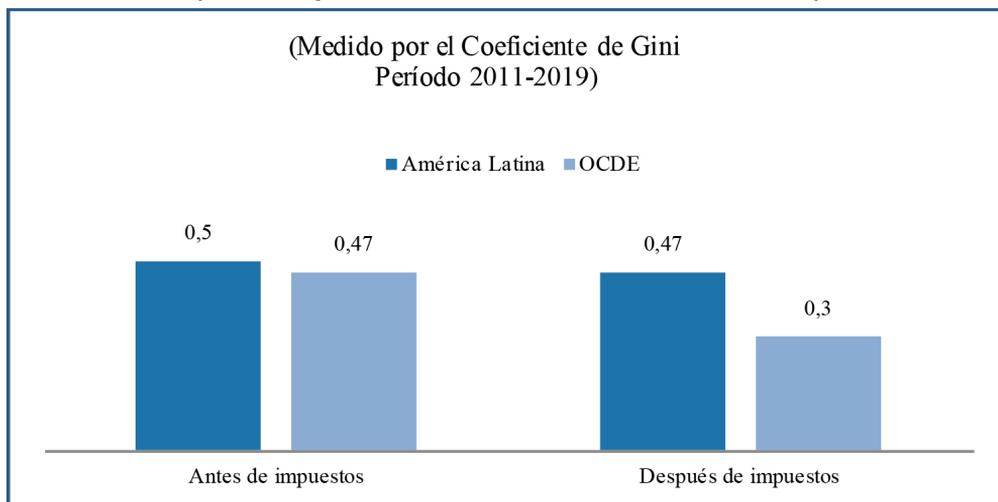
**Gráfico 4**  
**Desigualdad en América Latina, de acuerdo con el índice Gini**



Fuente: elaborado por los autores con datos de la BADEHOG, CEPAL.

En promedio, en la región latinoamericana, los esquemas de tributos han tenido una incidencia apenas marginal en la efectividad de la redistribución de la riqueza (en un sentido amplio del término), como se mencionó anteriormente (ver Gráfico 5).

**Gráfico 5**  
**Incidencia de los sistemas tributarios en la redistribución del ingreso**  
**(medido por el coeficiente de Gini, 2011-2019)**



Fuente: elaborado por los autores con datos de la BADEHOG, CEPAL.

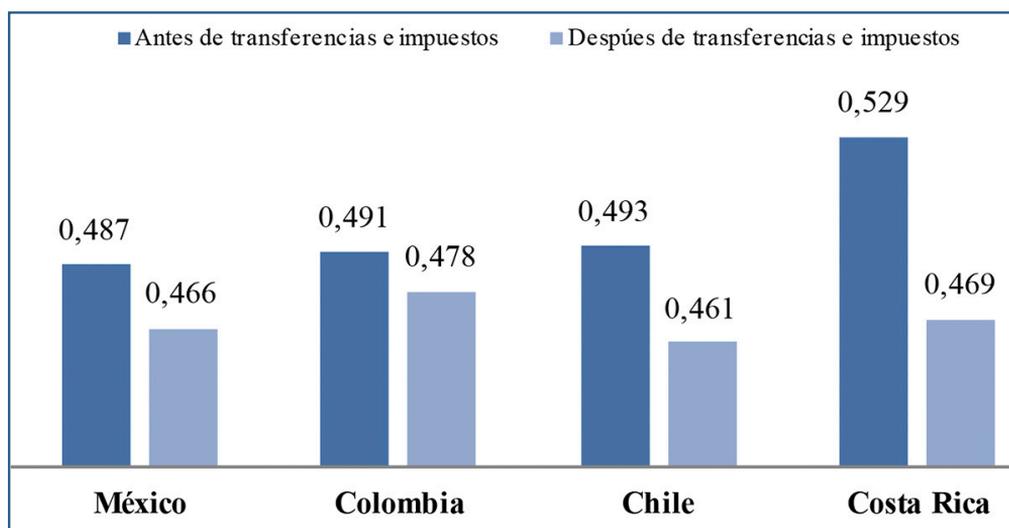
Paradójicamente, los países latinoamericanos recientemente incluidos dentro del Sistema OCDE (México, Chile, Brasil y Costa Rica) se encuentran en el grupo de diez naciones con mayor desigualdad en la redistribución de la riqueza, según se mostró con anterioridad. Los sistemas tributarios de la región siguen jugando un papel redistributivo modesto e, incluso, han llegado a ser globalmente regresivos. Esto se debe tanto al diseño tributario sesgado, que carga únicamente contra las rentas del trabajo, como a la elevada evasión, los beneficios impositivos o la mayor capacidad para eludir obligaciones tributarias. Los individuos más ricos no han sido gravados de acuerdo con su nivel de ingresos o riqueza y en ocasiones, pagan comparativamente menos impuestos que otros contribuyentes de menores rentas. Además, los sistemas tributarios dependen mucho del componente indirecto de imposición al consumo, el cual resulta regresivo en casi todas las hipótesis.

Por ejemplo, en relación con el impuesto sobre la renta, el promedio de la tasa de evasión es de 51,4%; Ecuador y Guatemala presentan las mayores tasas de evasión

(63,8% y 63,7%, respectivamente) y El Salvador la menor (45,3%). El promedio del impuesto a la renta a las sociedades en 14 países europeos es del 28,7%, muy inferior al de los países de América Latina (54,2%). En tanto, la estimación de la evasión del impuesto sobre la renta a las personas físicas es del 33%, mientras que en la región el promedio es del 46,8% (BADEHOG, CEPAL).

Lo anterior es evidencia de que las políticas de redistribución en América Latina no están teniendo el debido éxito para la corrección de las agudas condiciones de inequidad. Además, los niveles de evasión comprometen directamente los recursos con los que se pueden financiar las políticas redistributivas (Gráfico 6).

**Gráfico 6**  
**Coefficiente de Gini**  
**(2019 o año disponible más reciente)**



Fuente: elaborado por los autores con datos de la BADEHOG, CEPAL.

Adicionalmente, los datos tienen un sesgo de infraestimación debido a que la metodología de las encuestas de los hogares subvalora el ingreso del 1% más rico dentro del esquema redistributivo. Excluyendo, inclusive, el impacto de esa infravaloración del 1%, es decir, usando una medición basada en la metodología de comparación por percentiles, la desigualdad se exagera como resultado de la concentración de la riqueza en el quintil superior. Dos de los ejemplos más claros son Brasil y Chile, países que,

concomitantemente, han experimentado un proceso de deterioro en sus indicadores de equidad. El índice de Gini de los percentiles 1-100, es decir, no ajustado, es de 0.452 y 0.450 para Brasil y Chile, respectivamente. Pero si este indicador se ajusta para excluir el percentil 100, que acumula gran parte de la riqueza y el ingreso, la desigualdad se profundiza: para Brasil asciende a 0.607, para Chile a 0.580 (BADEHOG, CEPAL).

---

### **3. El mapa de la desigualdad: ¿Dónde están los problemas y como corregirlos?**

---

#### **3.1. La insuficiencia del gasto público y la inversión social**

En un escenario ideal, el gasto público y la inversión social posibilitan un desplazamiento “hacia arriba” del consumo privado ante incrementos en el gasto del gobierno, debido a o como respuesta al efecto expansivo. Como parte de este círculo virtuoso, la creación de trabajo decente va de la mano para ayudar a mantener niveles de inversión social lo suficientemente altos para garantizar el acceso universal a educación, salud, sistemas de protección social, agua y saneamiento y vivienda.

Pero nada de eso comportaría un criterio de realidad sin un efectivo sistema impositivo que actúe como mecanismo que realice la riqueza producida en un período determinado, es decir, si no se tiene un nivel adecuado de inversión social. Si se comparan los niveles de gasto social y la incidencia de los impuestos en la reducción de los esquemas de desigualdad<sup>6</sup>, los niveles persisten y son muy inferiores, por ejemplo, a lo exhibido por países de la OCDE.

En América Latina, sin embargo, la desigualdad de los ingresos está marcada por la dispersión de los ingresos del mercado laboral, las rentas de capital, las transferencias privadas y otras fuentes homólogas. Si se tiene en cuenta el concepto de ingreso disponible extendido, los países latinoamericanos registran una disminución de la desigualdad vía transferencias públicas en especie que es mayor a la obtenida a través de las transferencias públicas en efectivo y los impuestos directos (CEPAL-IEF, 2014, p.46).

La efectividad de la política fiscal en la reducción de la desigualdad es muy diversa entre los países de la región. En Argentina, Brasil y Uruguay, por un lado, los impuestos sobre la renta personal, las contribuciones a la seguridad social y las transferencias

---

6 El “tax burden” o la cantidad de impuestos pagada por un grupo particular de individuos o industrias, en comparación con sus pares.

públicas en efectivo (incluidas las jubilaciones y pensiones) reducen, en conjunto, la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) en torno a un 13% en promedio. Otros países donde la reducción de la desigualdad, vía transferencias e impuestos directos, supera al promedio de la región, son Chile, Costa Rica, México y Panamá, especialmente por la incidencia de las transferencias y subsidios directos, como el programa Oportunidades en México, Chile Solidario, el programa Avancemos en Costa Rica o el Red Oportunidades en Panamá. En estos tres últimos también tienen un efecto igualador los programas de pensiones y jubilaciones públicas, mientras que en México se destaca el impacto de los impuestos directos.

Colombia y Paraguay presentan un muy leve impacto de las transferencias públicas en efectivo y de los impuestos directos sobre la distribución del ingreso, ya que el índice de Gini disminuye menos de 2% luego de la acción fiscal directa (CEPAL-IEF, 2014, p.49).

---

### **3.2. La exclusión como corolario de la desigualdad**

La desatención de las políticas sociales en América Latina promueve la exclusión del disfrute de los beneficios del crecimiento a muy diversos grupos. Concomitantemente, esto se manifiesta como un franco impedimento de la garantía y disfrute de los derechos humanos económicos, sociales y culturales. La región presenta un desencanto generalizado en relación con su modelo de desarrollo, el cual está basado en esquemas de exención fiscal y privilegio indebido en la distribución que refuerzan la concentración del ingreso y la exclusión. Esta “cultura del privilegio” naturaliza desigualdades y discriminación, y sustituye la inversión universal por el asistencialismo, con los vicios clientelistas que ello conlleva.

La acumulación e interacción de las desigualdades forma un complejo sistema de relaciones sociales en el que se manifiestan numerosas formas de discriminación y concomitantes desigualdades en autonomía, bienestar y empoderamiento, así como disparidades en tratamiento y pronunciadas diferencias en el ejercicio de derechos, adquisición de capacidades y disfrute de oportunidades. Estos mecanismos de discriminación están además presentes en los estereotipos en diferentes áreas de la vida social e impregnan las instituciones que los reproducen.

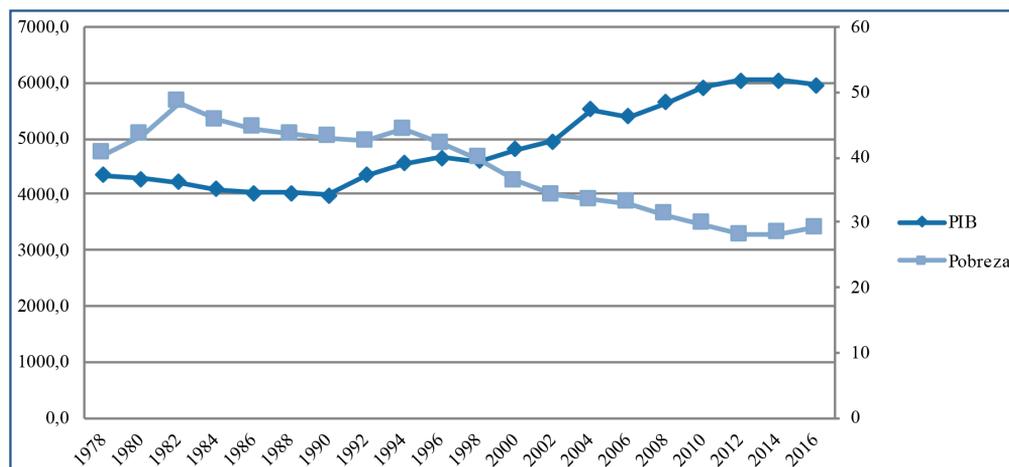
Aun cuando la capacidad productiva de cada individuo comporte un patrón ascendente, esto no es una condición necesaria para el mejoramiento del nivel de vida de las personas, aunque sí tenga relativa incidencia en los niveles de pobreza. Lo cierto es que el aumento de la productividad es una condición necesaria, mas no suficiente,

para la reversión de los esquemas de desigualdad y pobreza. Así coincide la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en su informe de 2017:

Los avances en materia de pobreza y desigualdad del ingreso fueron el resultado de políticas activas implementadas por los países de la región en el ámbito productivo, social y del mercado de trabajo, en un contexto económico favorable en el cual los objetivos de erradicar la pobreza, promover la inclusión social y reducir la desigualdad ganaron un espacio inédito en la agenda pública. [...] en ese período, se expandió el espacio fiscal y la agenda de derechos, se fortaleció la institucionalidad de las políticas sociales y ganaron espacio en la agenda pública las propuestas y medidas de política tendientes al fortalecimiento de los sistemas de protección social con vocación universalista (CEPAL, 2017, p.26).

El progreso se pone en riesgo cuando el crecimiento no está acompañado por medidas redistributivas. Esto viene en detrimento de la sostenibilidad misma de ese crecimiento, afecta los mercados de trabajo y tiene relación con la estrechez en el ejercicio fiscal. Estos esfuerzos son cruciales ya que los costos asociados con la persistencia de la pobreza y la desigualdad en América Latina impactan a la sociedad en su conjunto, no sólo a aquellas personas directamente implicadas. Tan es así que, como se observa en el Gráfico 7, los niveles de productividad per cápita anteriores a la crisis de la década de los ochenta aumentaron en cuestión de 35 años, mientras que los niveles de pobreza anteriores a la crisis se alcanzaron de manera más acelerada, en tan sólo 25 años (CEPAL, 2017).

**Gráfico 7**  
**PIB per cápita y niveles de pobreza**  
**América Latina y el Caribe**  
**(Precios contantes de 2015 en dólares, paridad del poder adquisitivo)**



Fuente: elaborado por los autores con datos de la BADEHOG, CEPAL.

### 3.3. Determinantes económicas y sociodemográficas de la permanencia de patrones de desigualdad

El ya de por sí profundo patrón de crecimiento de la desigualdad regional, aunado a los efectos negativos de la pandemia, pone de manifiesto un reto para los formadores de política pública y los gobiernos que radica en la visibilización de las brechas (horizontales) entre los diversos grupos poblacionales (ver Tabla 1). Esto es relevante porque al observar las disimilitudes de los datos en función de las características sociodemográficas principales, se exhiben los siguientes resultados (CEPAL, 2017):

- En función del área geográfica: aumento de la pobreza rural, que alcanza un 45,2% en la tasa de pobreza y 20,0% en la de pobreza extrema.
- Condiciones de género: la tasa de pobreza de las mujeres en edad laboral ronda el 26,9%, mientras que para los hombres oscila en el orden del 23,8%. Esto implica que uno de los grupos en mayores condiciones de vulnerabilidad, sobre todo considerando la profundización del esquema de desigualdad producto de la pandemia, es el grupo de los hogares monoparentales de jefatura femenina.

- Por rango etario: la pobreza de los niños, niñas y adolescentes enfrentará uno de los patrones de crecimiento más dramáticos, porque aumentará a niveles de 46,2%.
- Por ascendencia étnica: entre las poblaciones indígenas la tasa de pobreza aumentará hasta niveles del 48,8%. La desigualdad y la discriminación étnica y racial es un tema central de la comunidad internacional y la agenda de derechos humanos y ha sido consagrada en su marco legal desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, un documento fundador de los Estados Naciones (1948).
- Este no es un tema para nada adjetivo, considerando que en la región existen actualmente 826 grupos indígenas, es decir, 46 millones de personas, y sus demandas y necesidades están siendo invisibilizadas.
- Por condición de actividad: la tasa de pobreza entre los desocupados aumentaría al 41,6%.

Estas variables, coincide la literatura económica (González y Martner, 2012; Cornia, 2012), son las determinantes fundamentales y constitutivas de la matriz social de la desigualdad, sobre todo en América Latina.

Lo que confiere a cada uno de esos ejes el carácter estructurante en la configuración de las desigualdades sociales es su peso constitutivo en el proceso de producción y reproducción de las relaciones sociales y de la experiencia de las personas, o, en otras palabras, su impacto sobre la magnitud y la reproducción de las desigualdades en los diversos ámbitos del desarrollo social y del ejercicio de los derechos. Eso no significa que no existan otras dimensiones de la desigualdad social que deban ser consideradas, tanto en el análisis de las brechas que persisten en las sociedades latinoamericanas como en la formulación de políticas capaces de superarlas, como las relacionadas con la situación de discapacidad, la migración y la orientación sexual y la identidad de género (CEPAL, 2017, p.28).

**Tabla 1**  
**Niveles de pobreza actuales e incidencia de la pandemia, proyecciones**

País	Pobreza Extrema				Pobreza			
	2019	2020 (proyección)			2019	2020 (proyección)		
	Nivel	Escenario bajo	Escenario medio	Escenario alto	Nivel	Escenario bajo	Escenario medio	Escenario alto
Argentina	3,8	5,1	5,5	6,3	26,7	32,5	33,6	35,3
Bolivia	14,3	15,4	16	16,7	32,3	33,6	34,4	35,5
Brasil	5,4	6,9	7,4	7,9	19,4	23	24,3	25,4
Chile	1,4	2,1	2,3	2,6	9,8	11,9	12,7	13,7
Colombia	10,3	11,3	12	12,7	29	30,4	31,5	32,5
Costa Rica	4	4,7	4,9	5,3	16	16,7	18,4	19,1
Ecuador	7,6	9,9	10,7	11,6	25,7	30	30,8	31,9
El Salvador	7,4	8,5	9	9,6	33,7	35,4	36,4	37,3
Guatemala	19,8	21,2	21,4	21,8	48,6	50,3	50,5	50,9
Honduras	18,7	19,5	19,8	20,5	54,8	56,3	57,1	57,8
México	11,1	14,9	15,9	17,1	41,9	46,7	47,8	48,9
Nicaragua	18	20	21,3	22,2	47,1	50,6	51,6	52,7
Panamá	6,2	6,4	6,6	6,8	14,2	14,5	14,9	15,6
Paraguay	6,2	6,3	6,5	6,9	19,4	19,8	20,3	21,1
Perú	3,7	4,6	4,8	5,1	16,5	18,5	19,1	20,1
República Dominicana	4,5	4,6	4,9	5,3	20,3	20,7	21,1	21,7
Uruguay	0,1	0,2	0,3	0,4	2,9	44,2	4,8	5,7
América Latina	11	13	13,5	14,2	30,3	33,7	34,7	35,8

Fuente: elaborado por los autores con datos de la BADEHOG, CEPAL. Proyecciones ajustadas.

### 3.4. Mercado laboral y recurrencia

El estatus socioeconómico determina la disponibilidad de oportunidades a través de la vida, de ahí que se perciba al empleo como una variable de especial relevancia. La economía debe lidiar con los costos de la relocalización específica de recursos desde los sectores más deprimidos hacia ámbitos más robustos, lo cual aplica también para zonas geográficas. Si pensamos en este esquema en perspectiva temporal, se observa que son

las personas con menor logro educativo, trabajadoras manuales, padres y madres solteras y hogares con mayores niveles de dependencia salarial, quienes más coinciden con la fisonomía de los grupos poblacionales propios de la pobreza recurrente.

La mayor parte de la literatura económica coincide en que la consolidación de la desocupación en varios períodos temporales influye fuertemente en la determinación de experiencias de pobreza recurrente. En otras palabras, los grupos más vulnerables que padecen de desocupación en varios períodos de forma consistente tienen una propensión fáctica casi absoluta a sufrir de recurrencia en períodos subsecuentes.

Las brechas de oportunidades creadas por segmentaciones artificiosas del mercado laboral tienen un impacto directo y negativo en la formación de una población ocupada mejor remunerada, así como también ocurre en la periferia, lo cual explica en buena medida la distribución de la pobreza recurrente. Pero no sólo eso, sino que debido a la presión que permea el mercado laboral (informal y precario) en la economía, en la región existe una gran proporción de empleos informales, un 53,1% en 2016, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2018). En 2018 sólo el 47,4% de las personas ocupadas aportaba al sistema de pensiones y más del 20% de ellas vivía en la pobreza.

Las mujeres, las personas jóvenes, indígenas, afrodescendientes y migrantes están sobrerrepresentados entre las personas trabajadoras informales. La dependencia económica está recibiendo parte de esta presión: tiende a haber una distribución del ingreso más desigual en países donde existe una alta tasa de dependencia económica de personas menores de edad con respecto a sus mayores o de las adultas mayores con respecto a sus encargadas en edad productiva, como es el caso de Bolivia, El Salvador, Guatemala, México y Honduras.

La literatura muestra un estrecho vínculo en América Latina entre el estatus socioeconómico de los padres, en particular las madres, y el de sus hijos, que perpetúa brechas a través de la transmisión intergeneracional de oportunidades. Por ejemplo, la región no ha podido transformar el sistema educativo en un poderoso equalizador de oportunidades y brechas en el acceso y en los logros vinculados a la educación siguen replicando fuertemente las desigualdades socioeconómicas.

---

### **3.5. Oportunidades tempranas como ruptura de los patrones de desigualdad**

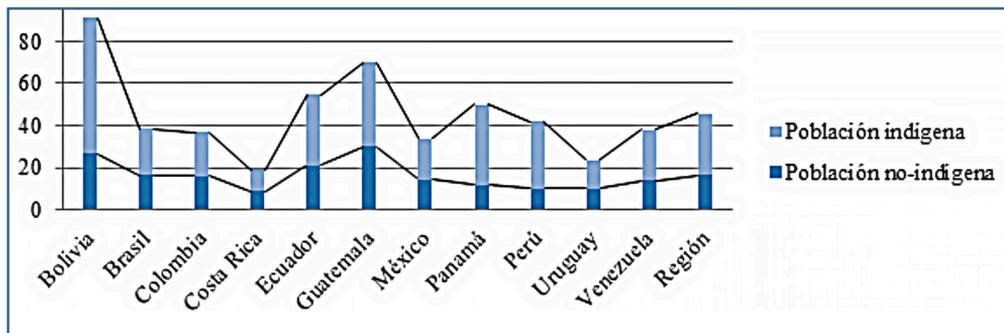
Es importante reafirmar y subrayar la relevancia que tienen las políticas públicas de favorecimiento de oportunidades para las personas jóvenes, porque tienen un gran impacto correlacional sobre la disminución de los niveles de desigualdad estructural en virtud de la construcción de capacidades humanas.

La juventud temprana es una etapa etaria de suma relevancia tanto para la aplicación como para la reducción de los patrones de desigualdad, “especialmente en relación con una transición exitosa a la vida laboral, que puede servir, desde el principio, como un camino hacia un mayor bienestar y una reducción de la desigualdad” (CEPAL, 2017, p.39). Esto implica realizar un golpe de timón para que las políticas públicas de combate a la pobreza y desigualdad comporten de manera transversal un criterio basado en el cumplimiento y garantía de los derechos humanos, como menciona Sepúlveda (2014). También supone que el financiamiento mismo y el encauzamiento de los recursos públicos deba localizarse en torno de aquellas políticas públicas que posean un carácter basado en las nuevas fronteras de ciudadanía social y la igualdad, como mencionan Cecchini et al. (2015).

Una aproximación a esto tiene que ver con la necesidad de atender desde las demandas tempranas hasta las más tardías (relacionadas con la educación secundaria). En la región persisten vacíos y disimilitudes que promueven resultados de acceso a oportunidades muy desiguales, tanto inter como intrarregionalmente, asociados con el bienestar de las personas menores de edad, medido, por ejemplo, por los porcentajes de la mortalidad infantil (Gráfico 8).

En este sentido, habida cuenta de las necesidades flagrantes de los sectores más vulnerables, exhibidos de manera desagregada, las líneas de trabajo en la formación de políticas públicas no pueden ser otras que aquellas que den relevancia expedita y conduzcan al aseguramiento real y efectivo de la garantía de acceso a los servicios de salud, particularmente a nivel periférico, en cada uno de los países, con especial atención a las poblaciones usualmente excluidas, como la LGTBI+, afrodescendiente e indígena. Para ello debe existir una dotación más determinada de capital de trabajo, en conjunto con evaluaciones permanentes sobre el uso de recursos, en especial en el tema salud, dado que de ello depende, en buena medida, la sostenibilidad demográfica y socioeconómica de la estructura productiva de la región, en el mediano plazo.

**Gráfico 8**  
**Mortalidad Infantil**  
**Poblaciones indígena y no-indígena**



Fuente: Panorama Social de América Latina, 2016 (CEPAL, 2019).

### 3.6. El acceso a la protección social y las demandas insatisfechas de los sectores medios

Según se indicó con anterioridad, entre 2002 y 2017 la clase media latinoamericana se enfrentó a un proceso de estrechamiento. La proporción de los ingresos disponibles para la población de los estratos medios pasó de un 70,9% a un 55,9%, a pesar de que la participación de estos estratos aumentó (26,9% e 2002; 41,1% en 2017). Así, en términos absolutos la participación relativa aumentó, pero no se tradujo en una mejora de las condiciones de vida de las poblaciones de clase media.

Lo antedicho condujo a una coyuntura deficitaria a propósito del acceso a los derechos y oportunidades: en 2017 más de la mitad de la población adulta (52%) no había completado 12 años de estudios (BADEHOG, CEPAL). Esto guarda estrecha relación con la sección anterior (3.5), dado que uno de los criterios de perpetuación de las condiciones de pérdida de oportunidades de las personas menores de edad está vinculada con el bajo logro educativo de padres y madres. No contar con educación secundaria es una barrera para la inserción laboral formal, de calidad y con acceso a la seguridad social, lo cual condiciona los patrones de logro educativo para las y los hijos y promueve el anquilosamiento y refuerzo de los esquemas de desigualdad estructural.

La correlación es mucho más robusta conforme la disposición de ingresos se vuelve menor. Sin embargo, nada obsta para que, de manera irrestricta, en todos los estratos inferiores a los medios el logro educativo continúe siendo truncado de manera recurrente. Al contar con bajas perspectivas educacionales, el mercado laboral refuerza

su condición de alta informalidad, tal y como se mencionó anteriormente, aunque sea de manera heterogénea, catalizando la desprotección social y poniendo en peligro el acceso de las cohortes sucesivas para acceder al bienestar social.

En 2017, el 44,77% de las personas económicamente activas de los estratos medios no estaba afiliada o no cotizaba a un sistema de pensiones, según datos de OCDE (2017). En los quintiles de menores ingresos, el promedio ascendía a 76,2%. Esta insuficiencia en las pensiones contributivas no solamente disminuye el valor de las pensiones, sino que pone una excesiva presión sobre la continuidad de las transferencias condicionadas en el corto plazo. Eso evidencia la urgente necesidad de avanzar hacia la consolidación de sistemas universales de protección social en América Latina.

La importancia relativa del tratamiento de las pensiones difiere entre los diversos países de la región, por ejemplo, de acuerdo con Lustig (2013), los datos de las pensiones no contributivas como porcentaje del PIB alcanzaban el 2,9% en Argentina, 1,4% en Bolivia, 2,8% en Brasil, 0,2% en México, 0,1% en Paraguay y 0,5% en Uruguay, mientras que las pensiones contributivas llegaban al 7,2% del PIB en Argentina, 3,5% en Bolivia, 9,1% en Brasil, 3,7% en México, 1,3% en Paraguay, 0,9% en Perú y 8.7% en Uruguay.

De ello se desprende que el efecto de las pensiones y su incidencia en la reducción de los esquemas de desigualdad debe ser contabilizada individualmente debido a la disimilitud de sus resultados interregionales. A despecho de ello, es importante señalar que los sistemas de pensiones, considérense o no como parte del gasto social, tienen efectos profundos en la disminución de la desigualdad.

---

#### **4. Relevancia de las brechas estructurales para la disminución de los patrones de desigualdad**

El factor externo debe tenerse en cuenta para la revisión del condicionante macro. Las posibilidades del desarrollo dependen en buena medida de las estructuras regionales, cuyas dinámicas tienen afectación directa sobre el desempeño doméstico de los países. Los elementos más relevantes son la baja productividad, la pobreza regional, la brecha de género, la degradación ambiental y las brechas estructurales.

## **4.1. La baja productividad**

En comparación con otras regiones, como la asiática, el progreso material ha sido mucho más lento en América Latina. La brecha de productividad con respecto al mundo desarrollado no ha disminuido significativamente.

El índice de complejidad (diversidad-ubicuidad), muestra que los países no están captando en sus mercados laborales nuevas ramas de productividad y que el grado de sofisticación continúa siendo frugal. La mayoría de los países latinoamericanos posee baja intensidad tecnológica y baja productividad relativa. En general, su productividad relativa es más alta de lo que se esperaría de su intensidad tecnológica, que refleja el mayor peso del capital humano en el mantenimiento de la productividad laboral, pero la dinámica de la estructura de producción debe analizarse junto con la creación de capacidad productiva.

La complejidad de la estructura de producción, medida por la participación de la fabricación de tecnología media y alta, está estrechamente vinculado a la inversión en I + D, pero las economías de la región generalmente tienen una baja participación en manufacturas de alta tecnología, y muestran baja demanda y poco uso de conocimiento.

---

## **4.2. Pobreza y concentración**

La pobreza se ha mantenido en niveles regionales que rayan en el estancamiento y esto tiene dos causas: la desaceleración del crecimiento (con su impacto en la creación de empleo decente y de calidad) y recurrentes presiones inflacionarias. Los precios más altos de los alimentos aumentan la pobreza porque representan una proporción considerable de las canastas de consumo de los grupos poblacionales de bajos ingresos. Dependiendo del país, en los quintiles de menores ingresos los hogares gastan entre un tercio y la mitad de su presupuesto en comprar alimentos, por poner en perspectiva sus patrones de consumo, que todavía muestran un alto nivel de frugalidad.

La mejora de las condiciones materiales de vida en América Latina entre 2002 y 2014 es evidente, mas no constante y sostenible. El porcentaje que vivía en o era vulnerable a la pobreza extrema fue reducido a la mitad durante ese período. El número que vive o es vulnerable a la pobreza también disminuyó, aunque en menor medida (casi seis puntos porcentuales), y el porcentaje de la población no en riesgo aumentó. Sin embargo, el porcentaje que era vulnerable a la pobreza (17%) se mantuvo

relativamente estable. El hecho de que un porcentaje significativo de la población está cerca de la línea de pobreza y es altamente vulnerable a regresar a la pobreza en caso de una ligera caída en sus ingresos debería hacer sonar las alarmas en un momento en que las condiciones económicas en la región son menos auspiciosas (CEPAL, 2016, p.120).

---

### 4.3. Brecha de género

El porcentaje de mujeres sin ingresos propios triplica el de los hombres en todos los países de la región, lo cual es atribuible a las diferencias en la participación laboral. Las brechas de género en los ingresos, importantes en la mayoría de los países latinoamericanos, también contribuyen a esta gran diferencia. Pero las consideraciones sobre el bienestar de las mujeres en la región no deberían estar constreñidas a una visión fundamentalmente basada en el ingreso. Un análisis relevante sobre las brechas de género reivindica la incidencia de los patrones de uso del tiempo y el aporte del trabajo no remunerado al mercado laboral: apenas el 40% del trabajo realizado por mujeres es remunerado, mientras que, para los hombres, este porcentaje asciende al 80%.

En cuanto a los patrones educativos, la estructura educativa es bastante similar si comparamos hombres y mujeres que nacieron alrededor de 1960 (entre 52 y 54 años en 2015), pero cuando nos movemos a las generaciones más jóvenes, nacidas hacia fines de la década de 1980 (entre 25 y 27 años en 2017), las mujeres llevan una clara ventaja: un 61% tiene nivel secundario completo y el 17%, nivel superior completo; el porcentaje para los hombres es de 55% y 12%, respectivamente. A pesar de esto, la educación persiste en no tener incidencia revulsiva en los patrones de los mercados laborales.

La situación actual en la región se caracteriza por disparidades educativas de género a favor de las mujeres, al menos en términos de indicadores de acceso, permanencia y conclusión. Si bien evitar la deserción escolar debe seguir siendo una prioridad de las políticas públicas, este nuevo signo del desbalance requiere de una indagación más profunda para comprender sus implicancias en términos de equidad de género en materia educativa. Podría ser motivo de preocupación si es consecuencia de sesgos de género que llevan a apartar a los niños de la escuela mientras las niñas siguen educándose. También podría ser motivo de preocupación si responde a distintas oportunidades en el mercado laboral para las personas jóvenes de uno y otro sexo (Marchionni et al., 2019).

#### **4.4. Degradación ambiental**

La conjunción de la pobreza y la desigualdad hace que las personas en pobreza sean más vulnerables que las que no lo están a los efectos de los daños al medio ambiente, debido a su mayor exposición a estos problemas, el acceso limitado a los recursos y la menor capacidad de uso político de mecanismos efectivos (Downey, 2005; Martuzzi, Mitis y Forastiere, 2010; Schoolman y Ma, 2012).

Los efectos de una mayor exposición se exageran cuando las condiciones de nutrición y salud no son óptimas, el acceso a los servicios de salud es deficiente, falta la capacidad financiera y las personas no tienen acceso a mecanismos, como los seguros, para invertir en la mitigación de riesgos o para reparar mediante procedimientos legales (Braubach et al., 2010). Las personas en pobreza soportan una carga mayor que se evidencia en enfermedades, costos financieros por días de trabajo perdidos, pérdida de medios de vida e incluso la muerte. Estos efectos son barreras adicionales para superar la pobreza y un canal de transmisión intergeneracional de las desigualdades económicas y sociales.

---

#### **4.5. Brechas estructurales**

Estas brechas son mucho más dramáticas en los países de la región caribeña. Por ejemplo, los déficits en las cuentas corrientes y fiscales arrojan como resultado un mayor gasto de capital debido, por un lado, a esfuerzos del gobierno para estimular la demanda agregada para compensar la debilidad del sector privado y, por otro, a costos de reconstrucción y recuperación incurridos como resultado de frecuentes desastres naturales.

En varias economías del Caribe, desequilibrios persistentes en las cuentas externas e internas han resultado en una acumulación insostenible de deudas. A pesar de sus malos resultados económicos y sociales y su limitado acceso al financiamiento en condiciones favorables entre 2000 y 2010, los Estados insulares del Caribe han comenzado a alcanzar un nivel de ingresos medios altos o altos, lo que significa que ya no califican para el desarrollo oficial de asistencia.

#### 4.6. La profundización de los esquemas de desigualdad como producto de la pandemia del Covid-19

Las desigualdades en el acceso al agua, al saneamiento, a los sistemas de salud y a la vivienda (y el consecuente hacinamiento), así como la desigualdad en las propias condiciones de salud, pueden traducirse en mayores tasas de contagio y mortalidad por Covid-19 entre las poblaciones rurales, urbanas marginales, indígenas y afrodescendientes. Por ejemplo, al 9 de abril de 2020 las poblaciones afrodescendientes representaban el 45,2% de las muertes por Covid-19 en Brasil, pese a representar sólo el 37,4% de las hospitalizaciones, según datos del Ministerio de la Salud.

Inclusive, si observamos aisladamente el comportamiento reciente de los niveles de pobreza, es conducente pensar que durante los últimos 5 años se ha producido nuevamente un cambio de paradigma, que desvirtúa los alcances de la década pasada en el combate a la pobreza en la región. Desde el 2014 los niveles de pobreza han aumentado a un ritmo interanual de 4,6%, alcanzando en el 2019 una tasa de pobreza del 30,8%. Similarmente ha ocurrido con la pobreza extrema, cuyo crecimiento es, inclusive, más acelerado y está en el orden de 7% interanual, hasta alcanzar una tasa del 11,5% el año anterior.

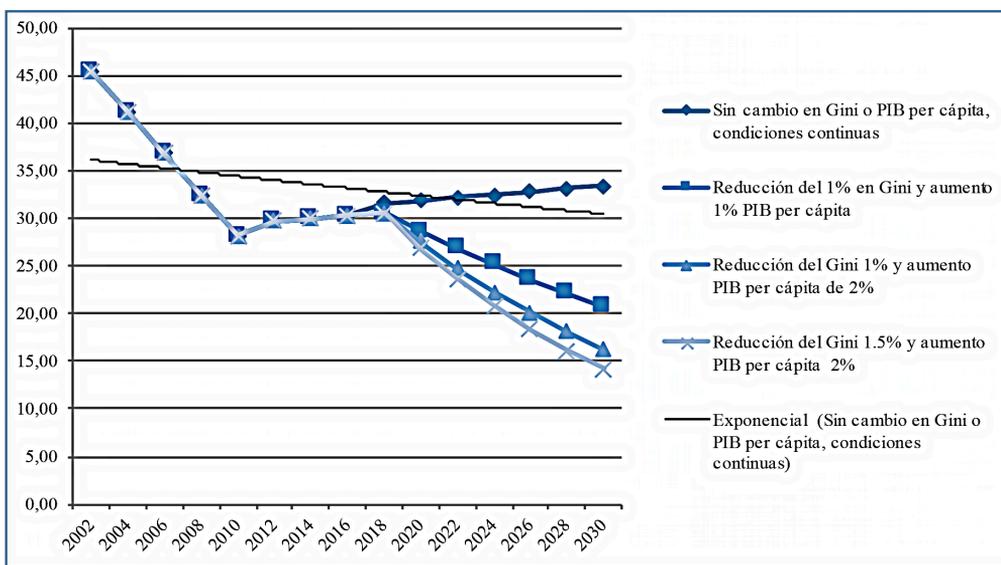
Esto, por supuesto, es más grave si se pone en perspectiva de la actual crisis pandémica, pues la pobreza extrema en América Latina y el Caribe podría alcanzar a 83.4 millones de personas durante el 2020, acompasado por la mayor caída regional en un siglo (una contracción de entre 5,3% y hasta 9%). Esto tendrá un efecto directo en el hambre en la región; nótese que antes de la crisis ya había 53.7 millones de personas en inseguridad alimentaria, según datos del Informe Especial Covid-19 de la CEPAL (2020).

## CONCLUSIÓN

De persistir con el actual esquema de distribución de los ingresos en América Latina, aunado a una reducción del PIB per cápita, comprometido por la actual coyuntura de la pandemia del Covid-19, la desigualdad estructural de la región no tiene oportunidades de corregirse. Todo lo contrario, tenderá a crecer, con el correspondiente deterioro en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la corrección de los indicadores de pobreza es, además, incierta. En el mejor de los casos, sólo habría de disminuir en 5,5 puntos porcentuales en un período de 28 años, si se adoptaran cambios sustanciales en materia tributaria y hacendaria. Sin embargo, estas estadísticas pre-Covid-19 están sujetas a una revisión cuidadosa, debido al extraordinario deterioro de los términos de distribución como resultado de la pandemia y, además, del aumento

de la pobreza absoluta de marzo a agosto de 2020. Habrá que hacer una evaluación a inicios del 2021, fecha en que presumiblemente terminará la pandemia.

**Gráfico 9**  
**Proyección de la tasa de pobreza**  
**con base en cambios en la distribución de la riqueza**



Fuente: proyecciones elaboradas por los autores con base en los datos de BADEHOG, CEPAL.

En cualquier caso, es absolutamente imperativo promover medidas redistributivas; esto es válido para el escenario anterior a la pandemia del Covid-19 y más justificadamente ahora. Es necesario definir políticas públicas que promuevan el aumento de la producción per cápita, como una disminución de las condiciones de desigualdad vía fiscal o tributaria. De hacerse así, se presentan al menos tres escenarios:

- Con una reducción del 1% en el índice de Gini y un aumento concomitante en el PIB per cápita de 1%, la pobreza podría caer a un ritmo interanual sostenido del 2 a 3%, lo que produciría una caída de hasta el 21% en la tasa de pobreza para el 2030.

- Con una reducción del 1% en el índice de Gini y un aumento concomitante en el PIB per cápita de 2%, se produciría un escenario de caída de la tasa de pobreza en la región, hasta llegar al 16,3% para esa misma fecha.
- Con una reducción del 1,5% en el índice de Gini y un aumento concomitante en el PIB per cápita de 2%, la reducción alcanzaría niveles de 14,9%.

Las simulaciones aplicadas a las encuestas de hogares dirigidas a potenciales reformas al impuesto sobre la renta personal y las rentas de capital muestran que existe espacio para ampliar el poder redistributivo de este tributo en la región. La ampliación de la base imponible resulta, además, vital, eliminando exoneraciones a grupos privilegiados, generalmente del primer quintil de ingresos. Reformas de esa índole permitirían que la región incrementase hasta un 40% de la tasa efectiva de ingresos en materia de impuesto de renta.

Adicionalmente, resulta urgente promover acciones que combatan la evasión y elusión fiscal, otorguen a las rentas de capital un tratamiento similar al aplicado sobre las rentas provenientes del trabajo, reduzcan los tratamientos preferenciales y rebajen el nivel de ingreso a partir del cual se aplican las tasas máximas, en concordancia con los rangos establecidos en otras regiones del mundo.

Los montos por evasión en América Latina equivalen a más de la mitad del gasto social de los gobiernos, es decir, cuatro veces el gasto en programas de protección social, como las pensiones no contributivas o programas de inclusión laboral, y representan, también, más de la mitad del gasto promedio en educación y salud de los gobiernos centrales. Se calcula que la evasión fiscal en la región es de, al menos y como promedio, un 6% del PIB nacional.

En la región persisten grandes diferencias en el monto y destino de los gastos sociales. Sólo en cuatro países los gobiernos centrales destinan más del 15% del PIB a financiar políticas sociales, mientras nueve países asignan menos del 10%. En América del Sur el promedio del gasto social es el más alto de la región (13,2%). En América Central llega a 9,1% del PIB en promedio; sólo Costa Rica y Nicaragua superan ese monto.

La pandemia del Covid-19, adicionalmente, representa un llamado para atender las necesidades de los sectores más vulnerables. Una opción discutida internacionalmente, y durante los últimos meses en América Latina, es la generación de un ingreso mínimo vital y la promoción de la mejora en la seguridad alimentaria, dado que por cada 1% en la caída de la producción mundial debido a la pandemia se promueve hasta un 3% de la profundización de la subalimentación en los países con alta dependencia alimentaria. En tal sentido, es absolutamente urgente ensanchar el alcance de los programas sociales y revisar los esquemas de transferencias condicionadas.

Las medidas de inclusión laboral juegan un papel fundamental que tiene un impacto concomitante en la reducción de la brecha de género, dado que, usualmente, entre los sectores más vulnerables resalta la preponderancia de hogares monoparentales de jefatura femenina, sobre todo si son hogares afrodescendientes, indígenas o LGTBI+.

Las políticas públicas deben abordar, además, el ciclo de migración, a los efectos de fortalecer el acceso de las personas migrantes a los servicios públicos, adecuar los marcos normativos nacionales a los estándares internacionales y así, lograr una coordinación intersectorial y territorial. Precisamente, la territorialización y la reivindicación de la economía periférica y local es de suma relevancia para reconstituir el modelo de desarrollo, así como las cadenas globales de cuidado para la reducción de los factores expulsivos del mercado laboral.

En todo caso, el actual escenario de distribución de la riqueza y de desigualdad estructural en América Latina presenta una clara violación a los derechos económicos sociales y culturales. Este fenómeno, el más agudo del planeta en la materia, supera incluso la distribución y equidad del África subsahariana y de cualquier otra región del mundo, trasgrede el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969, el Capítulo VII (artículos 30 al 52) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), del 17 de noviembre de 1988, y pone en serio peligro el pacto democrático en la región, para los próximos años.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., y Zucman, G. (2017). Global Inequality Dynamics: New Findings from WID.world. *American Economic Review* 107 (5), 404-09. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.p20171095>.
- Amaya, P. (2018). *Una aproximación a los multiplicadores del gasto público en El Salvador*. Banco Central de Reserva de El Salvador. <http://www.secmca.org/recard/index.php/recard/article/view/162>.
- Cecchini, S. (2016). Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo XXI. *Revista Ópera* (18), 11-33. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/4533>.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., y Rossel, C. (eds.) (2015). *Towards Universal Social Protection: Latin American Pathways and Policy Tools*. CEPAL. <https://>

[www.cepal.org/en/publications/39484-towards-universal-social-protection-latin-american-pathways-and-policy-tools](http://www.cepal.org/en/publications/39484-towards-universal-social-protection-latin-american-pathways-and-policy-tools).

- Cecchini, S., y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2593>.
- Cecchini, S., Sunkel, G., y Barrantes, A. (2017). Social protection for children at times of disaster. *Challenges Newsletter* (20). <https://www.cepal.org/en/insights/proteccion-social-la-infancia-frente-desastres>.
- Comisión Económica para América Latina – CEPAL (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>
- (2020). Bases de Datos de las Encuestas de Hogares - BADEHOG. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/31828?show=full&locale-attribute=es>.
- (2019). *Panorama Social de América Latina*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/ps>.
- (2017). *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42209-brechas-ejes-desafios-vinculo-lo-social-lo-productivo>.
- (2016). *Horizons 2030: Equality at the Centre of Sustainable Development*. CEPAL. <https://www.cepal.org/en/publications/40160-horizons-2030-equality-centre-sustainable-development>
- Comisión Económica para América Latina – CEPAL / Instituto de Estudios Fiscales – IEF (2014). *Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea*. CEPAL e IEF. [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1412088027-Estudio\\_8\\_def\\_final.pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1412088027-Estudio_8_def_final.pdf).
- Cornia, G. A. (2012). Inequality trends and their determinants: Latin America over 1990-2010. *UNU-WIDER Working Paper* (09).
- Di Gropello, E., Vargas, M.J., Yáñez-Pagans, M. (2019). “¿Qué lecciones nos dejan los últimos resultados de PISA 2018 para América Latina?”. *Banco Mundial... Blogs*. <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/que-lecciones-nos-dejan-los-ultimos-resultados-de-pisa-2018-para-america-latina>
- Downey, L. (2005). Assessing Environmental Inequality: How the Conclusions We Draw Vary According to the Definitions We Employ. *Sociological Spectrum* 25 (3).

- González, I., y Martner, R. (2012). Overcoming the “empty box syndrome”. Determinants of income distribution en Latin America. *CEPAL Review*, 108, 7-25.
- Güemes, C., y Paramio, L. (2020). El provenir de una ilusión: clases medias en América Latina. *Nueva Sociedad* (285). <https://nuso.org/articulo/el-porvenir-de-una-ilusion-clases-medias-en-america-latina/>.
- Jiménez, J.P. (ed.) (2015). *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39662/S1420855\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39662/S1420855_es.pdf?sequence=1)
- Libertum de Duren, N.R., Vera, F., Donovan, M.G., Adler, V., Wainer, L.S., Roquero, P., Poskus, M.A., Valenzuela, L., Letelier, M., Olivares, P., Treimun, J., Gamboa, A., Canales, K., Guajardo, J., Davis, D.E., Claramunt Torche, P. (2019). *Vivienda ¿qué viene? De pensar la unidad a construir la ciudad*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/es/vivienda-que-viene-de-pensar-la-unidad-construir-la-ciudad>.
- Lustig, N. (2013). *Commitment to Equity: Diagnostic Questionnaire*. Tulane University / Inter-American Dialogue. <http://repec.tulane.edu/RePEc/ceq/ceq02.pdf>.
- Marchionni, M., Gluzmann, P., Serrano, J., y Bustelo, M. (2019). *Participación laboral femenina. ¿Qué explica las brechas entre países?* BID/CEDLAS. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Participacion\\_laboral\\_femenina\\_en\\_Mexico\\_y\\_Peru\\_Que\\_explica\\_las\\_diferencias.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Participacion_laboral_femenina_en_Mexico_y_Peru_Que_explica_las_diferencias.pdf).
- Martuzzi, M., Mitis, F. y Forastiere, F. (2010). Inequalities, Inequities, Environmental Justice in Waste Management and Health. *European Journal of Public Health* 20 (1).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO (2013). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*. UNESCO. <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=3414>.
- Organización Internacional del Trabajo – OIT (2018). Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico. OIT. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_635149.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE (2020). Base global de datos de estadísticas tributarias. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.htm>

- (2019). PISA 2018. Insights and Interpretations. OCDE. <https://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf>.
- Oxfam Internacional (2020). *Tiempo para el cuidado. El trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad*. OXFAM. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620928/bp-time-to-care-inequality-200120-es.pdf>.
- Paramio, L. (2010). *Clases medias y gobernabilidad en América Latina*. Fundación Pablo Iglesias.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas del PNUD. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. PNUD. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_overview\\_-\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf).
- Schoolman, E., y Ma, C. (2012). Migration, Class and Environmental Inequality: Exposure to Pollution in China’s Jiangsu Province. *Ecological Economics* 75.
- Sepúlveda, M. (2014). *The Rights-Based Approach to Social Protection in Latin America: From Rhetoric to Practice*. CEPAL /Norwegian Ministry of Foreign Affairs.
- Stern, N. (2006). *The Economics of Climate Change*. Cambridge University Press.
- Transparency International (2019). *Global Corruption Barometer Latin America & The Caribbean 2019. Citizens’ Views and Experiences of Corruption*. Transparency International. [https://images.transparencycdn.org/images/2019\\_GCB\\_LAC\\_Report\\_EN1.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LAC_Report_EN1.pdf).
- Toynbee, A. (1961). *A Study of History*. Oxford Paperbacks.
- Universidad de John Hopkins (2020). COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.
- World Bank Group (2018). *Poverty and Shared Prosperity 2016. Piecing together the Poverty Puzzle*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>.
- World Bank Group (2016). *Poverty and Shared Prosperity 2016. Taking on Inequality*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25078/9781464809583.pdf>.

# SEGURIDAD, VIOLENCIA CRIMINAL Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: CINCO TESIS PARA EL DEBATE

*Eduardo Núñez Vargas<sup>1</sup>*

## RESUMEN

El diálogo actual sobre la calidad y sustentabilidad de la democracia ha estado marcado, particularmente en los últimos años, por el debate en torno a su efectividad para resolver problemas concretos de las personas o, dicho de otro, para brindar resultados. La tendencia que identifican los estudios de opinión comparables a nivel regional habla de una creciente insatisfacción con la democracia asociada con problemas de diverso tipo y alcance: i) de diseño de nuestros regímenes y, por ende, de lo robusta o no de su institucionalidad y su agenda de reformas; ii) de ajuste entre diseño institucional y dinámicas sociales y económicas, que refiere a las capacidades de adaptación a los nuevos contextos que tengan las normas e instituciones; iii) de resultados, que remite a la capacidad de nuestros Estados democráticos para diseñar y gestionar políticas y servicios públicos estratégicos, que atiendan los problemas fundamentales de la sociedad. En América Latina, como se ha documentado extensamente y veremos más adelante, esos problemas refieren a la desigualdad social y económica en aumento, así como al creciente impacto de la inseguridad y el crimen organizado para la vida y los bienes de las personas. Este artículo propone un análisis del

<sup>1</sup> Eduardo Núñez Vargas. Politólogo de la Universidad de Costa Rica, con postgrado en Gerencia de Proyectos de Desarrollo y actual estudiante de doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública. Ha trabajado para el IIDH/CAPEL, la OEA y el NDI, con quien actualmente es Director Residente en Guatemala y Director del Programa Regional para Centroamérica.

fenómeno de la inseguridad y la violencia criminal, a partir de la presentación de seis tesis, las cuales abarcan la identificación de las principales tendencias en materia de violencia criminal y expansión del crimen organizado, así como los tipos de respuesta de política pública que han predominado. La idea central que desarrolla el artículo radica en que la expansión de la violencia y el crimen organizado es mayor que las capacidades de respuesta de la institucionalidad pública. Ello se debe, en parte, a que esa institucionalidad tiene un desarrollo incipiente o inferior frente a la versatilidad de los actores criminales, pero, también, a que algunos de esos actores, particularmente el crimen organizado vinculado con el narcotráfico, han conseguido penetrar las instituciones y cuerpos de seguridad, minando sus capacidades de respuesta y aumentando la impunidad. Una agenda de reformas al sector de seguridad y justicia se vincula con reconocer que cualquier norma y política, para ser efectiva, debe incorporar como parte de su viabilidad y factibilidad la reforma de la misma institucionalidad pública a cargo de implementarla. Por ello, se requieren acuerdos de amplio alcance en materia de seguridad y combate a la criminalidad: multipartidarios e intersectoriales, intertemporales y comprensivos, que sostengan un enfoque de política pública estable en sus principios y flexible en sus lógicas e instrumentos de implementación. Una democracia de calidad demanda mejores instituciones y cuerpos de seguridad, mejores enfoques de política pública y mejores estrategias de implementación, a fin de enfrentar el fenómeno multivariable y versátil que llamamos inseguridad y crimen organizado.

## I. INTRODUCCIÓN

La inseguridad ciudadana y la violencia, en sus diversas expresiones, han gravitado como problemas centrales en América Latina en los últimos años, particularmente durante las dos décadas de este nuevo siglo, en las cuales su crecimiento alcanzó niveles críticos en varios países de la región. En sus múltiples dimensiones –delincuencia común, violencia criminal, violencias específicas, crimen organizado– configura un desafío notable y principal para los Estados y sociedades democráticas que vivieron una transición de la violencia política unilateral desde los gobiernos autoritarios, y derivada de los conflictos

armados internos que caracterizaron al menos a tres países centroamericanos<sup>2</sup>, a la violencia delictiva o criminal, con costos e impactos extraordinarios en vidas humanas y afectación de derechos y bienes.

Esta centralidad de la inseguridad y la violencia en la vida de los países latinoamericanos ha puesto en debate la capacidad efectiva de los aparatos institucionales del Estado para enfrentar sus causas, dinámicas y efectos. En buena lógica institucional, las amenazas, riesgos y vulnerabilidades que enfrenta una sociedad en materia de seguridad deben ser respondidas por instituciones y cuerpos de seguridad y justicia con capacidades suficientes. Sin embargo, la realidad es que nuestros Estados democráticos adolecen de parte de esas capacidades, o las han desarrollado de manera insuficiente ante la complejidad y versatilidad de los actores criminales. Políticas públicas de seguridad ciudadana efectivas implican no solo contar con capacidades de prevención, control y resolución de las amenazas, sino también contemplar la construcción o reforma de las instituciones y cuerpos de seguridad que asumen la tarea de implementar la política.

Como resultado de ello, el debate se vincula no solo con disponer de marcos apropiados para entender la multidimensionalidad de la inseguridad y sus actores, o con partir de conceptos y enfoques modernos de políticas públicas de seguridad, sino que remite a cómo fortalecer los aparatos institucionales del Estado para responder a este desafío y para aumentar la capacidad de estos de brindar resultados concretos y sustentables a las personas. Este desafío adquiere mayor complejidad en la medida en que se requiere que las respuestas de política pública al fenómeno de inseguridad se den en un marco democrático; dicho de otro modo, que no impliquen modelos que castiguen o reduzcan derechos y que se alimenten de enfoques autoritarios, ni que caigan en la percepción de que los regímenes de fuerza son más efectivos para enfrentar a los actores delictivos.

Precisamente, ahí está el vínculo fundamental entre seguridad y democracia: Estados democráticos que carecen de capacidades para dar resultados en materia de seguridad, entre otros temas, abren espacio a la irrupción y prevalencia de enfoques neoautoritarios que justifican, incluso, la restricción de la democracia a cambio de la seguridad personal y familiar. Por ello, desarrollar esas capacidades de respuesta pública y, particularmente, ayudar a mejorar la comprensión ciudadana acerca de cómo abordar el problema y coadyuvar en la solución es central para la pervivencia de las democracias y para mejorar su calidad.

---

2 El Salvador, Guatemala y Nicaragua vivieron largos conflictos armados que terminaron, en el caso de los dos primeros países, en 1992 y 1996, con los acuerdos de paz alcanzados, y en 1990 en Nicaragua, con la transición política entre el gobierno sandinista de Daniel Ortega y la asunción presidencial de Violeta Barrios de Chamorro y la consecuente desmovilización de la llamada “Contra”.

El presente artículo apunta precisamente a profundizar en esta relación. Para ello, se estructura en tres partes: la primera, refiere a un breve marco de referencia que busca caracterizar la evolución conceptual del tema y propone el enfoque desde el cual se construye el documento. La segunda, busca hacer una rápida pero comprensiva caracterización del fenómeno de la inseguridad, abordándolo desde algunas variables de la violencia delictiva y del crimen organizado, como actor principal en la materia; asimismo, repasa las capacidades institucionales de respuesta y revisa los enfoques de política pública que predominan en el momento de enfrentar el fenómeno de la inseguridad. Y la tercera parte reflexiona acerca de la relación entre inseguridad y democracia, planteando ideas para abordar la construcción de una política de seguridad efectiva con enfoque democrático.

El artículo está escrito en formato de ensayo, a partir de la formulación de tesis para el debate; es decir, se enuncian tesis explicativas para cada punto y se desarrollan proponiendo un abordaje, aportando algunos datos y visualizando ciertas tendencias de evolución. Más que un documento comprensivo y detallado en materia de información empírica, propone un marco analítico para abordar la inseguridad y sus posibles soluciones. Cierra con un balance a modo de conclusión y reflexiones generales en relación con temas que requieren valoración futura, en el entendido de que la inseguridad es un fenómeno en constante evolución, lo cual demanda de capacidades adaptativas de análisis, comprensión y respuesta.

## II. BREVE MARCO CONCEPTUAL

La seguridad, tanto desde la perspectiva conceptual como desde los enfoques de política pública que sirvan de referencia para su abordaje, ha sido un concepto dinámico, particularmente a partir de los años noventa del siglo pasado. En lo medular, la evolución y diferenciación del concepto de seguridad remite a tres elementos fundamentales: la definición de cuál es el objeto de referencia, en cuanto al sujeto que debe ser protegido o cuya seguridad debe ser garantizada; la identificación de los factores, fuentes o causas de amenaza; y la identificación de los sujetos interventores e involucrados.

Desde esta perspectiva, podemos hablar de dos grandes marcos conceptuales: el primero, el concepto de seguridad nacional, en el que el objeto de referencia son los Estados nacionales, y el segundo, el concepto de seguridad humana, cuyo objeto es el ser humano, individual y socialmente concebido. El primero es lo que se podría llamar un concepto estado-céntrico, y el segundo, un concepto ciudadano-céntrico. En función

de estos dos grandes marcos conceptuales los objetos de referencia, las amenazas y los sujetos involucrados varían notablemente y muestran una clara tendencia a la ampliación.

El primer marco, que predominó durante la fase que va de la segunda postguerra hasta finales de los años ochenta o inicios de los noventa, puso énfasis en el concepto de seguridad de los Estados nacionales, definiendo como prioridad garantizar su existencia en el escenario internacional, y privilegiando elementos tales como la preservación de la soberanía y la integridad de los territorios, dado que las amenazas principales a la existencia de los Estados nacionales eran otros Estados. En este caso, el objeto de referencia es el Estado nacional, las amenazas fundamentales son otros Estados, y el sujeto interventor principal son las fuerzas armadas, como referentes institucionales encargados de velar por su defensa.

Según la Organización de las Naciones Unidas, la seguridad nacional refiere a la situación en la que un Estado se considera resguardado contra diferentes tipos de amenazas externas, como pueden ser agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas, permitiendo con ello que dicho Estado pueda buscar libremente su propio desarrollo.

En el caso de América Latina y el Caribe, la preeminencia de este concepto vino de la mano de la llamada doctrina de seguridad nacional, impulsada por el gobierno de los Estados Unidos de América, e implicó la adición de que el enemigo tenía un carácter ideológico en el marco de la guerra fría y que, por lo tanto, ese enemigo podía ser tanto externo (otro Estado) como interno (guerrillas, partidos políticos, sindicatos, etc.). Dicho de otro modo, si bien conserva la idea de la defensa de los Estados nacionales, el factor ideológico conlleva una suerte de distorsión al plantear la necesidad de defenderse de otros Estados ideológicamente adversos—claramente el caso de Cuba en la región—pero, también, de aquellos actores nacionales que pudieran ser afines a la visión ideológica alternativa.

El segundo marco conceptual irrumpe a partir de la presentación del Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 1994 (PNUD, 1994), que introduce el concepto de seguridad humana, el cual propone como objeto de referencia a la persona y, derivado de esto, un cambio en la racionalidad de las amenazas a la seguridad, así como en la definición de los sujetos involucrados o intervinientes.

Este cambio conceptual es hijo del final de la guerra fría y de la reducción de las amenazas externas que devino con este, a la vez que reconoce, como el mismo informe plantea, la existencia de múltiples ejemplos en cuanto a que las amenazas a la seguridad de las personas pueden provenir de factores internos e, incluso, de los mismos Estados nacionales.

El concepto de seguridad humana «se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o paz» (PNUD, 1994, p. 26). Implica una ampliación del concepto de seguridad, al combinar como fuentes principales para su formulación las nociones de desarrollo humano y de seguridad global.

La inseguridad, por ende, no refiere exclusivamente a factores de amenaza a la vida y bienes de las personas en el sentido convencional, sino que implica atender las condiciones objetivas de vida o existencia de estas, en el plano individual y social. Es decir, remite a un amplio espectro de dimensiones que se deben tomar en cuenta, entre las que se incluyen la seguridad económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, política y de la comunidad.

Sus notas básicas son: i) los múltiples ámbitos de integración: el político, el social, el económico y el ambiental; ii) la incorporación de nuevas dimensiones o nuevos actores en la problemática de la seguridad, como el individuo, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las propias sociedades; y iii) la cada vez mayor relación entre la seguridad exterior y la seguridad interior de las naciones (Moloeznik, 2002, p. 46).

De ello deviene que la seguridad está profundamente articulada con la democracia y los derechos humanos, comprometiendo a los Estados, como aparatos institucionales, a asegurar condiciones para la reproducción de la vida humana, individual y socialmente concebida. Este concepto conlleva dilemas de aplicación, dado que demanda competencias estatales más allá de las capacidades efectivas que estos tienen y, en la lectura de sus críticos, diluye la función del Estado como proveedor y garante de seguridad para las personas y comunidades.

Preocuparse por la seguridad humana es preocuparse por las amenazas que representan sobre las personas los abusos a los derechos humanos, la pobreza, el hambre, los daños al medioambiente y la guerra. Los impulsores de la seguridad humana creen en la interconexión entre estas amenazas distintas y están comprometidos con un acercamiento holístico para abordar estos problemas... la seguridad humana no es tanto un concepto analítico como un significante de valores políticos y morales compartidos (Mack, 2005, p. 12).

Este concepto abrió un amplio proceso de revisión crítica de los abordajes de seguridad, que alcanzó a la academia, a las instituciones nacionales e internacionales, a las organizaciones sociales y a otros actores relevantes del entramado nacional e internacional. En el caso de nuestro hemisferio, la Declaración de Seguridad en las Américas (OEA, 2003) adopta el concepto de seguridad multidimensional como nuevo marco de referencia para las relaciones entre los Estados integrantes del Sistema Interamericano, y como referente para atender los desafíos de la inseguridad en su dimensión pública y ciudadana. La Declaración indica:

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional (OEA, 2003, p. 1).

Explicita una caracterización de las amenazas fundamentales a la seguridad, reconociendo factores y actores como el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las distintas interrelaciones que existen entre ellos. A la vez, introduce como factores que determinan las condiciones de seguridad de un país o territorio la pobreza extrema y la exclusión social, los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente, la trata de personas, los ataques a la seguridad cibernética y otros.

También establece principios compartidos, entre los que destacan: i) la democracia representativa como condición indispensable; ii) el respeto a los derechos humanos; iii) la subordinación de las instituciones a la autoridad civil legalmente establecida; iv) la protección de la persona como fundamento de la seguridad; v) la justicia social y el desarrollo humano como factores necesarios para la estabilidad; vi) la educación para la paz y la vigencia de la cultura democrática; vii) la capacidad que tiene cada Estado para identificar sus amenazas de manera diferenciada y definir su marco de acción.

Reconoce también que, ante el carácter multidimensional de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades, el aparato institucional del Estado es sujeto interventor fundamental, pero no exclusivo; por ende, al igual que en el concepto de seguridad humana, incluye actores no estatales fundamentales, como la sociedad organizada y el sector privado.

Esta transición conceptual y de enfoque estratégico nos da un marco para entender el abordaje de la seguridad desde una perspectiva integrada y multivariable, que atiende las dimensiones de prevención, control y resolución de las amenazas principales. Sin embargo, desde una perspectiva estricta de formulación de políticas públicas, debido a su amplitud requiere una necesaria delimitación.

En este sentido, es más funcional el concepto de seguridad ciudadana, entendida como aquella “condición personal objetiva y subjetiva de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros” (PNUD, 2013, p. 5). Refiere a la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona y el derecho a tener una vida digna.

En comparación con la diversidad de amenazas que contempla la seguridad humana, la seguridad ciudadana identifica aquellas que tienen un impacto directo sobre la seguridad personal, particularmente en cuanto a la vida y la integridad física y patrimonial de las personas. Estas amenazas pueden integrarse básicamente en dos grandes categorías: el delito y la violencia.

Por delito entenderemos aquellas conductas que implican la transgresión de un marco normativo establecido en un Estado, y que siendo consideradas ilegales son sujetas a sanción por parte de las autoridades competentes. Por violencia, aunque existen varias acepciones, siguiendo el ya citado informe de PNUD de 2013 adoptamos la definición de la Organización Mundial de la Salud que la define como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OPS, 2002, citado por PNUD, 2013).

La diferenciación de estos conceptos es clave para entender los desafíos de la seguridad y diseñar respuestas de política pública. En esta línea, no todo delito implica violencia y, a la vez, no toda forma de violencia es delito. Pero si tiene puentes comunicantes, en los que ambos tipos de conducta pueden integrarse, se podría hablar de violencia delictiva, como es el caso de los homicidios dolosos.

De la definición de seguridad ciudadana es importante retomar y profundizar en su caracterización como condición objetiva y subjetiva. La primera condición refiere a la incidencia real del delito y la violencia; la segunda, remite a la percepción de inseguridad que puede sentir una persona ciudadana o un grupo y que refiere a sentimientos de temor y vulnerabilidad. Tanto la incidencia delictiva real como la percepción de inseguridad que tenga una persona o grupo social tienen un impacto relevante desde la perspectiva más general de la seguridad y el desarrollo humano, en tanto una persona que ha sido víctima de violencia o delito puede expresar problemas asociados en materia de salud,

optar por auto restringir sus derechos básicos o aceptar que estos sean recortados por las autoridades públicas e, incluso, aumentar sus niveles de desconfianza hacia las instituciones, la democracia y sus conciudadanos, con lo cual se afecta la vigencia misma del contrato social que da origen a un Estado-nación.

Desde esta lógica, se entiende que la seguridad ciudadana constituye un bien público y, como tal, debe ser garantizado por el Estado, que se configura como el único actor con mandato de proveerla, actuando siempre con apego a la ley y garantizando el efectivo respeto de los derechos humanos. Sin embargo, que el Estado sea el principal sujeto interventor no conlleva, *per se*, una acción unilateral del aparato institucional, sino que implica una mirada plural acerca del involucramiento de actores no estatales en la formulación y gestión de las políticas de seguridad, abriendo con ello un amplio espectro para la participación ciudadana.

### III. CUATRO TESIS PARA EL DEBATE

**Tesis 1:** Existe una expansión heterogénea de la violencia delictiva en América Latina y el Caribe, que ha convertido a la inseguridad ciudadana en un problema central para los aparatos institucionales del Estado, lo cual conlleva efectos económicos y sociales complejos, y amenaza la estabilidad y legitimidad de la democracia.

---

#### Caracterizando la inseguridad y los principales tipos de delito

Mucho más acentuado en los países del norte de la región (América Central, México, Colombia, Venezuela y algunos países del Caribe) que en América del Sur, el fenómeno de la criminalidad y la violencia delictiva se ha convertido en un problema central que demanda atención prioritaria e inmediata, tal y como se puede establecer a partir del análisis de las tasas e indicadores principales de violencia delictiva: homicidios, robos y hurtos.

En el caso de los homicidios, si bien se destaca una tendencia a la baja en los últimos años en buena parte de los países analizados, los datos indican que en su mayoría mantienen registros por encima del promedio global y superiores al resto de las regiones a nivel global. En relación con robos y extorsiones, las cifras mantienen cierta

estabilidad y, en el caso específico de las extorsiones, particularmente en los países con fuerte presencia de pandillas y maras, el fenómeno es creciente y expansivo, aunque notablemente difícil de medir.

Con un nivel de homicidios de 17.2 por cada 100 000 habitantes, América es el continente con la mayor tasa en el mundo, superando el promedio global (6.1) y a los demás continentes: 13 en el caso de África, 3 en Europa, 2.8 en Oceanía y 2.3 en Asia, según el Informe mundial de homicidios. Dicho estudio establece, además, que el 19% de los homicidios proviene del crimen organizado; el 81% de las víctimas son hombres, pero el 19% de homicidios que afectan a las mujeres es producido en su mayoría por personas con quienes tienen relación directa o son familia; el 90% de los sospechosos de cometer los homicidios son también hombres; y la forma más frecuente de homicidio es mediante arma de fuego (alcanza un 54%), seguida de muerte por arma blanca, que representa un 22% del total (UNODC, 2019).

Como se puede ver en la tabla 1, si analizamos 19 países que integran convencionalmente América Latina, 10 cuentan con cifras que alcanzan lo que la Organización Mundial de la Salud (OMS) define como epidemia, aunque con distintos rangos de afectación: Venezuela, que alcanza más de 60 homicidios, y Honduras que tiene arriba de 40 homicidios por cada 100 000 habitantes son los países con la situación más grave. En un segundo bloque, Belice y El Salvador tienen tasas superiores a 30; Colombia, México y Guatemala tasas arriba de 20; y Brasil, Costa Rica y Panamá alcanzan tasas superiores a 10 por cada 100 000 habitantes. De estos diez países, ocho tienen tasas superiores al promedio regional, lo que da una idea de la complejidad y alcance del fenómeno.

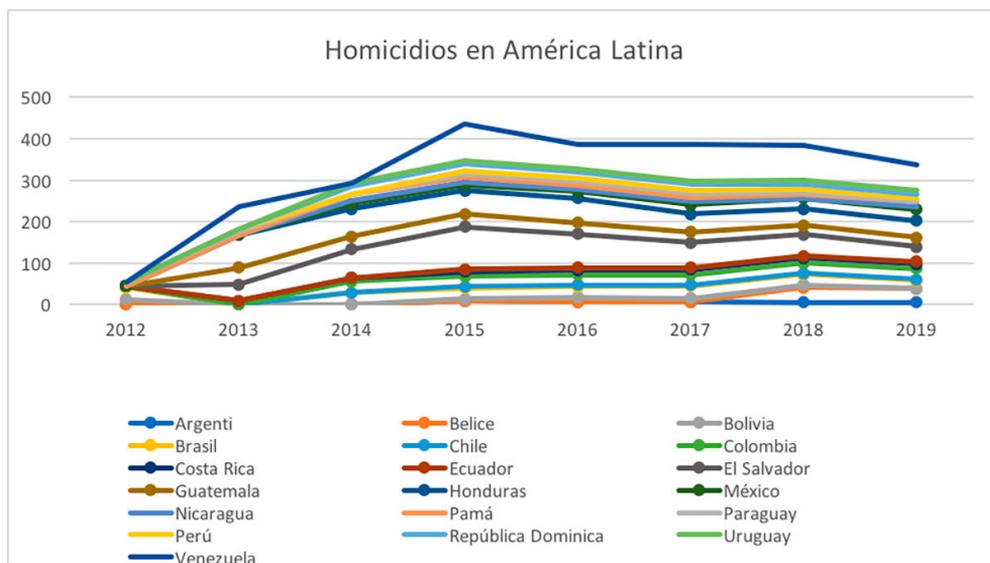
Si vemos el gráfico 1 podemos notar la tendencia de evolución de los homicidios en la región para el período 2012-2019, que presenta una tendencia general de incremento hasta 2015 y otra de reducción hasta 2019, aunque, naturalmente, con diferentes patrones nacionales. En general, esto muestra un contraste importante con la situación durante la primera década del presente siglo, que presentaba niveles de inseguridad notablemente superiores.

**Tabla 1**  
**Tasa de homicidios en América Latina**  
**(Tasa por cada 100 000 habitantes)**

<b>País</b>	<b>2019</b>
Argentina	5
Belize	33.5
Bolivia	NA
Brasil	19.7
Chile	2.6
Colombia	25.4
Costa Rica	11
Ecuador	6.7
El Salvador	36
Guatemala	21.5
Honduras	41.2
México	27
Nicaragua	7.5
Panamá	11.2
Paraguay	NA
Perú	8.5
República Dominicana	9.5
Uruguay	9.8
Venezuela	60.3

Fuente: Asmann *et al.*, 2020.

**Gráfico 1**  
**Tasa de homicidios en América Latina, 2012-2019**  
**(Tasa por 100 000 habitantes)**



Fuente: Asmann *et al.*, 2020.

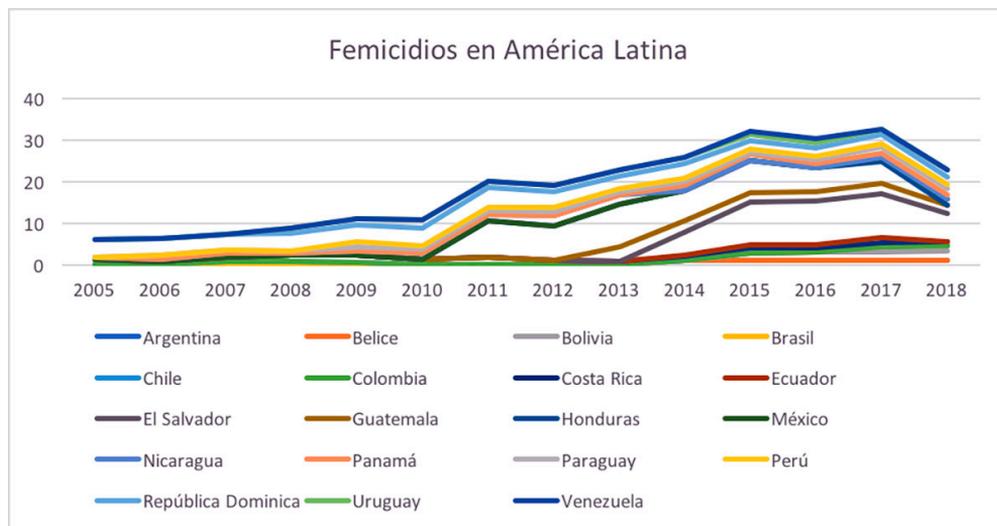
Cuando se analiza de manera específica la violencia homicida contra las mujeres -femicidios- encontramos que presenta, por un lado, un notable contraste con la cantidad de homicidios que alcanzan a los hombres y, por el otro, un incremento importante en su volumen en buena parte de los países estudiados, tal y como lo muestran la tabla y el gráfico 2. En la tabla 2, que refiere a los datos recopilados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para el año 2018, dos países muestran los datos más relevantes: El Salvador y Bolivia, con tasas de 6.8 y 2.3 respectivamente, pero llama la atención que no se presentan datos para siete del total de los países analizados, algo que habla de potenciales problemas en el registro diferenciado y confiable de los femicidios. El gráfico 2 muestra una tendencia general de crecimiento en el número de homicidios de mujeres, particularmente entre 2010 y 2017, que parece decrecer para el año 2018, fecha del último registro recopilado por la CEPAL.

**Tabla 2**  
**Tasa de femicidios en América Latina, 2018**  
**(Por 100 000 habitantes)**

País	2018
Argentina	1.1
Belice	NA
Bolivia	2.3
Brasil	1.1
Chile	NA
Colombia	NA
Costa Rica	1
Ecuador	NA
El Salvador	6.8
Guatemala	2
Honduras	NA
México	1.4
Nicaragua	NA
Panamá	1
Paraguay	1.7
Perú	0.8
República Dominicana	1.9
Uruguay	1.7
Venezuela	NA

Fuente: CEPAL, 2019.

**Gráfico 2**  
**Tasa de femicidios en América Latina, 2005-2018**  
**(por cada 100 000 mujeres)**



Fuente: CEPAL, 2019.

En el caso de delitos contra la propiedad, como el robo y el hurto, se presentan tendencias similares y razonablemente estables a nivel regional. Como muestra la tabla 3, que corresponde a datos de UNODC publicados en 2018, los países con más robos no son necesariamente los que muestran mayor tasa de homicidios; Costa Rica, un país con una tasa de homicidios de 11.8 por cada 100 000 habitantes, tiene el registro del mayor número de robos para el año 2017, seguido por Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Ecuador, en general, países con bajos niveles comparados de homicidios. En sentido contrario, países con altas tasas de homicidios, como Honduras, México, El Salvador o Colombia tienen niveles de robo sustancialmente menores que los primeros.

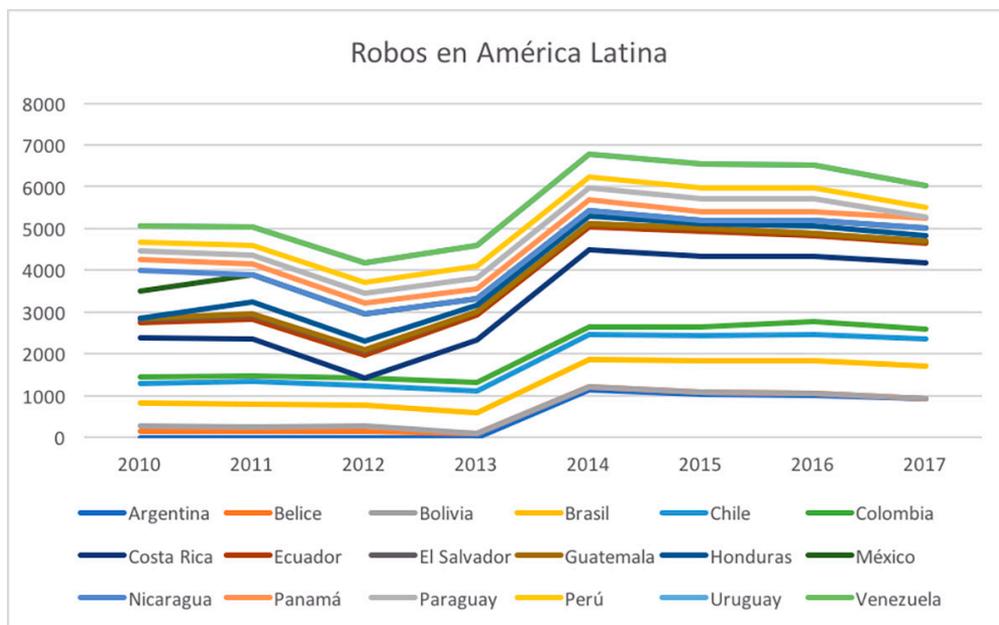
**Tabla 3**  
**Robos en América Latina, 2017**  
**(Número de delitos registrados por la policía por cada 100 000 habitantes)**

País	2017
Argentina	922.596
Belice	NA
Bolivia	NA
Brasil	797.334
Chile	633.481
Colombia	244.39
Costa Rica	1587.50
Ecuador	457.236
El Salvador	59.44
Guatemala	NA
Honduras	120.829
México	179.213
Nicaragua	NA
Panamá	242.805
Paraguay	28.819
Perú	222.869
Uruguay	522.461
Venezuela	NA

Fuente: UNODC, 2018a.

El comportamiento agregado regional para el período 2010-2017, que se puede ver en el gráfico 3, muestra un salto notable alrededor del año 2013, con un incremento importante de este delito, que se mantiene razonablemente estable hasta 2017.

**Gráfico 3**  
**Tendencias de robo en América Latina, 2010-2017**  
**(Número de delitos registrados por la policía por cada 100 000 habitantes)**



Fuente: UNODC, 2018a.

Si se analiza el delito de hurto, el comportamiento es bastante similar. Los países con bajos niveles de homicidios tienden a tener registros más altos de este delito, en contraposición con los países con mayores niveles de violencia homicida (ver tabla 4 y gráfico 4). En términos de tendencias, es notable el caso de Uruguay, con un nivel que supera más de tres veces al segundo país con más hurtos registrados (Chile).

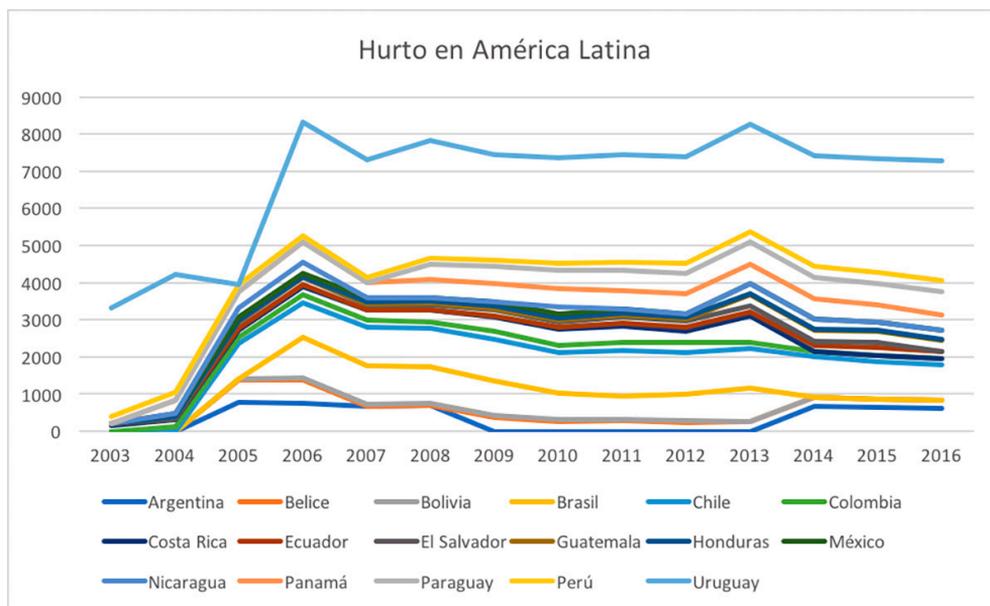
**Tabla 4**  
**Hurto en América Latina según país, 2016**  
**(Número de delitos registrados por la policía por cada 100 000 habitantes)**

<b>País</b>	<b>2016</b>
Argentina	620.86
Belize	204.35
Bolivia	NA
Brasil	NA
Chile	952.98
Colombia	179.69
Costa Rica	NA
Ecuador	192.72
El Salvador	NA
Guatemala	296.17
Honduras	33.31
México	251.1
Nicaragua	NA
Panamá	395.91
Paraguay	625.27
Perú	306.88
Uruguay	3224.33
Venezuela	NA

(UNODC, 2018b)

En perspectiva acumulada y regional, es claro que tenemos una tendencia de crecimiento del volumen de hurtos desde 2003 hasta 2013, con una moderada disminución a partir de 2014.

**Gráfico 4**  
**Hurto en América Latina según país, 2013-2016**  
**(Número de delitos registrados por la policía por cada 100 000 habitantes)**



Fuente: UNODC, 2018b.

El carácter heterogéneo del comportamiento de la violencia delictiva no solo se entiende desde las diferencias que caracterizan a los países en el momento de comparar sus tasas por delito, sino que remite a diferencias internas dentro de cada uno de ellos. Aunque podemos hablar de países con mayores grados de inseguridad ciudadana que otros, en realidad, la violencia delictiva tiende a concentrarse territorialmente en ciertas regiones o municipios. Existen marcadas diferencias territoriales en el interior de cada país que deben ser reconocidas, a fin de poder asociar la violencia delictiva con la presencia de diferentes tipos de actores criminales en esos territorios, elemento central que debe ser tomado en cuenta al diseñar políticas públicas orientadas a su reducción y erradicación.

## El asunto de la percepción ciudadana de inseguridad

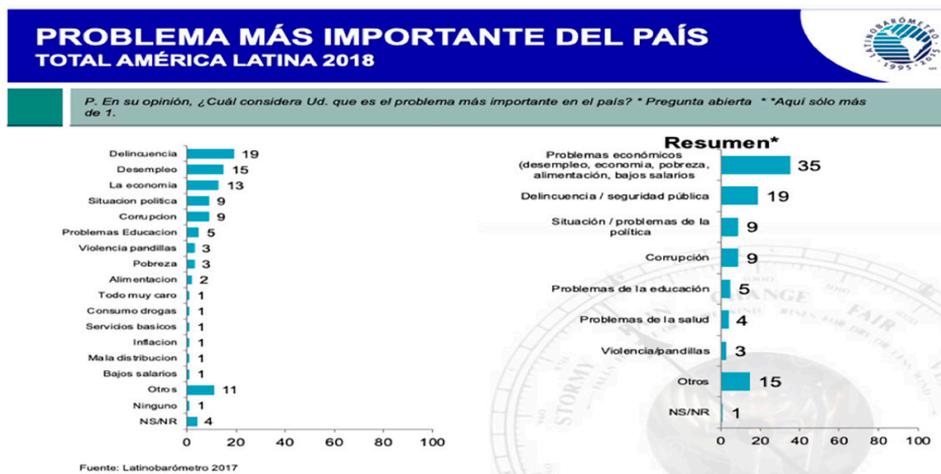
Un aspecto relevante para tomar en cuenta consiste en la dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana, que remite a la percepción de seguridad o inseguridad que las personas ciudadanas tienen en un territorio específico. Aquí se presenta una brecha

importante entre la incidencia real de delitos -que normalmente se mide a través de la cantidad de denuncias, pero también de encuestas de victimización- y las percepciones que las personas tienen sobre su seguridad y la de su entorno. La brecha se identifica al evidenciarse que, normalmente, la percepción de inseguridad es superior a la incidencia delictiva real, la cual se mide a través del volumen de denuncias presentadas o del grado de victimización manifestada por las personas ciudadanas.

En este sentido, el Latinobarómetro 2018 expone la seguridad como principal problema nacional a nivel latinoamericano, con un 19% de menciones si se considera cada problema identificado de manera individual, mientras que si se consolidan los problemas por categoría, como economía, seguridad, etc., se ubica en un segundo lugar (ver gráfico 5).

**Gráfico 5**

**Latinobarómetro: problema más importante del país, total América Latina, 2018**



Fuente: Latinobarómetro, 2018.

Si la pregunta se plantea en términos de principales problemas en el ámbito municipal, el volumen de personas entrevistadas que prioriza la inseguridad aumenta a 24, pero se reduce si la pregunta se dirige directamente a problemas que afectan a nivel personal y familiar, en cuyo caso baja a 9 (Latinobarómetro, 2018). Esto muestra un comportamiento interesante de señalar: si bien la percepción general es que la inseguridad es un problema

prioritario, es mayor cuando se analiza en términos agregados -municipal y nacional- que cuando refiere a identificarla como una amenaza directa a las personas y sus familias.

---

**Tesis 2:** Se identifica una tendencia creciente de expansión de las distintas formas de crimen organizado en la región y su capacidad de controlar territorios e influir en la economía y la política nacional. Asimismo, se identifican crecientes vínculos entre esas redes criminales complejas y redes o estructuras de corrupción, propiciando el debilitamiento y la cooptación de los aparatos institucionales del Estado.

---

---

## Entendiendo el crimen organizado y su racionalidad

Así como crece la violencia delictiva en sus manifestaciones convencionales, estamos ante un fenómeno de expansión del crimen organizado y de redes o estructuras de corrupción, con crecientes vínculos cruzados entre ambas. Este crecimiento se expresa en múltiples dimensiones que requieren ser analizadas: control territorial; uso o amenaza de uso de distintas formas de violencia; ampliación y diversificación de actividades ilícitas y creciente penetración de la economía por dineros y actividades ilícitas; y cooptación del aparato institucional del Estado (Solís & Rojas, 2008).

La primera dimensión, la capacidad de las redes de criminalidad organizada para controlar territorios, se revela como una variable importante y de notable visibilidad en los últimos años. Si bien la presencia del crimen organizado en América Latina no es un fenómeno nuevo, se constata que su influencia y control sobre territorios específicos se ha ido expandiendo, particularmente en la región andina, Centroamérica, el Caribe y México. Su enfoque territorial parte de la lógica de controlar las rutas por las cuales transitan sus negocios ilícitos, fundamentalmente en materia de narcotráfico. Por tanto, su influencia se incrementa en una lógica de abajo hacia arriba, de lo local-territorial a lo nacional, generando formas de dominio que alcanzan la política, la economía, la seguridad e, incluso, la sociedad, por cuanto al suplir o sustituir funciones estatales pueden llegar a desarrollar notables grados de legitimidad social.

El uso efectivo o amenaza de uso de la violencia en sus diversas manifestaciones, segunda dimensión de análisis, es un factor de dominio hegemónico sobre los actores sociales, económicos y políticos del territorio en donde ejercen su influencia o poder. Por tanto, la lógica de insuflar temor a la ciudadanía y a los actores organizados en el ámbito socioeconómico y político, pero también a las personas oficiales públicas, se convierte

en un factor de dominio y alineamiento que favorece tanto el control del territorio como la cooptación institucional. Sin embargo, conviene una precisión importante: el uso o amenaza de uso de la violencia es una herramienta de control y alineamiento, pero no es la actividad principal de las redes criminales, cuyo objetivo fundamental es la acumulación de poder económico a partir de la fluida implementación de sus negocios ilícitos. Los territorios que más evidencian violencia delictiva u homicida normalmente son territorios sometidos a contienda entre diferentes grupos criminales que buscan tomar el control de estos, o que se encuentran en proceso de ser sometidos a control. El uso de la violencia, particularmente la homicida, no necesariamente cohabita con la idea de que los negocios ilícitos fluyan de manera efectiva e, incluso, puede convertirse en un factor que limite la efectividad de las actividades ilícitas de carácter económico.

El control territorial y el uso o amenaza de uso de la violencia son condiciones que favorecen la ampliación y la diversificación de actividades ilícitas de orden económico, que son el principal objetivo del crimen organizado en sus diversas expresiones. Esta tercera dimensión de análisis refiere a las diversas actividades ilícitas que generan beneficios económicos para los grupos o estructuras criminales que las gestionan. Predominan el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes (particularmente en el norte de Centroamérica y México), las mercancías falsificadas y el contrabando, y los delitos de carácter ambiental (UNOCD, 2021).

Los grupos o estructuras de delincuencia organizada pueden ser de alcance local, pero normalmente están articulados con redes transnacionales que son las que generan o escalan el valor de los negocios ilícitos. Fundamentalmente, esos negocios refieren a actividades de alta rentabilidad económica, basados en una demanda claramente establecida.

La articulación de grupos criminales locales en el marco de redes transnacionales genera una suerte de cadena de valor que incrementa los beneficios económicos recibidos por los diferentes eslabones de esas redes criminales. Esa economía de escala alcanza grados de rentabilidad difícilmente obtenibles a través de actividades lícitamente establecidas, generando incentivos para que se expanda de manera continua e involucre a mayor diversidad de sujetos sociales. Tal economía ilícita convive y penetra, de manera creciente, las actividades propias de la economía lícita, generando una zona gris de confluencia e integración que hace más complejo su combate efectivo. Hay cada vez más evidencia de que las redes criminales utilizan empresas legalmente establecidas, sistemas bancarios, entre otros, para hacer lo que se llama en algunos países legitimación de capitales o lavado de dinero.

Lo anterior obliga a enfocar el asunto desde una perspectiva más amplia: comprender que el problema del crimen organizado tiene un componente central de orden económico de alta rentabilidad, lo cual hace que genere elevados beneficios para los actores ilícitos.

Algunos datos, tomando el tráfico de cocaína a modo de ejemplo, nos dan una dimensión de este tema y muestran la lógica de las rutas transnacionales y cómo los países aparecen dibujados en estas:

- Según la agencia estadounidense Administración de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés), desde el año 2000 Centroamérica -particularmente Guatemala y Honduras- y México, es la ruta más importante de la cocaína, con el 90% de la droga que se consume en los Estados Unidos (1200 toneladas métricas cada año).
- Un kilo de cocaína ingresa a Honduras a US\$ 9000 en promedio; cruza la frontera con Guatemala a US\$ 11 000; sale de Guatemala hacia México a US\$ 13 000. Esto significa que el tránsito centroamericano de un kilo de cocaína representa un valor agregado de US\$ 4000, solo por pasar de Honduras a la frontera entre Guatemala y México.
- La utilidad bruta acumulada por el almacenamiento de la droga durante pocos días o semanas, y su colocación en los puntos fronterizos, equivale a más del 25% de las exportaciones totales de los dos países de la subregión en 2018 (en Guatemala representa el 5% del PIB).

---

## **La interacción entre el Estado y la criminalidad organizada**

Cooptar las instituciones estatales, desde los territorios hacia los niveles intermedios y nacionales, constituye una consecuencia natural de las variables analíticas anteriores. La cooptación del Estado es una forma más sofisticada de control y deriva de la lógica del control territorial y la protección de los negocios ilícitos. Busca que las instituciones políticas, como las alcaldías, gobernaciones, parlamentos estatales, entre otras; las de seguridad y defensa, como policías, cuerpos de inteligencia, ejércitos; las de justicia: tribunales, fiscalías, etc., y cualquier otra expresión institucional del Estado, estén alineadas con la protección de los negocios ilícitos y con su florecimiento. Como tal, apunta a generar entornos de aplicación selectiva o no aplicación de la ley, creando mantos de impunidad para las redes criminales y negocios ilícitos. Frecuentemente, la cooptación involucra una participación económica y funciona como regulador ilegal de las campañas electorales, al usar el dinero ilícito para financiar candidaturas y partidos, al mismo tiempo que condiciona la forma en que se desarrolla la contienda electoral, a fin de garantizar el triunfo de quienes mejor representan sus intereses.

La relación entre Estado y criminalidad organizada, que aplica también para las redes de corrupción, se estructura de maneja secuencial en términos de los grados de influencia y control que ejercen las redes criminales sobre la institucionalidad y la sociedad. La primera fase se denomina predatoria, en la cual las redes criminales, mediante el uso de la violencia, se instalan y controlan determinados territorios para garantizar el libre desarrollo de sus negocios ilícitos. La segunda fase, la parasítica, remite a la capacidad del crimen organizado para aumentar su influencia política y económica en los territorios bajo su control, haciendo uso de su capacidad de corrupción. La tercera, y final, es la fase simbiótica: refiere a cuando el Estado y el crimen se vuelven mutuamente dependientes entre sí, desarrollando vínculos de interdependencia y configurando un nuevo actor político con capacidades hegemónicas. En esta última fase la institucionalidad se vuelve dependiente del “parásito” y termina indiferenciándose de él (Bobeia, 2016).

No obstante esta realidad multidimensional del crimen organizado, se ha privilegiado su combate desde el paradigma de la seguridad, priorizando la respuesta de control y represión de los principales grupos criminales, particularmente del narcotráfico. El enfoque ha tenido dos grandes énfasis: identificación de los principales grupos ilícitos, carteles en lo esencial, captura y extracción -extradición- de sus líderes, siguiendo la idea de generar disuasión al evidenciar que ningún líder, por poderoso que sea, está exento de ser capturado y procesado; y reducción de los flujos de drogas hacia el principal mercado de consumo en el hemisferio, Estados Unidos, mediante la captura y destrucción de drogas y sus insumos de producción. Para ello, particularmente a partir de este nuevo siglo, se involucra de manera creciente no solo a las policías, sino a las fuerzas armadas como sujetos activos de combate al crimen, tal y como la experiencia colombiana y mexicana muestran de manera paradigmática.

El enfoque, como ha sido y sigue siendo ampliamente debatido, muestra resultados duales y casi siempre insuficientes en términos de efectividad y consistencia (OEA, 2013). La captura y extradición de algunos de los capos de los principales carteles de droga en América Latina no ha generado una reducción efectiva de los flujos de drogas, sino una mutación continuada de esas redes criminales: donde hubo un cartel estructurado y con posición hegemónica, surge otro o se multiplican grupos criminales que compiten por los territorios y negocios ilícitos, acompañando un incremento de la violencia homicida. Asimismo, dado el carácter transnacional del crimen organizado, la multiplicación de grupos criminales en los territorios de tránsito y almacenamiento, como Centroamérica y el Caribe para el caso de nuestro hemisferio, genera una abundante cantidad de actores que controlan numerosos territorios, pero también una suerte de “clusters” de negocios ilícitos, dado que se articulan con redes internacionales que abarcan diferentes actividades

ilícitas, como el tráfico de drogas, de migrantes, la trata de personas o el negocio de las armas, para citar algunos de los principales.

Otro elemento clave que tenemos que entender en perspectiva de expansión de la criminalidad organizada y de redes de gran corrupción es que estas muestran capacidades extraordinarias de adaptación o mutación y una disposición notablemente superior de recursos, en relación con los actores institucionales que tienen la responsabilidad de enfrentarlos; es decir, sobresale su gran capacidad de mutación. Cuando logramos desentrañar los patrones de funcionamiento de una red de criminalidad esta muta, cambia sus procedimientos, su logística e, incluso, sus dinámicas de negocios. Esa capacidad de adaptación, mutación o transformación hace que sea mucho más difícil su combate, especialmente si se combina con el fenómeno ya señalado de fragmentación de los actores criminales en los territorios de tránsito y almacenamiento. A mayor cantidad de actores criminales, más dificultad para identificarlos y combatirlos de manera estratégica y efectiva.

---

**Tesis 3:** El aparato institucional del Estado cuenta con capacidades insuficientes para enfrentar fenómenos y actores de criminalidad compleja, particularmente por las capacidades de transformación y el volumen de recursos que los caracterizan, así como por su capacidad para desarrollar formas de influencia y control sobre esa institucionalidad. En este último aspecto juega un papel fundamental la corrupción y su efecto corrosivo para las instituciones y recursos del Estado.

---

América Latina ha tenido un largo debate en relación con sus modelos de Estado, fundamentalmente a partir de lo que podría ser la contradicción esencial del actual período democrático: la expansión de la democracia y la transformación de las economías en los años ochenta y noventa del siglo pasado vinieron acompañadas de una reforma del Estado que apuntó a la contracción de los aparatos institucionales y de sus capacidades de regulación económica y distribución de la riqueza (PNUD, 2004; OEA & PNUD, 2010). Esta tensión entre expansión democrática y de la demanda social con una contracción de las capacidades estatales se encuentra en la base de las dificultades de efectividad de la democracia para resolver problemas concretos de las personas y las sociedades.

Dos niveles de reflexión ameritan el análisis de la relación entre capacidades estatales y efectividad en el combate a la violencia delictiva y el crimen organizado: el primero, establecer el alcance del Estado como aparato institucional para ejercer sus funciones estratégicas en la época actual; y, el segundo, el diseño y efectividad de las instituciones y

cueros de seguridad para enfrentar la criminalidad en sus diversas expresiones. Veamos ambos temas con más detalle.

---

## **Aparatos institucionales insuficientes**

La evolución contemporánea de buena parte de los aparatos institucionales de los llamados Estados nacionales en América Latina refleja una condición de insuficiencia para enfrentar los retos de las transformaciones sociales y económicas que caracterizan la época que vivimos. El impacto desigual, pero transformador, de la llamada Cuarta Revolución Industrial (IVRI) sobre las economías y las relaciones sociales, y el desdibujamiento de las fronteras nacionales plantea grandes desafíos a aparatos institucionales con insuficiencias históricas de diseño y efectividad.

Hablamos de Estados insuficientes para atender sociedades crecientemente complejas y diferenciadas, con marcada tendencia a la fragmentación y a la contradicción de intereses. Esa insuficiencia tiene múltiples rostros y alcances, pero tres son básicos a fin de comprender su limitación para enfrentar el complejo problema de la violencia delictiva y el crimen organizado.

En primera instancia, hablamos de un Estado insuficiente en materia de control territorial. Efectivamente, nuestros aparatos institucionales no tienen la capacidad para ejercer control de los territorios nacionales, no solo desde una perspectiva de efectivo control de fronteras y límites, aspecto esencial desde la lógica de la soberanía, sino hacia dentro de los territorios, donde existen niveles diferenciados de presencia estatal. Esta limitación para ejercer control territorial es, a la vez, causa y efecto de la expansión de las redes criminales. Causa, en tanto la ausencia de institucionalidad genera vacíos de poder -y de servicios y políticas- que atiendan necesidades de las poblaciones, lo cual abre espacios para que el crimen se instale y controle territorios. Y efecto, en tanto una vez instalado el crimen y ejercido el control, primero desde la violencia y luego desde la cooptación, se hace difícil que el Estado desarrolle presencia efectiva, o bien solo puede desarrollar presencia de una institucionalidad que se vuelve subsidiaria y simbiótica con las redes criminales.

En segundo lugar, la ausencia de Estado remite a la carencia de cobertura efectiva de los servicios y políticas públicas, sean referidos a temas básicos como la seguridad, la educación y la salud, o asociados a otras dimensiones relevantes como caminos y carreteras, alcance de la electrificación, entre otros. Los Estados latinoamericanos muestran una marcada insuficiencia de cobertura en materia de políticas y servicios, como la presente crisis del COVID-19 ha demostrado en materia de salud pública.

Esa limitada capacidad de alcance, calidad y efectividad de políticas y servicios es un factor que favorece la penetración criminal en los territorios, al abrir espacio para que esas redes puedan ofrecer alternativas a la insatisfacción de necesidades sociales básicas, desde construir clínicas, carreteras, servicios de agua potable, hacer parques y zonas recreativas, financiar fiestas populares o ayudar a la economía familiar, con subsidios directos para atender actividades familiares, como podrían ser los sepelios, para citar un caso específico. La capacidad de ofrecer seguridad -después de haber ejercido violencia o demostrado su capacidad para hacerlo- y actuar como alternativa de solución a problemas que no pueden ser atendidos por la precaria institucionalidad pública hace que las redes criminales desarrollen formas de legitimidad social.

La limitada capacidad de gestión estratégica de políticas públicas que generen oportunidades de ingreso personal y familiar y fomenten la movilidad social es un tercer factor clave para entender la insuficiencia estatal. Los altos grados de informalidad económica que caracterizan a buena parte de las economías latinoamericanas; los crecientes flujos migratorios irregulares, motivados por razones económicas; tasas de crecimiento económico bajas, con excepción de algunos pocos países, insuficientes para atender el crecimiento poblacional y la demanda social acumulada; y limitaciones fiscales importantes para financiar instituciones, políticas y servicios, que se acompañan -nuevamente- por un significativo incremento de la deuda pública y privada, configuran un entorno de precariedad económica que abre espacio a la expansión de redes criminales, las cuales ofrecen una alternativa de ingreso económico, mayor rentabilidad y posibilidad de movilidad en la escala socioeconómica. La combinación de alta rentabilidad, ausencia de opciones alternas y uso o amenaza de uso de violencia hace que las personas, familias y, eventualmente, las comunidades que ingresan en la economía ilícita tengan notables limitaciones para salir de esta.

---

## **Instituciones y cuerpos de seguridad, entre solución y problema**

El crecimiento de la criminalidad que se presentó en América Latina durante los años noventa y la primera década del presente siglo ha generado una fuerte presión sobre las instituciones y cuerpos de seguridad, en términos de generar resultados de reducción y erradicación de la violencia delictiva en plazos muy cortos. Esto es comprensible, no se le puede pedir a una familia de los países del norte de Centroamérica, que vive en una zona bajo control de las maras, que espere diez años a que una política integral de

seguridad surta efecto, cuando debe pagar extorsión todas las semanas y llevar a sus hijos e hijas a una escuela en la que su vida y seguridad personal no está garantizada.

La demanda de resultados inmediatos o de corto plazo actúa como incentivo para enfoques de política de corte populista, que fundamentalmente ofrecen mano dura, tema que analizaremos más adelante. Pero, también, tiende a alterar los procesos de construcción o reforma institucional que han venido desarrollando múltiples países, en términos de contar con fuerzas de seguridad más profesionales y efectivas.

En buena política pública de seguridad, las amenazas, riesgos y vulnerabilidades deben ser atendidas con enfoques efectivos que demandan ciertas capacidades de parte de las instituciones y cuerpos de seguridad. Eso presume que estas cuentan con esas capacidades, por ejemplo, en materia de investigación criminal, inteligencia policial, unidades especializadas por tipo de delito y otras, de manera que se puedan obtener resultados concretos en plazos razonables, en términos de reducción y erradicación del delito.

Sin embargo, la realidad en América Latina es que, con pocas excepciones, las instituciones y cuerpos de seguridad evidencian una condición de desarrollo insuficiente de sus capacidades para enfrentar el delito y las manifestaciones de violencia en sus diversas expresiones. Ese desarrollo insuficiente responde a tres posibles factores: procesos de reforma inconclusos; procesos de aprendizaje lentos y rígidos frente a la flexibilidad de los grupos criminales; y penetración de redes criminales, lo que genera formas de cooptación que inhabilitan sus capacidades técnicas y procedimentales.

Esto significa que las instituciones y cuerpos de seguridad, dependiendo del país que se analice, carecen de las capacidades apropiadas para enfrentar las redes criminales y el delito común, no obstante ingentes esfuerzos de reforma desarrollados en la región durante los últimos quince o veinte años. Ello limita las posibilidades reales de que ofrezcan soluciones sostenibles a los problemas de la inseguridad y a las expectativas ciudadanas de solución temprana a estos. Como veremos, las políticas de seguridad deberán contemplar significativos componentes de reforma institucional, a fin de poder generar las capacidades requeridas para enfrentar redes o estructuras criminales altamente versátiles.

La lenta e inconclusa transformación de las fuerzas de seguridad, sumada a la presión social de resultados inmediatos, genera condiciones para que los procesos de reforma institucional -policial, por ejemplo- se vean abruptamente cortados o alterados; para justificar el creciente involucramiento de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y ciudadana; y para impulsar políticas con enfoque de mano dura, las cuales ofrecen seguridad a partir de un marco represivo que entrafna, no en pocas ocasiones, violaciones a los derechos humanos y tensiones con el respeto a la legalidad y al debido proceso.

## Sobre límites y articulaciones interinstitucionales

La institucionalidad a cargo de garantizar seguridad enfrenta ciertas limitaciones importantes que deben ser reconocidas y gestionadas apropiadamente, tanto desde la perspectiva de la política pública en sí misma como desde la agenda de reformas institucionales que la implementación de esta usualmente demanda. Cuatro elementos merecen ser tratados de manera específica para entender los desafíos vinculados con los límites y con las articulaciones institucionales que son propias de políticas de seguridad exitosas.

1. **De alcance territorial:** la insuficiente cobertura territorial del Estado alcanza a las instituciones y cuerpos de seguridad, lo cual limita su capacidad para atender el fenómeno delictivo en todos los ámbitos territoriales en los que se presenta. A esto se suma la existencia de ciertas redes criminales, como los carteles locales e internacionales vinculados con el narcotráfico en toda la región; las maras y pandillas, fundamentalmente en tres de los países del norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras); o ciertas bandas criminales de alcance local, pero con articulación más general (Brasil, Colombia, México) que controlan territorios y limitan la acción de las fuerzas de seguridad. No puede omitirse señalar la limitada capacidad de acción que tienen estas fuerzas de seguridad en el momento de enfrentar a las redes transnacionales de crimen organizado, cuyas acciones trascienden los mandatos nacionales que caracterizan a las fuerzas de seguridad, demandando nuevas formas de cooperación jurídica, política y de seguridad internacional.

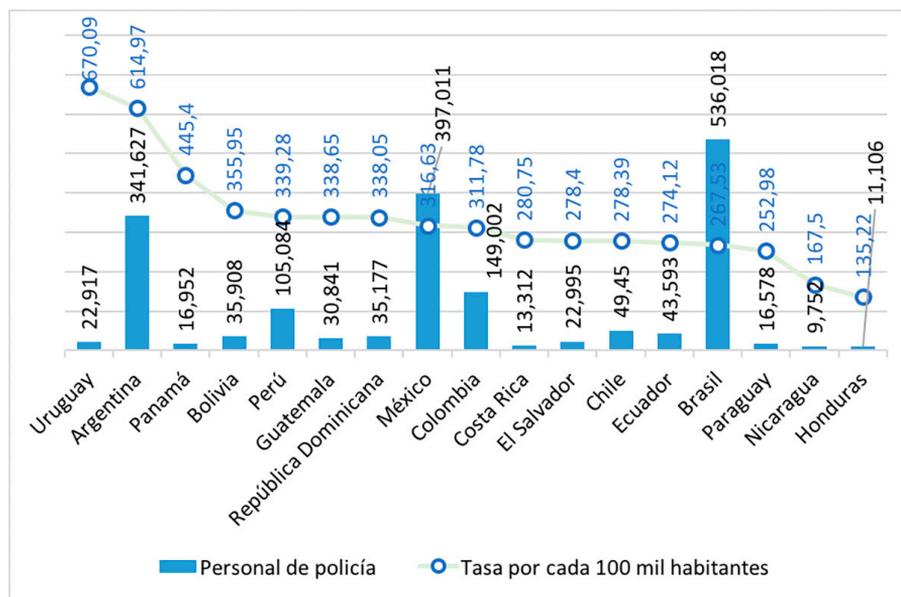
Algunas experiencias interesantes merecen ser resaltadas en el marco de un enfoque de cooperación internacional relacionado con seguridad, como lo son la Estrategia Regional de Seguridad para Centroamérica; algunas fuerzas de tarea multinacionales o combinadas entre los tres países del norte de Centroamérica -Honduras, El Salvador y Guatemala-; la cooperación entre México-Centroamérica y Colombia-Centroamérica, las cuales han producido experiencias interesantes orientadas a combatir delitos compartidos y a transferir capacidades y competencias. No obstante, a mayor magnitud de las redes criminales transnacionales más limitadas son las formas de cooperación y coordinación interinstitucional.

2. **De disposición de recursos:** el combate a la violencia delictiva y la delincuencia organizada enfrenta el problema de una notable desproporción de recursos. Si bien los presupuestos públicos en materia de seguridad han venido incrementándose

durante más de una década, si se analizan los componentes de administración de justicia, servicios de policía y administración de prisiones, es claro que el volumen de fondos manejados por las redes criminales transnacionales es notablemente superior. El gasto público en seguridad alcanza un 1.45% del PIB en América Latina y el Caribe, más de 90 000 millones de dólares por año a precios constantes (Jaitman, 2017), lo que equivale aproximadamente al 50% del costo general del crimen en la región, y un porcentaje del PIB superior al que invierten países desarrollados como Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Canadá y Australia.

Este incremento de gastos en materia de seguridad ciudadana viene acompañado de un fortalecimiento de la cantidad de personal dedicado al tema de seguridad, básicamente policías.

**Gráfico 6**  
**América Latina: personal de policía por cada 100 000 habitantes, 2018**



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.

El incremento de presupuestos y personal policial, que ha tenido un comportamiento promedio creciente, aunque con evoluciones heterogéneas cuando se analizan los países en su carácter individual, muestra resultados desiguales en cuanto a sus

impactos concretos en la reducción de la violencia delictiva y, particularmente, de la violencia homicida. Ello parece indicar que la efectividad en el combate a la inseguridad no se vincula únicamente con el tamaño de los presupuestos o la cantidad de personal, sino que tiene que ver con la comprensión de las causas y factores que la explican, así como con la consistencia de los abordajes con las cuales se busca atenderla.

3. **De flexibilidad y adaptabilidad:** el carácter dinámico de los actores criminales obliga a tener enfoques de política pero, también, diseños institucionales con razonables grados de flexibilidad, de manera que las instituciones y cuerpos de seguridad puedan adaptarse a la evolución de dichos actores, de sus métodos de operación y sus patrones de actuación. Esto implica que el aparato institucional a cargo de la seguridad debe estar en condiciones de desarrollar procesos continuos de reforma y modernización, que incluyan el desarrollo de capacidades y competencias, la identificación, adopción y adaptación de metodologías, métodos, herramientas y técnicas que fortalezcan sus capacidades, en un enfoque de amplio rango que no refiera exclusivamente al control y la represión del delito.
4. **De alineamiento y coordinación interinstitucional:** la reducción y erradicación de la violencia delictiva, en sus diversas manifestaciones, demanda un abordaje que propicie un alineamiento efectivo entre los niveles e instituciones que, de manera directa e indirecta, intervienen en la resolución de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades. Dicho esto, es necesario entender que la efectividad de las respuestas institucionales de política pública en materia de seguridad requiere alineamiento entre instituciones nacionales, intermedias -según corresponda, México, por ejemplo, a nivel de entidades federativas- y locales, lo cual permite una apropiada adaptación de las estrategias de combate al delito, que se ajusta al comportamiento de los actores criminales.

A la vez, demanda un apropiado alineamiento horizontal, que permita la efectividad en los procesos policiales, de investigación criminal, de persecución penal, de acceso y administración de la justicia, de castigo y rehabilitación -sistemas penitenciarios apropiados-, de manera que la respuesta institucional sea integrada y coherente. Una efectiva acción policial que no venga acompañada de una igualmente efectiva acción de persecución penal y de administración de justicia puede generar un cuello de botella en el procesamiento judicial de

los delitos, o un ejercicio fallido de control y sanción de actividades, actores y estructuras delictivas.

Los desajustes en el desarrollo de capacidades para abordar la política de seguridad de una manera integral generan efectos no deseados. Por ejemplo, el incremento de capturas de actores delictivos puede saturar el sistema de justicia si este no cuenta con capacidades suficientes para generar procesos efectivos en tiempo y consistentes en aplicar las sanciones previstas en la ley. De igual manera, un sistema de seguridad efectivo, al lado de una administración judicial eficiente y eficaz, pero sin el acompañamiento de un sistema penitenciario que genere condiciones para la aplicación de los castigos previstos en la ley y que propicie la rehabilitación de los actores delictivos sancionados, puede generar saturación de cárceles y problemas asociados con la efectiva rehabilitación y reinserción social.

Esto refleja la necesidad de que las políticas de seguridad, en su enfoque integrado de prevención, control, sanción y reinserción, sean asumidas por auténticos sistemas nacionales de seguridad, que aseguren el desarrollo armonizado y razonablemente equilibrado en los cuerpos o fuerzas de seguridad, los órganos especializados de persecución penal, la administración de justicia y las instituciones a cargo de la aplicación de las sanciones penales y la reinserción social de las personas procesadas.

---

**Tesis 4:** La combinación de una vigorosa demanda social de resultados concretos e inmediatos, el carácter inacabado de los procesos de reforma de las instituciones y cuerpos de seguridad, y el crecimiento de la violencia delictiva y de la influencia del crimen organizado actúan como factores que inducen a la formulación e implementación de políticas públicas de corte populista, que ofrecen soluciones a partir del enfoque de mano dura, el cual ha demostrado ser efectivo en el corto plazo, pero presenta problemas de sustentabilidad.

---

Si bien la tendencia que ha predominado a nivel regional es al alza, la violencia delictiva y, particularmente, la homicida, han tenido comportamientos que oscilan entre marcados incrementos y períodos de menor incidencia, con un comportamiento variable o heterogéneo dependiendo del país que se analice. Ello está asociado tanto con la evolución de los principales factores que incentivan el delito como con los tipos de respuesta de política pública con los cuales se ha asumido su combate.

Los países con mayores tasas de homicidios y con mayor presencia de criminalidad organizada han liderado la implementación de políticas de mano dura o mano firme, como coloquialmente han sido conocidas, que no son otra cosa que enfoques centrados en el endurecimiento de las estrategias de seguridad con base en el control y la represión del delito, abordaje que normalmente viene acompañado de narrativas diferenciadas en relación con los derechos humanos y un marcado endurecimiento de las sanciones penales para los diferentes tipos delictivos.

Esa predominancia de los enfoques de control y represión del delito no desconoce que, naturalmente, han existido otros abordajes, de los cuales se reconocen al menos tres grandes corrientes o paradigmas (Chinchilla & Vorndran, 2018):

- **El paradigma del “sálvese quien pueda”:** enfoque en el cual se desdibuja la responsabilidad del Estado en temas de seguridad y se le transfiere esa responsabilidad a cada individuo, según le alcance el problema, privilegiando acciones como el llamado “vigilantismo”, la segregación del espacio urbano y la privatización de los servicios de seguridad.
- **El paradigma de mano dura:** partiendo de que el delito es una conducta transgresora, pone el énfasis en neutralizar a quienes transgreden, a partir de medidas de corte represivo. Este enfoque privilegia acciones de política tales como el endurecimiento de penas, la disminución de la edad de responsabilidad penal, la ampliación de potestades policiales, la incorporación de las fuerzas armadas en temas de seguridad ciudadana, el uso de medidas excepcionales y, por derivación de todo lo anterior, genera el aumento de la población encarcelada.
- **El paradigma de convivencia ciudadana y prevención:** remite a un enfoque de política que asume el delito y las distintas manifestaciones de violencia como multicausales y, precisamente por ello, demandan abordajes integrales basados en el respeto a los derechos humanos. Este tercer enfoque privilegia acciones orientadas a incidir en los factores de riesgo, el uso de la evidencia y el manejo de datos rigurosos para diseñar y orientar la implementación de políticas, así como el fortalecimiento del nivel local y de los mecanismos de participación ciudadana, con un fuerte énfasis en la prevención.

## El enfoque de mano dura

El predominio del paradigma de mano dura parte de dos premisas fundamentales: la primera, que el delito y las diferentes manifestaciones de violencia responden a conductas que representan transgresiones o desviaciones, por lo que deben ser reprimidas de manera contundente, actuando sobre los individuos o grupos que cometen los delitos; y la segunda, que la responsabilidad de actuar para reprimir esas conductas transgresoras recae en el Estado y, particularmente, en los aparatos de seguridad y defensa, que deben ejercer su capacidad represiva para disuadir que esas conductas transgresoras se extiendan socialmente.

Su enfoque, centrado en los sujetos transgresores, individuales o grupales, no se preocupa por las causas que originan sus conductas, sino que actúa directamente sobre estos; en tal sentido, privilegia el control y la represión del delito, ejerciendo acciones sobre los individuos o grupos. Para ello, estructura un conjunto de acciones que alcanzan distintas dimensiones asociadas con el problema de la inseguridad, generando efectos que son relevantes de analizar.

- i. **Acciones y efectos en materia de derechos humanos:** al centrar su atención en los sujetos delictivos, el enfoque de mano dura tiende a generar una distorsión en materia de derechos humanos, al inducir una falsa dicotomía: los delincuentes no tienen o no son merecedores de ejercer derechos humanos. Esta distorsión entraña también una narrativa: las instituciones y organizaciones de derechos humanos defienden a las personas delincuentes, pero no son igualmente acuciosas en la defensa de las personas ciudadanas que se ven afectadas por la delincuencia; por exclusión, la defensa de los derechos humanos no debe constituir un límite para actuar de manera contundente ante los sujetos delincuentes. Esta narrativa rompe con principios fundamentales en materia de derechos humanos, como lo son la universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad y la progresividad. La idea de que un delincuente no tiene derechos abre la oportunidad para que las instituciones y cuerpos de seguridad ejerzan su enfoque represivo con ausencia de limitaciones, o en abierta contradicción formal con el imperio de la ley. De manera simple, tendría que afirmarse que el enfoque de mano dura normalmente entra en tensión con la vigencia efectiva de los derechos humanos, en condiciones de igualdad para todas las personas.
- ii. **Acciones y efectos en materia de seguridad:** el enfoque de mano dura pone énfasis en la seguridad pública que busca privilegiar el orden público, el respeto

a las leyes por la vía del control y la contención del delito a partir de reprimir a los actores delictivos. Como tal, asigna la responsabilidad a las fuerzas de seguridad y, ante el crecimiento y variabilidad del delito, incorpora a las fuerzas armadas en tareas de seguridad. En este sentido, privilegia acciones de control, ya sea territorial o por tipo de delito; represión de individuos y grupos, para generar efectos disuasivos en cuanto a la multiplicación de las conductas transgresoras; uso de métodos excepcionales de acción en materia de control y represión; ampliación de los sujetos que intervienen en la gestión de la seguridad: nuevas fuerzas de seguridad con influencia militar, asignación de tareas de seguridad a fuerzas armadas, creación de unidades de élite en las policías civiles, etc.; y uso de estados de excepción que pueden conllevar a la suspensión temporal, en ciertos territorios específicos, de algunas garantías y derechos constitucionalmente establecidos.

Dada la disposición de recursos, comúnmente insuficientes, y los procesos incompletos de reforma de las fuerzas de seguridad, con frecuencia el enfoque de mano dura implica una concentración territorial en aquellos territorios donde hay mayor incidencia delictiva. Asimismo, puede derivar en la priorización de ciertos tipos de delito o en la acción hacia aquellos sujetos delictivos que tienen mayor influencia en la generación de un clima de inseguridad pública, como pueden ser los grupos criminales vinculados con el narcotráfico o las maras y pandillas.

El carácter concentrado en territorios, delitos o grupos delictivos permite la asignación intensiva de recursos para atender las prioridades identificadas, generando resultados importantes para reducir la incidencia en las áreas geográficas o tipos delictivos priorizados. La experiencia comparada en América Latina indica que si bien las reducciones son importantes, no son sustentables en el tiempo, sino que dada la concentración de recursos (financieros, humanos, etc.) en determinados territorios o tipos delictivos, no puede ser permanente. Asimismo, es posible que se presente un fenómeno de rebote de los índices delictivos una vez que esa concentración de recursos desaparece, generando una suerte de tendencia a reproducir ciclos de reducción-incremento-reducción-incremento que pueden ser indeterminados en el tiempo, porque no se toma en cuenta los factores explicativos o las causas múltiples de los delitos.

Una evolución de este enfoque de mano dura, en lo que al combate al narcotráfico se refiere, es la incorporación de la idea de declararle la guerra a los carteles

y bandas de criminalidad organizada, involucrando a las fuerzas armadas en esta tarea, modelo que ha encontrado su máxima expresión en este siglo en la experiencia mexicana. La lección aprendida hasta ahora es que los carteles tienen disposición de recursos suficientes para poder responder a una guerra de esta naturaleza y hacerlo por plazos razonablemente largos.

- iii. **Acciones y efectos en materia de justicia:** uno de los efectos esperados del enfoque de mano dura refiere al carácter disuasivo que entraña para la sociedad, al mostrar la disposición efectiva del Estado a castigar las transgresiones en que incurran los sujetos delictivos. Para que ese carácter disuasivo sea mayor, es importante que el tamaño del castigo sea también un factor que inhiba la disposición de ciertos ciudadanos y ciudadanas a transgredir la ley. En ese sentido, este enfoque involucra una serie de acciones de tipo judicial, las cuales pueden contemplar aspectos tales como la reducción de la edad para la responsabilidad penal (incluyendo la posibilidad de que menores de edad sean procesados como adultos), el incremento del tamaño de las sanciones penales y económicas, elemento que puede incluir el establecimiento o la aplicación de la pena de muerte, la creación de tribunales especiales, la edificación de cárceles de máxima seguridad y la aplicación de regímenes penitenciarios severos. Los efectos más visibles de este enfoque en el ámbito judicial tienen que ver con el aumento sensible del número de personas encarceladas, incluyendo un uso expansivo de la prisión preventiva, en condiciones que no generan certeza jurídica ni respeto al debido proceso. Este incremento en el número de personas encarceladas genera saturación de las prisiones, en contextos en los que los sistemas penitenciarios de la región, con pocas excepciones, son extremadamente frágiles y carecen de condiciones objetivas para garantizar la rehabilitación y la reinserción social de las personas condenadas. La crítica fundamental radica, entonces, en el carácter no sostenible de este enfoque, dado que al ignorar la atención de las causas del delito y de la criminalidad organizada, en términos sociales o estructurales, la respuesta represiva llena cárceles, pero no incide en la reducción de las condiciones que explican la expansión de los delitos o del crimen organizado.

## El enfoque de convivencia ciudadana y prevención

Frente al enfoque descrito existe un abordaje más integrado, multidimensional, progresivo, multisectorial, riguroso y sostenible, rasgos adscritos al enfoque de convivencia ciudadana y prevención que ha venido abriéndose paso paulatinamente en los últimos diez a quince años y que apunta a aprender de los errores de la propuesta de mano dura.

Este parte de ciertas premisas básicas. Primero, que el delito y las diferentes manifestaciones de violencia existen en nuestras sociedades como resultado de múltiples factores de orden económico, político y social, y no solo refleja conductas transgresoras. Segundo, que al tener causas en el ámbito económico y social, la reducción del delito demanda acciones preventivas que actúen sobre las causas de la violencia y el delito. Tercero, que las acciones preventivas no son propiamente acciones de seguridad y justicia, sino que tienen más relación con el desarrollo, de manera tal que una mejor inclusión económica, un mayor grado de desarrollo humano, mejores condiciones de paz social y ausencia de conflictos, para citar algunas, pueden ser factores que atenúen o erradiquen las causas de la violencia delictiva. Y cuarto, que la responsabilidad de generar condiciones objetivas de seguridad no recae exclusivamente en las fuerzas de seguridad, también incluye a la sociedad misma, es decir, implica un principio de corresponsabilidad. Por ello, ya no se habla únicamente de seguridad pública, sino que se incorpora el concepto de participación ciudadana, asignando un papel importante a la persona ciudadana en su dimensión individual y a la comunidad en su dimensión colectiva, como un agente activo que contribuye al respeto de la ley, denunciando las transgresiones a esta, actuando como parte de sistemas de alerta temprana, coadyuvando al diseño de políticas de seguridad con enfoque preventivo, colaborando con las fuerzas de seguridad, etc.

En este sentido, las acciones que incorpora o puede incorporar son notablemente diferentes a las descritas en el enfoque de mano dura.

- i. **Acciones y efectos en materia de derechos humanos:** las tensiones entre derechos humanos y combate a la delincuencia son menores o no se presentan, dado que el respeto a los derechos humanos está en la base de la política de seguridad con enfoque preventivo. Se erradica la narrativa de que existen unos derechos para algunos y otros para otras, en su lugar, se aplican los principios generales de los derechos humanos para el conjunto de la sociedad. Se asume que el combate al delito y el crimen organizado no conlleva tensiones con el respeto efectivo de los derechos humanos y el debido proceso.

- ii. Acciones y efectos en materia de seguridad:** la política de seguridad se enfoca en atender todo el ciclo de prevención, control y sanción de los delitos y actores delictivos, incluyendo el crimen organizado. El enfoque de prevención se centra en generar condiciones que mitiguen o erradiquen las causas explicativas del delito asociadas a factores políticos, económicos y sociales, con la lógica de reducir los factores de riesgo. El enfoque de control reconoce la necesidad de contar con información rigurosa y estadísticas ciertas acerca de los delitos y manifestaciones de la violencia, de manera que se pueda comprender la racionalidad de los actores criminales, los patrones de actuación, las dinámicas del delito en los territorios o en relación con poblaciones específicas, entre otros aspectos. Se entiende que debe haber una dimensión clara de orden público y que debe existir capacidad represiva en el marco de la legalidad, pero no se asume que la represión del sujeto delictivo resuelve el problema de la inseguridad. Reconoce la relevancia de fuerzas de seguridad civiles y propugna por la diferenciación entre las funciones de seguridad y defensa, generando también una clara diferenciación de responsabilidades entre fuerzas armadas (defensa ante amenazas externas, control de fronteras y límites, etc.) y fuerzas de seguridad civiles y profesionalizadas, pero preservando en ambas dimensiones el control civil sobre los cuerpos de seguridad. Enfoca la política de seguridad de manera multidimensional e intersectorial, asumiéndola en un marco de coordinación interinstitucional -sistemas nacionales de seguridad- que garantiza la coordinación y abordajes de acción armonizados. Entiende el carácter multinivel de la política, reconociendo que el papel de los gobiernos locales y los territorios es relevante en el control efectivo de la delincuencia pero, fundamentalmente, en la reducción y gestión de los factores de riesgo. Equilibra resultados de corto plazo para atender problemas de incidencia delictiva agudos o críticos, al mismo tiempo que apuesta por estrategias de largo plazo que buscan actuar tanto sobre los delitos y los grupos criminales como sobre las causas que propician la expansión de los delitos y el crimen organizado.
- iii. Acciones y efectos en materia de justicia:** el enfoque de convivencia ciudadana y prevención hace énfasis en la generación de condiciones de acceso efectivo a la justicia, así como en aumentar la eficiencia y eficacia de la administración de justicia para procesar aquellos casos que ameriten su judicialización. Apuesta por un sistema penal estructurado de manera que exista proporcionalidad entre el castigo y el tipo y gravedad del delito cometido; por ende, el énfasis no radica en el tamaño de la sanción, diferenciándose así de las formas de populismo

penal descritas en el enfoque de mano dura, sino que más bien apuesta por un sistema que genere condiciones para la efectiva rehabilitación y reinserción de las personas privadas de libertad. Incluye la posibilidad de incorporar sistemas de resolución alterna de controversias y mecanismos de conciliación que eviten, para ciertos tipos de delito, recurrir a la vía penal, coadyuvando con ello a descongestionar el sistema de justicia.

Como parte de este enfoque caracterizado por la integralidad, la multisectorialidad, centrado en la información para la toma de decisiones, sostenibilidad y escalabilidad (Chinchilla & Vorndran, 2018), un elemento fundamental es la concepción de que el carácter disuasivo de una política de seguridad no está únicamente asociado con el tamaño del castigo -justicia penal-, sino con la posibilidad de ser castigado, es decir, con los niveles de efectividad o, en sentido contrario, de impunidad que muestra el sistema de justicia.

Este elemento es esencial para entender por qué el aumento de sanciones penales no ha venido acompañado de una disuasión efectiva del delito; en el fondo, el problema en buena parte de América Latina es que la posibilidad de que un delito sea procesado penalmente y sancionado es muy baja o, dicho de otro modo, que los niveles de impunidad son muy altos (Le Clercq & Rodríguez, 2020).

Con base en lo anterior, podemos afirmar que la impunidad genera un entorno de crecimiento de la delincuencia, y que como fenómeno obedece básicamente a tres razones:

- i. Problemas de acceso a la justicia** para amplios segmentos de la población y para grupos específicos; no opera igual el acceso a la justicia para hombres que para mujeres, para jóvenes que para adultos. No hay el mismo acceso para personas de distintos estratos socioeconómicos, ni es igual para la gente del mundo rural que para la gente del mundo urbano.
- ii. Problemas de administración de justicia**, de eficiencia en el proceso judicial. Hay casos que pueden tardar cinco, seis y siete años. Los casos de criminalidad en Guatemala, o los casos de gran corrupción, tienen cinco o seis años con muy poco avance. Eso ocurre tanto porque los actores criminales los bloquean, como porque la administración de justicia carece de capacidades y competencias para llevar adelante casos completos, o un volumen de casos judicializados tan elevado como el que se ha presentado en los últimos años.
- iii. Problemas de cooptación del Estado**, que refiere a diversos niveles de control de actores criminales sobre las instituciones del sector de justicia. La captura,

en su sentido convencional, hace referencia a una relación de dominio entre un actor externo y un actor interno, normalmente está asociada con un área funcional de carácter específica, como una unidad de la policía o un sistema de compras y contrataciones. Sin embargo, de lo que estamos hablando aquí no es de captura, estamos hablando de cooptación, de redes político-económicas de doble vía. Redes en las que hay actores políticos, económicos, militares, privados y públicos, lícitos e ilícitos, que se articulan en torno a un modelo de control de la institucionalidad del Estado, pudiendo llegar incluso a controlar la forma en que se estructuran o se definen institucionalmente las relaciones de poder. Estamos hablando de un fenómeno ampliamente complejo y que puede evolucionar a una tercera fase, mucho más letal, que se da ya en algunos territorios específicos. Se trata de un fenómeno de simbiosis, que refiere a aquel estado en el que se vuelven indiferentes institucionalidad y crimen, o cuando el crimen es la institución y la institución ya está penetrada profundamente por el crimen.

## **IV. RELACIÓN ENTRE SEGURIDAD Y DEMOCRACIA: UN DEBATE SOBRE EFECTIVIDAD Y CALIDAD**

---

### **Nuestra democracia y sus dilemas**

Los informes preparados por el PNUD (2004) y el PNUD en conjunto con la OEA (2010), acerca de la democracia en América Latina, anunciaban temprano en este siglo la erosión de la legitimidad de sus principales instituciones, como resultado de la pérdida de confianza y, particularmente, de los bajos grados de satisfacción ciudadana con su desempeño. Esto entraña una contradicción importante: la convivencia del más extenso período democrático en América Latina es acompañada en los últimos años por una creciente insatisfacción.

Lo anterior responde a múltiples factores: por un lado, al enfoque predominante del proceso de construcción democrática y sus déficits de diseño e implementación, y, por otro, a la capacidad de las instituciones para brindar resultados concretos en aquellos problemas fundamentales que afectan al conjunto de la sociedad.

El enfoque de construcción democrática en la región ha puesto énfasis en el diseño de normas, instituciones y procedimientos que reflejan consensos básicos en torno a sus reglas de funcionamiento. Ese abordaje privilegió el desarrollo de lo que podríamos llamar

la dimensión **tangible** de la democracia, la cual refiere a marcos legales e institucionales que ordenan la convivencia social y estructuran las relaciones de poder político.

Pero la democracia es más que instituciones, normas y procedimientos; la democracia tiene una dimensión intangible, referida al alcance de la cultura política que expresan nuestras sociedades. La profundidad con que las personas ciudadanas hagan propios los valores y las prácticas de la cultura democrática se configura en factor clave de la calidad y sustentabilidad de nuestras democracias.

A mayor cultura democrática es mayor la posibilidad de que las instituciones superen crisis de confianza y efectividad, lo cual ayuda a la sobrevivencia de los regímenes democráticos. En tal sentido, la apuesta por normas e instituciones no garantiza que se desarrolle una ciudadanía democrática, aunque las personas ciudadanas aprendan ciertas rutinas. Por ende, la expansión de la cultura debe expresarse como una dimensión concreta del proyecto de construcción democrática.

La tensión entre el desarrollo normativo e institucional y la expansión de valores y prácticas define una de las brechas fundamentales de nuestro enfoque de construcción democrática en la región y explica sus avances y debilidades. En condiciones de reducción del apoyo y de aumento de la insatisfacción con la democracia, sociedades con fuertes remanentes autoritarios en su cultura política pueden verse inclinadas a decantarse por opciones políticas que ofrezcan resultados, aun cuando la consecución de estos sea a costa de la democracia.

Por otro lado, el debate acerca de la efectividad de la democracia remite a la densidad y calidad de las instituciones estatales para formular y gestionar políticas y servicios públicos estratégicos dirigidos a la satisfacción de necesidades concretas de la ciudadanía. Esto refiere al debate planteado previamente, en términos de lo que podríamos considerar una segunda contradicción fundamental de nuestro proyecto democrático: apostar por la expansión de derechos y libertades, en contextos de creciente demanda social, a la vez que reformábamos los aparatos institucionales para reducir su tamaño y capacidades sustantivas, tanto en el ámbito de la regulación de la economía y los mercados como de la distribución de la riqueza.

Democracia con Estados reducidos en sus capacidades para responder a la expansión de la demanda social y de los derechos genera una brecha en las capacidades de respuesta a los problemas fundamentales. Los informes citados del PNUD y la OEA apuntan a identificar estos déficits, pero agregan el debate relacionado con la necesidad de mejorar la capacidad de las democracias para brindar resultados. Y esos resultados, para el caso del informe de la OEA y PNUD (2010) refieren fundamentalmente a dos grandes áreas de acción regional y nacional: el cierre de las brechas de desigualdad social, a partir del robustecimiento de políticas sociales inclusivas y progresivas, y la mitigación y

erradicación de la violencia delictiva y la inseguridad en general. Para esto proponen, además, un gran acuerdo en temas fiscales, que permita un mejor financiamiento de los Estados a fin de atender esas políticas de carácter sustantivo.

El informe citado indica que el apoyo a la democracia como sistema de gobierno y el ejercicio de elecciones libres y limpias conviven con una creciente acumulación de tensiones políticas, algunas de ellas en torno a resultados que son insuficientes para atender los problemas de la vida cotidiana de las personas, impactando la satisfacción con la democracia (OEA & PNUD, 2010).

Complementariamente, en el mismo informe se señala una suerte de inadecuación del aparato institucional del Estado, que explica por qué no es funcional para atender los problemas principales que enfrenta la ciudadanía. Define dos tipos de razón, una de carácter técnico, que refiere a su debilidad o insuficientes capacidades institucionales, y otra, fundamental, de orden político, que remite a problemas de gran actualidad, ya que existe un extrañamiento entre Estado y ciudadanía, particularmente porque una parte importante de esta, las llamadas mayorías, tiende a estar desorganizada política y socialmente, o bien porque los poderes fácticos contralanan el devenir del Estado y su capacidad de acción (*ibidem*).

Este segundo planteamiento resume muy bien los desafíos que dan pie al debate acerca del futuro de la democracia en la región. Primero, el fenómeno de extrañamiento entre sociedades y política y sociedades y democracia, en parte por el desempeño insuficiente de los Estados democráticos, en parte por la baja expansión de la cultura democrática. Segundo, la democracia en su evolución actual excluye amplios sectores sociales del ejercicio efectivo de derechos y de la participación activa en procesos de toma de decisiones, unas veces porque esos grupos mayoritarios no están organizados social o políticamente, otras porque esos grupos mayoritarios son ignorados en sus intereses y necesidades en el momento de ejercer el poder, o porque existen poderes lícitos o ilícitos que tienen capacidad hegemónica, fenómeno en crecimiento en la región.

Ello refiere, en términos generales, a una institucionalidad ajena a las mayorías sociales, a un ejercicio del poder concentrado en determinados grupos e intereses y al creciente distanciamiento de la ciudadanía con la política y las instituciones, en buena medida porque no perciben que una y otras les generen beneficios concretos en relación con sus necesidades y expectativas.

## Impactos de los problemas de la seguridad ciudadana sobre la democracia

El diálogo entre democracia, política y problemas concretos de la ciudadanía en un territorio y contexto específico está marcado por flujos de influencia de doble vía: los problemas condicionan el desempeño de las instituciones democráticas, a la vez que esas instituciones buscan transformar o resolver dichos problemas a partir de intervenciones directas o indirectas (políticas públicas). Las acciones de las instituciones, al transformar el problema, producen determinadas demandas de cambio institucional, e implican el aprendizaje de nuevas capacidades y competencias para mantener o ampliar las capacidades de gestionar o resolver el citado problema, en sus expresiones concretas en un contexto histórico específico.

Como problema altamente complejo, la inseguridad o la violencia delictiva, su expresión homicida y la evolución de los actores delictivos hacia formas crecientemente sofisticadas de crimen organizado desafían las capacidades del Estado y, como hemos visto, han concitado diversos tipos de respuesta de política pública, los cuales han alcanzado, hasta ahora, resultados duales y mayormente insuficientes. La efectividad que tengan, en términos de resolver las amenazas, riesgos y vulnerabilidades en materia de seguridad, afecta de manera directa y notable la relación entre la institucionalidad y la ciudadanía, fortaleciendo o deteriorando su vínculo de confianza y satisfacción.

Devienen de esta dinámica de doble vía un conjunto de afectaciones que sufre la institucionalidad democrática, como resultado del embate de la criminalidad y las diversas formas de violencia. A continuación, veremos con más detalle las principales de ellas.

- 1. Erosión del apoyo a la democracia y el Estado de derecho.** Como se ha indicado, con algunas excepciones, las políticas de seguridad se han enfocado en lógicas de corto plazo, las cuales buscan atender la demanda social de soluciones ante las amenazas que enfrentan tanto las personas como sus bienes. El predominio de la mano dura, particularmente en aquellos países en los que la criminalidad tiene mayor incidencia, busca conectar con la demanda social ofreciendo soluciones de control y represión de efectos tempranos. No obstante, los problemas complejos de la seguridad demandan estrategias de largo plazo, de corte multidimensional e intersectorial, que no se construyen en un corto tiempo, menos aún con instituciones y cuerpos de seguridad precarios en su densidad y capacidades.

Quienes gestionan las políticas de seguridad enfrentan una situación extremadamente complicada, al tener que intentar conciliar una demanda de resultados en el corto plazo, y a la vez enfrentar situaciones y actores criminales complejos que requieren estrategias a largo plazo. Equilibrar ambas demandas es difícil y muestra la necesidad de construir acuerdos plurales, de alcance interpartidario e intersectorial, a fin de sostener las políticas ante las tensiones derivadas de la evolución del contexto de la violencia delictiva.

Si la opción es decantarse por políticas con enfoque de corto plazo, normalmente la lesión a la confianza ciudadana en las instituciones estará asociada a la falta de sustentabilidad que esas políticas tienen. Por otro lado, si la opción es estructurar políticas de largo plazo el desgaste puede devenir de la percepción de que el Estado democrático no hace suficiente por contener la violencia delictiva y no resuelve los problemas de manera efectiva y en tiempo. En ambos casos, el problema son los resultados obtenidos, sea porque no reducen o erradican las amenazas, o porque lo hacen de manera coyuntural pero no estable en el tiempo. Complementario a lo señalado, la violencia delictiva extendida, en particular la que refiere a aquellos delitos que afectan la vida o que lesionan severamente la economía de las familias, como las extorsiones, tiende a generar un clima social tolerante a formas de combate al delito más duras, incluyendo la negación de los derechos de aquellas personas que son perseguidas por la ley o la disposición a no reconocer la relevancia del debido proceso. Esto lesiona la vigencia del Estado de derecho, al generar la percepción de que ciertos sujetos, particularmente los delictivos, no tienen derechos en la medida en que lesionan los derechos de las demás personas ciudadanas, al atentar contra su seguridad personal y la de sus bienes.

Se crea entonces una suerte de círculo vicioso en el que la ciudadanía, al sentirse amenazada o sometida a violencia, demanda acciones contundentes hacia la delincuencia, construye una narrativa que niega derechos a quienes la ejercen y reniega de una aplicación de justicia apegada al derecho. Asimismo, demanda acciones igualmente radicales y eventualmente violentas contra la delincuencia, incluso adopta la idea de castigar con pena de muerte ciertos delitos, partiendo de la presunción no solo de aplicar un castigo severo, sino de generar un efecto demostrativo y disuasivo hacia otras personas que quieren transgredir las leyes. Todo ello debilita, en su conjunto, al Estado como aparato institucional y a su legalidad. La cultura de legalidad se vuelve irrelevante frente al imperativo de resolver la amenaza. La resolución de la amenaza está por encima de la ley o, dicho de otro modo, la ley es subsidiaria de la resolución de la amenaza, lo que

justifica actuar más allá de los límites que esas leyes ponen al uso de la violencia a través de instituciones y de acuerdo con el debido proceso.

- 2. Deterioro de los vínculos y confianza interpersonales, así como desgarramiento del tejido social y político.** Las sociedades sometidas a formas continuas y severas de violencia delictiva, particularmente la que atenta contra la vida, así como la que ejerce el control territorial efectivo por grupos criminales, tienden a la pérdida de los niveles de confianza interpersonal, lo cual genera lesiones de diverso calado en el tejido social. El deterioro de la confianza y la pérdida de los espacios sociales de confluencia debido a la violencia criminal, y el crecimiento de la percepción de amenaza instalan la lógica del temor en las personas y las familias, erosionando los lazos sociales y, por ende, el tejido de las comunidades. Se presenta una suerte de “privatización” de lo público por razones de seguridad: se cierran calles públicas en las comunidades; las personas que tienen dinero viven en residencias cerradas; se crean grupos de vecinos para vigilar las comunidades, y las personas que pueden instalan alarmas o contratan seguridad privada. Eso genera una distorsión, en tanto la seguridad ya no es concebida como un bien público, sino como una opción privada para aquellos sujetos sociales que la pueden pagar.

Ante la incapacidad del Estado para brindar seguridad, pueden configurarse condiciones para que se ejerza justicia por mano propia, asumiendo al delincuente como enemigo que debe ser erradicado. Al reproducir una lógica de guerra, lo que está en juego es el contrato social, en tanto personas y grupos admiten la posibilidad de usar sus propios medios para enfrentar la criminalidad, dada la incapacidad del Estado. Se rompe así el principio de que el Estado es el que tiene el monopolio del uso de la fuerza y la violencia, la que aplica en el marco y con los límites que establece la ley, como factor de convivencia social.

- 3. Favorece entornos de reducción o restricción de las libertades individuales y derechos.** La inseguridad genera entornos sociales y políticos que lesionan el ejercicio efectivo de derechos y libertades. Este fenómeno se presenta al menos de dos maneras: i) cuando las personas, ante una amenaza concreta o una percepción de amenaza ceden o renuncian a ciertas libertades y derechos, por ejemplo, renunciando a salir a determinadas horas o a visitar ciertos lugares, o cambian sus rutinas personales o lugar de residencia, para citar algunos ejemplos; ii) cuando el Estado, asumiendo patrones de comportamiento policiales, restringe las libertades y suspende ciertos derechos, con el argumento de que es necesario para contener la criminalidad.

En cualquiera de los dos casos -y es frecuente que se presenten ambos de manera combinada- la persona ciudadana enfrenta una restricción práctica en el ejercicio de sus derechos y libertades individuales, lo cual genera una pérdida de alcance y profundidad en el ejercicio activo de su ciudadanía.

Merece una mención importante reconocer que esa afectación produce marcadas diferencias en el interior de las sociedades. Por ejemplo, las mujeres enfrentan una restricción de derechos y libertades más severa que los hombres; lo mismo sucede con los niños, niñas y adolescentes, que con el argumento de que deben ser protegidos son controlados aun en sus espacios privados.

Constatamos, entonces, diferenciaciones por razones de género, de edad, de etnia, de ingreso o de localización geográfica, todo lo cual expresa nuevas formas de desigualdad en las ya de por sí desgarradas sociedades latinoamericanas.

## **V. A MODO DE CONCLUSIÓN**

Como se ha indicado a lo largo del presente artículo, la inseguridad y la violencia en sus diversas manifestaciones se ha constituido en un problema principal en las sociedades latinoamericanas, tanto porque los niveles delictivos se han incrementado de manera importante en las últimas dos décadas y media, como porque la percepción social de amenaza por razones de seguridad se ha expandido aún más allá de lo que las tasas de criminalidad revelan.

Esta realidad ha generado una demanda cada vez más intensa de políticas de seguridad efectivas y con resultados concretos, propiciando un entorno apto para que las instituciones, asediadas socialmente y limitadas en sus capacidades, se decanten por opciones de mano dura centradas en el control y la represión del delito, aunque eso conlleve restricciones en el ejercicio de derechos y libertades fundamentales. La lesión a la vigencia de los derechos humanos, el debido proceso y la cultura de legalidad parecen consecuencias inevitables de esa realidad de doble vía que refleja nuestra América Latina.

No obstante, existen importantes esfuerzos dirigidos a salir del reduccionismo inherente a los enfoques de mano dura, recuperando una versión sistémica para la resolución de amenazas, riesgos y vulnerabilidades en materia de seguridad. Estos enfoques, que aquí denominamos de convivencia ciudadana y prevención, representan una perspectiva equilibrada de prevención, control, represión y sanción de hechos y estructuras delictivas.

Sin embargo, todos los enfoques de seguridad están sometidos a una demanda social creciente, que quiere resultados concretos y sostenibles. La no consecución de estos

erosiona la confianza en la democracia y, por ende, la legitimidad de sus instituciones fundamentales. Para prevenir esta situación se requiere aumentar la capacidad del Estado, sus instituciones y cuerpos de seguridad, a fin de resolver las amenazas identificadas y dar a la ciudadanía un marco de seguridad como bien público que tiene derecho a disfrutar.

Para ayudar a la democracia a brindar resultados, se requiere construir o reconstruir la estatalidad en América Latina, superando la contradicción entre expansión democrática y reducción del Estado, la cual ha caracterizado las cuatro décadas del proceso democrático latinoamericano. A tenor de lo que plantean los informes referentes a la democracia en América Latina, ya citados (PNUD, 2004; OEA & PNUD, 2010), reconstruir la estatalidad implica, al menos, los siguientes aspectos:

- Desarrollar una institucionalidad pública con capacidad de planificación estratégica y con políticas efectivas, de carácter intertemporal.
- Superar preconceptos errados acerca del ejercicio de la política y de cursos específicos de política pública.
- En materia de seguridad, refiere a ajustar capacidades y respuestas al tipo de amenazas, riesgos y vulnerabilidades, y renunciar a viejas contradicciones que inducen a error.

Se requiere, entonces, recuperar la dimensión política de las políticas públicas, entendiéndolas como un alineamiento de necesidades públicas prioritarias y capacidades institucionales del sistema para reforzarse a sí mismo; como un instrumento para la gobernabilidad, que se ve determinado por la interacción entre los actores estratégicos con capacidad de veto, y como una forma de equilibrar las capacidades de formulación con las de gestión estratégica.

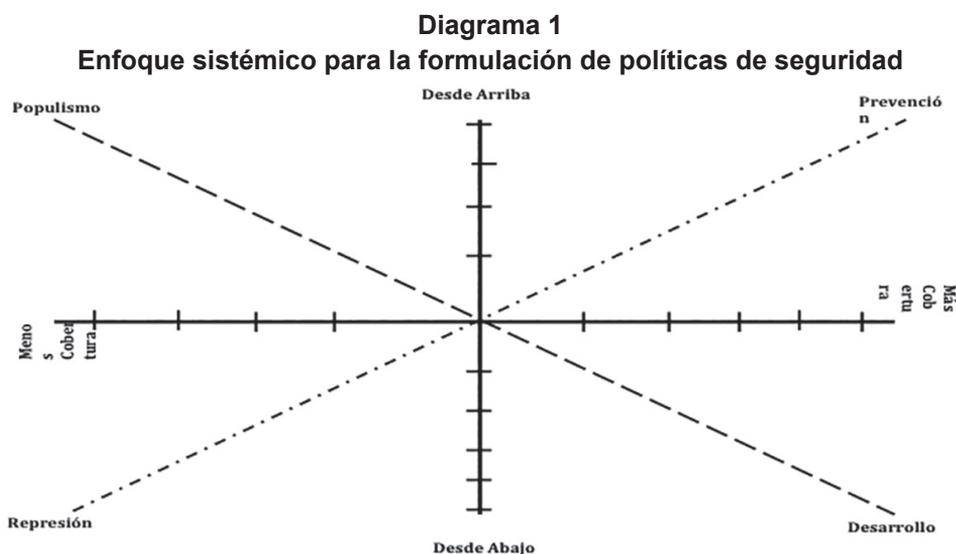
En el caso de una política de seguridad, la necesidad refiere a la idea de dotar de seguridad a una persona, grupo o sociedad, para que desarrolle la percepción, sentimiento o sensación de poseer el control sobre cualquier amenaza, riesgo o vulnerabilidad, asumiendo que estas se pueden prevenir, contener y enfrentar. Ante esa necesidad, se diseña una respuesta institucional con sustento técnico -política pública-, la cual requiere desarrollar determinadas capacidades institucionales para producir efectos en la necesidad inicialmente establecida.

Esa respuesta demanda una visión política estratégica que identifique los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que se deben enfrentar para la consecución de dichos intereses; que establezca las condiciones para hacer funcionar los mecanismos de prevención, control y resolución de las amenazas; que construya legitimidad social de la política,

tanto de manera pasiva (satisfacción con los resultados) como activa (involucramiento ciudadano en la política), y que reduzca la impunidad.

La severidad y complejidad del problema de la inseguridad demanda una visión integrada y sistémica para enfrentarlo, como se puede ver en el diagrama 1 que se presenta a continuación. Combina enfoques de prevención y control, de desarrollo (largo plazo) y de acción inmediata, de nivel nacional, intermedio y local, de acción de las instituciones públicas y de participación ciudadana, así como de carácter general o de enfoque específico en temas, áreas geográficas o tipos de delito.

Para ello, es necesario: recuperar la capacidad de la política y de los partidos para formular propuestas de largo plazo; construir espacios favorables a la consecución de acuerdos multipartidarios en torno a las reglas mismas de funcionamiento del sistema y a políticas públicas virtuosas e intertemporales (más allá de los ciclos de gobierno establecidos constitucionalmente); favorecer la emergencia de un liderazgo político generacionalmente moderno, en cuanto a conceptos y en cuanto a prácticas; promover nuevas formas de diálogo social y político que generen consensos mayoritarios para políticas públicas estables en el mediano y largo plazo, y construir formas efectivas de participación ciudadana como una manera de incentivar la corresponsabilidad.



Fuente: Douglas Chacón. Diagrama elaborado para NDI y su Programa Regional de Políticas de Seguridad y Participación Ciudadana.

En concreto, el desafío principal de la democracia es brindarle resultados a la gente, es construir un equilibrio entre la democracia de ciudadanía como horizonte ético deseable y lo que se denomina una democracia exigible (OEA & PNUD, 2010). Hablamos de un equilibrio entre expansión de los derechos ciudadanos y capacidades institucionales, entendiendo que:

- A mayor expansión de los derechos ciudadanos, sin capacidades institucionales, se deriva una crisis de sustentabilidad.
- A menor expansión y vigencia de los derechos ciudadanos se deriva una crisis de legitimidad.

Y, finalmente, entendiendo que la democracia exigible es el intervalo entre el umbral mínimo de vigencia de los derechos ciudadanos y el máximo realizable con los recursos y capacidades existentes, así como con las restricciones derivadas de las nuevas realidades económicas, políticas y sociales.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aseff, M. (2003, 30 de octubre). *La noción de orden público: entre la tópica jurídica y el análisis crítico del discurso*. [ponencia]. XVII Jornadas de Filosofía Jurídica y Social, Asociación Argentina de Filosofía del Derecho, Córdoba, Argentina.
- Asmann, P., O'Reilly, E., García, D. (2020, 28 de enero). *Balance de InSight Crime de los homicidios en 2019*. InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-homicidios-2019/>
- Baylis, J., Smith, S., Owens, P. (2008). *The globalization of world politics. An introduction to international relations*. Oxford University Press.
- Bobeá, L. (2016). El Estado como demiurgo de la criminalidad. *Revista Nueva Sociedad*, 263, 64-80.
- Brown, L. (1977). *Redefining Security. Worldwatch Paper N. 14*. Worldwatch Institute.
- Buzan, B. (1991). *People States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, CO; Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B., Wæver, O., de Wilde, J. (1998). *Security a New Framework for Analysis*. Boulder, CO; Lynne Rienner Publishers.

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2019). *CEPALSTAT. Tasa de femicidio o feminicidio*. <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2812&idioma=e>
- Chinchilla, L., Vorndran, D. (2018). *Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos diez años*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC). (2006). *Programa de acción de las prioridades para la seguridad democrática de la región*. <https://www.sica.int/download/?12094>
- Cummings, B. (1990) *Dam the Rivers, Damn the People*. Earthscan Publications.
- Dammer, L., Ávila, A., Medina, P. (2020). *Crimen organizado y política en América Latina*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Donadio, M., Kussrow, S. (2016). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*. RESDAL. [https://www.resdal.org/assets/atlas\\_2016\\_esp\\_00.pdf](https://www.resdal.org/assets/atlas_2016_esp_00.pdf)
- Institute for Economics & Peace. (2020). *Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World*. <https://www.visionofhumanity.org/resources/global-peace-index-2020/>
- Instituto Internacional de Estudios para la Paz (SIPRI). (2020). *SIPRI Military Expenditure Database*. <https://www.sipri.org/databases/milex>
- Jacome, F. (2004). *Seguridad democrática en Centroamérica. Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador*. CDB publicaciones.
- Le Clercq, J. A., Rodríguez, G. (2020). *Índice Global de Impunidad 2020*. Fundación Universidad de las Américas, Puebla. <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>
- López, A., Segura, L. D. (2011). La ampliación vertical y horizontal del concepto de seguridad. En C. Murilo (ed.), *Hacia un nuevo siglo en relaciones internacionales* (pp. 137-159). Universidad Nacional. <http://hdl.handle.net/11056/14184>
- Mack, A. (2005). El concepto de seguridad humana. *Papeles de cuestiones internacionales*, 90, 11-18. [https://www.fuhem.es/papeles\\_articulo/el-concepto-de-seguridad-humana/](https://www.fuhem.es/papeles_articulo/el-concepto-de-seguridad-humana/)
- Matul, D., Segura, L. D. (2010). *Evolución institucional de la seguridad en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana 1995-2009*. CRIES.
- Moloeznik, M. P. (2002). La Seguridad Humana. Un nuevo enfoque impulsado por la ONU. *Renglones*, 51, 45-51. <http://hdl.handle.net/11117/400>

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). (2007). *Crimen y desarrollo en Centroamérica: atrapados en una encrucijada*. <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Central-america-study-es.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2011). *Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito*. [www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook\\_on\\_the\\_Crime\\_Prevention\\_Guidelines\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2013). *Catálogo de los instrumentos de la prevención del delito y de la justicia penal*. [www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/CPCJ\\_tools\\_catalogue0\\_S.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/CPCJ_tools_catalogue0_S.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2010). *Seguridad humana*. Informe del Secretario General.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2003). *Declaración sobre seguridad en las Américas*. <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2013). *El problema de las drogas en las Américas*. [http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion\\_e\\_Informe\\_Analitico.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf)
- Organización de los Estados Americanos (OEA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Nuestra Democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. ALTEA, TAURUS, Alfaguara.
- \_\_\_\_\_. (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010*. <http://www.undp.org.gt/data/publicacion/IDHAC%202009-2010.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2013). *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. [https://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL\\_Informe\\_completo.pdf](https://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL_Informe_completo.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2020). *Human Development Report 2020: The next frontier. Human development and the Anthropocene*. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>
- Roser, M. (2016). *Human Rights. Our World in Data*. <https://ourworldindata.org/human-rights>
- Sistema de la Integración Centroamericana. (1995). *Tratado Marco de Seguridad Democrática*. [http://www.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=trat\\_974\\_3\\_04102005.pdf](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=trat_974_3_04102005.pdf)

- \_\_\_\_ (1991). *Protocolo de Tegucigalpa*. [http://www.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=prot\\_372\\_9\\_26092005.pdf](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=prot_372_9_26092005.pdf)
- Solís, L. G., Rojas, F. (eds.). (2018). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Catalonia.
- Transparency International. (2020). *Corruption Perceptions Index*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/>
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2018a). *DATAUNODC, Robbery*. <https://dataunodc.un.org/data/crime/Robbery>
- \_\_\_\_ (2018b). *DATAUNODC, Theft*. <https://dataunodc.un.org/data/crime/theft>
- White, E. (2004). *Seguridad y defensa en la Centroamérica contemporánea*. Universidad para la Paz.



# LOS PROCESOS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA. PANORAMA SOBRE SUS AVANCES, RETOS Y PERSPECTIVAS

*Carlos Navarro<sup>1</sup>*  
*Manuel Carrillo<sup>2</sup>*

## 1. Marco de referencia

En el plano electoral, el siglo XX cerró en la región con un balance favorable. A lo largo de las dos décadas previas a su conclusión, y con algunas variantes en tiempo, ritmo e intensidad, en el grueso de los países latinoamericanos se produjeron procesos de restauración o cambio en sentido y con contenido democrático, sin precedente. Estos tuvieron un referente privilegiado en el plano electoral. La electoral no sólo se convirtió en la única vía reconocida, empleada y aceptada para formar y renovar gobiernos, sino que además ofrecía, en lo esencial, seguridades de imparcialidad, pluralidad y transparencia. Esta dinámica se enmarcaba y era alentada también por un insólito clima de garantía, respeto y protección a derechos políticos y civiles fundamentales.

A la luz de este cuadro de condiciones, no resultaba extraño que ya en los albores del nuevo siglo se perfilara una tónica que tiene una notable importancia en los desarrollos que se produjeron en sus primeras dos décadas: el de una intensa, a veces encarnizada, competencia por el voto. Al convertirse la arena electoral, por fortuna, en la única en la

1 Es director de estudios y proyectos internacionales en el Instituto Nacional Electoral de México. Responsable de la conducción de los cursos especializados que el INE organiza para el intercambio de conocimientos y experiencias entre representantes de organismos electorales de todo el mundo. Ha participado en misiones de asesoría y asistencia técnica en países de América Latina, Asia y África.

2 Coordinador de Asuntos Internacionales del INE desde 1993. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM, Maestría en Ciencia Política del Centro de Estudios Internacionales El Colegio de México. Participó en misiones de observación, ejercicios de cooperación técnica para organización de procesos electorales. Autor, ponente, colaborador en capacitación y formación de funcionarios en el INAP, Secretaría de Gobernación y Presidencia de la República.

que se dirime la lucha por el acceso al poder político, con todas las responsabilidades y prerrogativas que ello implica, es decir, para bien, pero también para mal, las y los contendientes y cualquier otra parte interesada, trasladan a ella todas sus pulsiones, capacidades y energías. Es así como la mirada de este trabajo se centra en algunos de estos desarrollos y desafíos que plantean estas condiciones.

Antes, permítasenos una obligada digresión que tiene que ver con el escenario de fondo sobre el que se despliegan los procesos de democratización de finales del siglo pasado y que, se quiera o no, gravitan en su configuración, desafíos y alcances. Esos cambios se produjeron en un momento en que la economía planetaria experimentaba notables transformaciones que, por decir lo menos, sustrajeron de los Estados nacionales (de los gobiernos, si se quiere poner un rostro más familiar al fenómeno), capacidades, recursos y márgenes de maniobra para atender exigencias o imperativos de desarrollo socioeconómico.

Esta aseveración no trata de relevar en absoluto a Estados y gobiernos de las carencias o limitaciones que han mostrado para diseñar y poner en práctica políticas que respondan a muy justificadas y legítimas demandas de bienestar que, por definición, trascienden la esfera político-electoral. Trata de ilustrar el argumento que los tiempos en que se produjeron los insólitos procesos de cambio democrático en el grueso de los países de la región, coinciden con aquellos en que se torna aún más difícil dar respuesta a problemas prácticamente endémicos de sus sociedades, que bien se expresan en el hecho que es la región con mayores desigualdades socioeconómicas del mundo.

Y es que por más que a veces se insista en lo contrario, las exigencias y expectativas asociadas a un cambio en sentido democrático no se pueden reducir, mucho menos agotar, en la dimensión político-electoral. No por nada, con el cambio de siglo adquieren carta de naturalización una serie de planteamientos que, subrayando los avances de la región en el plano político-electoral, reconocen el grave déficit relacionado con la desigualdad social y la pobreza. Sobre esta base, el informe del PNUD sobre la democracia en América Latina (2004) aboga por una “política generadora de poder democrático, cuyo objetivo sea la ciudadanía integral”, a la cual define como una ciudadanía que “abarque un espacio sustancialmente mayor que el del mero régimen político y sus reglas institucionales”, una que permita acceder a “sus derechos, cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos ellos conformen un conjunto indivisible y articulado” (p.24).

En una actualización del informe, que se publicó seis años después, se reformuló, como resultado de una “reflexión sobre el poder y los efectos de las desigualdades extremas”, el concepto de la democracia, distinguiendo entre tres componentes: el de la legitimidad de origen que emana de la celebración de “procesos electorales transparentes, regulares y limpios”, el de su ejercicio “a través de las instituciones republicanas de

gobierno y normado en el Estado democrático de derecho”, y el de su finalidad que es “garantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos en las tres esferas básicas de la ciudadanía” (p.15).

Esta distinción permite delimitar el espacio y la importancia, pero también los límites y alcances, que tienen los procesos electorales dentro de un régimen democrático. Permiten dirimir, bajo reglas convenidas y aceptadas por los contendientes y consagradas en todo un andamiaje jurídico, institucional y procedimental, la lucha por el poder político. Dotan de legitimidad de origen a las autoridades emanadas de las urnas. Sin embargo, por más depurados, prístinos, imparciales, equitativos o íntegros que sean, no pueden predicar sobre los atributos que tendrán esas autoridades en el ejercicio o desempeño de sus responsabilidades, ni tampoco sobre el grado de cumplimiento de sus promesas, campañas u objetivos.

Bajo esta lógica, parece conveniente reformular un poco una regla de oro de los procesos electorales: plena certidumbre sobre las reglas, por supuesto, y si son consensuales, mejor. Incertidumbre también, pero no sólo sobre los resultados de la contienda, sino también sobre los relativos a los atributos, el desempeño y los fines que busquen o alcancen gobiernos y autoridades. Aunque eso se tenga que encarar y dirimir por otros cauces, al igual que otros problemas atávicos de los países de la región a los que hay que agregar los culturales y sociales derivados de largos o recurrentes periodos de formación y ejercicio autoritario y despótico del poder político, no se puede obviar el hecho que, tarde o temprano, terminan gravitando en las exigencias y expectativas, como en los retos y desafíos, a los que tienen que hacer frente los procesos electorales.

Más aún. En esta línea de reflexión, no se debe de perder de vista que, en muchos países de la región, los procesos de restauración o cambio democrático se tienen que pautar en el marco de —y tratar de hacer frente a— serios problemas de credibilidad y confianza en la organización, desarrollo y resultados de los procesos electorales. Eso explica, al menos en parte, la centralidad que se le concede a la revisión y ajuste de normas, instituciones y procedimientos electorales en los procesos de restauración y cambio democrático, pero también al hecho que con frecuencia en su diseño imperen —o su instrumentación tenga que hacer frente a— problemas de desconfianza.

## 2. Panorama de algunas de las principales dinámicas y tendencias del nuevo siglo

Formulados esos necesarios deslindes, centremos la atención en la parte medular y solicitada de este ensayo. Empecemos por bosquejar un panorama general de algunos de los principales desarrollos experimentados por las normas, instituciones, procedimientos y dinámicas electorales en la región a lo largo de las últimas dos décadas<sup>3</sup>. Para ello, permítansenos recurrir a su despliegue a partir de algunos ejes o hilos conductores. En este bosquejo se van a marcar algunos tópicos específicos que se examinarán con cierto detalle y en perspectiva regional comparada en la siguiente sección del ensayo.

El primero tiene que ver con la inclusión electoral y la representación política. Sus ramificaciones o derivaciones son varias y tienen muchos vasos comunicantes. La inclusión se refiere a grupos, sectores o colectivos sociales que, por condiciones socioeconómicas, históricas o culturales, a veces expresadas incluso en barreras legales, tienen restricciones, limitaciones o dificultades para acceder y ejercer plenamente sus derechos políticos, empezando en ocasiones por el derecho al voto activo. En relación con garantías legales y/o facilidades logísticas para el ejercicio del derecho a la emisión del voto de algunos grupos o colectivos que se pueden ubicar en cualquiera de esas situaciones y que tienden a resultar controversiales, a no dudarlo, hay tanto avances significativos como claroscuros en la región a lo largo de las últimas dos décadas<sup>4</sup>.

Uno de los avances más notables es el referido al reconocimiento del derecho al voto de las personas encarceladas. Hoy en día, la mitad de los dieciocho países examinados en este estudio cuenta con disposiciones legales en ese sentido. El cambio es notable si consideramos que a la vuelta de siglo sólo había dos con registro positivo: Colombia y Costa Rica. En algunos casos esas disposiciones aún muestran carencias o limitaciones

---

3 El estudio se centra en 18 países (26 organismos electorales) de la región en que se celebran elecciones periódicas bajo estándares y con garantías básicas de libertad y pluralidad: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

4 Buena parte de los planteamientos y cifras que se utilizan en relación con la inclusión electoral y la representación política de varios grupos y colectivos sociales a lo largo de este trabajo y en especial en las secciones dedicadas a las mujeres, los pueblos originarios y las comunidades afrodescendientes, se han extraído, en algunos pasajes de manera casi literal, del Estudio Comparado sobre Inclusión, Participación Electoral y Representación Política que se encuentra en proceso de revisión editorial para su publicación por el Instituto Nacional Electoral de México, que además sirvió como base para el artículo “Panorámica sobre los avances y retos de la inclusión electoral en América Latina”, preparado por Carlos Navarro y publicado en el número 30 de la Revista de Derecho Electoral del TSE de Costa Rica, 2020. Ver: [https://www.consulta.tse.go.cr/revista/art/30/navarro\\_fierro.pdf](https://www.consulta.tse.go.cr/revista/art/30/navarro_fierro.pdf).

para su debida instrumentación, pero la tendencia es progresiva. En los casos de Costa Rica y Panamá la garantía legal comprende incluso a las personas que ya han sido sentenciadas y deben purgar penas privativas de la libertad, pues lo usual en estos casos es que el derecho se preserve para las personas que no han sido sentenciadas.

También es interesante anotar que, en lo relacionado con las y los integrantes de las fuerzas de seguridad (que alude sobre todo a las militares), hay una tendencia progresiva, pero restringida, al derecho al voto. En efecto, aunque ya son catorce de los dieciocho países de la región en los que se reconoce y garantiza su derecho al voto (excepto Colombia, Guatemala, Honduras y República Dominicana), en la abrumadora mayoría se preservan prohibiciones o serias restricciones, soportadas tanto en fundamentos doctrinales como en experiencias históricas que no son privativas, pero si marcadas o reiteradas en la región, para que se puedan postular a cargos de elección popular.

Aunque con cierto rezago respecto a otras regiones y países del orbe, también son encomiables los esfuerzos por introducir dispositivos o mecanismos que abren la posibilidad a que personas que por causas de fuerza mayor (discapacidad o enfermedad), que no pueden acudir a la mesa que les corresponde para emitir su voto, puedan hacerlo desde su casa o centro de reclusión a través de dispositivos, como la denominada urna móvil. A partir de una experiencia pionera de Ecuador en 2013, ya han adoptado este tipo de facilidades otros cuatro países (Paraguay, República Dominicana, Honduras y México). Si bien es cierto que suelen ser dispositivos aún excepcionales y de alcance limitado, su horizonte no deja de ser promisorio.

Más aún, en el marco de sociedades con fuertes resabios y pulsiones autoritarias y muy conservadoras en sus valores y manifestaciones culturales, no deja de ser encomiable el hecho que en varios países se adviertan esfuerzos e iniciativas para atender y dar respuesta a problemas que enfrentan los movimientos y comunidades con diversas identidades de género y orientaciones sexuales, para el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales. Así, por ejemplo, al menos en diez países se han adoptado en los últimos años medidas legales o administrativas para que las personas transgénero puedan efectuar cambios acordes en sus documentos de identificación oficial o al menos cuenten con facilidades para la emisión del voto conforme a sus nuevos rasgos identitarios.

Hablando de grupos en situaciones de vulnerabilidad, no se advierte, a diferencia de lo que ya ocurre en otros países del mundo, ninguna inquietud o esfuerzo en la región orientado a atender la problemática para ejercer sus derechos políticos que enfrentan las personas que viven a la intemperie o no tienen un domicilio fijo.

En el caso de algunos grupos o conjuntos sociales, notablemente las mujeres, los pueblos originarios, las comunidades afrodescendientes, la diáspora e incluso —con las reservas del caso—, los de personas jóvenes, las exigencias trascienden el simple

plano de garantías o facilidades para ejercer el voto activo y el pasivo, en el caso de las mujeres por mucho y con justa y legítima razón. Y no siempre ni necesariamente porque ya hayan sido debidamente atendidas o resueltas, sino porque lo que requieren o exigen son también garantías y facilidades para contar con representación en los órganos de gobierno colegiados, como asambleas legislativas y concejos, en los que se discutan y tomen decisiones sobre asuntos de interés público en los que puedan expresar su voz y promover sus intereses. En este sentido, la situación de las mujeres y de los pueblos originarios y afrodescendientes se trata con cierto detalle en algunas de las secciones siguientes.

En relación con el voto en el extranjero, cabe destacar no sólo que a lo largo del nuevo siglo se ha ampliado de cinco a dieciséis el número de países de la región (salvo Nicaragua y Uruguay), que lo reconocen e instrumentan, lo que la convierte en la que tiene el mayor porcentaje de registros positivos en el mundo. También, que en tres países de la región se ha reconocido el derecho de la diáspora a contar con representación en la legislatura nacional: en Colombia, dos escaños en la Cámara Baja, en Ecuador, seis en la Asamblea Nacional y en República Dominicana, siete en la Cámara Baja<sup>5</sup>.

En el caso de las personas jóvenes, no deja de ser preocupante que más allá de prédicas y programas destinados a fomentar su formación ciudadana y participación electoral o que algunos países hayan reducido la edad para votar o para aspirar a cargos electivos, sólo haya un país en la región, República Dominicana, que ha adoptado, y muy recientemente, medidas legales para promover su representación en las legislaturas nacionales. En La Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos no. 3-18 se exige a todas las agrupaciones políticas incluir un 10% de personas jóvenes de hasta 35 años en sus candidaturas a nivel nacional. Ningún otro país ha adoptado dispositivo legal alguno ni para promover la postulación de jóvenes a cargos electivos de carácter nacional, ni para garantizar su representación en los congresos o asambleas nacionales.

Es deseable que esta situación se modifique a partir de la iniciativa dominicana. Es en los órganos colegiados de carácter deliberativo y legislativo donde la presencia, representación y participación de las personas jóvenes puede gravitar de manera más significativa y duradera en procesos de toma de decisión sobre asuntos que demandan visiones y propuestas más frescas y creativas que, en muchos casos, nadie puede estar en

---

5 Aunque no incluye los cambios más recientes en la región, el estudio comparado sobre el voto en el extranjero en América Latina publicado por el INE y el PNUD en 2016, muestra un panorama más amplio y detallado sobre los dispositivos adoptados en la región. Está disponible en [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/04/Votoex\\_AL.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/04/Votoex_AL.pdf). A su vez, IDEA Internacional tiene una base de datos con información actualizada sobre la regulación del voto en el extranjero a nivel mundial: [https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad\\_](https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad_)

mejores condiciones potenciales de aportar que ellas. No deja de ser una paradoja que, a pesar de esa carencia de dispositivos legales de carácter nacional, de acuerdo con los resultados de un estudio de la Unión Interparlamentaria Internacional de 2018, cuatro países de la región figuren entre los veinte con un mayor porcentaje de jóvenes menores de 30 años en su cámara baja o asamblea nacional: Venezuela, México, Ecuador y Chile<sup>6</sup>.

Por supuesto, la notable diversidad y heterogeneidad de intereses que caracteriza hoy en día a las sociedades también se manifiesta en la creación de nuevas formaciones sociales con expectativas o exigencias de encontrar acomodo y tener expresión en el escenario político. Esa pluralidad de intereses, en las que se reflejan también dinámicas de fragmentación social, y la rigidez de las estructuras partidistas convencionales para abrirles espacios de expresión y cauce político, ayudan a explicar, en alguna medida, tanto la proliferación de agrupaciones que buscan acomodo en el escenario político, como la tan traída y llevada tesis sobre la crisis de representatividad, credibilidad y confianza de los partidos políticos.

De ese reformateo —desgajamiento en algunos casos— de los tradicionales sistemas de partidos políticos que ya se percibía en muchos países con el cambio de siglo, y de la emergencia de novedosas formas de asociación que buscan tener representación política, también ofrecen pleno testimonio las dos primeras décadas del nuevo siglo. Se abren nuevos o mayores espacios para la presencia en las urnas de esas diversas formas que, desde luego, no excluyen y más bien dan aliento a liderazgos personalísimos, tanto de viejos cuadros partidistas como de presuntos “outsiders”, al amparo de un tan rentable y con frecuencia bien calculado discurso “antipolítico”. Bajo esta lógica se inscribe la figura de las candidaturas independientes, cuyo reconocimiento se ha expandido notablemente en la región, cubriendo ya en casi la mitad de los países todos los cargos de elección.

Escudriñando desde otros ángulos, el abordaje que se le ha dado a exigencias, expectativas o intereses de inclusión, participación y representación político-electoral, también conecta con alternaciones e innovaciones en la configuración de los sistemas electorales, entendidos en su más rigurosa acepción, así como con un creciente reconocimiento y regulación de diversos instrumentos de lo que se denomina democracia directa, como plebiscitos, referendos y revocatorias de mandato<sup>7</sup>.

---

6 La Unión Interparlamentaria realiza periódicamente estudios y mediciones sobre la participación política de las personas jóvenes, que se pueden consultar en su portal. La liga al estudio más reciente, de 2018, es: <https://www.ipu.org/our-impact/youth-empowerment/data-youth-participation>.

7 Ver: Lissidini et al. (2009), que ofrece una muy buena introducción y panorama sobre el tema. También, como complemento se puede consultar la Base de Datos de IDEA Internacional, donde se actualiza periódicamente la información por país (<https://www.idea.int/data-tools/data/direct-democracy>).

En cuanto a las tendencias relacionadas con la configuración de los sistemas electorales, destaca, en primer término, la relativa a la reelección presidencial. Dentro del universo de las teorías, los principios y las prácticas democráticas, la figura de la reelección es una de las más polémicas, pues logra aglutinar bandos nutridos tanto en su defensa, como en su cuestionamiento<sup>8</sup>. Son varios los nudos problemáticos y los flancos de discusión que provoca su abordaje. Aquí vale la pena citar al menos tres. Uno, especialmente relevante en el caso de la reelección a cargos ejecutivos unipersonales, es el que tiene que ver con las condiciones de la competencia y las ventajas que representa para las personas que buscan la reelección frente a sus contrincantes, sobre todo a lo largo del periodo de campaña. Este asunto se conecta de manera directa y casi en automático, con el del potencial uso (y abuso), de los recursos públicos para fines electorales. Otro es el referente a su colisión o, al menos a las tensiones o dilemas que su adopción o ejercicio puede provocar para introducir o hacer cumplir otras normas o cometidos democráticos, como las cuotas o, más aún, la paridad de género. El tercero, que provoca particular inquietud en el contexto de las sociedades latinoamericanas, es el relativo al aliento que puede brindar a las tradiciones y vocaciones concentradoras y centralizadoras del poder en manos de la figura presidencial.

En tiempos recientes, buena parte de los países de la región han flexibilizado sus dispositivos reeleccionistas al punto que hoy en día sólo se mantiene una prohibición categórica en cuatro de ellos (Guatemala, México, Panamá y Paraguay), pequeña lista a la que hay que agregar a Colombia, bajo el entendido que este país llegó a permitir la para un período adicional, pero volvió a prohibirla en 2015. En los otros catorce se acepta bajo distintas modalidades, en varios se exige que medien uno o dos periodos para que resulte procedente, en otros puede ser consecutiva, pero limitada a un periodo adicional. En tres casos (Ecuador, Nicaragua y Venezuela), se ha llegado al extremo de permitir la de manera ilimitada. A propósito de los ajustes relativos a la posibilidad de reelección, es muy importante dejar anotada al menos otra tendencia reciente en la región que no está exenta de controversia, la adopción o modificación de reglas como resultado de sentencias emitidas no por los tribunales electorales, que tienen esa potestad, sino por fallos de tribunales supremos de justicia o salas constitucionales que, sostienen sus críticos, exceden el marco de sus atribuciones. El aval para la reelección presidencial llegó por esas vías en Costa Rica, en 2004 (después de dos periodos intermedios, antes estaba prohibida), y en Nicaragua, en 2009 (el fallo de entonces la permitió para un

---

8 Para profundizar en los principales temas del debate, ver: Penfold, M. et al., 2014; Aquino, 2012; Thompson, 2012; Nohlen, 2019.

período consecutivo, pero ya una reforma constitucional de 2014 la consagró de manera indefinida)<sup>9</sup>.

No se quiere dejar pasar la oportunidad de hacer una breve mención aquí al denominado Estatuto de la Oposición, adoptado por Colombia en 2018, porque contiene un conjunto de medidas que resultan totalmente innovadoras en la región en términos de los derechos que se reconocen a las fuerzas que se declaren opositoras al gobierno en sus distintas esferas territoriales, inmediatamente después de su integración<sup>10</sup>. Sus alcances trascienden por mucho lo electoral y sus implicaciones merecen ser analizadas con detalle. Ahora sólo cabe destacar de entre sus innovaciones la referida a la posibilidad que le brinda a la candidatura que haya obtenido el segundo lugar en la votación emitida para ocupar un cargo ejecutivo unipersonal en los distintos niveles de gobierno, de tener garantizado, si lo desea, un escaño en el órgano colegiado correspondiente. De esta forma, por ejemplo, la candidatura que haya ocupado el segundo lugar en la elección presidencial tendría derecho a un escaño en el Senado, y la que lo haya hecho en la contienda por una gubernatura, lo tendría a un escaño en la asamblea legislativa departamental.

Otra vertiente en la que se expresan y tienen importantes implicaciones tanto la afirmación de la vía electoral como la única permisible y legítima para el acceso al poder político y la formación de gobiernos, como la creciente e intensa competencia electoral, es la relativa al surgimiento, arraigo y refinamiento de nuevas estrategias e instrumentos orientados a captar el voto ciudadano. Casi por definición, esas estrategias e instrumentos tienen su campo natural de manifestación en las campañas electorales, aunque no se limitan a ellas.

En efecto, aunque en el cambio de siglo ya se percibían indicios, no hay duda que en los últimos años las coordenadas bajo las que se escenifican el grueso de las campañas electorales, sobre todo las que tienen que ver con cargos ejecutivos unipersonales, exhiben cambios extraordinarios. Estrategias extrapoladas del mundo de la publicidad comercial (*marketing* político), asesorías en imagen y manejo de medios, confección de propuestas y mensajes a partir de los resultados de encuestas, sobre todo las derivadas de grupos de enfoque, uso intensivo de las múltiples ventanas de exposición que ofrecen los medios de comunicación convencionales y campañas de contraste que con frecuencia terminan siendo negativas o negras para marcar diferencias o exhibir falencias de los adversarios,

---

9 Para una serie de reflexiones muy interesantes y recientes sobre las vías que se han seguido para permitir la reelección presidencial en América Latina, ver Orias, 2020.

10 En el portal de la Misión de Observación Electoral de Colombia hay una sección de información y análisis muy completa sobre lo concerniente al Estatuto de la Oposición (<https://moe.org.co/estatuto-de-oposicion/>).

han terminado por aclimatarse, en mayor o menor medida, como componentes esenciales para la búsqueda del voto o, por lo menos, para minar los esfuerzos de los adversarios.

La tónica dominante en muchas partes de la región es el de campañas altamente personalizadas, en las que es clave que las candidaturas sean fácilmente reconocidas, se vuelvan populares y, siempre que sea posible, se contrasten favorablemente con sus oponentes, así sea mediante “campañas negativas”. Alentadas desde el mundo de las industrias dedicadas o relacionadas con la imagen, la publicidad y las encuestas, se han aclimatado tesis que predicen que la presencia y proyección mediática y la disponibilidad de vastos recursos financieros para fines de organización y logística, pueden ser determinantes para las expectativas de éxito. Desde luego, no existe evidencia concluyente que pruebe la validez de estas tesis, no sólo porque siempre habrá ejemplos que indiquen lo contrario, sino porque es poco riguroso atribuir el éxito electoral a una o dos causas, por persuasivas que parezcan.

En todo caso, hay que admitir que se trata de tesis o aseveraciones muy difundidas, que plantean varios nudos problemáticos a propósito de la regulación de la competencia electoral, entre los que revisten especial importancia los relativos a las condiciones y garantías de equidad bajo las que se desarrollan las campañas electorales. El abordaje de estos problemas más temprano que tarde se enfrenta con expectativas y exigencias relacionadas con la regulación y el control del financiamiento de partidos políticos y campañas, así como del acceso y uso de los medios de comunicación para fines electorales. En dos de las secciones subsecuentes se van a ilustrar un poco el panorama y las tendencias que muestra la región sobre estos dos tópicos, en lo particular.

Como es fácil suponer, el grueso de los avances, ajustes o innovaciones que se han consignado a propósito de la organización y la competencia electoral en la región a lo largo de las últimas décadas, han implicado, como regla general, reformas de mayor o menor calado al marco jurídico que rige los procesos electorales. Lo que se quiere enfatizar con ese señalamiento no es, en absoluto, que las creaciones o modificaciones previas hayan carecido de esa factura. Es el hecho que estamos en presencia de una ampliación del marco regulatorio que no tiene precedente, ni por su extensión ni por su grado de elaboración, de sofisticación, incluso. Esa densidad y sofisticación (que no son sinónimos precisamente ni de coherencia, ni de armonía), se explican en buena medida por la confluencia entre las pulsiones y exigencias regulatorias y los problemas de desconfianza entre los propios contrincantes.

Independientemente de las causas que la originen o de los factores que intervengan en su configuración, esa densidad regulatoria ha comportado consecuencias importantes. Una de ellas tiene que ver con las funciones e, incluso, la conformación de los organismos depositarios de la autoridad electoral. Aunque en la región se han conformado y operado

distintos modelos de organización electoral, incluidos algunos de los pioneros en el mundo en asumir de origen funciones jurisdiccionales, el fin de siglo cerró con una imagen que, grosso modo, asociaba a América Latina con el modelo de organismos permanentes, especializados e independientes (si no siempre orgánicamente, al menos en sus procesos de toma de decisión).

La expansión y densidad del campo regulatorio, en especial las asociadas con las campañas electorales y las condiciones de la competencia<sup>11</sup>, han propiciado el endose de un mayor rango de atribuciones de los organismos electorales, muchas de las cuales trascienden la simple esfera de la organización y gestión administrativa de los procesos electorales (y cada vez más de los mecanismos de democracia directa), y se trasladan al plano arbitral. Esta mutación es notable en el caso de los modelos duales, en que estaban más o menos delimitadas y separadas orgánicamente las funciones administrativas y las jurisdiccionales, y la autoridad administrativa no tenía mayores responsabilidades o enfrentaba mayores exigencias en el plano contencioso. La función arbitral, sobre todo en el marco de sistemas plurales y contiendas competidas, tiende a propiciar roces y conflictos entre la autoridad electoral y los contendientes que, a quererlo o no y más si median intereses políticos, cálculos pragmáticos y reflectores, pueden (o buscan deliberadamente), minar la confianza pública de la autoridad electoral.

El riesgo es mayor si se toma en cuenta que la expansión de facultades de la autoridad, en un marco competitivo y a propósito de las atribuciones arbitrales, puede afectar intereses de poderosos sujetos interesados en el resultado de la competencia — gobiernos, partidos políticos, medios de comunicación. Las virtudes de la independencia en la gestión, pero sobre todo en el ejercicio de funciones arbitrales (peor si se tienen efectivas capacidades de sanción), pueden resultar inadmisibles o poco encomiables en el universo de los cálculos e intereses políticos. No por nada se advierten en tiempos recientes empeños, algunos sutiles, otros menos, por reducir los márgenes de independencia de los organismos electorales.

En este orden de ideas, pero en un sentido más orientado a atender de mejor forma la competitividad y litigiosidad de las elecciones, también es perceptible en la región la tendencia a diferenciar y separar orgánicamente las funciones administrativas y las jurisdiccionales. Una vía ha sido la de separar modelos integrados o unificados y crear instancias especializadas para cada una de ellas (como en los casos de Ecuador, Honduras o República Dominicana); la otra, la de crear estructuras y procedimientos

---

11 Para una visión panorámica sobre la naturaleza de las regulaciones que se están imponiendo a las campañas electorales, ver INE y PNUD, 2014.

internos dentro de modelos unificados para crear instancias especializadas que cumplan con los principios de doble instancia y debido proceso para impugnar decisiones de la autoridad electoral (como en Costa Rica y Panamá).

Por último, no se puede dejar de mencionar a propósito no sólo de la expansión de las atribuciones de los organismos electorales, sino del efectivo ejercicio de todas ellas, que el elemento de autonomía presupuestal es clave. En ese sentido, los riesgos no sólo tienen que ver con limitaciones legales o discrecionales a esa capacidad, sino con el hecho de que la expansión de atribuciones no venga respaldada con las consecuentes previsiones o asignaciones presupuestales, vía no menos nociva, y quizá más efectiva, para minar su desempeño, su autonomía, su confianza o todo eso a la vez. Por la importancia del tema, también se le dedica una pequeña sección en este trabajo.

---

### **3. Inclusión y representación política**

Pasamos ahora a referir brevemente algunos aspectos muy puntuales del panorama que presentan, en términos de inclusión y representación política, tres de los grupos sociales a los que se ha hecho referencia previamente. El de las mujeres, en cuyo caso si bien han surgido nuevos problemas serios, hay avances perceptibles, el de las comunidades originarias, donde prevalecen claroscuros, y el de las personas afrodescendientes, donde es muy poco lo que se puede reportar.

---

#### **a. Mujeres**

En términos de la reivindicación, reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos político-electorales, es probable que ningún otro trayecto resulte más largo, complejo y sinuoso que el de las mujeres, tanto a escala global como en la región. El trayecto se refiere a la historia de las democracias contemporáneas, pero parte de una monumental deuda histórica con hondas y profundas raíces de opresión e injusticia que, por supuesto, trascienden el estricto plano político-electoral y que sólo muy recientemente se han empezado a atender, entender y tratar de afrontar a cabalidad. Además, es claro que, en el caso de las mujeres, las condiciones de opresión e injusticia se agravan si se consideran otros factores, como su pertenencia a grupos vulnerables, marginados o discriminados. De ahí que muchas de las políticas, programas o iniciativas orientadas al empoderamiento

de las mujeres, por una parte, enfaticen la vertiente de inclusión y participación política y, por la otra, privilegien el trabajo con mujeres en mayores condiciones de vulnerabilidad.

Reconociendo esas especificidades, se puede postular, en un plano general y formal, que las exigencias y expectativas mínimas de inclusión política de las mujeres están garantizadas y suelen ser atendidas de manera más o menos extendida, sobre todo en lo que respecta al reconocimiento y facilidades para el ejercicio del derecho al sufragio. Por ello, la atención se puede centrar en los dispositivos legales y las acciones orientadas a privilegiar su representación política y, como necesario precedente, las que promueven o facilitan su derecho a postularse a cargos de elección popular<sup>12</sup>. En este sentido, es importante hacer notar que una vez superados los obstáculos para reconocer y garantizar el derecho al voto activo de las mujeres, proceso que ha diferido significativamente de un país a otro, la trayectoria seguida para promover su participación y representación política ha estado basada, en buena medida, en experiencias de ensayo y error, es decir, se han tenido que ir tomando medidas progresivas, más sólidas, que se nutren de las limitaciones e insuficiencias precedentes.

Este último periplo no ha dejado de estar plagado de obstáculos, pero se ha movido en un contexto de gran exigencia y, sobre todo en los últimos tiempos, de gran capacidad de movilización, que en varios países de la región ha permitido avances notables en menos de tres décadas. Este trayecto se inicia, en términos generales, durante la década de 1990 con el advenimiento de acciones afirmativas en su más frágil acepción: las cuotas voluntarias, es decir, sin que medie carácter vinculante alguno. Más temprano que tarde se ha terminado por reconocer el bajo nivel de cumplimiento y la muy reducida efectividad de ese tipo de disposiciones para cumplir con su cometido.

Ante pruebas manifiestas de falta de interés o de voluntad política para cumplir ese tipo de disposiciones, la legislación de algunos países empezó a escalar con cierta celeridad al nivel siguiente: dotar a las disposiciones de fuerza vinculante, imponiendo a las organizaciones políticas contenientes la obligación de incluir en sus listas de candidaturas un porcentaje mínimo de mujeres. Un problema común con este tipo de disposiciones ha sido —y en algunos casos lo sigue siendo— que, al no fijar parámetros para su aplicación, propicia la aparición de maniobras que terminaban por anular sus intenciones. Se cumplía la letra, pero no su objetivo. Se incluía a mujeres en las listas, pero en posiciones o en demarcaciones electorales en la que era muy difícil su acceso a

---

12 Ver Llanos (2013), que, si bien se centra en los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica, ofrece un panorama integral sobre la evolución de las acciones afirmativas de género en la región. En la Base de Datos de IDEA Internacional sobre cuotas de género en el mundo, se puede consultar información actualizada (<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>).

cargos electivos. En efecto, las candidaturas de mujeres quedaban confinadas a posiciones o lugares en los que terminaban jugando un papel más bien simbólico, en las que sus posibilidades de acceder a un escaño u obtener un triunfo eran escasas.

Frente a ese nuevo escenario, ante manifestaciones flagrantes de tales maniobras, pronto se empezaron a impulsar en la región nuevas disposiciones de carácter vinculante, pero que ahora demandaban, por un lado, colocar las candidaturas de mujeres en posiciones dentro de las listas que efectivamente les concedieran oportunidades de obtener escaños y, por ende, representación política, y, por el otro, proveerles de recursos y herramientas que les permitieran competir en condiciones menos desventajosas. Para cumplir con el primer cometido, las cuotas de género ya no son sólo vinculantes, sino que ahora incluyen parámetros de exigencia para que su posición en las listas no quede al libre albedrío o la buena voluntad de las dirigencias partidistas. Para fines del segundo cometido se recurre al empleo de diversos mecanismos legales orientados a fomentar o incentivar las actividades partidistas que promueven la participación y el liderazgo político de las mujeres, incluyendo garantías para competir en condiciones mínimas de equidad en las campañas electorales.

El desarrollo más reciente dentro de los dispositivos legales y las líneas de acción encaminadas a promover la participación y el liderazgo político de las mujeres tiene como referente y paradigma la noción, las políticas y garantías de paridad de género. En el plano estrictamente político-electoral, ese concepto se ha traducido en disposiciones legales que apuntan a equilibrar o igualar al máximo posible no sólo las oportunidades reales de contender por cargos de elección popular sino, además, su efectiva inserción en las instancias de representación política, en especial las de carácter colegiado (asambleas legislativas y concejos), en los distintos niveles de gobierno.

La línea de progresión que se ha bosquejado no ha seguido, ni sigue necesariamente, una lógica secuencial u homogénea en los diferentes países de la región. Como se puede apreciar en el cuadro comparativo, Anexo 1, son ocho los países de la región (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela), que han adoptado dispositivos legales basados en el principio de paridad de género para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular, lo que de manera concomitante ha permitido generar un alto grado de equidad en la integración de las instancias de representación política, particularmente en las de carácter colegiado. Panamá lo contempla, pero sólo para las elecciones internas o primarias de las organizaciones políticas.

A Ecuador le corresponde un doble mérito: el de ser el primer país en la región en adoptar una ley de cuotas, en 2000, que expresamente reivindicaba y apuntaba hacia un objetivo de equidad de género, pero sobre todo el de haber sido el primero en elevar a nivel constitucional el concepto de paridad de género, con el nuevo texto que se promulgó

en 2008, y de interpretarlo en un sentido amplio que comprende tanto las candidaturas a cargos de elección popular, como la integración de diversas instancias colegiadas de carácter público con funciones directivas, ejecutivas y de control.

En 2009, Bolivia también promulgó un nuevo texto constitucional en el que, si bien no consagró expresamente el principio de paridad, si refiere el de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, que servirá de base para que en el desarrollo legislativo consecuente, iniciado y aplicado ese mismo año, se exprese en términos de paridad y secuencia alternada, primero para instancias colegiadas, pero poco después también para cargos unipersonales. Por cierto, ya en 2004 Bolivia había adoptado una legislación para regular la organización de las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en la que exigía que al menos la mitad de las candidaturas para cargos de elección fueran para mujeres y se presentarán de manera secuencial y alterna. A pesar de ello, fue una de las primeras en lanzar señales de alerta sobre el tipo de maniobras que se podían ensayar para desvirtuar e incumplir su objetivo de promover una mayor representación de las mujeres. Ahí se documentaron las primeras prácticas poco encomiables, como la de alterar los nombres de candidatos varones como si fueran nombres de mujer o la presentación de candidatas que una vez electas renunciarían a sus cargos para cederlos a sus suplentes varones, incluso con cartas de renuncia que se les exigían firmar antes de la elección. Estas maniobras después se reproducirían y hasta sofisticarían en otros países, obligaron a adoptar normas e idear mecanismos más efectivos para inhibirlas y desterrarlas.

También en 2009, aunque sin rango constitucional, Costa Rica incorporó en su marco legal el principio de paridad secuencial y alternada con carácter vinculante y aplicable a las listas de candidaturas a todos los órganos de representación colegiados, en los distintos niveles de gobierno. En este caso, el mandato formó parte de un proyecto de reforma a la legislación electoral iniciado por el Tribunal Supremo de Elecciones, en ejercicio de sus atribuciones, y que resulta aplicable tanto en la postulación de candidaturas, como en la integración de las dirigencias de los partidos políticos. Con las reservas del caso, por su muy peculiar trayectoria político-electoral de los últimos tiempos, Nicaragua fue el siguiente país en incorporar a su marco legal, en 2012, regulaciones vinculantes relativas a la paridad de género.

En 1996, México introdujo por vez primera cuotas vinculantes en su marco jurídico. Pero fue hasta 2014, como parte de una amplia reforma electoral, que consagró a nivel constitucional el principio de paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas para integrar tanto las dos cámaras del Congreso de la Unión, como los congresos unicamerales de las 32 entidades federativas. Por las características de los sistemas electorales que se emplean en México para integrar los congresos federal y locales —sistemas mixtos

en los que un componente es mayoritario (escaños unipersonales elegidos por mayoría simple) y el otro de representación proporcional por listas—, nuevamente las autoridades electorales han adoptado medidas para asegurar no sólo que el principio de paridad se observe tanto en las listas de representación de manera secuencial y alterna entre géneros (paridad horizontal), como en las fórmulas de candidaturas para escaños de mayoría (paridad vertical), sino además que en la postulación de candidaturas a estos últimos escaños, los partidos no releguen a las mujeres a los distritos donde tengan menor fuerza electoral.

En Honduras se aprobó en 2014 una reforma a la ley que elevó al 40% la cuota de mujeres en las candidaturas a cargos de elección popular (así como en las nóminas de candidatos a cargos de autoridad y en los órganos de dirección de los partidos), pero que además ordenó que a partir del período electoral de 2016 se aplicará el principio de paridad (50% de mujeres y 50% de hombres).

Argentina fue el país pionero en introducir y aplicar cuotas de género vinculantes en la región, lo hizo en 1991, pero fue hasta 2019 que reglamentó y aplicó una ley de paridad de género para fines de representación política aprobada en 2017, con lo cual se convierte en la nación más reciente en sumarse a esta categoría. La ley es de carácter federal y consagra el principio de paridad de género de manera secuencial y alternada en las listas de candidaturas al Congreso Nacional.

El caso de Venezuela es *sui generis*, porque en rigor no existe una normativa en el marco constitucional o legal que consagre y defina expresamente el principio de paridad de género para efectos político-electorales. Ha sido la autoridad electoral, el Consejo Nacional Electoral, la que en ejercicio de sus atribuciones reglamentarias ha adoptado disposiciones de este tipo.

En los otros ocho países, lo que se ordena legalmente es la aplicación de cuotas de género en la postulación de candidaturas. El rango oscila entre el 40% que fijan Chile, desde 2015, y Perú, desde 2019, hasta el 20% de Paraguay que, como en el caso de Panamá, tiene efectos muy limitados porque sólo se exige para los procesos internos de selección de candidaturas. Al final del elenco aparece Guatemala, único país de la región donde a la fecha no se ha adoptado ningún tipo de acción afirmativa de género.

Por último, conviene destacar que algunos países cuentan con medidas o estímulos adicionales para promover la participación política de las mujeres y/o reforzar sus acciones afirmativas. En Chile está previsto en la ley que para las elecciones legislativas nacionales que se celebren hasta 2029, los partidos políticos recibirán un monto adicional de subsidio público directo por cada una de sus candidatas que haya resultado electa a una diputación o senaduría y, a su vez, las candidatas que contiendan por esos cargos recibirán un reembolso adicional por cada voto obtenido. En Colombia, un 5% del

financiamiento público anual se distribuye entre los partidos y movimientos políticos en función del número de candidatas que hayan resultado elegidas. Tanto en Bolivia como en Brasil lo que se garantiza es que las candidaturas femeninas tengan garantía de acceso a las franjas de publicidad gratuita en radio y televisión durante los periodos de campaña. Por último, en Argentina, Brasil, México y Panamá, se dispone en que los partidos políticos destinen un porcentaje mínimo del financiamiento ordinario que reciben a labores de capacitación política de las mujeres.

---

## **b. Pueblos originarios o comunidades indígenas**

El concepto de pueblos “originarios” ha ido adquiriendo carta de naturalización en el continente, pero sobre todo en los países de América Latina, para hacer referencia a las comunidades descendientes de culturas precolombinas, es decir, a las existentes antes de la llegada y conquista europea (de españoles, portugueses e ingleses, predominantemente), los cuales a pesar de todos los procesos de dominación, marginación y discriminación que han padecido, conservan parte de sus características socioculturales y, por suerte aún en muchos casos, su propia lengua. Casi por definición y más allá del porcentaje de la población nacional que representen, se distinguen de la población mayoritaria y dominante de las sociedades americanas por esos atributos, pero también por otros de carácter físico (racial) y simbólico (cosmovisión).

En una aceptación más amplia, pero no menos literal de pueblos o comunidades, naciones incluso, existentes antes de la llegada y dominio de conquistadores europeos a partir de las épocas del Renacimiento y la Ilustración, el término podría extenderse y aplicarse con facilidad en casi toda África y Oceanía y muy buena parte de Asia. En todo caso y más allá de la pertinencia de ciertas analogías, no deja de ser paradójico que en el grueso de las sociedades americanas, los pueblos originarios no sólo sigan padeciendo condiciones de exclusión y marginación, sino que además y, a diferencia de lo que ocurrió casi en todas las otras regiones y latitudes, los procesos de independencia o liberación no hayan representado ni el respeto de sus tradiciones, ni la restitución de sus derechos, ni estatutos formales de igualdad, ni mucho menos roles políticos dominantes.

Desde una perspectiva global y al margen —o en refuerzo— de avances en algunas regiones y países, parte de esa problemática de los pueblos originarios ha sido reconocida y ha empezado a modificarse en las últimas décadas, así sea de manera lenta y en muchos casos más bien simbólica. El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989, que consagra su derecho a la libre autodeterminación, pero sobre todo los compromisos derivados de la Declaración

de la ONU sobre Derechos Indígenas de 2007 marcan un importante punto de inflexión en esa dirección. Sobre esa base, detonan o se acentúan en América Latina una gran cantidad de reformas constitucionales y legales, de iniciativas y programas orientados a reconocer y garantizar derechos en varias dimensiones, incluyendo la de la inclusión y la participación política.

En términos de la inclusión electoral de estas comunidades se puede empezar por argumentar que el grueso de los organismos electorales de la región no sólo cuenta con una cobertura que les permite llevar a cabo el registro del electorado a lo largo y ancho de su territorio, sino que además suelen operar dispositivos o programas que permiten atender de manera permanente o a través de acciones focalizadas (brigadas o unidades móviles, por ejemplo), al grueso de las personas adscritas a comunidades marginadas o aisladas, tanto en un sentido geográfico como socioeconómico, categoría dentro de la que suelen estar comprendidos los pueblos originarios o las comunidades indígenas. La cobertura, intensidad o efectividad de esas campañas puede variar de una jurisdicción a otra en función de los recursos o capacidades disponibles, pero las muestras de interés institucional son generalizadas.

En algunos países, como Colombia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela, son perceptibles los esfuerzos por facilitar el registro de personas o comunidades de pueblos originarios. En Colombia, la autoridad electoral pone en práctica operativos especiales de identificación y cedulaación para pueblos originarios en zonas de difícil acceso. En Venezuela, las propias comunidades pueden solicitar la instalación de centros de cedulaación o actualización en sus demarcaciones. Costa Rica y Ecuador ponen incluso al alcance de éstos, grupos operativos de cedulaación a domicilio.

En lo que respecta a los mecanismos para promover su participación política, se aprecian dos modalidades diferentes. Una tiene que ver con las tradiciones comunitarias de los pueblos originarios que articulan los principios de participación electoral y representación política y se expresan en el reconocimiento de sus propios métodos para la selección y renovación de sus autoridades, invariablemente de carácter local o comunitario, o bien para tener representación en asambleas legislativas. Bolivia y México son dos casos especialmente representativos del reconocimiento, a nivel constitucional, de un conjunto de derechos a los pueblos originarios, entre los que figuran el del respeto a sus métodos o mecanismos tradicionales (comunitarios) para elegir a sus autoridades a nivel local e, incluso, en el caso de Bolivia, a las personas que los pueden llegar a representar en asambleas departamentales.

La segunda se refiere a mecanismos convencionales de participación en la competencia por acceder a cargos de elección popular. Bajo esta segunda modalidad se consideran, por una parte, las garantías o facilidades que tienen los pueblos originarios para conformar

sus propias fuerzas o agrupaciones políticas y contender a través de ellas por cargos electivos y, por el otro, las que pueden tener para hacerlo a través de cualquier otro partido u organización política. En este sentido, en la mayoría de los países de la región la legislación admite, de manera expresa o tácita, la posibilidad de que contiendan en procesos electorales a nivel nacional o subnacional formaciones políticas con clara filiación u orientación adscrita a o relacionada con causas o intereses de pueblos o comunidades originarias. Por los principios consagrados en sus novedosos textos constitucionales, Bolivia y Ecuador, vuelven a ser ejemplos representativos de esta dinámica, pero también los hay en otros países de la región, como Guatemala, Nicaragua o Venezuela.

Por último, cabe hacer mención a los casos en que el reconocimiento de los derechos de estos pueblos llega a punto de garantizar su representación política vía escaños reservados. Formal y expresamente esto ocurre, bajo distintos términos, pero para efectos de la integración de órganos legislativos nacionales, en cuatro países: Bolivia, Colombia, México y Venezuela.

En el caso boliviano, acompasado y derivado en muy buena medida de lo dispuesto en el texto constitucional de 2009 y en la legislación electoral consecuente, se prescribe la delimitación de siete circunscripciones especiales dentro del territorio nacional para la representación de esos pueblos y comunidades, repartidas entre los nueve departamentos que conforman el país, de acuerdo con la distribución y peso territorial de las personas integrantes de esos pueblos. El criterio o mecanismo de distribución y delimitación de esos siete distritos puede revisarse y ajustarse periódicamente.

Colombia tiene el mérito de ser el país pionero en la región en la adopción de la figura de escaños reservados (texto constitucional de 1991) y, además, de preverla para la integración de ambas cámaras de su Congreso. De esta forma, a las comunidades indígenas se les asigna uno de los cinco escaños que comprende una circunscripción especial para formar parte de la Cámara de Representantes, en tanto que para efectos de integración del Senado le corresponden los dos escaños que comprende también una circunscripción especial nacional. Para efectos de la integración de la Cámara de Representantes se dispone la creación de una circunscripción especial con cinco escaños reservados.

El de México es un caso *sui generis* porque formalmente no se encuentra encuadrada dentro del marco jurídico ninguna disposición expresa sobre la reserva de escaños para garantizar la representación política de ningún sector o colectivo, en especial en el Congreso de la Unión. Ha sido a través de acuerdos aprobados y de resoluciones emitidas por las autoridades electorales a lo largo de varios años que, finalmente en 2017 y para efectos de las elecciones para renovar los 500 escaños de la Cámara de Diputados que se verificaron en 2018, se determinó que en 13 de los 300 distritos en que se divide

el país para elegir escaños de mayoría, en los que hubiera mayoría indígena sólo se pudieran postular candidaturas de representantes de sus pueblos y comunidades. De esta forma quedó garantizado que al menos en esos 13 distritos unipersonales se eligieran representantes de las comunidades indígenas.

Por último, en Venezuela el texto constitucional promulgado dispone que las comunidades indígenas cuenten con tres representantes en la Asamblea Nacional. Para estos efectos se crean tres circunscripciones territoriales (una occidental, una oriental y una del sur), en las que se agrupan las zonas con mayor presencia de esas comunidades.

---

### **c. Comunidades afrodescendientes**

Lamentablemente, en este frente no hay prácticamente nada nuevo que reportar. No deja de ser otra gran paradoja que, prácticamente hasta la actualidad y salvo casos muy específicos y más bien simbólicos, la condición de las personas afrodescendientes, no muy distinta y a veces más dramática que la de los pueblos originarios, haya sido prácticamente ignorada en la región, al menos en el plano de empeños o iniciativas focalizadas de inclusión y participación electoral y de representación política. Para muestra un botón: en el informe sobre la situación de las personas afrodescendientes en América Latina (CEPAL, 2017) no se incluye ninguna sección o pasaje dedicado a la situación de sus derechos políticos, muy probablemente porque no hay tela de donde cortar unos retazos siquiera. Apenas se llega a incluir una somera referencia a organizaciones y movimientos nacionales afrodescendientes.

Una más. En el portal actual del PNUD para América Latina y el Caribe hay una sección dedicada a la participación política y la inclusión en la que figura una sección dedicada a los afrodescendientes (2020), esto es parte de lo que hay se señala:

Pese al hecho de que alrededor de uno de cada tres habitantes de América Latina es afrodescendiente y que los marcos jurídicos internacionales y nacionales protegen los derechos humanos, esta población sigue marginada y afronta graves obstáculos en el ejercicio de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales [...] La baja representación y participación tanto de hombres como de mujeres afrodescendientes en política demuestra las barreras evidentes para llegar a las estructuras

de poder político y desempeñar un rol activo en el diseño de políticas públicas que reduzcan la discriminación<sup>13</sup>.

Para no dejar el casillero en blanco, cabe recordar que, más allá del hecho de que estas comunidades queden comprendidas o sean atendidas por los dispositivos genéricos para promover la inclusión o la participación electoral de grupos vulnerables o marginados que se operan en todos los países de la región, Colombia es el único que cuenta con un dispositivo para asegurar su representación política. De los cinco escaños que comprende la circunscripción especial para integrar la Cámara de Representantes a la que recién se ha hecho referencia, dos corresponden a las comunidades afrodescendientes.

Por otra parte, se puede mencionar que con el texto constitucional promulgado en 2008, Ecuador fue el primer país en reconocer el concepto de democracia comunitaria como uno de los soportes fundamentales de lo que concibe como interculturalidad y plurinacionalidad de su Estado, lo que implica respetar, conservar, incluir y promover, entre otras cosas, las prácticas culturales y formas de relacionamiento político de los pueblos y nacionalidades no sólo indígenas, sino además afroecuatorianas y montubias (personas campesinas del litoral). Pese a ello, el concepto aún no ha sido desarrollado a nivel normativo o reglamentario, ni en sus formas ni en sus contenidos.

---

#### **4. Condiciones de la competencia**

Como se ha señalado, la centralidad de los procesos electorales para la conquista, renovación o preservación del poder político y la enconada disputa por las simpatías o preferencias del electorado recurriendo a novedosas estrategias e instrumentos de campaña, ya empezaba a plantear desde fines del siglo pasado varios nudos problemáticos e inquietudes que tenían mucho que ver con el financiamiento de la política y con las expectativas y exigencias de garantizar condiciones de equidad en la contienda. El control del financiamiento de partidos políticos y campañas electorales y el del acceso y uso de los medios de comunicación, son dos componentes clave de esa problemática en los que se han centrado buena parte de los debates y empeños reguladores a lo largo de las últimas dos décadas. Un breve panorama regional comparado permite ilustrar algunos de los avances, desafíos y limitaciones de esos empeños.

---

13 Ver: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/ourwork/democratic-governance/political-participation-and-inclusion/afro-descendants.html>

## a. Regulación y control del financiamiento

En las últimas dos décadas, no hay país de la región que no haya emprendido uno o más ejercicios de revisión y ajuste de su marco legal, algunos hasta de preceptos de rango constitucional, relacionados con la regulación y el control del financiamiento de partidos políticos y/o campañas electorales<sup>14</sup>.

No hay duda que algunos de esos ejercicios pudieron haber sido motivados o guiados por una genuina conciencia cívica o voluntad política asida a la convicción que el asunto guarda relación y es susceptible de contribuir a la integridad de los procesos electorales y a la salud y calidad de la democracia. Sin embargo, tampoco hay duda que en muchos otros se ha tratado más bien de operativos impulsados por imperativos de control de daños frente a escándalos de corrupción o financiamiento ilícito, ahora hasta en modalidades transnacionales, como es el caso de Odebrecht. Casi ningún país de la región ha estado exento de padecer, a lo largo del nuevo siglo, si no antes, algún problema de esa naturaleza que detone o acentúe serias muestras de malestar e irritación en sociedades que ya tienen suficientes razones para estar molestas e irritadas por el desempeño de sus gobiernos y autoridades.

En términos de financiamiento ilícito y sus implicaciones, el mapa de riesgos del siglo XXI es más complejo e inquietante si se incorpora como una variable obligada y crucial la que tiene que ver con recursos procedentes del crimen organizado en sus distintas variantes, aunque en la región haya, por razones evidentes, especial inquietud por los procedentes del narcotráfico.

Ante esta compleja problemática, como se ha dicho, no se han escatimado esfuerzos regulatorios. Como lo muestra el Anexo 2, si se consideran los principales componentes o eslabones para configurar, desde el estricto plano normativo, un esquema integral de regulación y control del financiamiento de partidos y campañas, el resultado es notable. Casi todos los países cuentan con registros positivos en los principales campos de regulación. La pulsión regulatoria no es un problema *per se*, se puede presumir frente al mundo un abultado expediente, como se verá en seguida.

En dieciséis de los dieciocho países considerados existen garantías de financiamiento público directo, es decir, de transferencias de recursos del Estado a las arcas de partidos para financiar sea sus actividades ordinarias de mantenimiento y operación o las de campaña, incluidas, de ser el caso, las de las candidaturas independientes (excepto en Bolivia y Venezuela). Visto en volumen y de manera agregada, el dato es muy bueno,

14 De entre la muy abundante literatura disponible sobre la regulación y el control del financiamiento político en la región, se recomienda consultar, Zovatto, 2019; Estrada y Valdés, 2019; Andia y Yukihiko, 2019.

sobre todo si se considera que la garantía de subsidio público puede ser una firme palanca para coadyuvar al cumplimiento con objetivos encomiables, como el de la equidad o los ligados al control del financiamiento y la rendición de cuentas. No obstante, si se acerca la mirada se advierten algunas insuficiencias y limitaciones. Se destacan las tres de las más importantes.

Una, con algunas excepciones (la de México muy notablemente), es que el volumen de recursos públicos sólo cubre una parte pequeña, a veces incluso marginal, de los fondos que se requieren para financiar la operación de las estructuras y/o gastos de campaña. En la mayoría de los países, el grueso del financiamiento de partidos y campañas sigue siendo de origen privado y aunque eso pudiera no verse como algo malo, si complica, entre otras cosas, la transparencia en la rendición de cuentas. La segunda se refiere a los términos bajo los que se ministra el financiamiento público. Con frecuencia no sólo es reducido, sino que, además, sobre todo en los casos en que sólo cubre los gastos de campaña, no abona en favor de la equidad porque se distribuye hasta después de celebrada la elección y en función de resultados. La tercera y más importante, porque además de servir para tutelar bienes e intereses públicos de la mayor relevancia, padece, con justa razón, de muy mala fama pública. En el actual clima de opinión y de mal humor público que prevalece en la región, por no mencionar los problemas presupuestales, parece suicida cualquier empeño por potenciar el subsidio público como instrumento clave de la regulación y el control del financiamiento de partidos y campañas.

En los dieciocho países de la región se han impuesto prohibiciones relacionadas con las fuentes de financiamiento de carácter privado. Algunas se pueden explicar o se deben entender a partir de factores contextuales, pero es claro que si no le cierran la puerta a las de carácter anónimo o a las de entes que tengan tratos y contratos comerciales con el gobierno en sus distintos niveles (la inclusión de las de origen ilícito se da por descontado), es claro que se abren enormes flancos de vulnerabilidad de los dispositivos legales. La mayoría (salvo Costa Rica y Venezuela), imponen límites (pueden ser individuales o agregados), a las contribuciones que pueden realizar los entes permisibles, sean estas personas físicas o morales. A no dudarlo, estas restricciones abonan en favor de los temores y riesgos asociados al financiamiento plutocrático.

Asimismo, los dieciocho países han incluido en su legislación exigencias de rendición de cuentas que comprenden tanto la presentación por parte de partidos o fuerzas organizadas de informes financieros (a veces también patrimoniales), de manera periódica (por lo general anuales), así como de campaña, en ocasión de cada proceso electoral. Otra vez, el registro es positivo, pero hay que poner atención a la letra pequeña, la que tiene que ver con términos y condiciones, porque hay variaciones significativas que, de entrada, gravitan sobre las funciones de control y fiscalización.

Justo en lo concerniente al ejercicio de estas funciones de control y fiscalización, de las atribuciones, capacidades y herramientas que se dispone para asegurar su efectivo cumplimiento, es donde se entra en un terreno nebuloso, complejo, incierto. Antes de hacer un breve apunte al respecto, permítasenos concluir el panorama sobre el marco regulatorio regional señalando que, en todos los países, la ley prevé un esquema sancionatorio, esto es, un conjunto de sanciones administrativas, y en algunos también penales, por la transgresión de normas relativas al financiamiento. Además, en todos los países, salvo Venezuela, hay exigencias relacionadas con la publicidad de información relativa a los informes financieros presentados. En estos últimos dos aspectos también es necesario poner atención a los detalles, a los términos y condiciones, para valorar en qué medida se ciñen a los parámetros y exigencias apegadas a estándares internacionales sobre buenas prácticas.

Como se puede advertir, en términos de extensión y hasta densidad regulatoria, el panorama regional puede resultar, en perspectiva comparada y registros agregados, notable, envidiable incluso. Empero no sólo hay un problema de articulación y coherencia entre los componentes que integran algunos de los dispositivos en lo particular. Un problema toral es la falta de correspondencia, en la mayoría de los países, entre las disposiciones previstas en la ley (prohibiciones, restricciones y exigencias para abreviar el problema), y las atribuciones, capacidades e instrumentos que se prevén o de que efectivamente se dispone para asegurar su cumplimiento.

En efecto, el trance que no resiste buena parte del marco regulatorio de la mayoría de los países es de pasar del papel a la realidad. No sirve de mucho, no puede caminar muy lejos, un marco regulatorio, por denso, integral o sofisticado que sea, si no encuentra solución de continuidad en los atributos formales y reales que tiene, en el rango de las atribuciones y recursos que se le confieren y en las capacidades que puede desarrollar en el ejercicio de sus funciones, el ente responsable del control y la fiscalización del financiamiento de partidos y campañas. En muchos países, esa es una asignatura pendiente e impostergable. Su dilación seguirá teniendo efectos perversos.

---

## **b. El acceso y uso de los medios de comunicación**

A estas alturas, resulta una obviedad subrayar el papel decisivo que tienen los medios de comunicación electrónicos —pero ahora ya también y, sobre todo, los basados en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, casi todos ellos anclados en internet— en la forma en que el grueso de los seres humanos visualizamos, interpretamos e interactuamos a propósito de los asuntos que nos interesan, por trascendentes o banales que sean.

La política y las elecciones, el ejercicio de funciones de gobierno y las aspiraciones por acceder a ellas, no se han sustraído en absoluto a esta tendencia. Al contrario, han mutado o replanteado estrategias, formatos, contenidos y herramientas para ceñirse a sus dictados. Así, en el marco de elecciones libres y competidas, no es de sorprender, como se ha dicho, que hayan cobrado fácilmente carta de naturalización los postulados que sostienen que la presencia, exposición y proyección mediática resultan claves para las expectativas de éxito electoral.

Hoy en día es difícil imaginar que una persona que aspira seriamente a contender por un cargo de elección de cierta trascendencia no cuente con un plan de medios y dedique una parte significativa de su agenda y de sus recursos a explorar y explotar todas las posibilidades de exposición mediática que estén a su alcance. Desde luego, no existe —quizá no la haya— evidencia concluyente sobre la correlación entre niveles de exposición mediática y de triunfo electoral, y cualquier persona interesada puede tener a la mano un ejemplo en sentido contrario, pero aun así hay que admitir que se trata de una percepción muy extendida. De una percepción capaz, además, de demandar la inyección de una cantidad ingente y cada vez mayor de recursos financieros en las campañas. No son pocos los ejemplos que indican la existencia de una tendencia ascendente en los costos de las campañas y que identifican al gasto en publicidad como su principal componente. Más aún, ciertos indicios muestran que es probable que buena parte de los gastos de propaganda y de publicidad, sobre todo de las campañas a ciertos cargos, se estén trasladando de los medios electrónicos convencionales, a las plataformas digitales.

Y ese traslado resulta perfectamente comprensible, aunque aquí también con variaciones de volumen, ritmo e intensidad entre un país y otro y, dentro de una misma nación, entre los distintos tipos de elección, no hay duda que los nuevos medios, los de las plataformas digitales y las redes sociales, han abierto ventanas de exposición, de publicidad, de potencial influencia, inimaginables hasta hace muy poco. Ya no sólo se trata de maleabilidad e instantaneidad, medidas tanto en términos de su propagación, como de su capacidad de ajustarse con rapidez a cambios en el entorno o en las preferencias y humores del electorado. Ahora está muy bien documentado que los mensajes se pueden diseñar y propagar bajo criterios altamente selectivos y muy sofisticados de segmentación social, basados en el trabajo, tan sutil como avieso, de una industria que gira alrededor de la recolección, sistematización, explotación y comercialización de la información almacenada en enormes bases de datos, que contienen una tan descomunal como asombrosa cantidad de información personal.

Desde luego, el tratamiento de esta temática no puede desentenderse de cuestiones relacionadas con otros usos, abusos y problemáticas que plantea el empleo de esos nuevos medios y plataformas digitales para efectos político-electorales, como el de las

campañas de desinformación basadas en rumores o en información manipulada, que pueden dirigirse tanto a dañar la imagen de adversarios, como la de los organismos o la integridad de los procesos electorales. Ahora sólo es posible dejarlo indicado.

Ahora bien, aunque ya son manifiestos algunos empeños por atender esta compleja problemática, no deja de ser comprensible, pero de tener también visos de paradoja, que el grueso de las pulsiones y exigencias regulatorias se sigan centrando hasta la fecha en las garantías de acceso y uso de los medios electrónicos. Como en el caso de la regulación del financiamiento y sin duda por la fuerte conexión que guarda con él, también la abrumadora mayoría de los países de la región ha introducido ajustes e innovaciones en su marco legal en esta materia a lo largo de las últimas dos décadas.

En perspectiva regional<sup>15</sup>, destacan dos tendencias que, en alguna medida se reflejan en los registros consignados en el Anexo 3. Una se refiere a la garantía de acceso gratuito de partidos y, de ser el caso, candidaturas en lo individual, a la radio y la televisión (que en algunos casos se extiende a otros medios). Si bien la valoración sobre la relevancia de esta garantía para propiciar condiciones de equidad u otros cometidos específicos debe tomar en cuenta varios factores que aquí no es posible examinar (como la naturaleza pública o comercial de los medios, su cobertura y alcance, la periodicidad o el criterio para su distribución), hay algunos aspectos que vale la pena mencionar. El primero es que de los catorce países que cuentan con alguna garantía efectiva de este tipo, seis ya han optado por una modalidad a la que denominados “exclusiva y excluyente”, porque es la única vía por la que es posible acceder a determinados medios para la difusión de propaganda electoral y se reserva exclusivamente para partidos y candidaturas, pero además prohíbe que ellos o cualquier otra persona física o moral pueda comprar o adquirir tiempos para difundir propaganda electoral. Chile fue el país pionero en la introducción de este modelo (1987), aunque sólo es aplicable a la televisión. Brasil le sucedió una década después, bajo una modalidad que comprendía tanto la radio como la televisión. Con el cambio de siglo les siguieron México (2007), Ecuador (2008), Argentina (2009) y Guatemala (2016). Actualmente está en trámite legislativo en el Perú un proyecto de reforma que incluye un modelo análogo.

Un segundo aspecto se refiere a una notable mutación en el formato convencionalmente empleado para el ejercicio de esa garantía. Se le suele denominar franja electoral, porque justamente implicaba la reserva de una franja dentro de los horarios de transmisión de los medios implicados que se destinaba exclusiva o fundamentalmente a la difusión de propaganda de partidos o candidaturas. Se conocían de antemano los horarios de

---

15 Para más detalles sobre la perspectiva regional en la materia, ver Navarro, 2019.

transmisión de la propaganda electoral. Y se podía decidir que hacer al respecto. En la mayoría de los casos, ese formato ha saltado por los aires. Ahora lo que se procura, en desmedro de muchas audiencias, pero a presunta satisfacción de los beneficiarios, es fragmentar las bolsas de tiempo previstas a lo largo del día en pequeñas cápsulas de unos cuantos segundos que asalten a la audiencia en cualquier momento. No parece entenderse, de entrada, que el *zapping* siempre está a la mano y que la “spotización” o excesiva fragmentación de los tiempos (segundos) para propaganda, como tantos críticos sostienen, diluye la posibilidad de que se puedan exponer con un elemental grado de elaboración —coherencia es demasiado pedir—, programas, plataformas o propuestas. Si eso era mucho pedir antes, hoy ni que decirlo. Así, es muy dudoso que la franja le haga algún bien a alguien. A cambio, hay que admitir, que en estos tiempos tampoco se vislumbran mejores opciones.

La otra tendencia regulatoria importante que se quiere destacar tiene que ver con las regulaciones a propósito de la compra de tiempos o espacios para la difusión de propaganda electoral. Aquí se está frente a un claro ejemplo de medidas que abonan en favor de dos objetivos fundamentales: el de la equidad y el del control de los gastos de campaña. Nuevamente la valoración sobre los alcances, grado de efectividad y limitaciones de estos dispositivos tiene que hacerse de manera casuística y considerar tanto factores contextuales como componentes específicos de cada uno de ellos.

No obstante, cabe señalar que, en adición a los seis países en que se prohíbe la compra de espacios o tiempos para propaganda electoral, en otros siete se impone alguna restricción relacionada con el período durante el cual se puede difundir (por definición menor al que comprende el previsto para hacer campaña), o con los volúmenes diarios que se pueden contratar. En cuatro de esos siete países (Bolivia, Colombia, Perú y Paraguay), las restricciones comprenden ambos rubros. Más aún, tanto en Colombia como en Paraguay se imponen, además, límites a los gastos de campaña, lo que tiende a reforzar el potencial alcance y efecto de las restricciones precedentes. Los otros tres países en que opera algún tipo de restricción para la contratación y difusión de propaganda en los medios electrónicos son Nicaragua, Panamá y Venezuela.

---

## 5. Funciones y conformación de los organismos electorales

El proceso democratizador en la región fue llevado a cabo a través de los procesos electorales, y los organismos administradores de las elecciones tuvieron un papel fundamental. Esto tuvo impacto en la composición de las instituciones del Estado liberal democrático. Aparecieron los organismos autónomos para hacer más precisa, profesional

e imparcial la gestión de los asuntos públicos en algunos temas esenciales, como los relativos a las elecciones.

En diecisiete de los dieciocho países que integran América Latina (excepto Argentina), el órgano de administración electoral está reconocido a nivel constitucional. Sobre esta base, un rasgo novedoso de estos nuevos organismos autónomos es la naturaleza de sus órganos de dirección. Prevalece la colegialidad, es decir, el que no haya una sola voz en la conducción de las elecciones, sino diversidad de voces. En el fondo lo que se está buscando es la imparcialidad e integridad del proceso dadas las delicadas responsabilidades de coadyuvar a una real soberanía popular y representación política. En la región, dieciséis organismos electorales son de una composición colegiada, en cuando a la integración de los órganos de dirección. Sólo tres tienen una autoridad electoral cuya dirección descansa en una jefatura nacional, la Organización Nacional de Procesos Electorales (ONPE) del Perú, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIC) del Perú y la Dirección Nacional Electoral de Argentina.

En sólo dos de los dieciocho países latinoamericanos participan partidos políticos en la designación de funcionarios electorales, Uruguay y El Salvador. El resto de los países tiene como fuente de nombramiento de los altos cargos de los organismos electorales a los otros poderes del Estado, legislativo, ejecutivo y judicial. La designación descansa en perfiles profesionales y técnicos para desempeñar la delicada tarea de garantizar soberanía popular y una auténtica representación política.

Dada la alta jerarquía que tienen los organismos electorales en la composición del Estado, el funcionariado integrante de los órganos colegiados sólo puede ser removido por los otros poderes del Estado. La profesionalización versus la politización de los organismos electorales tiende a crecer. En dieciséis países hay una clara prohibición para el activismo político de sus miembros. Sólo en dos países está permitido: Ecuador y El Salvador. El sentido que tienen los organismos autónomos especializados en materia electoral es la del rigor técnico en su actuación. La participación política es a través de los partidos políticos. El antecedente histórico de elecciones irregulares en la región da cuenta de los ajustes que se tuvieron que considerar para garantizar elecciones transparentes.

La amplitud y cobertura de las atribuciones y responsabilidades de los organismos electorales están determinadas por al menos cuatro procesos: de transición a la democracia, de perfeccionamiento democrático, de acuerdos políticos y por la modernización tecnológica.

En los procesos de transición a la democracia comprendieron el conjunto de actividades y acciones que aseguraron el ejercicio del sufragio de manera libre y transparente. Esta era la demanda política esencial. Por ello se pone especial atención a los temas de infraestructura electoral, tales como el registro de electores, materiales y documentación

electorales (actas, boletas, urnas, tinta indeleble, entre otros), la integración de las mesas de votación y cómputo de votos, así como la publicación de los resultados. Hay particular cuidado en lo que es la seguridad y vigilancia en la organización electoral, para evitar la alteración de la voluntad ciudadana.

En los procesos de perfeccionamiento democrático, las fuerzas políticas acuerdan optimizar su democracia electoral mejorando las condiciones de equidad en la competencia, así como ampliando garantías a los actores políticos y ciudadanos, robusteciendo también la normatividad para resolver controversias. El mejoramiento de las instituciones y procedimientos electorales va generando graduales y positivos resultados en la construcción de confianza. En este proceso destacan significativamente la equidad y transparencia en el financiamiento de los partidos y candidaturas, así como de acotar el gasto público y la propaganda gubernamental.

Están igualmente considerados los temas de inclusión, voto de personas residentes en el extranjero, discapacidad, paridad de género, edad para votar, el voto en los hospitales y centros penitenciarios y las facilidades para enfermos y personas de la tercera edad. Este conjunto de atribuciones, que puede tener múltiples modalidades, inyecta nuevas funciones y responsabilidades al órgano electoral y profesionalización en su actuación, pues las demandas políticas exigen una alta responsabilidad de las instituciones encargadas de la administración electoral.

En los procesos de perfeccionamiento electoral, las dimensiones y amplitud de las atribuciones y responsabilidades de los organismos electorales dependen no únicamente de los acuerdos para fortalecer y perfeccionar la democracia electoral. También están de por medio los acuerdos entre las fuerzas políticas para proponer medidas que puedan contener la fortaleza de los adversarios que en ocasiones obtuvieron triunfos políticos. Las modificaciones a las leyes y procedimientos electorales para otorgar nuevas atribuciones a los organismos electorales también pasan por las medidas de contención política, no necesariamente a favor de un perfeccionamiento o desarrollo democrático, pero tampoco que sean de carácter regresivo.

En términos de procesos de modernización tecnológica, las formas de hacer política han cambiado de manera radical los últimos 15 años. En 2008, la campaña del entonces candidato a la presidencia de los Estados Unidos, Barack Obama, probablemente sea un punto de referencia en las modernas formas de financiamiento y de organización de las campañas electorales. La plaza pública, las campañas en prensa, radio y televisión se han visto reducidas ante el poderoso surgimiento de las redes sociales, vía Twitter y Facebook, entre otros.

En la era digital, estamos ante uno de los más grandes retos, no sólo para los organismos electorales, sino para la democracia. Mantener la equidad e integridad de

las elecciones ahora constituye uno de los más importantes desafíos para las autoridades electorales, en la región y en el mundo. Esto determina nuevas funciones y atribuciones para quienes son responsables de organizar las elecciones.

---

## 6. Balance y perspectivas

En el año que marca el inicio de la tercera década del siglo XXI, el panorama de la región (y el de buena parte del mundo) no se muestra ni con un balance tan positivo, ni se proyecta con los signos de aliento que rubricaron el cambio de siglo, al contrario. Como si algo le faltara a un escenario plagado por más sombras que luces en casi todas las esferas de la vida social, la pandemia del Covid-19 ha comportado muy graves consecuencias que lo han tornado más sombrío, espectral incluso en varios planos.

Por persistente que sea el esfuerzo por mantener acotada la mirada a la situación y a la problemática de la región y a la esfera político-electoral, es necesario insistir que el desempeño, la eficacia y la percepción de los valores, las normas, las instituciones y las prácticas democráticas no sólo condensan y expresan sus propios atributos, buenos y malos, sino que terminan, tarde que temprano, padeciendo y reflejando los que se producen fuera de sus coordenadas, de su campo de acción.

El énfasis de esta aparente verdad de Perogrullo resulta especialmente pertinente en el mundo de hoy, tan globalizado en patrones y dinámicas, tan instantáneamente globalizado con simple móvil a la mano, porque presenta un cuadro un tanto insólito en términos político-institucionales: un conjunto de problemas y de riesgos que afectan, en mayor o menor medida, a países que son reconocidos como democráticos o se precian de serlo, así sea en su mínima acepción. Es decir, un haz de problemas, riesgos y desafíos que afectan tanto a las democracias emergentes (las de nuevo cuño) y a las restauradas o renovadas, como a las denominadas establecidas o consolidadas.

Es cierto que, casi por definición, la noción de democracia, sobre todo cuando se materializa en formas de configurar, distribuir, ejercer y renovar el poder político en clave contemporánea, admite múltiples interpretaciones y posicionamientos, y es objeto de controversias. Sea a escala global, regional o para países en lo específico, la literatura ofrece fiel testimonio de ello. Nada nuevo en el hecho de que las formas democráticas de gobierno sean objeto recurrente de estudio, reflexión, debate y valoraciones diferenciadas. Lo que sí parece serlo son la extensión y las implicaciones que comportan o pueden comportar ciertas problemáticas a propósito de su configuración, su desempeño y su eficacia para cumplir con sus cometidos fundamentales. El (re)surgimiento de pulsiones, liderazgos y prácticas autoritarias que desdeñan o trasgreden principios y reglas del juego

democrático, incluidas las de distribución y equilibrio de poderes, las pulsiones y los movimientos xenofóbicos, convertidos en varios lugares en ascendentes e influyentes fuerzas políticas, las intolerancias y los discursos de odio, la fragmentación y polarización social, la violencia de género, las enormes cuotas de irritación y frustración social por la falta de empleo, la propagación de noticias falsas y la sofisticación de las técnicas publicitarias, son sólo un pequeño muestrario de problemas que, por su origen o su atención y posible resolución, escapan o desbordan, en la mayoría de los casos, la esfera de la organización y la competencia electoral, pero que no dejan de tener efectos sobre ella.

La organización y la competencia electoral se desenvuelven en, y no pueden desentenderse de, este cuadro de condiciones. Lo que procede es reconocer esta situación y hacerle frente en lo que corresponde. Como se ha tratado de mostrar, hay en la región algunos avances y logros significativos en el campo de la inclusión, la participación electoral y a representación política, pero aún existen sectores y colectivos sociales que no han merecido la atención necesaria. Todo lo que se agregue o intensifique en este plano, incluyendo los programas de formación ciudadana y de educación cívica, sobre los que ya tienen jurisdicción y mandato la mayoría de los organismos electorales de la región, seguirá abonando en pro de los empeños de arraigo y fortalecimiento de normas, instituciones y prácticas democráticas.

En las condiciones de la competencia hay dinámicas que seguirán siendo problemáticas y otras que posiblemente se intensificarán. En la regulación y el control del financiamiento de campañas, salvo algunos casos, la aparente densidad regulatoria sigue mostrando falencias y flancos vulnerables, notablemente la falta de la debida correspondencia entre normas negativas (prohibiciones, restricciones y obligaciones), y las atribuciones, capacidades y herramientas de la autoridad para hacerlas cumplir. De poco sirve un marco regulatorio, por robusto o elaborado que sea, si se carece de instrumentos para asegurar su cumplimiento. Los riesgos de simular lo aparente son perceptibles no sólo para la imagen y credibilidad de la autoridad responsable de la fiscalización, sino además para la de los procesos electorales y sus resultados. Es indispensable que la regulación y el ejercicio de las funciones de control, rendición de cuentas y fiscalización, incluidas las de investigación y sanción de trasgresiones, pongan más atención a los procesos y las campañas a nivel subnacional, pero además a las dinámicas de financiamiento de las organizaciones políticas fuera de los periodos electorales. La avalancha de dinero en efectivo que se mueve al margen de sistemas contables y cuentas bancarias y puede tener un destino ligado a actividades partidistas o de campaña, sigue siendo un gran dolor de cabeza.

En el plano mediático es manifiesta la complejidad de aplicar a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (sobre todo a las plataformas y a los

dispositivos digitales, así como a las redes sociales basadas en internet) y a las nuevas técnicas y herramientas de publicidad, los esquemas regulatorios concebidos para el acceso y uso de los medios de comunicación convencionales. Lo que se ha procurado, cuando procede, es identificar y contabilizar gastos de publicidad y algunos medios han mostrado disposición a colaborar, en buena medida orillados a ello por los fuertes cuestionamientos que han sido objeto por la permisividad en el uso de sus medios para fines políticos y electorales poco encomiables, o por el uso de los enormes volúmenes de datos e información que son capaces de capturar, almacenar y sistematizar. También se ha avanzado en el establecimiento de mecanismos de colaboración con algunos de estos medios para promover programas de voto informado que prevengan o contrarresten campañas de desinformación o noticias manipuladas. Parece irse perfilando una ruta apropiada, pero es previsible que mantengan exigencias reguladoras.

Por otra parte, es necesario destacar que el desarrollo de la tecnología, sobre todo en el campo de la información y las comunicaciones, también ha facilitado enormemente muchas de las funciones que llevan a cabo los organismos electorales. Hoy en día es inimaginable pensar en llevar a cabo el enorme operativo logístico que representa la organización, el desarrollo y la supervisión de los procesos electorales sin un sólido soporte tecnológico. La aplicación de dispositivos o plataformas automatizadas al momento más plástico, más expresivo de los procesos electorales, la emisión y el conteo de los votos, es muy limitado, en la región, como en otras. En buena parte de los países de la región, esa situación se explica, básicamente, por sempiternos problemas de desconfianza, que con frecuencia generan, reproducen o magnifican de manera sistemática, los propios contendientes. A eso hay que agregar los estudios que documentan y los fallos judiciales que sentencian su vulnerabilidad o falta de transparencia. Hoy hay que agregar a ese expediente, las inquietudes generadas por la identificación de operativos diseñados o procedentes del extranjero —también los hay de manufactura interna— que buscan vulnerar o al menos sembrar dudas sobre la confianza o integridad de los procesos electorales en o por medios tecnológicos.

En todo caso, lo que es un hecho es que mientras accedan al poder fuerzas con pulsiones, liderazgos o agendas de corte autoritario (las formas democráticas lo permiten), tanto la independencia o autonomía de los organismos electorales como la integridad o la equidad de los procesos electorales, pueden estar comprometidas. La preservación, el blindaje o el arropamiento de todos esos atributos que pueden estar en riesgo, es esencial para la preservación del orden democrático.

Es probable que el descontento, la irritación, la frustración o el encono que permea a amplios segmentos de las sociedades de la región por estrictas razones políticas (el desempeño, pero sobre todo los resultados o soluciones que ofrecen los gobiernos a

sus legítimas y muy diversas expectativas o demandas), se puedan expresar y medir a través de encuestas de opinión. No es fácil encontrar una conferencia, discurso, artículo de fondo o simple nota de opinión que tenga que ver con cuestiones atinentes a la democracia y visos de seriedad que, viniendo al caso o no, cite datos de encuestas o sondeos de opinión —si son de Latinobarómetro (<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>) mejor—, de cuya lectura se derive o infiera una panorámica y perspectivas aún más sombrías en el grueso de los países de la región.

No les falta razón en absoluto a las opiniones expresadas. Su medición, bajo los parámetros o criterios establecidos, seguro que es exacta, se expresa en porcentajes. A contracorriente, no se va a enfatizar tanto el hecho de que las mediciones de opinión, al menos para fines electorales, han probado reiteradamente su falta de precisión en demasiados casos. Las casas encuestadoras siempre insistirán que lo que miden y publican, de ser el caso (sus mediciones persiguen también otros fines en el plano político-electoral), son una fotografía del momento, no una proyección, ni mucho menos una predicción. En esos linderos se mueve el negocio. En ese sombrío escenario lo único que se quiere apuntar es que, afortunadamente, todavía media una brecha importante entre lo que el grueso de la población de nuestras sociedades expresa en encuestas y sondeos sobre la democracia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andia, R., y Yukihiko, H. (2019). *The Integrity of Political Finance Systems in Latin America: Tackling Political Corruption*. IDEA Internacional. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/integrity-of-political-finance-systems-in-latin-america.pdf>.
- Aquino, J.A. (2012). Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales. *Cuaderno de Capel 57*. <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1220/cuaderno-57.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2017). *Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42654-situacion-personas-afrodescendientes-america-latina-desafios-politicas-la>.
- Estrada, E., y Valdés, L. (2019). La fiscalización de los gastos de partidos y campañas. Nohen, D. et al. (comp.). *Derecho electoral latinoamericano: Un enfoque comparativo*. FCE.
- Instituto Nacional Electoral - INE, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2014). *Regulación de las campañas electorales en 18 países de América*

- Latina*. [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs/2015/LIBRO\\_CAMPANAS.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs/2015/LIBRO_CAMPANAS.pdf).
- Llanos, B. (2013). *La apuesta por la paridad: Democratizando el sistema político en América Latina*. IDEA Internacional y Comisión Interamericana de Mujeres. <https://www.oas.org/en/cim/docs/ApuestaPorLaParidad-Final-Web.pdf>.
- Lissidini, A., et al. (coord.) (2009). *Democracia directa en América Latina*. Prometeo. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracia-directa-en-latinoamerica.pdf>.
- Navarro, C. (2019). Acceso y uso de los medios de comunicación para fines electorales. Nohen, D. et al. (comp.). *Derecho electoral latinoamericano: Un enfoque comparativo*. FCE.
- Nohen, D. (2019). La reelección. Nohen, D. et al. (comp.). *Derecho electoral latinoamericano: Un enfoque comparativo*. FCE.
- Orias, R. (2020). La reelección indefinida en América Latina: Reflexiones a propósito de la solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Blog de la Fundación para el Debido Proceso de Justicia para las Américas*. <https://dplfblog.com/2020/04/17/la-reeleccion-indefinida-en-america-latina/>.
- Penfold, M. et al. (2014). Los Invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina. *Revista de Ciencia Política de Chile* 34 (3). [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2014000300002](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2014000300002).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2020). *Afrodescendientes*. <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/ourwork/democratic-governance/political-participation-and-inclusion/afro-descendants.html>.
- (2010). *Nuestra democracia*. PNUD. [http://www.nuestrademocracia.org/pdf/nuestra\\_democracia.pdf](http://www.nuestrademocracia.org/pdf/nuestra_democracia.pdf).
- (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD. <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>.
- Thompson, J. (2012). La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral. *Cuaderno de Capel* 57. <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1220/cuaderno-57.pdf>.
- Zovatto, D. (2019). El financiamiento político. Nohen, D. et al. (comp.). *Derecho electoral latinoamericano: Un enfoque comparativo*. FCE.

## ANEXOS<sup>16</sup>

### 1) Medidas afirmativas de género y su impacto

País	Tipo de acción afirmativa	Observaciones	% de mujeres en la Cámara Baja (2019)
Argentina	Paridad	Comprende las listas de candidaturas al Congreso nacional bajo el principio de secuencia y alternabilidad.	40.8 (105/257)
Bolivia	Paridad	Comprende tanto las postulaciones a cargos de mayoría como las listas de representación proporcional en todos los niveles de gobierno.	53.0 (69/130)
Brasil	Cuota de 30%	Sólo comprende las listas para la Cámara Baja, no el Senado.	14.6 (75/513)
Chile	Cuota de 40%	Comprende las dos Cámaras del Congreso.	22.5 (35/155)
Colombia	Cuota de 30%	Comprende las dos Cámaras del Congreso.	18.3 (31/169)
Costa Rica	Paridad	Comprende las listas de representación proporcional para órganos colegiados de todos los niveles de gobierno, bajo los criterios de secuencia y alternabilidad.	45.6 (26/57)
Ecuador	Paridad	Comprende las listas de representación proporcional para órganos colegiados de todos los niveles de gobierno bajo los criterios de secuencia y alternabilidad, así como las fórmulas de prefectura de distinto género para ejecutivos locales elegidos por mayoría.	39.4 (54/137)
El Salvador	Cuota 30%	Comprende las listas para la Asamblea Nacional.	33.3 (28/84)
Guatemala	Ninguna	---	19.3 (31/160)
Honduras	Paridad	Comprende todas las candidaturas a cargos de elección popular.	21.0 (27/128)
México	Paridad	Comprende tanto las candidaturas de mayoría como las de representación proporcional para integrar el Congreso de la Unión.	48.2 (241/500)

16 La información contenida en los anexos es de elaboración propia, pero se basa en datos contenidos en cuadros publicados en trabajos como los que se citan en las notas al pie 1, 8 y 12, que han sido actualizados en lo procedente.

Nicaragua	Paridad	Comprende las listas de representación proporcional para órganos colegiados de todos los niveles de gobierno, bajo los criterios de secuencia y alternabilidad.	47.2 (43/91)
Panamá	Paridad	Se aplica sólo a las elecciones internas o primarias de los partidos para elegir candidaturas.	22.5 (16/71)
Paraguay	Cuota de 20%	Se aplica sólo a las elecciones internas o primarias de los partidos para elegir candidaturas.	16.2 (13/80)
Perú	Cuota de 30%	Comprende las dos Cámaras del Congreso.	26.1 (34/130)
República Dominicana	Cuota de 33%	Sólo comprende las listas para la Cámara Baja, no el Senado.	27.8 (53/190)
Uruguay	Ninguna	---	21.2 (21/99)
Venezuela	Paridad	El criterio es flexible pues lo fija la autoridad para cada proceso electoral y admite rango variable.	22.1 (37/167)

## 2) Regulación y control del financiamiento

País	FPD*	Fuentes prohibidas	Restricción montos	Límites gastos campaña	Rendición de cuentas		Publicidad	Sanciones
					Anual	Campaña		
Argentina	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Bolivia	NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Brasil	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Chile	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Colombia	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Costa Rica	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI
Ecuador	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
El Salvador	SÍ	SÍ	SI	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Guatemala	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Honduras	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
México	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Nicaragua	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI
Panamá	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Paraguay	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Perú	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI
República Dominicana	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO
Uruguay	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI
Venezuela	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI

\*Se refiere al financiamiento público directo.

### 3. Regulaciones sobre el acceso a medios de comunicación

País	Garantía efectiva de acceso gratuito	Límites a contratación o transmisión de publicidad pagada
Argentina	Exclusivo y excluyente en radio y televisión	Prohibida
Bolivia	Sí	Sí
Brasil	Exclusivo y excluyente en radio y televisión	Prohibida
Chile	Exclusivo y excluyente en televisión	Prohibida
Colombia	Sí	Sí
Costa Rica	No	No
Ecuador	Exclusivo y excluyente en radio, televisión, prensa y vallas	Prohibida
El Salvador	Sí	No
Guatemala	Exclusivo y excluyente en radio, televisión e internet	Prohibida
Honduras	No	No
México	Exclusivo y excluyente en radio y televisión	Prohibida
Nicaragua	Sí	Sí
Panamá	Sí	Si
Paraguay	Sí	Sí
Perú	Sí	Sí
República Dominicana	No	No
Uruguay	Sí	No
Venezuela	No	Sí



# LAS REDES SOCIALES Y LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

*Gustavo Berganza<sup>1</sup>*

## RESUMEN

Las redes sociales se han transformado en un vehículo fundamental para la comunicación estratégica. El número de personas que las utilizan en el mundo, su inmediatez, facilidad de uso y la frecuencia con que se puede acceder a ellas, las han convertido en una fuente primaria de información que ha desplazado a los medios tradicionales. Tal como sucede en el resto del mundo, en América Latina se debate sobre el impacto que tiene esta universalización como un factor que favorece o debilita las prácticas democráticas.

En el hemisferio occidental, las redes sociales se han utilizado para impulsar campañas electorales, como ha sucedido en El Salvador, en donde fueron decisivas para la elección de Nayib Bukele en 2019, y luego en Bolivia, en 2020. Éstas han sido el vehículo para facilitar movilizaciones en pro de causas democráticas, como fue el caso de las manifestaciones anticorrupción de 2015, en Guatemala, y de las protestas en contra del gobierno de Daniel Ortega en Nicaragua, a partir de 2018. Sin embargo, también han tenido efectos negativos cuando se les ha usado como armas para desinformar, atacar y desprestigiar a quienes se oponen a gobiernos o a iniciativas específicas dirigidas a profundizar prácticas democráticas.

El limitado acceso a internet que aún persiste en varios países de América Latina, debido a las pocas conexiones domiciliarias y escasa conexión a banda ancha en las

---

1 Sociólogo, consultor en comunicación estratégica. Licenciado en Letras por la USAC, MA en Sociología de Universidad de Pittsburgh, Posgrado en Estudios Latinoamericanos de Universidad de Pittsburgh. Periodista, profesor universitario a nivel de pre y postgrado, ha publicado estudios sobre la relación entre los medios y el sistema político. Consultor en comunicación para empresas privadas, instituciones de gobierno y organismos internacionales.

terminales móviles, no ha sido obstáculo para la existencia de un gran número de cuentas en Facebook, YouTube y Twitter, redes sociales en las que se producen más interacciones de carácter político.

El estudio sobre la cultura democrática que realizó el Latin American Public Opinion Project – LAPOP (Lupu et al. 2019) no llega a una conclusión que defina si las redes sociales son positivas o negativas para la consolidación democrática en el continente. Esto deja abierta la posibilidad a nuevas investigaciones y mayor análisis sobre la medida en que éstas son beneficiosas y están cambiando procedimientos e instituciones hasta ahora característicos de un sistema democrático.

## INTRODUCCIÓN

A principios del presente siglo, las redes sociales no habían aparecido en el arsenal de los mercadólogos políticos y, en consecuencia, no habían tenido una incidencia sobre la democracia por la vía de las campañas políticas y las elecciones. Fue hasta 2007 cuando, en Australia, el líder del Partido Laborista Kevin Rudd las utilizó de manera intensiva en su campaña para ganar para su partido la mayoría parlamentaria que lo elegiría Primer Ministro. Utilizando Facebook, YouTube y MySpace, Rudd logró recaudar cinco veces más fondos que los que su partido había logrado antes por medios convencionales y, así, derrotó a un Primer Ministro conservador que llevaba diez años en el cargo (Navas et al. 2017).

En ese entonces, todavía se veía a las redes sociales y a internet como recursos que democratizaban el acceso a la libertad de expresión y que, presumiblemente, permitirían intercambios horizontales con personas empresarias, estrellas del espectáculo, del deporte y del arte y, sobre todo, políticas y gobernantes. Se les miraba como herramientas de movilización social que favorecerían la democracia, como sucedió en 2013 con la llamada Primavera Árabe. En ese período, las protestas que se produjeron en Medio Oriente fueron convocadas por medio de Facebook y desembocaron en la renuncia de gobernantes autoritarios en Libia, Egipto y Túnez, y en cambios que flexibilizaron el sistema político en países como Bahrein y Marruecos (Connolly, 2013).

En Guatemala, en 2015, las redes sociales, en particular Facebook y Twitter, fueron utilizadas como vehículos para convocar a las manifestaciones que se produjeron a partir de marzo en contra de la corrupción del gobierno presidido por Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti. Las manifestaciones se produjeron simultáneamente con la presentación de casos penales, dirigidos por la Fiscal General de la República, Thelma Aldana, y

el director de la Comisión Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)<sup>2</sup>, en contra de personas funcionarias y políticas a las que acusaron de corrupción. Estas manifestaciones se prolongaron a lo largo de seis meses y alcanzaron su punto máximo con la renuncia del presidente Pérez Molina el 3 de septiembre de ese año. Posteriormente éste fue despojado de su inmunidad por el Congreso de la República y encausado ante los tribunales locales.

En Nicaragua, a partir de abril de 2018, y en la que ha sido la más prolongada serie de protestas de los últimos cinco años en América Central, las redes sociales han jugado un papel fundamental para movilizar a decenas de miles de jóvenes a protestar contra el gobierno de Daniel Ortega y Rosario Murillo. Las protestas fueron organizadas por medio de mensajes en Twitter y Facebook, sin que el gobierno pudiera hacer algo para contrarrestar los mensajes, más allá de utilizar la represión y desatar una persecución contra dirigentes sociales, activistas de derechos humanos, estudiantes y periodistas.

Ahora bien, la percepción sobre las redes sociales cambió cuando se dio a conocer cómo la empresa Cambridge Analytics había utilizado información de perfiles de Facebook para promover la campaña de Donald Trump y la salida del Reino Unido de la Unión Europea durante el referéndum por el Brexit, en 2016. Además, se denunció la participación de *netcenters* y *granjas de trolls* apoyadas por el gobierno de Rusia, que difundieron desinformación en apoyo a Trump en Estados Unidos y atacaron a candidaturas que criticaban a Putin en varios procesos electorales en Europa. Con esos hechos, ampliamente divulgados por la prensa internacional, se cayó en cuenta de que las redes sociales podían ser utilizadas con la finalidad de manipular la opinión pública y de diseminar mensajes que en nada apoyaban el desarrollo democrático<sup>3</sup>.

Recientemente, se ha dado una reflexión sobre el papel que pueden jugar las redes sociales como catalizadoras en el fortalecimiento institucional de la democracia o como diseminadoras de escepticismo. Este artículo tiene la intención de abordar ambas caras de la moneda, mediante las siguientes preguntas:

---

2 La CICIG fue un ente establecido mediante un convenio firmado entre la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Estado de Guatemala en 2007, cuya finalidad fue investigar y perseguir penalmente a los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS), “grupos criminales que han infiltrado las instituciones estatales fomentando la impunidad y socavando los logros democráticos”. Terminó su mandato el 3 de septiembre de 2019, cuando el presidente Jimmy Morales, sujeto él mismo de un proceso judicial por financiamiento electoral ilícito, se negó a solicitar la renovación del mandato de la Comisión. Ver: <https://www.cicig.org/ques-la-cicig/>.

3 El tema de la manipulación en redes sociales durante las elecciones de 2016 en Estados Unidos fue analizado a profundidad por Kathleen Jamieson, profesora de Annenberg School of Communication de la Universidad de Pennsylvania, en su libro *Cyberwar: How Russian Hackers and Trolls Helped Elect a President: What We Don't, Can't, and Do Know*. Ver: BBC – Redacción; 2020. También: Padinger, 2019.

1. ¿Cuáles son los modelos elaborados por quienes se dedican a la investigación académica para analizar el uso e impacto de internet?
2. ¿Cuál es el alcance y la relevancia que tienen las redes sociales en América Latina como fuente principal de información y debate político?
3. ¿Cuáles son las redes que se utilizan más en América Latina?
4. ¿Qué uso efectivo le dan gobiernos, políticos y ciudadanía en el debate político?
5. ¿Son las redes sociales un apoyo o un obstáculo para el desarrollo y la consolidación de las instituciones democráticas?

Se partirá de lo general, el uso de internet y las redes sociales en el mundo y en América Latina, para luego enfocar en el caso de seis países de la región: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Venezuela. Este grupo conforma una muestra de conveniencia mediante la que se refleja el uso que se da a las redes sociales en contextos políticos que pueden denominarse extremos.

En el caso específico de Nicaragua y Venezuela, se trata de dos países en los que se han dado cuestionamientos al funcionamiento de las instituciones que garantizan el ejercicio de la democracia y se han desencadenado protestas en un contexto de restricción a las libertades, debilitamiento de las instituciones democráticas y violaciones a los derechos humanos.<sup>4</sup> En estos casos, las redes sociales han sido utilizadas por la sociedad como herramientas para convocar a movilizaciones y resistir las limitaciones al derecho de libre expresión de pensamiento y de acceso a la información.

En cuanto a Ecuador y Bolivia, los representantes gubernamentales han utilizado las redes sociales para superar las crisis políticas y como herramientas para generar apoyo político a sus regímenes. Más recientemente, en Bolivia tuvieron el doble rol de divulgar propaganda por parte del gobierno y, a la vez, promover movilizaciones tanto a favor como en contra de la renuncia de Evo Morales.

Otra situación límite se da en el caso de Guatemala, en donde primero fueron utilizadas como herramientas para promover movilizaciones ciudadanas en contra de la corrupción, y luego, las personas acusadas de corrupción estructuraron una red de cuentas que atacaron sistemáticamente a la CICIG y a quienes apoyaban sus acciones. Las redes sociales fueron el vehículo para diseminar información falsa o privada, para

---

4 El 18 de mayo de 2020, luego su visita in loco a Venezuela, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló “que las personas que hacen política y son identificadas con la oposición, así como las y los periodistas, se enfrentan constantemente a actos de persecución y hostigamiento; éstos incluyen la inobservancia de las garantías judiciales que asisten a cualquier persona”. (CIDH, 2020).

difamar e intimidar a todas aquellas personas que expresaban su apoyo a los juicios que se realizaban contra aquellas, políticas y empresarias, implicadas en casos de corrupción.

Finalmente, el caso de El Salvador muestra el uso múltiple que puede dar un político, el presidente Nayib Bukele, a las redes sociales, como instrumento para realizar su campaña electoral, comunicar decisiones de gobierno, movilizar grupos a su favor e instrumento para promover su imagen y atacar y desprestigiar a sus adversarios políticos.

---

## **1. El modelo teórico de la comunicación por Internet: ¿La nueva esfera pública?**

En su análisis sobre la esfera pública en el Reino Unido, Jürgen Habermas (1991) planteaba la existencia de un lugar similar al de la antigua ágora griega, en el que la ciudadanía, en igualdad de condiciones, podía reunirse a discutir sobre los temas de interés público. Situó este lugar, la esfera pública, en los cafés que empezaron a popularizarse en Londres a finales del siglo XVIII.

Con la universalización de los medios de comunicación masiva (Thompson, 1998), este lugar físico se amplió, primero a los diarios, luego a la radio y la televisión y, más recientemente, a Internet, en sus modalidades de *blogs* y portales de noticias. En 2000, Manuel Castells hablaba de las grandes posibilidades de Internet para dar voz a más gente, sin tener que pasar por los filtros y la censura de los medios de comunicación tradicionales:

Junto a eso, la Internet está revolucionando la comunicación por su capacidad de cortocircuitar los grandes medios de comunicación. El hecho de que sea una comunicación horizontal, de ciudadano a ciudadano, quiere decir que yo puedo crear mi propio sistema de comunicación en la Internet, puedo decir lo que quiera, puedo comunicarlo. Por primera vez hay una capacidad de comunicación masiva no mediatizada por los medios de comunicación de masas. (p. 17)

En ese mismo texto, Castells matiza este entusiasmo por la posibilidad de que grandes conglomerados pudieran acceder a expresar su opinión en Internet, cuando se refiere a un problema que posteriormente se agravaría: “el problema de credibilidad. ¿Cómo entonces se puede creer uno lo que aparece en Internet?” (2000, p. 17).

La comunicación en Internet ha generado una intensa reflexión que complejiza el clásico modelo emisor-mensaje-receptor para añadirle no sólo la intencionalidad de generar una conducta, que es la finalidad de la comunicación estratégica, sino también arroparla con elementos de la teoría democrática. En el estudio realizado por Valenti et al. (2015) sobre la comunicación municipal a través de Internet, se citan los seis modelos

propuestos por Fung, Gilman y Shkabatur (2013) para analizar las formas de influencia política que tienen los mensajes difundidos por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC):

1. Las TIC bajan el costo de la comunicación, haciéndola más asequible.
2. Las personas que utilizan TIC se pueden organizar de mejor manera que quienes no las utilizan.
3. Las TIC establecen conexiones directas entre la ciudadanía, y entre ésta y sus gobernantes, con lo cual mejora la comunicación y se eliminan intermediarios, como lo son los medios convencionales de comunicación e, incluso, las instituciones políticas.
4. Se promueven los puntos de vista de sectores y personas que no tienen acceso a vehículos comunicativos convencionales. Se hace ver que no existe una verdad única, oficial, porque ésta puede ser cuestionada por las voces que se manifiestan mediante las TIC.
5. Las TIC funcionan como instrumentos para movilizar protestas y activar campañas electorales.
6. Las TIC estimulan la fiscalización social y la rendición de cuentas, ampliando el aspecto participativo de la democracia al dar cabida a más personas en el debate de los temas públicos.

En años más recientes, las redes sociales, como Facebook, Twitter, Instagram y YouTube, se han convertido en un espacio preferencial para difundir mensajes. A diferencia del esfuerzo que implica crear un sitio *web* personal, que requiere diseño y compra o alquiler del dominio para operarlo, estos vehículos comunicativos son de fácil acceso y de uso gratuito, por lo que personas sin experiencia ni formación en comunicación pueden acceder a ellos para expresarse. Además, brindan la facilidad de recibir retroalimentación en tiempo real. Así, muy poco tiempo después de su surgimiento, las redes sociales se han convertido en una fuente importante de información primaria para la ciudadanía, tan importante como los medios de información convencional.

A esta relevancia tan central que tienen las redes sociales ha contribuido la evolución acelerada de las terminales personales de telefonía celular, la disminución en su precio y la oferta accesible de internet móvil.

## 2. El estado actual de las redes sociales en el mundo y en América Latina

El nivel de acceso de la ciudadanía a internet es un punto clave para evaluar el alcance y efecto que pueden tener las redes sociales en la formación de conductas y actitudes. Es una obviedad, pero vale la pena recordar que, a menor acceso a internet, menos probabilidad de efectos de las redes sociales. Esto es algo que no ha variado desde los estudios realizados por McCombs (2014) con medios tradicionales para formular y sustentar su teoría del establecimiento de la agenda.

Los siguientes datos han sido recabados por el World Economic Forum y forman parte de los indicadores que toman en cuenta para evaluar la competitividad de los países. Los cuadros recogen únicamente los datos para países de América Latina y el Caribe.

En promedio, el 60.1% de la población de América Latina utiliza internet. El Cuadro 1 muestra que los países que rebasan el 70% están en América del Sur o en el Caribe. Como se puede apreciar, en cuatro de los seis países que se analizan en este artículo, el acceso es menor al promedio: Ecuador, Bolivia, El Salvador y Nicaragua.

**Cuadro 1**  
**Uso de Internet en América Latina**

País	Porcentaje de la población adulta	País	Porcentaje de la población adulta
Chile	82.3	Paraguay	55.0
Barbados	81.8	Colombia	62.3
Trinidad y Tobago	77.3	Panamá	57.9
República Dominicana	74.8	Ecuador	57.3
Argentina	74.3	Jamaica	55.1
Costa Rica	74.1	Perú	52.5
Venezuela	72	Bolivia	43.8
Uruguay	68.3	El Salvador	33.8
Brasil	67.5	Haití	32.5
México	65.8	Honduras	31.7
Guatemala	65	Nicaragua	27.9

Fuente: International Telecommunication Union, World Telecommunication/ICT Indicators Database, junio de 2019.

El Cuadro 2 muestra el porcentaje de conexiones fijas de internet. En América Latina y el Caribe, las suscripciones a servicios domiciliarios son alrededor de tres por cada 100 habitantes.

**Cuadro 2**  
**Conexiones fijas de banda ancha a internet en América Latina**

País	Valor por cada 100 habitantes	País	Valor por cada 100 habitantes
Barbados	34.1	Jamaica	9.7
Uruguay	28.3	Venezuela	8.7
Trinidad y Tobago	24.4	El Salvador	7.7
Argentina	19.1	República Dominicana	7.5
Chile	17.4	Perú	7.3
Costa Rica	16.6	Paraguay	4.6
Brasil	14.9	Bolivia	4.4
México	14.6	Honduras	3.7
Colombia	13.4	Guatemala	3.1
Ecuador	11.4	Nicaragua	3.7
Panamá	10.8	Haití	0.3

Fuente: International Telecommunication Union, World Telecommunication/ICT Indicators Database, junio de 2019.

La baja penetración de terminales fijas es compensada por el porcentaje de personas que se conectan a internet por medio de teléfonos celulares, tal como se ve en el Cuadro 3. En seis países hay 50 o menos conexiones móviles por cada 100 habitantes. Entre éstos se encuentran dos de los países cuyos casos se analizan en este artículo: Guatemala y Nicaragua.

**Cuadro 3**  
**Conexiones móviles de internet en América Latina y el Caribe**

País	Valor por cada 100 habitantes	País	Valor por cada 100 habitantes
Uruguay	123.8	El Salvador	55.8
Costa Rica	97.2	Ecuador	54.7
Chile	91.6	Venezuela	54.5
Brasil	88.1	Colombia	52.3
Argentina	80.7	Jamaica	51.2
Bolivia	79.9	Trinidad y Tobago	46.2
Panamá	70.3	Barbados	44.2
México	70.0	Honduras	32.1
Perú	65.7	Haití	30.0
República Dominicana	60.8	Nicaragua	29.6
Paraguay	57.7	Guatemala	16.5

Fuente: International Telecommunication Union, World Telecommunication/ICT Indicators Database, junio de 2019.

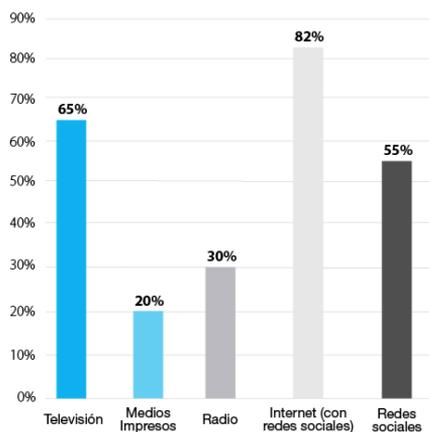
En consecuencia, debido al uso generalizado de internet, en América Latina y el Caribe la mayoría de la población puede ser potencialmente influenciada por las redes. Y este uso se da fundamentalmente por la vía de los teléfonos celulares y otros tipos de terminales. El promedio de personas en América Latina y el Caribe que poseen terminales móviles con banda ancha es muy similar al de quienes utilizan internet: 61.5%.

América Latina y el Caribe no son ajenas a la tendencia mundial de uso de internet, que además ha tenido como consecuencia el desplazamiento de los medios tradicionales (diarios impresos, televisión y radio) como fuente primaria de información. Sobre este tema, el Instituto Reuter para el Estudio del Periodismo (Newman et al. 2020), en su informe anual sobre medios tradicionales y digitales, muestra la gran relevancia que tienen los vehículos comunicativos que utilizan internet, tal como se presenta en el Gráfico 1.

Como se puede ver, al desagregar el porcentaje de la población que utiliza internet como fuente de información primaria, la proporción que utiliza redes sociales es superada únicamente por la televisión. Esta encuesta mundial tiene la limitante de tomar en consideración únicamente cuatro países latinoamericanos, pero es útil para dar una idea de las corrientes generales que marcan la evolución del periodismo y de la comunicación de masas.

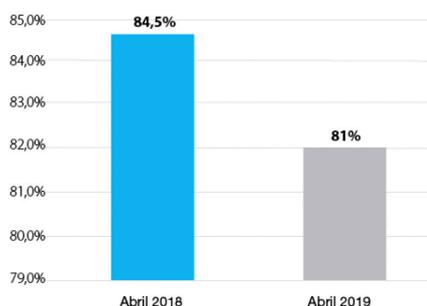
El sitio *web* Statista reporta los siguientes datos de penetración de redes sociales en América Latina y el Caribe, que son bastante más altos que los que reporta el estudio del Instituto Reuter (Gráfico 2). Además, el uso es intensivo. De acuerdo con Navarro (2020), en esta región las personas usuarias dedican un promedio de 3.5 horas al día a las redes sociales.

**Gráfico 1**  
**Fuente primaria de información**



Fuente: Reuters Institute. <http://www.digitalnewsreport.org/interactive/>.

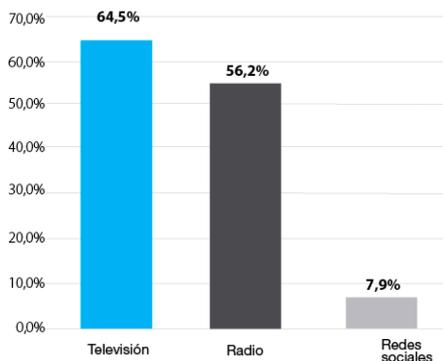
**Gráfico 2**  
**Penetración de redes sociales en América Latina y el Caribe**



Fuente: Statista. <https://es.statista.com/>.

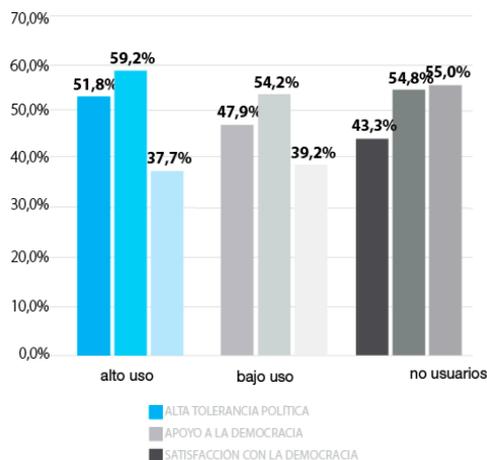
El Barómetro de las Américas, del proyecto Opinión Pública en América Latina - LAPOP (Latin American Public Opinion Project), brinda datos desagregados de uso por red social en su estudio realizado entre 2018 y 2019 (Gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**Uso de redes sociales en América Latina y el Caribe - 2018/19**



Fuente: Lupu et al. 2019.

**Gráfico 4**  
**Personas usuarias de redes sociales y democracia**



Fuente: Lupu et al. 2019.

El impacto de las redes sociales en la opinión pública es alto. En su análisis de los datos de LAPOP, Lupu et al. (2019) verifican un vínculo entre el uso de las redes sociales y las conductas y actitudes que pueden estar asociadas a una cultura democrática. En el Gráfico 4 se muestra que las personas que utilizan con mayor frecuencia las redes sociales son las que tienen los porcentajes más altos de apoyo a la democracia y expresan mayor tolerancia política. No obstante, parece ser que el uso frecuente de redes sociales los lleva a estar menos satisfechos con el sistema político.

El estudio también muestra que entre aquellas personas que usan con frecuencia las redes sociales hay menos aprecio por las instituciones democráticas, como el Ejecutivo, el Congreso, la Corte Suprema de Justicia, las elecciones e, incluso, los medios de comunicación social. Lo contrario es cierto para quienes no utilizan las redes sociales. Así, un mayor uso de redes sociales puede estar asociado con mayores niveles de participación discursiva sobre temas políticos en las redes sociales, tanto de manera pasiva –lectura, seguimiento de cuentas– como activa –generación de mensajes, respuesta a o reenvío de posts–. Pero esta mayor participación, que implica recibir y procesar información sobre temas políticos, probablemente estimula el escepticismo y genera frustración sobre el funcionamiento de la democracia en sus países.

El reporte de LAPOP provee también información sobre la escolaridad, sexo, grupo etario, lugar de residencia y nivel de ingreso de las personas usuarias de redes sociales. Este grupo tiene una escolaridad promedio de 11 años, cuenta con más hombres que mujeres

y con mayor representación de menores de 50 años y de residentes en zonas urbanas, de ingresos medios (quintiles 3 y 4 de distribución de ingreso). Por su vinculación con los temas políticos y por su activismo virtual, constituyen un segmento de la población que es relevante para la clase política. No es de extrañar que cada vez más las y los líderes políticos, sociales y económicos de América Latina utilicen a las redes sociales como vehículos de comunicación.

El sitio Twiplomacy (<https://twiplomacy.com>), propiedad de la empresa internacional de comunicación BCW (Burson, Cohn & Wolfe), elabora un ranking sobre las 50 cuentas de Twitter, Facebook e Instagram de líderes mundiales. El ranking toma en cuenta variables distintas para cada red. En el caso de Twitter, registra el número de personas seguidoras y el número de mensajes que difunde diariamente (actividad). Para valorar las cuentas de Facebook e Instagram, considera el número de personas seguidoras, las interacciones, la actividad y la efectividad.

Un vistazo a este portal muestra que entre las y los líderes mundiales con mayor número de seguidores en Twitter, Facebook e Instagram, hay siete presidentes de América Latina (Cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Presidentes en el ranking de Twiplomacy**

Presidente	Twitter		Facebook		Instagram	
	Puesto	Seguidores	Puesto	Seguidores	Puesto	Seguidores
Bolsonaro	15	6 millones	13	6 millones	37	609 mil
Maduro (Venezuela)	16	6 millones	10	46 millones	4	16 millones
Piñera (Chile)	23	3 millones			36	732 mil
Bukele (El Salvador)	26	2 millones			44	520 mil
Duque (Colombia)	29	1 millón	23	3 millones	18	1 millón
Fernández (Argentina)	47	1 millón			17	2 millones

Fuente: Datos obtenidos por Twiplomacy el 16 de abril de 2020, utilizando Crowdtangle.com.

Andrés Manuel López Obrador, de México, Jair Bolsonaro, de Brasil, y Nayib Bukele, de El Salvador, son los únicos presidentes cuyas cuentas de Twitter, Facebook e Instagram aparecen entre las 50 con más seguidores en el ranking elaborado por Twiplomacy. Los tres, coincidentemente, son políticos que han roto con sus partidos de origen –como fue el caso de López Obrador con el Partido de la Revolución

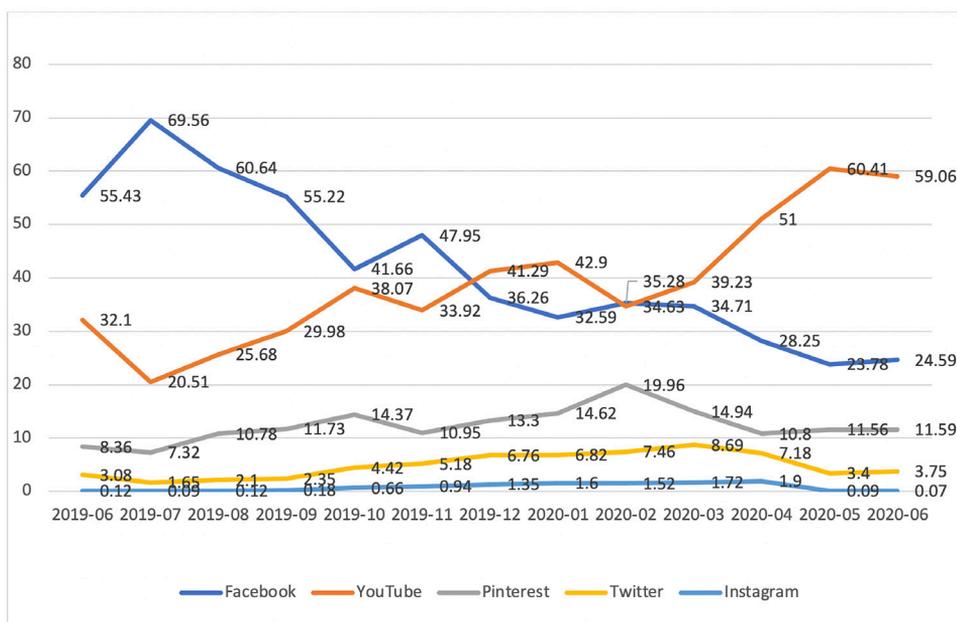
Democrática (PRD) y Bolsonaro con el Partido Progresista Bukele con el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)– y han impulsado nuevos movimientos políticos-electorales. Es decir, se han caracterizado como *outsiders* del sistema partidista establecido, aunque utilicen vehículos de éste, tal y como ha ocurrido con Bukele.

### 3. Seis casos de análisis

#### a. Bolivia: las redes salvan (y pierden) a Evo

Bolivia es un caso interesante para analizar. Es el único país del grupo en estudio en donde YouTube supera en uso a Facebook. El uso de Twitter es casi marginal y Pinterest, esa red social que juega el papel de un cajón en donde se almacena cualquier tipo de publicación, lo triplica (Gráfico 5). Nótese el punto en el que registra la caída de Facebook: se da en octubre de 2019, en el mes en el que se realizaron las elecciones que iniciaron una profunda crisis política, que forzó la renuncia del presidente Evo Morales.

**Gráfico 5**  
**Bolivia: Uso de redes sociales**  
**Junio 2019-Junio 2020**



Fuente: Statcounter Global Stats.

Ahora bien, lo interesante del ascenso de YouTube pareciera no estar aparejado con un aumento de interés en cuentas que difunden videos de corte político (Cuadro 5). Entre las diez cuentas con más personas seguidoras y visitas en esta red social, no hay líderes políticos, partidos políticos ni instituciones del Estado. Los cuatro primeros canales pertenecen a compañías comerciales y el resto son medios informativos.

**Cuadro 5**  
**Bolivia: cuentas de YouTube, al 23 de julio de 2020**

Cuenta		Personas seguidoras	Número de videos/ vistas
1	Unitel Bolivia	606 000	328 316 390
2	ATB Digital	277 000	173 675 134
3	Bf Distribution	21 400	43 917 570
4	Tigo Bolivia	23 200	38 801 318
5	Red Uno De Bolivia	134 000	33 230 008
6	Bolivisión	72 000	32 011 302
7	El Deber	55 200	25 989 545
8	PAT Community	37 200	22 135 049
9	Viva	8 290	18 817 912
10	Bolivia TV	79 500	15 786 606

Fuente: Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/>).

En el caso de Facebook ocurre lo mismo, como se muestra en el Cuadro 6. No es una red en la que las cuentas con el mayor número de personas seguidoras sean de corte político, salvo por el periódico digital El Deber. En esta red social quien mayor número de personas seguidoras tiene es un cantante, Elías Ayaviri. Las otras cuentas que no son institucionales pertenecen a otro cantante, Chris Syler, y a una modelo.

**Cuadro 6**  
**Bolivia: páginas de Facebook. Al 23/07/2020**

	<b>Página</b>	<b>Personas seguidoras</b>
1	Elías Ayaviri	2 098 482
2	Tigo Bolivia	1 975 158
3	El Deber	1 577 634
4	Unitel	1 534 359
5	Calle 7	1 413 621
6	Viva	1 406 078
7	Red Uno	1 367 292
8	Chris Syler	1 211 001
9	Arabel Angus	1 069 416
10	Casa Elena	980 137

Fuente: Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/>).

El panorama cambia en Twitter, donde la cuenta con mayor número de personas seguidoras es la de Evo Morales (Cuadro 7). En el tercer lugar aparece otro líder político, el expresidente Carlos Mesa, y en el décimo está el periodista Carlos Valverde.

**Cuadro 7**  
**Bolivia: cuentas de Twitter, al 23 de julio de 2020**

	<b>Cuenta</b>	<b>Personas seguidoras</b>
1	Evo Morales	1 096 824
2	El Deber	632 651
3	Carlos Mesa	619 426
4	La Razón Digital	559 608
5	Unitel Bolivia	511 264
6	Página Siete	499 250
7	ATB Digital	446 484
8	ERBOL	392 820
9	Los Tiempos	347 358
10	Carlos Valverde	335 914

Fuente: Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/>).

Cristian León<sup>1</sup> considera que las redes sociales adquirieron una gran importancia táctica a partir del referéndum en el que se consultó sobre la posibilidad de reelección de Evo Morales a la presidencia. En ese año, 2016, se produjo un escándalo en el que se acusó a Morales de tener una novia que traficaba influencias, sacando provecho de su relación con él. La mayoría de las personas usuarias de redes sociales le dio validez a la historia sin comprobar su veracidad y, debido a la reacción negativa que esto produjo, Morales contrató una empresa consultora mexicana para que le ayudase a contrarrestar la animosidad que se había generado en su contra. Según recuerda León, lo que hizo esta consultora fue organizar un grupo de ciber-tropas, cerca de 400 personas contratadas para hacer activismo digital<sup>2</sup>. Este hecho hizo también que dentro del Ministerio de Comunicación se instaurase la Dirección de Redes Sociales, con el fin de hacer propaganda política en Facebook<sup>3</sup>.

El uso de redes sociales se ha extendido a otros políticos, entre los que León menciona a Samuel Doria Medina y la expresidenta provisional, Jeanine Añez. “Ambas ciber-tropas funcionan igual, o hasta peor, me animaría a decir, que las del gobierno anterior” expresó, en términos de la desinformación y propaganda que diseminan<sup>4</sup>.

León indica que, durante el 21F<sup>5</sup> y la crisis electoral de noviembre de 2019, el uso de WhatsApp tuvo un papel tanto positivo como negativo. Positivo porque facilitó la convocatoria para manifestaciones ciudadanas; negativo porque fue utilizado como una herramienta de control político. “Con un grupo de activistas pudimos analizar los mensajes en 38 grupos de Whatsapp correspondientes a diferentes barrios de La Paz. Descubrimos que el 95% de éstos eran administrados por las mismas personas y una de ellas era operadora política de Samuel Doria Medina”<sup>6</sup>. En estos grupos se distribuían *fake news* y se promovía la movilización en contra de Morales.

En la campaña que se realizó para las elecciones de octubre de 2020, las redes sociales fueron ampliamente utilizadas por los ocho binomios inscritos. Un análisis

1 Experto en análisis de redes, Digital Integrity Fellow del Open Tech Fund, una entidad no lucrativa que promueve la libertad, accesibilidad y el derecho a la privacidad en el uso de internet. Comunicación personal.

2 Comunicación personal.

3 A León le ofrecieron dirigir esa sección, sin embargo, rechazó el cargo por razones éticas. Comunicación personal.

4 Comunicación personal.

5 Nombre con el que se conoce al referéndum realizado el 21 de febrero de 2016, en el cual el 51.6% de las y los bolivianos rechazó una enmienda constitucional que hubiera permitido otra nueva reelección de Evo Morales. A pesar de la voluntad expresada en las urnas, el Tribunal Supremo Boliviano emitió una resolución en la que autorizaba a Morales a postularse de nuevo.

6 Comunicación personal.

utilizando la herramienta de rastreo de redes Meltwater<sup>7</sup>, tomando como referencia el período comprendido entre el 15 de julio y el 13 de agosto de 2020, muestra un uso intenso de Twitter para promover candidaturas y desprestigiar oponentes. Como sucedió en convocatorias electorales precedentes, en esta oportunidad se notó la presencia de ejércitos de *trolls* que lanzaban mensajes vinculando a los candidatos Luis Arce (del Movimiento al Socialismo, MAS) con Carlos Mesa (postulado por el partido Comunidad Ciudadana, CC). Arce, Añez y Mesa, los tres candidatos que en el momento encabezaban las encuestas electorales, manejaban cuentas en Facebook y Twitter, que volvieron a ser vehículos fundamentales de propaganda electoral durante la campaña. Es interesante notar el hecho de que, a pesar de ser YouTube la segunda red social con más uso en Bolivia, no se reportó un uso similar al de Facebook y Twitter. En el período comprendido del 15 de julio al 13 de agosto de 2020, el rastreo realizado utilizando Meltwater reportó 14,400 menciones de alguno de los tres candidatos punteros en Facebook y 633 menciones en YouTube. En Twitter, que tiene menor uso que Facebook y YouTube, se reportaron 104 mil menciones que incluyeron a alguno de estos tres candidatos. Es decir, a pesar de la limitada penetración de Twitter, la mayoría de los esfuerzos propagandísticos se concentraron en esta red, que se ha convertido en la más relevante para el tema político electoral.

Un análisis sobre el signo de los mensajes nos muestra que para el caso de los tres candidatos que encabezaban las encuestas, los mensajes positivos fueron los menos: 4% en el caso de Jeanine Añez y Luis Arce, 8% en el caso de Carlos Mesa. El mayor cuerpo de menciones es de índole neutra: suelen ser tuits fácticos, informativos, sin juicios de valor. En el caso de los mensajes negativos, aunque no constituyeron mayoría, si constituyeron un porcentaje relevante: 28% para Luis Arce, 26% para Jeanine Añez y 24% para Carlos Mesa. Esto lleva a colegir que el uso de Twitter se orienta más a informar y que cuando se trata de emitir juicios de valor, se hace de forma que destaca los defectos o los errores de la persona mencionada. Twitter no es, como puede verse, una herramienta que, durante la campaña electoral boliviana, se haya usado para hablar de las virtudes de las y los candidatos.

En suma, en Bolivia las redes sociales han contribuido a la movilización electoral, como sucedió con el referéndum del 21F y las manifestaciones organizadas contra Evo Morales posteriormente a las elecciones de noviembre de 2019. En ese sentido, pueden juzgarse como positivas. Pero también cumplen la función de intimidar a las personas críticas, desacreditarlas y diseminar *fake news* por medio de verdaderos ejércitos de *trolls*

---

7 Meltwater (<https://www.meltwater.com/en>).

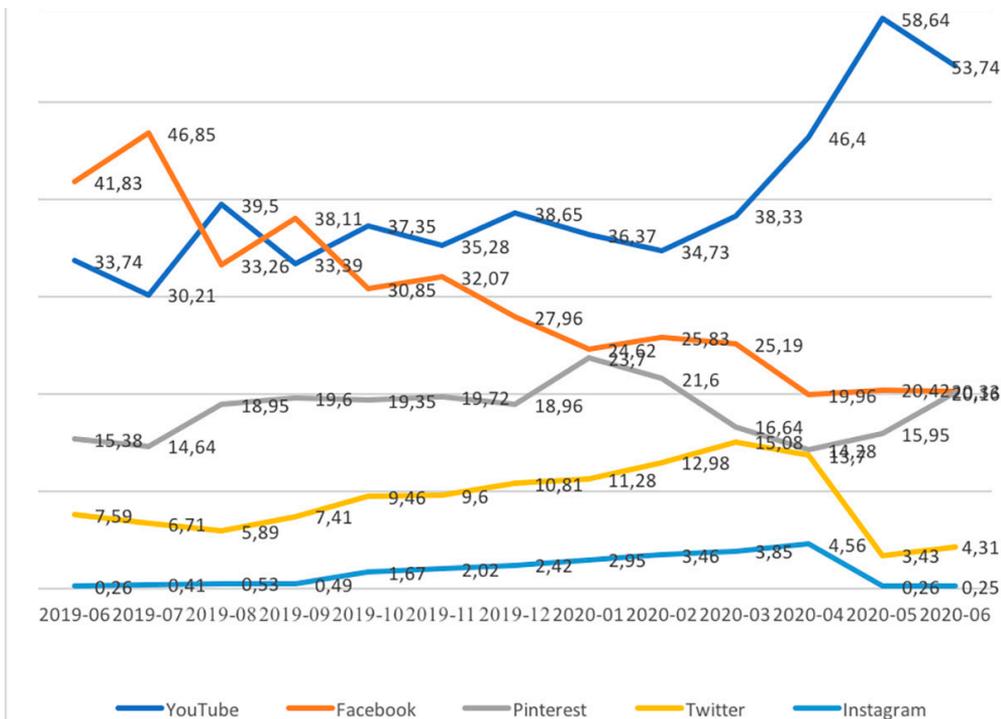
escudados detrás de cuentas falsas. En ese sentido, la horizontalidad, que era una de las características que se señalaba a principios del siglo como ventaja de internet, se diluye con la imposición concertada de opiniones y discursos que repiten un mismo mensaje. En el proceso electoral que culminó el 18 de octubre de 2020, las redes sociales cumplieron también con la finalidad de ser una herramienta clave para informar sobre el proceso y las candidaturas, para desgastar la imagen de algunos candidatos y, en menor medida, para la promoción de las virtudes y ventajas de los binomios electorales.

---

## **b. Ecuador: cuando Correa descubrió las redes sociales**

A fines de junio de 2020, la red predominante en Ecuador era YouTube (Gráfico 6). Facebook pasó a ser, en un año, de la más utilizada a la tercera en uso, muy cerca de Pinterest, cuya característica primordial es ser lúdica. Twitter se ubica en una cuarta posición con un 4.31% de usuarios de redes.

**Gráfico 6**  
**Ecuador: Uso de redes sociales**  
**Junio 2019- Junio 2020**



Fuente: Statcounter, Global Stats.

En el Cuadro 8 se puede observar que en YouTube predominan las cuentas de entretenimiento.

**Cuadro 8**  
**Ecuador: cuentas de YouTube, al 23 de julio de 2020**

	<b>Cuenta</b>	<b>Personas seguidoras</b>	<b>Número de videos/vistas</b>
1	RaptorGamer	4 540 000	541 947 899
2	Jaidefinichon GOTH	1 430 000	515 347 247
3	Ecuavisa	786 000	253 388 608
4	Imparable.Tv	1 740 000	206 478 586
5	TopMan	1 570 000	181 197 389
6	Teleamazonas Ecuador	389 000	143 013 617
7	Felipe Crespo	795 000	113 122 820
8	Ralotrex	239 000	106 948 876
9	Chevrolet Ecuador	44 900	104 912 500
10	RIX	2 280 000	103 188 705

Fuente: Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/>).

En Facebook también predominan las cuentas de entretenimiento. La cuenta con mayor número de personas seguidoras corresponde a un popular equipo de fútbol, el Barcelona Sporting Club. De las diez cuentas con mayor número de personas seguidoras, cuatro pertenecen a medios de comunicación (Cuadro 9).

**Cuadro 9**  
**Ecuador: páginas de Facebook, al 23 de julio de 2020**

	<b>Página</b>	<b>Personas seguidoras</b>
1	Barcelona Sporting Club	3 660 302
2	Ecuavisa	3 539 104
3	TC Televisión	2 848 867
4	Anthony Swag	2 796 282
5	El Comercio	2 716 882
6	Teleamazonas	2 217 963
7	El Universo	2 162 609
8	Al Plateau	1 875 913
9	Vigarot	1 873 055
10	Claro	1 596 445

Fuente: Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/>).

Finalmente, Twitter, que, a pesar de tener una audiencia bastante reducida, según se ve en el Gráfico 6, es la red en donde prevalecen los personajes políticos y donde la cuenta de la Presidencia era la única institución gubernamental con cifras considerables de personas seguidoras. También en esta red, celebridades como el periodista deportivo Achraf Ben Ayad son quienes acumulan más personas seguidoras. De las diez cuentas más seguidas, que se muestran en el Cuadro 10, cinco corresponden a medios de comunicación y una, la de Ecuavisa Noticias, es exclusiva para informar.

**Cuadro 10**  
**Ecuador: cuentas de Twitter, al 23 de julio de 20**

	Página	Personas seguidoras
1	Rafael Correa	3 705 253
2	Mi abuela sabia	2 883 267
3	Ecuavisa	2 454 192
4	Teleamazonas	2 184 997
5	El Universo	2 168 053
6	El Comercio	1 734 522
7	Presidencia	1 606 642
8	Achraf Ben Ayad	1 588 424
9	María Teresa Guerrero	1 458 678
10	Ecuavisa Noticias	1 450 621

Fuente: Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/>).

En Ecuador, el auge de la política utilizando como vehículos las redes sociales se dio durante el gobierno de Rafael Correa. Albertina Navas, experta en comunicación política y análisis de redes, fija en 2010 la génesis de este cambio en la comunicación política en Ecuador<sup>8</sup>, cuando el 30 de septiembre la policía se rebeló y el presidente Rafael Correa llegó a negociar con los alzados y éstos lo retuvieron durante 10 horas (Gualdoni, 2010). Según Navas, “Hubo saqueos, la policía decidió no salir a la calle. Fue conmoción. El gobierno decretó que no podía usarse la señal de canales privados, solo los estatales. La

8 Comunicación personal.

gente empezó a comunicarse por Twitter y acuñó el *hashtag* 30S<sup>9</sup>. Ese día las cuentas de personas ecuatorianas se duplicaron. Era el único canal por el que contaban lo que veían como testigos. Ese mismo día, el gobierno emitió un decreto y la vía para divulgarlo fue Twitter. A final de ese año, Twitter alcanzó un uso histórico, dejó de ser una tecnología marginal. Desde que Correa utilizó Twitter esta red pasó a ser vista como un elemento fundamental de la comunicación del gobierno. El tuiteaba por sí mismo. Se volvió su principal contacto con la audiencia<sup>10</sup>. En este sentido, la comunicación de Correa por Twitter se ajustó al tercer modelo de Fung, Gilman y Shkabatur (2013), la comunicación directa entre la ciudadanía, y entre ésta y sus gobernantes.

El uso de Twitter fue también propagandístico. La comunicación sin intermediarios se convirtió en lo que Mergel y Bretschneider (citados en Valenti et al. 2015) describen como *push, pull, and networking*. *Push* es unidireccional; *pull* implica interacción; *networking* es el desarrollo de redes de comunicación que multiplican el alcance de los mensajes. Correa utilizó el *push* para impulsar su verdad, desacreditar a sus opositores, cuestionar la veracidad de los medios tradicionales de comunicación y crear redes que multiplicaban su mensaje. “Hizo mucha política-propaganda para el posicionamiento de mensajes. Tuvo una confrontación con los medios, nos insultaba”, expresa Navas<sup>11</sup>.

Fundamedios, una organización de la sociedad civil ecuatoriana dedicada al estudio de la comunicación política y la defensa de las y los periodistas y de la libertad de expresión, instauró el Tuitómetro, un registro analítico periódico de los tuits emitidos por el gobierno y otros actores políticos, y documentó las formas de ataque utilizadas por Correa y su gobierno. A pesar del giro de ataque que tuvieron sus tuits, Correa mantuvo lo que Navas denomina una fórmula insignia: “Favor atender”. Era la respuesta a las peticiones que empezaron a hacerle por la vía del Twitter. Correa respondía personalmente “favor atender” y escribía el nombre de la dependencia a la que correspondía abordar la solicitud. Según Navas, el 80% de los tuits de Correa eran respuestas a la ciudadanía. Incluso, creó una oficina en la Casa de Gobierno para resolver los casos que reportaban las y los ciudadanos, para darles seguimiento. “Esto tuvo un impacto gigantesco. Pasamos de un presidente al que solo veían de lejos, a un presidente que estaba a un tuit de distancia”, indica Navas<sup>12</sup>. Esto tuvo un gran impacto en la popularidad de Correa, quien terminó su mandato con un 70% de aceptación, después de 10 años de estar en el poder.

---

9 Ibidem.

10 Ibidem.

11 Ibidem.

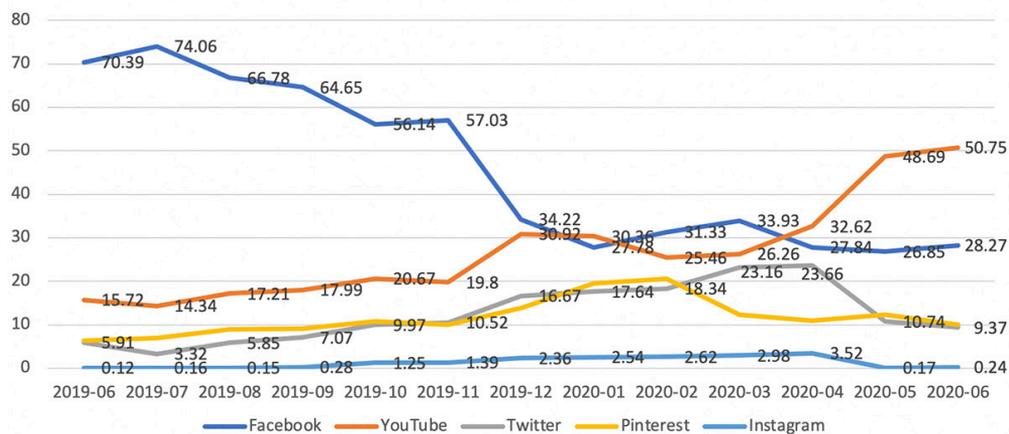
12 Ibidem.

Este es un caso en el que el gobernante utilizó las redes sociales, Twitter en particular, para defenderse de una crisis política a la que calificó como intento de golpe; permitió que la ciudadanía se comunicara de manera directa, sin intermediarios institucionales, como partidos políticos, oficinas del Estado o medios informativos, para “empujar” (*push*) su verdad y descalificar a los medios tradicionales.

### c. El Salvador: autoritarismo “cool”

Tal como sucedió en Bolivia, en El Salvador Facebook experimentó un desplome a partir de mediados del 2019. De ser la red social utilizada por siete de cada diez personas pasó a ser la segunda para junio de 2020, superada ampliamente por YouTube, como se muestra en el Gráfico 7. Twitter también perdió relevancia; Pinterest e Instagram no sufrieron mayores variaciones en sus porcentajes de uso.

**Gráfico 7**  
**El Salvador: Uso de redes sociales**  
**Junio 2019-Junio 2020**



Fuente: Statcounter, Global Stats.

Como ya se ha mencionado, en YouTube predominan las cuentas de entretenimiento. Según se aprecia en el Cuadro 11, en la lista de cuentas con más personas seguidoras sólo hay dos medios de comunicación: La Prensa Gráfica y Canal 12, que pertenece al

consorcio de medios del empresario mexicano Ángel González. En el *ranking*, el más popular es el *gamer* salvadoreño Fernando Floo; le sigue un *Youtuber* español, Auron Play; en el tercer lugar está GabeHash, cuyos videos se centran en dilucidar de manera lógica fenómenos aparentemente sobrenaturales o inexplicables.

**Cuadro 11**  
**El Salvador: cuentas de YouTube,**  
**al 23 de julio de 2020**

	Cuenta	Personas seguidoras	Número de videos/vistas
1	Fernanfloo	34 400 000	7 626 486 553
2	AuronPlay	19 600 000	2 545 148 681
3	Gabehash	869 000	456 878 687
4	Luz Record Music	356 000	188 489 779
5	GabeHashTV	155 000	126 616 054
6	Little Viejo	1 230 000	123 870 150
7	GoddessJoJo's Music	150 000	101 427 161
8	La Prensa Gráfica Noticias de El Salvador	95 000	64 114 845
9	Canal 12 El Salvador	146 000	61 444 389
10	CiproShow	447 000	56 559 861

Fuente: Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/>).

En Facebook, entre las diez páginas con mayor número de personas seguidoras predominan nuevamente los sitios de entretenimiento (Cuadro 12). Sólo hay tres medios de comunicación: Noticias4Visión, La Prensa Gráfica y Diario 1. La única figura política es el presidente Nayib Bukele, que se sitúa en la tercera posición. La página de Bukele es la segunda de mayor crecimiento durante el mes precedente<sup>13</sup>.

13 Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/statistics/facebook/pages/total/el-salvador>).

**Cuadro 12**  
**El Salvador: páginas de Facebook, al 23 de julio de 2020**

	Cuenta	Personas seguidoras	Número de videos/vistas
1	Fernanfloo	5 260 869	5 260 869
2	Lafourcade	3 704 325	3 704 325
3	Nayib Bukele	3 594 865	3 594 865
4	CuriosoBen	2 922 670	2 922 670
5	Noticias4Vision	2 007 875	2 007 875
6	LPG La Prensa Gráfica	1 852 033	1 852 033
7	Diario1.com	1 575 288	1 575 288
8	Humor para intelectuales	1 414 910	1 414 910
9	Sivar Es Humor	1 367 564	1 367 564
10	Tigo El Salvador	1 247 675	1 247 675

Fuente: Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/>).

Twitter es la red social en donde hay más medios de comunicación formales –La Prensa Gráfica, TCS Noticias, Noticias 4Visión, Teledos y Noticiero Hechos–, y cuenta con una institución de gobierno, la Casa Presidencial (Cuadro 13). En esta red el presidente Nayib Bukele ocupa el segundo lugar en número de personas seguidoras. Al igual que en el caso de Facebook, en julio de 2020 la de Bukele fue la segunda cuenta que mostró el mayor aumento en el número de personas seguidoras (34,873) respecto al mes anterior; la tercera fue la de Casa Presidencia, con un incremento de 11,426<sup>14</sup>. Este crecimiento de las cuentas asociadas a la presidencia de El Salvador evidencia la central importancia que tiene para el mandatario Nayib Bukele recurrir a ellas como herramientas para gobernar.

14 Ibidem.

**Cuadro 13**  
**El Salvador: cuentas de Twitter, al 23 de julio de 2020**

	Cuenta	Personas seguidoras
1	Fernanfloo (@Fernanfloo)	5 411 503
2	Nayib Bukele (@nayibbukele)	2 109 136
3	Fernando Palomo ESPN (@fernandopalomo)	1 031 720
4	La Prensa Gráfica (@prensagrafica)	832 731
5	@elsalvadorcom (@elsalvadorcom)	775 524
6	TCS Noticias (@tcsnoticias)	771 976
7	Noticias 4Visión (@noticias4vision)	770 349
8	Casa Presidencial (@PresidenciaSV)	702 662
9	Teledos (@teledos_tcs)	646 438
10	Noticiero Hechos (@NoticieroHechos)	600 224

Fuente: Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/>).

Carlos Dada, periodista, fundador del medio digital El Faro, indica que Bukele es un presidente que ganó gracias a las redes sociales y que gobierna mediante éstas. De acuerdo con Dada, Bukele es un experto en mercadotecnia política, que sabe utilizar eficientemente las redes sociales. Es el primer caso en América Latina de un político que realizó una campaña electoral intensiva en redes sociales y que luego las utiliza para gobernar<sup>15</sup>.

Una revisión rápida del *timeline* en su cuenta de Twitter permite confirmar las afirmaciones de Dada. Entre los tuits de Bukele se comunican decisiones de gobierno, como cambios de personas funcionarias, se anuncian decisiones de políticas públicas, se promueven las acciones gubernamentales y, con mucha frecuencia, se ataca a los medios de comunicación y a opositores políticos. Pero eso no es todo. Bukele se es un Twitstar, pues da a conocer aspectos que estimulan corrientes de afecto hacia él y se promociona como un “presidente cool”; por ejemplo, divulgó el nacimiento de su hija y mostró una escena en la que, supuestamente, ella le ve mientras él pronunciaba un discurso en la televisión.

<sup>15</sup> Comunicación personal.

La presencia de Bukele en las redes predomina sobre los mensajes que difunden los medios establecidos, con la mayoría de los cuales ha roto relaciones. Dada menciona los casos de El Diario de Hoy y de El Faro para ejemplificar el disgusto que le generan<sup>16</sup>. A éstos se suma Factum, otro medio digital al que el Bukele critica porque cuestiona sus políticas.

La actitud de rechazo hacia el papel que juegan los medios establecidos se suma a las acciones que ha tomado Bukele en contra de la Asamblea Legislativa, con la que está permanentemente enfrentado. En este sentido, hay que recordar la acción que tomó el 10 de febrero de 2020, cuando irrumpió en la sede del Legislativo acompañado de un contingente de militares y policías armados.

Siguiendo la propuesta de Fung, Gilman y Shkabatur (2013), el caso de El Salvador refleja los modelos 3, 4 y 5. El tercer modelo habla de la comunicación directa entre la ciudadanía, y entre ésta y sus gobernantes. El cuarto refiere a la difusión de información, por parte del gobierno, por medios no tradicionales. El quinto describe a las redes sociales como herramientas de movilización social. Sin embargo, en el caso del gobierno salvadoreño las características descritas en estos modelos no están dirigidas a motivar la participación democrática. Tampoco aportan al fin de ampliar el panorama informativo para que la población se forme un entendimiento ilustrado acerca de cómo funcionan los procesos de gobierno, tal como postula Dahl (1998), y la movilización no es para protestar por abusos o para exigir el cumplimiento de derechos. En El Salvador, el uso de redes sociales está funcionando como un instrumento de consolidación de un régimen autoritario y para estimular el culto a la personalidad de quien lo preside. Es decir, es un uso que debilita a la democracia.

---

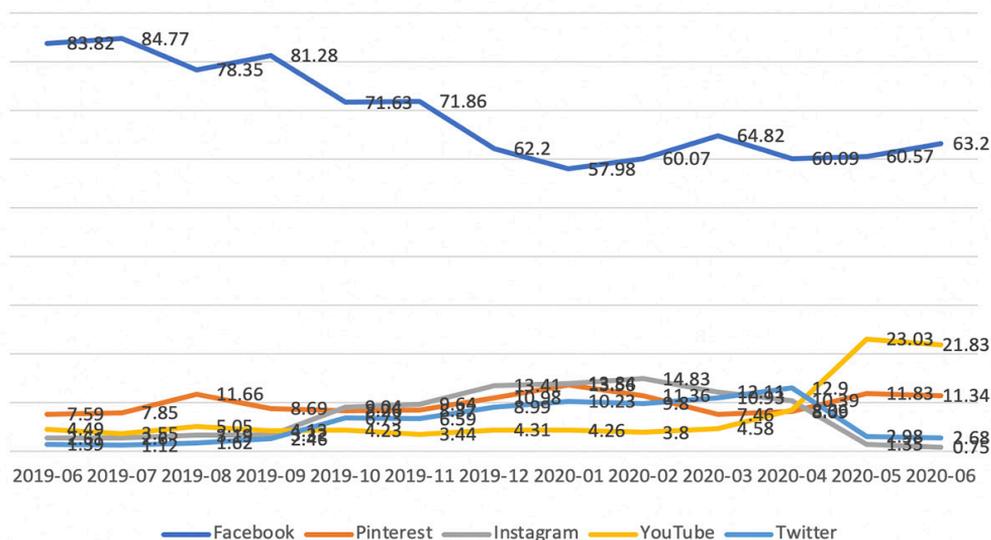
#### **d. Guatemala: la lucha contra la impunidad**

En Guatemala, la red predominante es Facebook, a pesar de que durante el último año experimentó un descenso de 20 puntos porcentuales. Le sigue YouTube, pero por cada persona usuaria de esta red, hay tres de Facebook (Gráfico 8).

---

16 Ibidem.

**Gráfico 8**  
**Guatemala: Uso de redes sociales**  
**Junio 2019-Junio 2020**



Fuente: Statcounter, Global Stats.

Facebook da cobijo a noticias y a debate de ideas políticas, pero sigue siendo fundamentalmente una red lúdica, una cartelera de eventos, un registro de celebraciones. Entre las páginas con mayor número de personas seguidoras no hay ninguna de instituciones de gobierno, funcionariado público o sector político (Cuadro 14). Encabeza el *ranking* el cantante Ricardo Arjona y le sigue el predicador neopentecostal Cash Luna, el fundador de la mega iglesia Casa de Dios. En el registro de Facebook sólo hay tres medios informativos: Prensa Libre, Canal 7 y Soy 502.

**Cuadro 14**  
**Guatemala: páginas de Facebook,**  
**al 23 de julio de 2020**

	<b>Página</b>	<b>Personas seguidoras</b>
1	Ricardo Arjona	17 668 396
2	Cash Luna	6 012 931
3	Noti 7	3 141 022
4	Poeta del Cielo	2 954 469
5	Prensa Libre	2 928 206
6	Tigo Guatemala	2 903 413
7	Claro Guatemala	2 725 481
8	Casa de Dios	2 631 729
9	Miel San Marcos	2 563 624
10	Soy 502	2 348 653

Fuente: Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/>).

La red social YouTube se ha convertido en tiempos recientes en un vehículo que se utiliza cada vez más para la comunicación política. Sin embargo, en la lista de las cuentas más vistas hay una del pastor neopentecostal Cash Luna, dos de iglesias evangélicas, la del cantante Ricardo Arjona y sólo una de un medio informativo, Prensa Libre (Cuadro 15).

**Cuadro 15**  
**Guatemala: cuentas de YouTube, al 23 de julio de 2020**

	<b>Cuenta</b>	<b>Personas seguidoras</b>	<b>Número de videos/vistas</b>
1	Ricardo Arjona	3 990 000	1 436 806 784
2	Miel San Marcos	1 140 000	353 745 938
3	Prensa Libre	336 000	237 377 203
4	Cash Luna	679 000	92 808 973
5	Ale Mendoza	119 000	57 120 219
6	Tigo GT	21 600	48 172 373
7	Ronald MacKay	168 000	21 601 481
8	Iglesia Tiempos de Gloria	68 600	13 474 650

9	Pepsi Guatemala	20 200	13 247 340
10	Tuenti Guatemala	3 830	12 682 599

Fuente: Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/>).

En Guatemala, Twitter es la red en la que predominan los mensajes políticos. La mayoría de las instituciones de gobierno, partidos y figuras políticas relevantes se comunican por esta red. En el caso de las figuras políticas, como el presidente de la República, el del Congreso y las y los diputados, sus mensajes suelen generar respuestas polarizadas que van desde la expresión de admiración, felicitación y agradecimiento, hasta el insulto y la difamación.

En el Cuadro 16 se muestra que entre las cuentas más seguidas de Twitter predominan las institucionales. Sin embargo, nuevamente el cantante Ricardo Arjona encabeza el *ranking*. La otra cuenta personal es la del pastor Cash Luna. Es aquí donde parece haber más predilección por las cuentas de medios informativos, con siete entre las diez más seguidas.

**Cuadro 16**  
**Guatemala: cuentas de Twitter,**  
**al 23 de julio de 2020**

	Cuenta	Personas seguidoras
1	Ricardo Arjona	10 509 717
2	Prensa Libre	1 377 682
3	Emisoras Unidas	1 267 256
4	Noti7	1 205 524
5	Guatevision	1 037 521
6	Es mundo animal	1 035 612
7	Telediario	1 031 407
8	Cash Luna	954 710
9	Nuestro Diario	856 233
10	Radio Sonora	836 662

Fuente: Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/>).

Alejandra Gutiérrez Valdizán, periodista y directora de Fáctica, un proyecto dedicado a combatir la desinformación en internet, indica que el uso masivo e intensivo de redes sociales como instrumento político se remonta al escándalo Rosenberg, en 2009<sup>17</sup>. En este caso, un abogado de nombre Rodrigo Rosenberg planeó meticulosamente una forma de suicidarse. Contrató a un grupo de sicarios a quienes pagó para que lo ultimaran a balazos en el momento en que salía a practicar bicicleta. Previo al asesinato, Rosenberg grabó un video –que distribuyó en DVD y luego fue subido a YouTube– en el que acusaba al presidente de la República, Álvaro Colom, a su esposa, Sandra Torres, y al secretario privado de la Presidencia, Gustavo Alejos, de ser responsables de su muerte. El video se viralizó y luego provocó que por medio de Facebook se convocara a una serie de manifestaciones que desembocaron en una profunda crisis política.

La segunda ocasión en la que las redes sociales sirvieron para convocar a movilizaciones masivas se dio en 2015. En ese año, el Ministerio Público (Fiscalía General de la República) y la CICIG revelaron la existencia de una red de fraude fiscal que implicaba a antiguas jefaturas de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), al secretario privado de la vicepresidenta y a los propios presidente y vicepresidenta de la República. Por medio de las redes sociales, se convocó a protestas masivas semanales y, a lo largo de seis meses, las personas manifestantes se congregaron en la Plaza de la Constitución con la demanda de acabar con la corrupción. El 3 septiembre de 2015 renunció el presidente de la República, Otto Pérez Molina, luego de que el Congreso lo despojó de su inmunidad y permitió que el Ministerio Público lo sometiera a un proceso legal por corrupción.

Luis Assardo, periodista, experto en medios electrónicos y quien dirige el proyecto de verificación de noticias falsas Confirmado, explica el papel de las redes sociales en el debate político:

Hay un incremento en la cantidad de políticos que usan las redes sociales en Guatemala y en la cantidad de participación que tienen en las distintas plataformas. Desafortunadamente, esto no ha significado un aumento en la calidad de la participación. Las características más comunes que he detectado son: los utilizan como herramientas propagandísticas, no interactúan con la ciudadanía y son poco tolerantes a cualquier crítica<sup>18</sup>.

---

17 Comunicación personal.

18 Ibidem.

En Guatemala es frecuente la utilización de *bots*, cuentas falsas manejadas por personas asalariadas, las cuales tienen como finalidad atacar a figuras públicas, diseminar información falsa e intimidar mediante la divulgación de información privada. Esto ha ocasionado un importante deterioro en la utilización de las redes. Así, de la propuesta de Fung, Gilman y Shkabatur (2013) podría apenas decirse que se aplica el modelo 4, en lo que toca a la difusión de “hechos alternativos” –así llamados por Kellyanne Conway, consejera de Donald Trump (Bradner, 2017)– que no tienen consonancia con la realidad.

¿Ahora bien, de dónde sale todo ese enjambre de *bots*, *netcenters*, *trolls* que atacan por oficio? Alejandra Gutiérrez Valdizán indica que “sí es posible detectar la utilización de *netcenters* por parte de políticos específicos: algunos congresistas, por ejemplo, personas en procesos judiciales por corrupción”<sup>19</sup>.

El caso de los *bots*, *trolls* y *netcenters* fue analizado en un informe que estableció que las críticas que se hacían a procesos judiciales llevados adelante por la CICIG en conjunto con el Ministerio Público formaban parte de una campaña organizada en la que un grupo de militantes anti-CICIG generaba mensajes negativos, atacando no sólo los casos, sino también a los fiscales que los tenían a cargo y a todas aquellas personas que expresaban apoyo por el trabajo de CICIG (Waxenecke et al. 2019).

Estos hechos, acontecidos durante el gobierno de Jimmy Morales –que culminó el 14 de enero de 2020–, no se han replicado actualmente en las redes sociales. En un juicio que comparte Alejandra Gutiérrez Valdizán, Luis Assardo indica<sup>20</sup>:

Al momento no he detectado algo así como era notorio en el anterior. Sí tengo registros de funcionarios que tienen este tipo de servicios para manipular la percepción, pero parecieran casos aislados, porque no hay transversalidad en las agendas, tácticas ni hay comunicación entre esas cuentas.

En el caso guatemalteco, las redes sociales no sólo son vehículos para expresar una opinión sin la mediación de instituciones, como indica el ideal democrático expresado por Castells (2000), sino también se constituyen en herramientas para hacer avanzar causas que no son necesariamente políticas y que erosionan la libertad de expresión, la independencia judicial y la lucha contra los factores que limitan el funcionamiento de la democracia, como lo son la corrupción y la impunidad. Han sido útiles como vehículos para movilizar causas que fortalecen a las instituciones democráticas, como la exigencia

19 Ibidem.

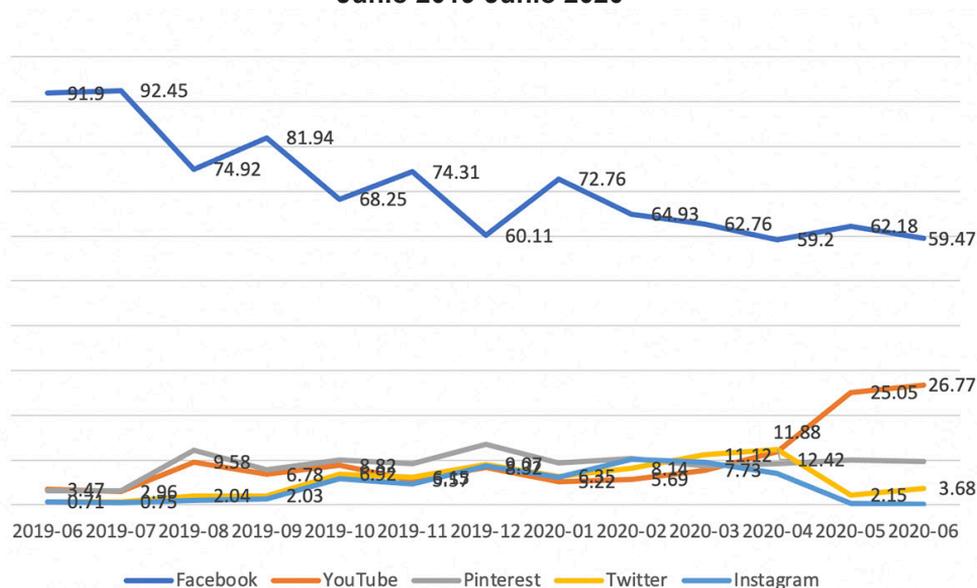
20 Alejandra Gutiérrez Valdizán y Luis Assardo, comunicación personal.

de combatir la impunidad, pero también han tenido un impacto negativo al diseminar información falsa.

### e. Nicaragua: redes de protesta

Tal como sucede en los demás países analizados en este artículo, y según se aprecia en el Gráfico 9, entre junio de 2019 y junio de 2020 el uso de Facebook en Nicaragua muestra una clara tendencia a la baja –disminuyó en poco más de un 35% en ese período–. Por el contrario, YouTube, que se había mantenido al mismo nivel de Pinterest, Twitter e Instagram hasta abril de 2020, experimentó un incremento, duplicando el número de personas usuarias y vistas. También en abril Twitter muestra una reducción en el número de personas usuarias: en tres meses perdió dos terceras partes de sus cuentahabientes.

**Gráfico 9**  
**Nicaragua: Uso de redes sociales**  
**Junio 2019-Junio 2020**



Fuente: Statcounter Global Stats

Según se muestra en el Cuadro 17, en las diez cuentas de YouTube con más videos y vistas hay dos diarios y dos portales informativos, Confidencial y 100 Noticias. También

están presentes tres canales de televisión afines al gobierno. De estos medios, tres son abiertamente opositores al gobierno: El Nuevo Diario<sup>21</sup> y Confidencial.

**Cuadro 17**  
**Nicaragua: cuentas de YouTube, al 23 de julio de 2020**

	Cuenta	Personas seguidoras	Número de videos/vistas
1	Cocinemosjuntos.com	3 510 000	542 788 421
2	JR INN	2 300 000	521 423 594
3	Canal 10 Nicaragua	286 000	80 329 951
4	VivaNicaragua13	181 000	75 630 356
5	100% Noticias Nicaragua	189 000	59 039 110
6	El Nuevo Diario	146 000	56 552 403
7	Confidencial	162 000	39 948 835
8	Movistar Nicaragua	13 200	18 562 167
9	Canal 4 Nicaragua	80 200	18 484 346
10	La Prensa	54 200	17 597 862

Fuente: Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/>).

En el caso de Facebook, las cuentas que predominan son las de medios de comunicación afines al gobierno, como los canales 2 y 10, propiedad del empresario mexicano Ángel Remigio González, y Viva Nicaragua-Canal 13, de Daniel Ortega. El único medio crítico del gobierno en la lista es 100% Noticias<sup>22</sup>. Una de las dos cuentas personales que encabeza la lista pertenece a Dolly Castro, modelo e instructora de “fitness” que difunde sus *posts* y videos desde Miami. La segunda cuenta personal pertenece a un popular cómico, JR INN, y la tercera a un cantante de salsa, Luis Enrique. No hay cuentas de instituciones de gobierno ni de figuras políticas. (Cuadro 18).

21 El Nuevo Diario cesó operaciones el 27 de septiembre 2019. Ver: <https://www.elnuevodiario.com.ni/editorial/502114-nuevo-diario-suspende-publicacion/>.

22 Este medio fue hostigado con frecuencia por el gobierno nicaragüense, que le despojó de la frecuencia y ordenó a las empresas de cable sacarlo de su parrilla de programación. El Secretario Ejecutivo de la CIDH, Paulo Abrao, denunció el cierre del medio y la detención de su director, Miguel Ángel Mora, el 21 de diciembre de 2018. Ver: <https://www.voanoticias.com/centroamerica/policia-arresto-100-noticias-miguel-mora-nicaragua-ortega> y <https://twitter.com/PauloAbrao/status/1076330447771258883?s=20>.

**Cuadro 18**  
**Nicaragua: páginas de Facebook, al 23 de julio de 2020**

	<b>Página</b>	<b>Personas seguidoras</b>
1	Dolly Castro	3 554 121
2	JR Inn Nicaragua	2 561 321
3	Canal 10	2 454 817
4	La Prensa	1 446 225
5	Canal 2	1 118 709
6	Viva Nicaragua- Canal 13	1 036 650
7	Luis Enrique	1 015 760
8	100% Noticias	950 885
9	El Nuevo Diario	922 457
10	Tigo Nicaragua	666 823

Fuente: Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/>).

El Cuadro 19 muestra que, en Twitter, la única cuenta personal pertenece al periodista Carlos Fernando Chamorro, director de Confidencial, un medio crítico del gobierno de Daniel Ortega. Hay una cuenta de oposición, Bacanalnica, administrada por Manuel Díaz, un exiliado que difunde comentarios y noticias críticas sobre el régimen. El resto son cuentas institucionales y medios afines al gobierno, como Canal 2, Canal 10 y Viva Nicaragua-Canal 13. No aparecen entidades políticas ni gubernamentales y tampoco figuras políticas ni funcionariado estatal. La mayor cuenta de Twitter pertenece al diario La Prensa.

**Cuadro 19**  
**Nicaragua: cuentas de Twitter, al 23 de julio de 2020**

	<b>Cuenta</b>	<b>Personas seguidoras</b>
1	La Prensa	355 144
2	Tigo Nicaragua	264 463
3	Claro Nicaragua	260 938
4	Canal 2	234 902
5	Bacanalnica	224 840
6	El Nuevo Diario	221 267
7	Canal 10	209 795
8	Viva Nicaragua	205 957
9	Carlos Fernando Chamorro	198 514
10	La Cuneta Son Machín	182 645

Fuente: Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/>).

Junto con el de Venezuela, el caso de Nicaragua es el que presenta más restricciones a las libertades de expresión del pensamiento. En el informe presentado por la misión especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que visitó Nicaragua en 2018, se denuncian hechos tales como que la mayoría de los medios de comunicación no dio cobertura a las manifestaciones acaecidas en 2018 y la persecución de la que son objeto las y los periodistas que cubrieron los eventos de la crisis (CIDH, 2018).

Ante la imposibilidad de difusión de información imparcial, en Nicaragua las redes sociales se han convertido en un recurso importante para que la ciudadanía pueda enterarse de lo que acontece en su país. Siguiendo a Fung, Gilman y Shkabatur (2013), las redes sociales son el medio más eficiente en términos de costo y alcance para difundir esa información alternativa que el gobierno desea impedir que circule.

Mildred Largaespada, profesora nicaragüense de periodismo y comunicación en universidades españolas, periodista y analista de medios electrónicos y redes sociales, resalta ese rol que juegan estos vehículos comunicativos en su país de origen:

Hay un uso masivo de las redes sociales debido a que la crisis está aún presente y sin resolver, y además hay censura gubernamental hacia los medios de comunicación opositores. La gente busca en las redes sociales la información que necesita<sup>23</sup>.

En este sentido, señala que las redes sociales han reemplazado como fuente primaria de información a los medios tradicionales, y muchas personas, no necesariamente con formación en comunicación o en periodismo, están difundiendo una gran cantidad de hechos. Esto, dice, “incide en la formación de la opinión pública” porque “algunos perfiles de usuarios se han convertido en información editorial a tomar en cuenta para formar la opinión”<sup>24</sup>.

Tal como se muestra en los cuadros que resumen la actividad en redes sociales en Nicaragua, el gobierno no participa activamente en la discusión en redes sociales. La razón de esta ausencia se debe, explica Largaespada, a que el gobierno de Daniel Ortega considera frívolas y contaminantes estas posibilidades de comunicación:

Decían que por medio de las redes sociales llegaban modelos de vida que no se correspondían con el nicaragüense. Esta debilidad en sus canales de redes sociales y esa estigmatización de las mismas provocó la primera gran derrota política que tuvo Ortega: perdió la batalla por la opinión pública<sup>25</sup>.

En Nicaragua, entonces, las redes sociales se han convertido en un canal importante de comunicación de información que es censurada por el gobierno en medios convencionales. Pero también, siguiendo el quinto modelo de Fung, Gilman y Shkabatur (2013), son poderosas herramientas de movilización para presionar al gobierno. Largaespada rememora que la crisis nicaragüense actual se desencadenó en abril de 2018, cuando un grupo de jóvenes llamó a protestar por la inacción del gobierno ante el incendio de la reserva natural de Indio Maíz, que arrasó con más de 5 hectáreas de selva. Las y los jóvenes lanzaron su convocatoria por redes sociales. Más adelante, las protestas crecieron cuando el gobierno anunció una reforma al sistema de previsión social que disminuía los beneficios de las personas pensionadas.

---

23 Comunicación personal.

24 Ibidem.

25 Ibidem.

El uso de redes sociales en esta situación de crisis, en la que el gobierno nicaragüense reprimió violentamente las manifestaciones (Alfaro, 2018), ha cumplido cuatro funciones, como:

1. Fuente primaria de información.
2. Vehículo para promover movilizaciones de protesta.
3. Instrumento para protegerse de la represión gubernamental.
4. Instrumento de comunicación entre los grupos organizados.

Sobre la cuarta función, Largaespada anota que “por medio de las redes algunos jóvenes (hombres y mujeres) pudieron acceder a casas de seguridad para salvar su vida; han sido un instrumento para organizar la solidaridad con los exiliados”<sup>26</sup>.

El desdén mostrado por el gobierno nicaragüense al uso de redes sociales ha hecho que este sea uno de los pocos países en donde no se produce el fenómeno de las granjas de *trolls*, *netcenters* o *ciberguerreros* —entre los que se han analizado en este artículo—. Sobre este aspecto, Largaespada indica: “No tengo conocimiento por ahora de que eso exista. Tampoco tengo datos para decir que no existan”<sup>27</sup>. No obstante, ha identificado perfiles que permanecen “dormidos” durante meses y luego se activan para atacar a opositores y difundir en sus hilos mensajes que los desprestigian<sup>28</sup>.

Este panorama, en el que vemos un gobierno que restringe la libertad de expresión del pensamiento, censura y persigue a medios independientes, reprime el derecho a manifestarse, no rinde cuentas a la población ni entabla un diálogo con grupos diferentes a los que lo apoyan y ha tenido denuncias de conductas electorales irregulares, las redes sociales se constituyen en un vehículo necesario para resistir conductas autoritarias. Es interesante notar que, a diferencia de lo que ocurre en otros países, el gobierno y sus aliados no han emprendido una ofensiva contra sus opositores, utilizando de manera masiva *netcenters* y *bots*. Esto es una ventaja para los grupos que utilizan redes sociales, ya que encuentran una esfera pública con menos interferencias para difundir sus mensajes.

En suma, en el caso nicaragüense las redes sociales se han convertido en un recurso necesario para disputarle espacios de comunicación al Estado y defender las libertades democráticas.

---

26 Ibidem.

27 Ibidem.

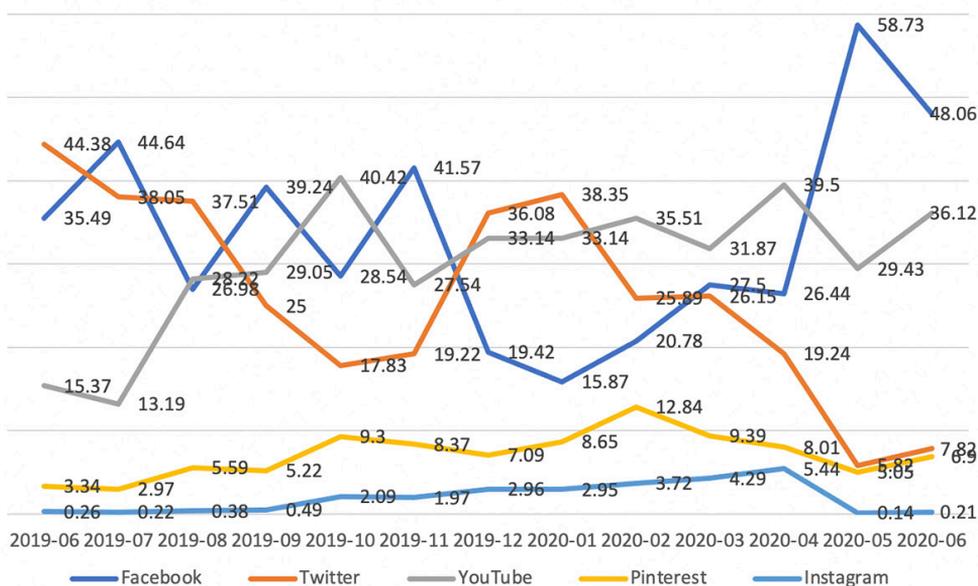
28 El informe del Grupo de Expertos Independientes Nicaragua (2018) confirma que durante las protestas por la reforma del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), en el periodo comprendido entre el 5 y el 20 de abril de 2018, el 23.4% de los tuits publicados sobre el tema “cuentan con comportamiento tipo robot”.

## f. Venezuela: censuras y movilizaciones

En Venezuela, la censura impuesta a los medios informativos tradicionales y el hostigamiento permanente a periodistas no afines al gobierno han hecho que las redes sociales sean el medio preferente de información para la ciudadanía. Este es un caso en el que se aplican todas las características del modelo de análisis propuesto por Fung, Gilman y Shkabatur (2013). El único de los ítems que no se presenta en Venezuela es el número 5, que alude a la posibilidad de interacción para fiscalización de la ciudadanía y la consecuente rendición de cuentas por parte del gobierno.

El Gráfico 10 muestra que, en Venezuela, la red social predominante es Facebook, seguida por YouTube y, en un lejano tercer lugar, Twitter y Pinterest.

**Gráfico 10**  
**Venezuela: Uso de redes sociales**  
**Junio 2019-Junio 2020**



Fuente: Statcounter Global Stats

En YouTube, las cuentas con más personas seguidoras son las de celebridades, como se aprecia en el Cuadro 20. En la lista de las diez primeras cuentas, hay dos medios informativos, Venevisión, que es el canal de TV más antiguo del país y está dedicado

fundamentalmente al entretenimiento, y RCTV (Radio Caracas Televisión), medio que difundió información crítica al gobierno chavista y se convirtió en foco de hostigamiento de este régimen, hasta que lo obligó a cesar sus transmisiones el domingo 27 de mayo de 2007, al no renovar la concesión de frecuencia. RCTV transmite desde Estados Unidos, vía satélite, como canal de pago. El canal de YouTube es uno de sus vehículos promocionales.

**Cuadro 20**  
**Venezuela: cuentas de YouTube, al 23 de julio de 2020**

	<b>Cuenta</b>	<b>Personas seguidoras</b>	<b>Número de videos/vistas</b>
1	Lele Pons	15 500 000	3 383 766 938
2	Chino Nacho	3 330 000	3 168 369 521
3	Franco de Vita	1 100 000	1 752 282 306
4	The Donato	13 300 000	1 682 084 215
5	Mariale	12 500 000	1 249 893 903
6	Venevisión	1 310 000	1 196 011 314
7	Carlos Baute	908 000	906 611 394
8	Ricardo Montaner	852 000	861 230 111
9	La Divaza	9 450 000	653 341 255
10	RCTV	846 000	624 409 186

Fuente: Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/>).

En Facebook predominan las páginas de entretenimiento y espectáculo (Cuadro 21). La única página de contenido político es la denominada Maduradas, que difunde noticias sobre el gobierno y comentarios críticos. Esta tiene una página *web*: maduradas.com, que replica muchos de los contenidos divulgados en Facebook.

**Cuadro 21**  
**Venezuela: páginas de Facebook, al 23 de julio de 2020**

	<b>Página</b>	<b>Personas seguidoras</b>
1	Me encanta el chocolate	21 560 986
2	Letras de canciones	12 835 760
3	Gaby Espino	6 994 020
4	Franco de Vita	6 963 674
5	Ricardo Montaner	5 934 554
6	Somos tú y yo	4 461 543
7	Lele Pons	3 940 116
8	Marjorie de Sousa	3 859 486
9	Dólar Today	3 512 951
10	Maduradas	3 090 554

Fuente: Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/>).

Twitter es la red a la que más recurren los actores políticos (Cuadro 22). Líderes de la oposición, como Henrique Capriles y Leopoldo López, se encuentran entre los que más personas seguidoras tienen. Es ahí donde se divulgan más mensajes de contenido político, con mayor alcance. Entre las cuentas más seguidas están dos diarios impresos, El Nacional y El Universal, y la televisora Globovisión. Destaca La Patilla, fundado por Alberto Federico Ravell, cofundador de Globovisión. Esta es una cuenta asociada al portal *web* del mismo nombre, que difunde información y comentarios críticos al gobierno venezolano y ha irritado a tal grado a Maduro que éste ha ordenado bloquearla en varias oportunidades. La censura más reciente sufrida por La Patilla se produjo algunas semanas después de las elecciones presidenciales de 2018. El gobierno ha exigido a los proveedores de internet en Venezuela que lo retiren y el portal ha sufrido bloqueos por parte del canal oficialista CANTV. No obstante, es la tercera cuenta en Twitter con mayor número de personas seguidoras.

**Cuadro 22**  
**Venezuela: cuentas de Twitter, al 23 de julio de 2020**

	Cuenta	Personas seguidoras
1	Ricardo Montaner	9 121 763
2	Henrique Capriles	7 204 900
3	La Patilla	7 082 938
4	Leopoldo López	5 341 267
5	Gaby Espino	5 265 908
6	El Universal	5 052 675
7	Globovisión	5 003 773
8	El Nacional Web	4 980 902
9	Luis Chataing	4 749 050
10	Chino y Nacho	4 603 442

Fuente: Socialbakers (<https://www.socialbakers.com/>).

Las redes sociales se empezaron a utilizar como vehículos de comunicación política gubernamental en Venezuela por el presidente Hugo Chávez, en abril de 2010. La cuenta que abrió el finado mandatario, con el identificador @chavezcandanga, lo convirtió en el primer presidente latinoamericano con presencia en Twitter. De acuerdo con Navas, luego que Chávez abrió su cuenta, le siguieron Cristina de Kirchner y Rafael Correa<sup>29</sup>.

La cuenta de Chávez creció rápidamente y se convirtió en un complemento de sus programas dominicales. La utilizó como vehículo propagandístico, para promover sus políticas, elogiar a sus aliados y denostar a sus opositores. Luego de su muerte, la cuenta no ha sido cerrada pero tampoco ha incorporado tuits nuevos. Su finalidad parece ser mantener viva la memoria de Chávez.

Con Maduro siguió esta dinámica. La cuenta que utiliza, @NicolasMaduro, fue creada el 8 de marzo de 2013, en vísperas de las elecciones que lo entronizarían como el sucesor de Chávez. Una revisión de los tuits del presidente venezolano hace ver que sus finalidades siguen siendo las mismas que persiguió Chávez. Maduro tiende a replicar tuits de otras cuentas afines a su gobierno. A diferencia de la cuenta de Chávez, que en algunos tuits tenía un tono intimista y que llevaba a pensar que era él quien la administraba, la de Maduro tiene el carácter de vehículo manejado por un departamento de comunicación estratégica. En la cuenta de Maduro no hay interacción con las personas

<sup>29</sup> Albertina Navas, comunicación personal.

seguidoras. En este sentido, el modelo de Fung, Gilman y Shkabatur (2013), como se anotó arriba, no se ajusta al manejo de cuentas que hace Maduro ya que no promueve la participación ciudadana, la fiscalización ni la rendición de cuentas.

Las cuentas de Henrique Capriles y Leopoldo López dan una visión alternativa a la presentada por Maduro. Son cuentas de denuncia, de crítica, que reproducen información que, de otra manera, no sería conocida en Venezuela, por la censura que se ejerce sobre los medios convencionales.

Así, las redes sociales presentan dos visiones paralelas, dos realidades distintas: una de consolidación de un régimen autoritario y la otra de una oposición que le hace resistencia. No se entabla un diálogo entre ambas corrientes porque solamente se dirigen a sus seguidores.

---

#### **4. Las redes sociales, la fiscalización y la rendición de cuentas**

Los modelos propuestos por Fung, Gilman y Shkabatur (2013) consideran que una de las ventajas de las redes sociales es la posibilidad de ser utilizadas como un mecanismo para que los gobiernos puedan divulgar sus actividades, sus decisiones, explicarlas en un intercambio de opiniones que estimule la participación de la ciudadanía. La posibilidad de acceso fácil e inmediato a redes sociales permitiría un intercambio en el que la ciudadanía podría plantear sus dudas, hacer sus propuestas y expresar sus reclamos.

Esa es la teoría. En la práctica, tal como muestra el estudio realizado por Valenti et al. (2015), la comunicación de los “gubernautas” –como les llaman a las y los gobernantes que utilizan redes sociales– no varía mucho del modelo tradicional de la comunicación de masas: es unidireccional y no genera intercambios. “La interacción con la ciudadanía es la gran carencia y la gran ausente”, dicen en sus conclusiones (Valenti et al. 2015).

Julio Herrera, experto en datos abiertos que dirige Red Ciudadana, organización de la sociedad civil guatemalteca que promueve la apertura de mayores espacios de participación para la ciudadanía en las decisiones de gobierno por medio de la utilización de las TIC, tiene una visión optimista y piensa que en la medida en que los gobiernos avancen hacia un modelo más basado en lo informático, se ampliarán las posibilidades de fiscalización<sup>30</sup>.

---

30 Comunicación personal.

Herrera menciona el sitio Guatemala Leaks<sup>31</sup> como ejemplo de iniciativa para fiscalizar; éste fue lanzado en septiembre de 2019 por una alianza de medios y organizaciones de la sociedad civil. Guatemala Leaks ofrece un aplicativo que la ciudadanía puede descargar para sistemas de teléfono celular Android o IOS, que brinda un buzón seguro para hacer denuncias. Guatemala Leaks recibe información sobre cualquier tema que implique abusos, anomalías o indicios de corrupción en la gestión pública y en el funcionamiento de las empresas privadas. Aparte del aplicativo para teléfono móvil, Guatemala Leaks ofrece la opción de enviar documentos y denuncias por medio de computadoras. La tecnología que utiliza Guatemala Leaks es provista por GlobalLeaks, y su arquitectura la hace inexpugnable para sistemas de vigilancia gubernamentales y *hackers*. Guatemala Leaks recibe la información y la canaliza a los medios informativos que integran la alianza, los cuales la investigan y luego la difunden. Existen iniciativas similares en México (MexicoLeaks), Nicaragua (Subterráneo), Perú (PerúLeaks) y Chile (ChileLeaks), que cumplen la misma finalidad de constituirse en un vehículo para denunciar la corrupción. El 19 de febrero de 2020, estas organizaciones constituyeron una alianza denominada LatamLeaks<sup>32</sup>.

Silvio Gramajo, quien es experto en comunicación política y fue secretario ejecutivo de la Comisión Nacional Para la Transparencia y Combate a la Corrupción del gobierno de Guatemala<sup>33</sup>, opina que no son las redes sociales las que hacen posible la fiscalización, sino las plataformas en las que éstas se apoyan. “Las redes sociales tienen un valor instrumental, porque permiten diseminar denuncias, hacerlas públicas, para que sean otras personas o instituciones, como los medios de comunicación o las entidades contraloras estatales, las que las recojan y las investiguen”<sup>34</sup>. En monitoreo social, la ciudadanía accede a esas plataformas (presupuestos, archivos estatales o privados en línea, sistemas de compras estatales), encuentra las presuntas anomalías y utiliza las redes sociales –o los buzones de denuncia o aplicativos especiales– y canaliza sus hallazgos. El caso antes citado, del grupo latinoamericano que estimula las filtraciones, confirma la afirmación de Gramajo. Las redes sociales, stricto sensu, facilitan la denuncia ciudadana.

---

31 Guatemala Leaks está integrada por los medios digitales Plaza Pública, Agencia Ocote, Ojo con mi Pisto y la organización de la sociedad civil Poder.

32 Ver: <https://www.dw.com/es/nace-latamleaks-para-combatir-la-corrupción-en-américa-latina/a-52434759>, <https://www.dw.com/es/latamleaks-la-plataforma-que-quiere-golpear-a-los-corruptos/a-52579188>. Ver, también: LatamLeaks (<https://www.latamleaks.lat/>).

33 Gramajo fue quien integró a Guatemala a la Alianza de Gobierno Abierto (Open Government Partnership - OGP).

34 Comunicación personal.

## 5. Los retos para los organismos electorales

La posibilidad de difundir información en tiempo real hace de las redes sociales un vehículo muy útil para los organismos electorales. El uso de Facebook, Twitter, YouTube e Instagram puede ser muy positivo para difundir los programas de formación ciudadana y de promoción de la participación política que llevan adelante los organismos electorales a través de sus institutos de capacitación ciudadana y de apoyo a los partidos políticos.

Un manual publicado por IDEA Internacional en 2013 (Kaiser, 2013) sugiere varias líneas de acción que los organismos electorales pueden ensayar utilizando las redes sociales, para:

1. Divulgar el marco legal que rige un proceso electoral.
2. Planificar e implementar el proceso electoral.
3. Capacitar y educar al votante y divulgar los tiempos y requisitos para registrarse en el padrón electoral.
4. Acreditar observadores electorales.
5. Divulgar los requisitos para inscribir partidos políticos.
6. Divulgar las regulaciones que norman la actuación de los medios de comunicación durante el proceso electoral y brindar acceso a los medios a todos los actores.
7. Divulgar regulaciones sobre las campañas electorales, tales como el período que abarca, la veda electoral, los esfuerzos para llamar al voto y los límites y condiciones que deben cumplir los partidos políticos respecto al financiamiento electoral.
8. Divulgar la ubicación de los centros de votación y los horarios en los que éstos funcionarán, durante el día de las elecciones.
9. Reaccionar rápidamente para desmentir rumores y para corregir errores que puedan darse en los centros de votación.
10. Transparentar el proceso de conteo y tabulación de resultados.

De acuerdo con el manual de IDEA, las redes sociales son también un auxiliar que permite actualizar los padrones electorales, promover reformas a las leyes electorales y dar acceso a archivos de los entes electorales.

Pero a las ventajas de las redes sociales vienen aparejados inconvenientes relacionados con que son administradas por empresas que escapan a la jurisdicción de los entes electorales, lo que permite que puedan ser utilizadas por los partidos políticos para eludir limitaciones en términos de pauta electoral. En los países latinoamericanos en

los que se fijan límites al gasto electoral o donde los organismos electorales concentran el manejo de la pauta electoral, los partidos políticos pueden usar las redes sociales para promover a sus candidaturas utilizando las cuentas de sus militantes o contratando publicidad. Merced a los ejércitos de *trolls*, también pueden convertirse en vehículos que difunden información falsa sobre algunas candidaturas o, incluso, sobre el proceso electoral y los entes que lo administran.

En algunos países grandes, como México y Brasil, las autoridades electorales han llegado a acuerdos que han permitido reducir las noticias falsas y limitar la propaganda electoral no autorizada. Pero en países con menos población y peso económico, como es el caso de Guatemala, por ejemplo, durante las elecciones generales de 2019 el Tribunal Supremo Electoral tuvo que aceptar las campañas negras difundidas en redes sociales y no tuvo control sobre la propaganda pagada que difundieron varias candidaturas presidenciales en redes sociales.

En consecuencia, el efecto del uso de redes sociales puede ser positivo, pues permite divulgar actividades y regulaciones del proceso electoral, facilitando así las tareas de los entes administradores de esos procesos. Sin embargo, puede tener también un impacto negativo porque se trata de puertas potenciales de acceso para que candidaturas, partidos y activistas políticos escamoteen las regulaciones electorales, debilitando la institucionalidad que regula, ordena y garantiza la pureza de los procesos electorales.

---

## Conclusiones

A lo largo de este artículo se ha demostrado que las redes sociales juegan un papel importante como herramientas que inciden en el funcionamiento de la democracia en las sociedades de latinoamericanas. Aunque la penetración de internet continúa siendo limitada en varios de los países de la región, con bajos porcentajes de conexiones fijas y de banda ancha en el caso de las terminales móviles, el uso de redes sociales es creciente por parte de la población en general y, lo que es más importante, por parte de dirigentes políticos y sociales.

El argumento desarrollado en este artículo se ha apoyado en los modelos desarrollados por Fung, Gilman y Shkabatur (2013) para analizar aspectos claves del uso de redes sociales que pueden estimular u obstaculizar el desarrollo democrático. Se ha visto que no puede hablarse de que en todos los casos analizados las redes sociales reflejen los seis modelos que Fung, Gilman y Shkabatur proponen, pero en algunos casos sí brindan información.

El primer modelo es común a todos los casos analizados, porque, aunque haya países con altos niveles de pobreza, como es el caso de Nicaragua y Guatemala, el bajo costo de acceso ha permitido que la población que antes no podía expresarse por medios de comunicación convencionales, lo haga ahora por medio de las redes.

El segundo modelo, el de abrir posibilidades para que las personas se autoorganicen, se muestra en los casos de Nicaragua, Venezuela y Guatemala, en donde se constatan hechos políticos recientes en los que las redes sociales han facilitado la comunicación para causas ciudadanas.

El tercer modelo, el de promover una mayor democratización a partir de establecer conexiones directas con la ciudadanía, ha sido positiva en el caso de Ecuador, en el que el presidente Rafael Correa resolvía solicitudes planteadas mediante Twitter. Pero este tipo de conexión también genera problemas para el desarrollo democrático, al saltarse las instituciones que deben mediar entre el gobierno y la ciudadanía.

El cuarto modelo refiere a la promoción de la difusión de información por medios no tradicionales y se explica como una posibilidad de cubrir agendas temáticas que los medios establecidos omiten. En los casos estudiados este modelo no ha sido necesariamente positivo. En el caso de Bolivia, El Salvador, Venezuela y Guatemala, las redes sociales han permitido la divulgación de informaciones parcializadas, que estimulan la polarización. Promover la verdad de quien utiliza las redes sociales ha sido promover la verdad de gobiernos autoritarios y ocasión para la difusión de *fake news*.

El quinto modelo, que describe a las redes como herramientas de movilización, muestra también aspectos positivos y negativos. Fue positivo para prevenir un golpe de Estado, como sucedió en el caso de Ecuador, para expresar repudio a una reelección amañada, como pasó en Venezuela, para condenar la corrupción del gobierno guatemalteco o para expresar disgusto por las acciones represivas del gobierno nicaragüense. Pero también ha sido negativo en el sentido de que ha enfrentado a sociedades polarizadas, como la venezolana y la boliviana.

El sexto modelo que abordan Fung, Gilman y Shkabatur (2013) es el del monitoreo social y la rendición de cuentas. Ninguno de los casos presentados en este artículo apunta en esa dirección. El funcionariado público y las instituciones de gobierno utilizan las redes sociales como vehículos de difusión, pero no establecen el diálogo con la ciudadanía que supone la rendición de cuentas. Las redes sociales son vehículos para hacer la denuncia que eventualmente es recogida por instituciones contraloras del Estado (fiscalías, contralorías), o medios de comunicación, que la investigan e inician procesos legales o investigaciones periodísticas.

Hay otros aspectos que rebasan el marco teórico que se utilizó para el análisis de los casos. Uno de ellos es negativo: la utilización de granjas de *bots*, *netcenters* y ejércitos

de *trolls* para la comunicación en redes es la continuación de la guerra por otros medios. Una guerra en contra de críticos, opositores y, como sucede en el caso de El Salvador, los medios y periodistas. Pero también destacan aspectos positivos, como, por ejemplo, que las redes les han salvado la vida a activistas de oposición en Nicaragua.

Por último, un aspecto que no toman en consideración los modelos de Fung, Gilman y Shkabatur (2013) es el uso que los organismos electorales pueden darle a las redes sociales. En este sentido, las redes sociales facilitan la diseminación de información sobre las elecciones, sus regulaciones y, lo que es muy importante, dan la posibilidad de transmitir en tiempo real los resultados y responder de forma inmediata a la desinformación. Sin embargo, también pueden facilitar el escamoteo a las normas que rigen los procesos electorales, ante la debilidad que tienen éstos para monitorear todo el flujo de información que se difunde respecto a candidaturas y partidos, y sancionar a las compañías que las difunden por ser entidades asentadas fuera de sus jurisdicciones.

El balance final para la democracia no es concluyente, tal como vimos en los cruces que se hacen de las encuestas de LAPOP. Su uso intensivo es patrimonio de quienes ya creen en la democracia, pero no ayuda a que aumente la satisfacción por ésta. Tal como expresan Lupu et al. (2019), la continua expansión de las redes sociales tiene el potencial de dar forma a la política en la región, pero en este momento, sus efectos sobre las actitudes democráticas son ambiguos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alfaro M., X., y agencias. (2018). Gobierno de Nicaragua reprime protestas por reforma de pensiones y arremete contra medios. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-mundo/conflictos/gobierno-de-nicaragua-reprime-protestas-por/Z63I6EWJNNCQ5PDGNX5DUBQJAM/story/>.
- BBC – Redacción (2020). 5 claves para entender el escándalo de Cambridge Analytica que hizo que Facebook perdiera US\$37.000 millones en un día. *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-43472797>.
- Bradner, E. (2017). Conway: Trump White House offered ‘alternative facts’ on crowd size. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2017/01/22/politics/kellyanne-conway-alternative-facts/index.html>.
- Castells, M. (2000). Internet y la sociedad red. [Conferencia de Presentación del Programa de Doctorado sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Universitat

- Oberta de Catalunya]. <https://www.alfabetizaciondigital.redem.org/wp-content/uploads/2017/05/Internet-y-la-sociedad-red..pdf>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Informe de país. Nicaragua. Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua*. CIDH. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Nicaragua2018-es.pdf>.
- (2020). CIDH presenta sus observaciones y recomendaciones preliminares tras la histórica visita in loco a Venezuela para monitorear situación de derechos humanos. *CIDH*. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/106.asp>.
- Connolly, K. (2013). 10 consecuencias inesperadas de la Primavera Árabe. *BBC*. [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131212\\_primavera\\_arabe\\_consecuencias\\_finde](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131212_primavera_arabe_consecuencias_finde).
- Dahl, R.A. (1998). *On Democracy*. Yale University Press.
- Fundamedios. (2017). Tuitómetro. La batalla en 140 caracteres. <https://www.fundamedios.org.ec/tag/tuitometro/>.
- Fung, A., Gilman, R., y Shkabatur, J. (2013). Six models for the internet + politics. *International Studies Review* (15), 30-47. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.689.5985&rep=rep1&type=pdf>.
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes Nicaragua - GIEI Nicaragua (2018). *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 abril de 2018*. [https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei-nicaragua/GIEI\\_INFORME.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei-nicaragua/GIEI_INFORME.pdf).
- Gualdoni, F. (2010). La policía se rebela contra Rafael Correa. *El País*. [https://elpais.com/diario/2010/10/01/internacional/1285884001\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2010/10/01/internacional/1285884001_850215.html).
- Habermas, J. (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. MIT Press.
- Internet Society. (2019). Global Internet Report 2019: Consolidation and the Future of the Internet. *Internet Society*. [https://www.internetsociety.org/wp-content/uploads/2019/04/Global-Internet-Report-2019\\_Consolidation\\_ToolkitPPT.pdf](https://www.internetsociety.org/wp-content/uploads/2019/04/Global-Internet-Report-2019_Consolidation_ToolkitPPT.pdf).
- Jamieson, K. (2018). *How Russian Hackers and Trolls Helped Elect a President: What We Don't, Can't, and Do Know*. Oxford University Press.
- Kaiser, Shana. (2013). *Social Media. A Practical Guide for Electoral Management Bodies*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Lupu, N., Zechmeister, E. J., y Ramírez Bustamante, M. V. (2019). Redes sociales y actitudes políticas, en Zechmeister, E. J., y Lupu, N. (Eds.), *El pulso de la democracia*.

- LAPOP. [https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19\\_AmericasBarometer\\_Regional\\_Report\\_Spanish\\_W\\_03.27.20.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19_AmericasBarometer_Regional_Report_Spanish_W_03.27.20.pdf).
- McCombs, M. (2014). *Setting the Agenda: Mass Media and Public Opinion*. Malden y Polity Press.
- Navarro, J.G. (2020). Social media usage in Latin America - Statistics & Facts. *Statista*. <https://www.statista.com/topics/6394/social-media-usage-in-latin-america/>.
- Navas, A., Sabino, C., Ricaurte, C., y Márquez, I. (2017). *Redes sociales, ciudadanía y política. Claves de la nueva esfera pública*. Grafía ETC. [http://docs.wixstatic.com/ugd/371a27\\_62a19e9c0e60426b90b51c1f50f5d135.pdf](http://docs.wixstatic.com/ugd/371a27_62a19e9c0e60426b90b51c1f50f5d135.pdf).
- Newman, N., Fletcher, R., Schulz, A., Andi, S., y Nielsen, R.K. (2020). *Reuters Institute Digital News Report 2020*. Reuters Institute for the Study of Journalism. [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-06/DNR\\_2020\\_FINAL.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-06/DNR_2020_FINAL.pdf).
- Padinger, G. (2019). Qué son las “granjas de trolls” de Rusia y cómo pueden afectar en las próximas elecciones en América Latina. *INFOBAE*. <https://www.infobae.com/america/mundo/2019/08/05/que-son-las-granjas-de-trolls-de-rusia-y-como-pueden-afectar-en-las-proximas-elecciones-en-america-latina/>.
- Rauda, N., Arauz, S., y Reyes, D. (2020). La cuenta en Twitter de la Secretaría de Prensa de Presidencia se transformó en @\_\_Brozo\_\_. *El Faro*. [https://elfaro.net/es/202002/el\\_salvador/23990/La-cuenta-en-Twitter-de-la-Secretar%C3%ADa-de-Prensa-de-Presidencia-se-transformó-en-@\\_\\_Brozo\\_\\_.htm](https://elfaro.net/es/202002/el_salvador/23990/La-cuenta-en-Twitter-de-la-Secretar%C3%ADa-de-Prensa-de-Presidencia-se-transformó-en-@__Brozo__.htm).
- Riorda, M. (2017). Redes sociales para gobernar. Una mirada de América Latina. *Nueva Sociedad*, 269, pp. 89-95.
- Thompson, J.B. (1998). *Los medios y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. Paidós.
- Valenti, P., López-Ghio, R., Riorda, M., y Straface, F. (2015). *El gobernauta latinoamericano. Estudio del perfil de los gobernantes latinoamericanos en redes sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-gobernauta-latinoamericano-Estudio-del-perfil-de-los-gobernantes-latinoamericanos-en-redes-sociales.pdf>.
- Waxenecke, H., Pérez, R., y Javalois, A. (2019). *Impunidad y redes ilícitas: un análisis de su evolución en Guatemala*. Fundación Myrna Mack, CICIG y Fundación Heinrich Böll. [https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Layout\\_Impunidad\\_Redес\\_Illicitas\\_MM.pdf](https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Layout_Impunidad_Redес_Illicitas_MM.pdf).
- World Economic Forum. (2019). *Global Competitiveness Index 4.0*. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019/competitiveness-rankings/>.

# LA COYUNTURA DE AMÉRICA LATINA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA VIGENCIA DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS

*José Thompson Jiménez<sup>1</sup>*

## RESUMEN

El artículo hace un repaso por el desarrollo de la democracia en la región, desde la perspectiva de la vigencia de los derechos humanos. A través de hitos históricos, evidencia aquellos avances que han significado la recuperación de la democracia de las dictaduras militares que aquejaron a América Latina en la década de los ochenta; pero, también, las regresiones que hoy significan una democracia insuficiente. En un inicio se analiza brevemente la relación entre la democracia y los derechos humanos, desde su vínculo más natural a partir de los derechos políticos, hasta el más amplio ejercicio democrático que implica garantizar la seguridad, la transparencia y el desarrollo económico y social de la población. En ese sentido, fenómenos como la corrupción y la impunidad son descritos como elementos que erosionan la legitimidad en una democracia, pues se reproducen en escenarios con una supuesta vigencia de derechos pero, al contrario, generan un impacto negativo en la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, profundizando las brechas de exclusión y desigualdad. A la postre, los discursos de divisionismo, que se nutren de prejuicios y estereotipos, son reproducidos por los propios sistemas -en teoría- democráticos, lo cual merma la cohesión social y las posibilidades de construir sociedades que, a través de verdaderos ejercicios de participación, avancen hacia la integración de las comunidades y de una sociedad igualitaria. En ese desafiante contexto la justicia, como derecho en sí misma y como garantía de los demás, así como

---

1 Profesor universitario costarricense, especializado en Derecho Internacional (Universidad de Costa Rica y otras). En la actualidad Vicedecano de la Facultad de Derecho. Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

los órganos de control, juegan un papel indispensable. Por lo tanto, en el escenario actual, en el que una situación pandémica mundial (COVID-19) pareciera profundizar los riesgos, el artículo invita a reflexionar acerca de la necesidad de recuperar la democracia en toda la extensión de la palabra, pues la historia ha demostrado el costo de no hacerlo.

---

## **I. Una nota sobre la relación entre democracia y derechos humanos**

La relación entre democracia y derechos humanos es de doble vía y conoce múltiples manifestaciones (Thompson, 2015). En primer lugar, si se repasa históricamente la época en que la primera se conceptualizó (más allá de la experiencia aislada de comunidades antiguas) y se transformó progresivamente en una ideología política (siglos XVII y XVIII), hay una vinculación indiscutible con los entonces denominados “derechos naturales”. La Escuela clásica del derecho natural (Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu) y las Declaraciones de Virginia y la francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, determinan la legitimidad de un gobierno por la participación de la ciudadanía, pero también por la sujeción de quienes ejercen el poder al respeto de un catálogo más o menos amplio de “derechos”, como protección de los atributos que se consideran indispensables para la vida individual y social del ser humano.

En segundo término, la democracia, por definición, tiene como base misma el ejercicio de derechos: elegir y ser elegido, derechos políticos que son una de las categorías de los derechos humanos. Sus afectaciones no solo dañan la democracia, sino que constituyen violaciones a los derechos de la persona y, en consecuencia, son susceptibles de ser reparadas en los ámbitos nacional e internacional, mediante los recursos y mecanismos previstos para este propósito. Para lo que aquí interesa nos referiremos, fundamentalmente, aunque no de forma exclusiva, al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en su determinación de los derechos políticos y de los actos que les dan contenido.

Lo anterior significa que para que los gobiernos tengan una “legitimidad de origen” democrática deben existir la vigencia y la práctica de los derechos de las personas.

Adicionalmente, la democracia es el sistema político que ofrece las mejores condiciones para la observancia de los derechos humanos, ya que lo que diferencia a un Estado que los respeta de uno que los viola es que en el primero existen instituciones, procesos y mecanismos auténticos -no sujetos a la voluntad del poder central- para reparar las conculcaciones de derechos que pudieren haberse presentado. No hay un país en el que no se violen los derechos humanos, ya que en el choque entre el poder y el individuo,

suele perder este último. Pero si el Estado los respeta, estas violaciones serán esporádicas y dispersas, y habrá una posibilidad real de que la justicia, efectivamente separada de los otros Poderes del Estado, detecte y repare las que se hayan producido. Será más complejo, sin embargo, que por esta vía puedan superarse cuadros de discriminación y exclusión estructurales, ya que se requieren políticas públicas sistemáticas y una transformación cultural y social al efecto.

La CADH abre otra perspectiva en cuanto a la relación entre democracia y derechos humanos: la de permitir la consideración de "...otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno"<sup>2</sup>, lo que significa la posibilidad de admitir derechos "construidos" a partir de la noción de la democracia y sus instituciones.

Este énfasis en la vinculación entre democracia y derechos humanos se reforzaría con la adopción de la Carta Democrática Interamericana, en septiembre de 2001. A pesar de sus limitaciones e insuficiencias, este instrumento es el primero a nivel internacional en propiciar una defensa colectiva de la democracia y establecer sus múltiples relaciones con los derechos individuales y colectivos<sup>3</sup>.

La relación se evidencia también en el hecho de que, si bien un régimen autoritario no puede, materialmente, violar todos los derechos de todas las personas todo el tiempo, anulará, de hecho o de derecho, cualquier mecanismo para reclamar las violaciones que cause y tenderá a dominar o influir en las formas de impartición de justicia. Asimismo, podrá recurrir, en mayor o menor grado, a acciones represivas contra quienes se le opongan manifiesta o abiertamente, las que implican violaciones a los derechos de las personas en sus libertades individuales, de expresión o de reunión. Y no habrá ante quién reclamarlas, porque la justicia, despojada del todo de su esencia y su independencia, se transformará en un instrumento más de represión, adaptando figuras penales para castigar la disidencia y la protesta, y abriendo las puertas de las cárceles para recluir a los opositores al poder.

Una democracia no solo debe ser legítima en su origen, sino que debe concretarse en un uso del poder que respete y se comprometa a respetar, en general, los derechos de las personas y, con particular relevancia, de las minorías, tal como Kelsen (1934)

---

2 Artículo 29, sobre normas de interpretación.

3 Artículo 3: "Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos".

nos recordaba hace tiempo<sup>4</sup>. Estos serán elementos determinantes para que hablemos de una legitimidad -democrática- de ejercicio. De nuevo, los derechos humanos están no solo en la base, sino que son una guía y un referente para que un régimen mantenga la legitimidad democrática en su accionar.

---

## II. El estado actual: logros, insuficiencias y regresiones

La región latinoamericana transitó por un proceso de recuperación de la democracia que, para algunos, se completó en 1990 en Chile; para otros, en 2000 en México; y, para algunos más, en 2001 en Perú. En este proceso se partió de variadas formas de dictadura, partido hegemónico, y fachada democrática con prácticas autoritarias, hacia sistemas democráticos con alto grado de legitimidad y autenticidad.

Por supuesto, la celebración regular de elecciones que se ajusten a las características exigidas para ser consideradas como válidas es un factor determinante a fin de poder empezar a hablar de democracia. Al respecto, el artículo 23 de la CADH dispone que debe tratarse de “elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.

En América Latina la figura de los organismos electorales es esencial para que hablemos de comicios válidos. Se trata, como bien sabemos, de instancias autónomas, permanentes y especializadas que los planifican, ejecutan, juzgan las controversias relacionadas con ellos y proclaman a las autoridades surgidas de las elecciones.

Buena parte de los avances en la recuperación de la democracia nace con la evolución positiva de los organismos electorales en la región. Conforme estas entidades fueron consolidándose, ganando en autonomía y profesionalismo, los procesos celebrados fueron considerados más creíbles y, por lo tanto, les confirieron más legitimidad a las autoridades elegidas. Por ello, un elemento que señala una tendencia al autoritarismo es la cooptación de estos organismos por el poder o por los partidos dominantes.

Pero, si bien se avanzó considerablemente en la legitimidad de ejercicio en esta parte del mundo, en las democracias latinoamericanas persistieron déficits en sus referentes. Desde 1998, en un documento que buscaba replantear su misión, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos recogió una idea que algunos pensadores ya

---

4 Kelsen pensaba, sin duda, en las minorías políticas. Hoy deberíamos pensar también en los grupos discriminados y excluidos, como veremos más adelante.

habían perfilado con enfoques solo tangencialmente diversos, a saber, la democracia latinoamericana como insuficiente:

La democracia que vivimos es insuficiente porque muchos de los gobernantes que elegimos muestran marcadas tendencias al autoritarismo en el momento de enfrentar al disenso y a la crítica, o de ofrecer soluciones a la percepción de inseguridad ciudadana. Conciben al mandato electoral como legitimador de todo lo que se proponen hacer y no como acotado, ni por lo efectivamente discutido en las campañas, ni por los límites precisos de la legalidad. El ejercicio *sultanista* del poder no reconoce el concepto de autolimitación, y en todo caso tolera, pero con poco entusiasmo, la noción de equilibrios y límites al poder y el correspondiente respeto a la independencia y autonomía de los otros poderes. Al decir de Guillermo O'Donnell, convierte a nuestros sistemas en *democracias delegativas* en lugar de representativas, en las cuales el poder se ejerce como si el voto consistiera en una delegación por el pueblo de todas sus facultades y derechos en la persona de un líder providencial. La conjunción de sultanismo con sesgos autoritarios resulta en la poca disposición a resolver los problemas de la democracia con más democracia, como lo demuestra la (...) precariedad con que se ejerce la libertad de prensa en nuestros días (IIDH, 1998, p. 3).

Se advertía, desde entonces, no solo la persistencia de valores y actitudes autoritarias debajo de los ropajes de la democracia, sino también la presencia de áreas de especial preocupación: la mala reacción al disenso, la inseguridad ciudadana y la casi hostilidad para el ejercicio de la libertad de prensa. En el mismo texto, se agregaba la necesidad de atender los derechos económicos, sociales y culturales y de generar una cultura de rendición de cuentas, como otras asignaturas pendientes para las democracias latinoamericanas. Como veremos, estos déficits, antes que ser confrontados, persistieron en la mayoría de los casos; en otros fueron creciendo; y, en algunos, llegaron a erosionar pilares fundamentales de la democracia, entendida no solo en su faceta formal (legitimidad de origen), sino también en la material (legitimidad de ejercicio).

### III. En lo mínimo: los derechos políticos

En la actualidad no es válido negar que los derechos políticos son derechos humanos (Dalla Via, 2012; Thompson, 1996). Esto significa, entre otras cosas, que los desarrollos de fondo y procesales generados en ese campo (justicia constitucional e internacional, principalmente) son aplicables a los temas electorales y, en general, a situaciones relacionadas con la vigencia de los derechos políticos.

Cuando observamos uno de los derechos políticos fundamentales, el derecho a ser elegido, y lo contrastamos con la realidad de los órganos de gobierno y el funcionamiento de nuestras democracias, hallamos, enseguida, insuficiencias estructurales que no han sido superadas. Se identifican algunos avances pero, también, deterioros en aras de garantizar que este sea un derecho más “real” para amplios sectores de la población. Baste notar que, no obstante las acciones a favor de una cuota, o la búsqueda de una paridad para la representación por género, las mujeres siguen siendo postergadas, excluidas, reducidas e, incluso, acosadas para dar paso al interés de nombrar hombres en las candidaturas, incluirlos en esquemas para puestos de elección popular o desempeñar las dirigencias de las agrupaciones políticas (Bareiro y Torres, 2009; CIDH, 2011; IIDH, 2016 y 2018; Torres, 2008). Si bien se ha avanzado en evidenciar e intentar corregir esta discriminación estructural, en cuanto un portillo se abre, esta se vuelve a instalar, como lo demuestra la diferencia en el porcentaje de representación femenina en órganos que son de elección plurinominal (congresos, por ejemplo) frente al que obtienen en circunscripciones uninominales (alcaldías).

Déficits similares se constatan cuando se compara la riqueza de nuestra diversidad étnica con la conformación de los gobiernos. Decía Aristóteles que tan injusto es tratar desigual a los iguales como tratar igual a los desiguales. En lo que ahora consideramos, hay mejores y peores prácticas: mientras algunos Estados, como México, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia han establecido diversos mecanismos para asegurar el respeto a la tradición política y a la representación de las comunidades indígenas y, a veces, de las afroamericanas<sup>5</sup>, y aunque su eficacia varíe mucho, hay, por su parte, Estados como Nicaragua, que ha ilegalizado las formas de organización política de las comunidades autóctonas del Caribe de ese país y ha mantenido ese sistema a pesar de existir una sentencia internacional que exige una reforma en sentido contrario (Corte IDH, 2005).

5 Entre ellos, el establecimiento de cuotas, la creación de circunscripciones especiales, la reserva de un número de escaños.

Asimismo, ha habido regresiones en materia de elegibilidad, muchas de ellas generadas en decisiones judiciales. Casos recientes así lo demuestran: en Guatemala, para las elecciones presidenciales de 2019, dos de las candidatas que, según las encuestas, gozaban de mayor preferencia entre la población fueron excluidas por tribunales no electorales, con base en razonamientos no solo discutibles<sup>6</sup>, sino además en abierta oposición a uno de los principios de interpretación que ha fijado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2019d). Este se refiere a que las causales de inelegibilidad deben estar establecidas por ley, no pueden expandirse por analogía y tienen que ser interpretadas restrictivamente, lo cual es una consecuencia del principio *pro persona* que, entre otras cosas, dice que debe privilegiarse la aplicación que expanda y no la que restrinja el derecho (en este caso, a ser elegida). En uno de los supuestos en comentario, aun cuando la decisión se amparaba en una norma constitucional, era claramente *inconvenional*<sup>7</sup>, en virtud de los principios ya reseñados. Estas decisiones redujeron, además, el derecho de las personas guatemaltecas a elegir y suscitaron dudas acerca de la legitimidad del proceso.

En el mismo sentido, la cuestión de la reelección<sup>8</sup> ha dado lugar a varias sentencias e interpretaciones judiciales que resultan, al menos, polémicas. Algunas de ellas llegaron a afirmar que existe un “derecho a la reelección”, como parte de los derechos políticos, el cual estaría por encima de los ordenamientos constitucionales, incluso contra el texto expreso de la Carta Magna<sup>9</sup>, o por encima de un pronunciamiento del pueblo en un ejercicio de democracia directa<sup>10</sup>.

En realidad, si se permite, o no, una reelección -y en qué condiciones- es algo que corresponde a la decisión política y jurídica del respectivo ordenamiento, en el mismo sentido en el que ya la Corte IDH ha determinado, en otra materia relacionada:

---

6 Para el caso de Zury Ríos ver Corte de Constitucionalidad (2017); para el de Thelma Aldana, ver Redacción BBC Mundo (2019a).

7 Sobre el concepto de “control de convencionalidad”, es decir, velar porque la decisión nacional respete no solo la Constitución, sino también los tratados internacionales en materia de derechos humanos (y la interpretación que de ellos han hecho las instancias establecidas internacionalmente), ver Corte IDH, 2019c.

8 Para los casos de Nicaragua, ver Carrión y Marengo, 2018; y, Honduras, Mejía y Jerez, 2018; en cuanto a Bolivia, revisar Tribunal Constitucional Plurinacional, 2017.

9 El artículo 4 de la Constitución de Honduras indica que “... La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de traición a la patria”.

10 Como el referéndum constitucional de Bolivia de 21 de febrero de 2016, en el que la mayoría votó en contra de permitir la reelección inmediata.

...la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos (...). La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa (Corte IDH, 2008, párr. 149)<sup>11</sup>.

Por lo tanto, es insostenible que haya un derecho a la reelección, cuando ni el texto de la CADH, ni su interpretación, lo incluyen.

Todas estas resoluciones judiciales, además de ser cuestionables por el fondo y por la oportunidad en que fueron emitidas, variaron sustancialmente las reglas del juego en los respectivos procesos electorales y generaron cuestionamientos a su legitimidad.

Si esas no fueron precisamente “buenas prácticas”, es pertinente apuntar que ha habido aportes positivos para hacer efectivos y exigibles los derechos políticos. Es particularmente relevante el esfuerzo que, primero a nivel jurisprudencial, y después legislativo<sup>12</sup>, se ha hecho en Costa Rica para crear la figura del “amparo electoral”, un recurso y procedimiento especial y expedito para la defensa de los derechos políticos individuales<sup>13</sup>, tramitado directamente ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Es destacable este esfuerzo porque, como profundizaremos en su momento, las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos no se constriñen a su respeto, sino que incluyen la obligación de garantía: es preciso generar canales y mecanismos idóneos y eficaces para atacar actos que pudieran constituir violaciones a tales derechos.

---

11 En la actualidad (julio 2020) está en proceso una solicitud de Opinión Consultiva presentada por el Estado de Colombia para que la Corte IDH determine si la reelección indefinida constituiría una violación a los derechos humanos.

12 En la Resolución N.º 303-E-2000, del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, se “sienta la base doctrinaria del recurso de amparo electoral en el ordenamiento jurídico costarricense”, según Brenes y Rivera (2005). Ambos autores identifican como antecedentes de la consagración legislativa las Resoluciones N.º 260-E-2000, N.º 1669 de 1999 y N.º 393-E-2000.

13 Al respecto, ver la Resolución N.º 638-E-2001, de 9 de marzo de 2001; Sobrado, 2009; Matarrita, 2016.

## **IV. Derechos conexos necesarios para hacer efectiva la participación política**

Además de los derechos políticos en sí, el estado de vigencia de otros derechos humanos es determinante para su ejercicio y para la salud de una democracia.

Como bien se comprende, el primero es la libertad de expresión. Calificada como “piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática” por la jurisprudencia internacional (Corte IDH, 1985, párr. 70), comprende varias facetas: la individual y la colectiva, la emisión de opiniones e información, al igual que su recepción, el papel de los medios de comunicación y la figura del periodista, las cuales constituyen elementos esenciales para que pueda existir. Además, se incluye en ella el acceso a la información como un derecho derivado.

Desde ese entonces, la jurisprudencia de la Corte IDH insistió en que las limitaciones o restricciones a la libertad de expresión deben ser excepcionales y estar relacionadas con las necesidades de una sociedad democrática.

Ya en el citado documento del IIDH, de 1998, se calificaba de “precario” el ejercicio de la libertad de expresión en la región. La Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha llamado la atención acerca del riesgo para la integridad -y aun para la vida- que representa el ejercicio del periodismo en varios países de América Latina, debido a la reacción del poder frente a la crítica, que llega a la penalización, directa o indirecta, de quienes la formulan, y elimina o dificulta la labor de los medios de comunicación considerados opositores o independientes. Varias de estas peligrosas tendencias se han acelerado en años recientes y han quedado evidenciadas en casos contenciosos ante la Corte IDH<sup>14</sup>, algunos de los cuales han permitido al alto tribunal profundizar en lo crucial que es la libertad de expresión para el desarrollo de la política y la manifestación de diversas opciones electorales<sup>15</sup>.

Si, como expresó la Opinión Consultiva OC-5/85: “una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”, entonces hay amenazas abundantes a la libertad en la región, por más que los regímenes sean, o aparenten ser, democráticos en su origen.

El estado de la libertad de expresión suele ser un buen termómetro para percibir el momento en que un régimen empieza a derivar de lo democrático a lo autoritario, sobre todo cuando la relación con algunos de los medios de comunicación se torna más hostil, y cuando son más frecuentes los cuestionamientos a los informes y alertas que emiten la

---

14 Ver una lista completa de los casos examinados por la Corte IDH en esta materia en: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/jurisprudencia/si\\_decisiones\\_corte.asp](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/jurisprudencia/si_decisiones_corte.asp)

15 Casos Canese vs. Paraguay y Álvarez Ramos vs. Venezuela, por ejemplo.

CIDH y reconocidas organizaciones no gubernamentales internacionales<sup>16</sup>, respecto de deterioros en la vigencia de este derecho, en la amenaza o violencia contra periodistas y en la represalia directa o indirecta contra los medios de comunicación críticos del poder.

La declaratoria de ilegalidad, la apropiación de medios o la generación de condiciones que hacen difícil o imposible su acción<sup>17</sup>, la persecución física y virtual de comunicadores, periodistas y personas defensoras de derechos humanos, son otras expresiones de la restricción a la libertad de expresión.

Si una de las facetas derivadas de la libertad de expresión es el acceso a la información pública, tenemos muchas más amenazas a la vigencia de este derecho en nuestra parte del mundo, como lo demuestran la falta de legislación o de herramientas eficaces al efecto, la laxitud con la que se maneja la declaratoria de confidencialidad o “secreto de Estado”, respecto de información relevante, las limitaciones en el diseño o funcionamiento de los órganos creados para facilitar este acceso, entre otros aspectos, como se estableció ampliamente en IIDH (2019). La jurisprudencia constitucional y administrativa ha permitido avances, pero no siempre ha sido congruente y es irregular de un Estado al otro<sup>18</sup>.

Un tercer derecho relevante en este contexto es el derecho/libertad de asociación, porque es el que permite la organización social y abre la puerta a la pertenencia o desvinculación a los partidos y movimientos políticos, así como a la creación de nuevas expresiones de estos. También en este campo hay incursiones del poder, a menudo facilitadas por la justicia, como lo muestran las acciones en Venezuela, consideradas en el reciente Informe de la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas (ACNUDH, 2020) y relacionadas con la suplantación de la voluntad de los militantes por la decisión judicial misma.

Entonces, si a las limitaciones a la libertad de expresión le sumamos las que se han impuesto al derecho de reunión en general o la criminalización en casos de protesta social (ACNUDH e INDH, 2014; CIDH, 2015 y 2019b), comprendemos que, aun reconociendo importantes diferencias nacionales, han persistido y crecido los déficits de los regímenes

---

16 Como Freedom House o Amnesty International.

17 La limitación de la importación de papel o tinta ha sido identificada como una afectación al derecho a la libertad de expresión (en relación con el art. 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos). Al respecto, ver CIDH, 2017, párr. 322; CIDH, 2019a, cap. 2, párrs. 1020 y 1031 y cap. 3, párr. 21; CIDH, 2020b, cap. 2, párrs. 924, 941, 952, 954.

18 Ver los informes temáticos de la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/tematicos.asp>

latinoamericanos respecto de la vigencia efectiva de los derechos fundamentales conexos con los derechos políticos.

Una deriva perversa de esta tendencia es la que busca tipificar como punible cualquier manifestación de disenso o disidencia, o las que quieren relacionar estas expresiones con amenazas a la seguridad nacional (CIDH, 2015, párr. 139 y siguientes), violentando la libertad de expresión.

---

## V. El papel de la justicia y las entidades de control

Para comprender y evaluar el tránsito de una democracia (por más que sea insuficiente e imperfecta) al autoritarismo, es clave entender el papel central que desempeña la justicia en una democracia funcional, desde la perspectiva de derechos humanos.

La obligación que adquieren los Estados al ser parte de las normas constitucionales e internacionales es doble: una de respeto al elenco de derechos que se establecen, la cual implica no incurrir en violaciones a estos derechos; y otra de garantía, en el sentido de proveer el acceso y la resolución de los recursos y mecanismos, tanto nacionales como internacionales, para reparar las violaciones que se hubiesen producido.

En esta línea de ideas, la función judicial no es solo la concreción de un derecho fundamental en sí mismo (Corte IDH, s. f.; IIDH, 2014), sino la materialización de la obligación de garantía, idea reforzada por la necesidad de que existan recursos ágiles, idóneos y eficaces para poner remedio a una violación de derechos que hubiera ocurrido<sup>19</sup>. Es por eso por lo que, generalmente, cuando el Sistema Interamericano determina que ha habido una violación, no solo se refiere a las disposiciones de fondo que resguardan el derecho en cuestión, sino que declara conculcadas también aquellas que velan por la existencia de la “protección judicial”.

La justicia es, también, límite al poder y, más recientemente, intérprete autorizado de las normas constitucionales y de la interacción del ordenamiento interno con las normas internacionales, en la medida en que una visión “garantista” de la justicia gana terreno ante una exclusivamente “positivista”<sup>20</sup>.

---

19 CADH, artículo 25, Protección Judicial: “1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención...”.

20 Acerca de la evolución al garantismo, sobre todo en la justicia constitucional, ver Gaviria, 2019; Ferrajoli, 2011; Torres, 2017.

Todo lo anterior es tolerado y aceptado por una democracia, no sin tensiones y discrepancias, pero es inadmisibles para el autoritarismo. Por ello, un claro indicador de que un régimen se está desviando de una categoría a la otra es la intrusión en la justicia, frecuentemente por la vía de la obstrucción o la destrucción de la independencia judicial.

Como bien se sabe, hay una doble faceta en la independencia judicial: la individual y la institucional. Las tendencias autoritarias, frecuentemente, buscan dañar la una y la otra, aunque la segunda suele ser más notoria, por reflejarse en los presupuestos asignados a la función judicial, en los mecanismos para la designación de altos juzgadores, en la revisión de competencias de salas, tribunales o cortes o en la abierta amenaza o cooptación.

Tanto el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, en el seno de las Naciones Unidas (ONU, 2013a, 2017a y 2017b), como la CIDH (CIDH, 2013 y 2019c), han advertido de las amenazas y retrocesos que se vienen produciendo en América Latina en esta materia, particularmente por la extendida tendencia a proponer y nombrar magistrados más por afinidad ideológica o política que por probada capacidad e idoneidad. Los proponentes son a menudo el Ejecutivo o sectores del Legislativo.

Las salas o cortes constitucionales y las cortes supremas suelen ser las más atractivas, dada la incidencia de sus decisiones en la vida institucional y en la viabilidad de reformas a la Carta Magna o en el ámbito legislativo.

La incomodidad que puede producir un Poder Judicial independiente y fuerte no es la única que disgusta a las tendencias autoritarias. Las entidades de control, las Defensorías de Derechos Humanos, la Fiscalía o Ministerio Público, son también objetivo de la búsqueda por centralizar el poder. Y pueden intentar incidir en los partidos de oposición o asumir las competencias de otra instancia, como se ha hecho recientemente en Venezuela por la vía de fallos judiciales (Human Rights Watch, 2020). Esto último reafirma el papel fundamental de la justicia en la vigencia de la democracia.

Tampoco puede olvidarse que, en la avanzada del autoritarismo, la rama penal puede ser instrumentada como vía para la persecución política. En la región, cuando la democracia ha perdido su esencia y no queda nada de los frenos y contrapesos que las teorías clásicas y las buenas prácticas exigen, hemos visto el uso de la figura de la “rebelión” o el “terrorismo” para castigar a quienes hacen oposición o forman parte de la protesta social, o las detenciones ejecutadas a partir de una analogía con otras conductas punibles.

Por supuesto, el panorama en América Latina varía considerablemente. Cuando la institucionalidad es más densa y el compromiso con la democracia más genuino, las amenazas a la justicia y a los órganos de control son menores. Pero, como se ha venido advirtiendo, abundan las tentaciones para quebrantarlos.

No podemos dejar de subrayar la importancia de la justicia como indicador de la salud o el deterioro de una democracia y, por ello mismo, constatar la inquietud de que en la región, en este ámbito, los progresos son pocos y las amenazas muchas.

---

## **VI. Corrupción e impunidad: fenómenos que erosionan la legitimidad en una democracia con (supuesta) vigencia de derechos**

Entendemos la corrupción como “el abuso o desviación del poder, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), y que debilita las instituciones de control tanto administrativas como judiciales” (CIDH, 2018c)<sup>21</sup>.

La ciudadanía latinoamericana ha sido sorprendida no solo por la relativa impunidad de la corrupción del pasado, sino por las impactantes dimensiones y extensión de los nuevos escándalos, nacidos en vida democrática, que estallan no solo respecto de figuras y proyectos del Ejecutivo, sino también en sectores judiciales y más allá.

Recientemente, la CIDH profundizó en el análisis del impacto negativo de la corrupción en la democracia y el Estado de derecho, el cual se puede resumir, brevemente, en los siguientes aspectos: i. un primer impacto se da en la estabilidad democrática, ya que la corrupción tiene una dimensión institucional y no solo económica; ii. afecta la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas; iii. genera el incumplimiento de los Estados respecto de sus obligaciones en derechos humanos, sobresaliendo la privación de derechos como la alimentación, la salud, la vivienda y la educación, lo que agrava la situación socioeconómica de las personas que viven en situación de pobreza o de exclusión; iv. daña el principio de la primacía de la ley y el ideal de la búsqueda del bien común por parte de las autoridades, así como su independencia, lo que, eventualmente, incide de forma negativa en la convivencia democrática; v. se afecta la igualdad formal y sustantiva (CIDH, 2019c).

En efecto, la relación entre una cultura de transparencia y la vigencia de los derechos humanos no siempre se ha enfocado en su justa perspectiva. Por un lado, la corrupción erosiona la legitimidad de la democracia, al destruir el contenido de la rendición de cuentas, daña el derecho a la igualdad y termina por vulnerar el principio de “una persona, un

---

21 Para abundar en el asunto, ver el capítulo “Impacto negativo de la corrupción en la democracia y el Estado de Derecho” (CIDH, 2019c, párrs.125-135).

voto”, al convertir a algunos en “más electores” (o “más elegibles”, en dado caso) que otros. Por otro lado, como se abordará más adelante, la corrupción consume recursos que deberían ir a obra pública o a inversión social, deteriorando el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, no solo para los individuos, sino también para colectividades enteras.

No obstante lo suficientemente gravosa que es la corrupción en sí misma para mermar la democracia y la vigencia de los derechos humanos, sus efectos pueden reproducirse y ampliarse en tanto se perpetúe la impunidad<sup>22</sup>.

Si la corrupción no es investigada, sancionada y reparada adecuadamente, o no puede serlo, el acceso a la justicia se socava y, en la impunidad, se perpetran nuevos daños a la legitimidad del régimen (formalmente) democrático. En consecuencia, la opacidad vacía de contenido al acceso a la información, el cual ya señalamos como un elemento esencial de la libertad de expresión, por lo que se diluye el “derecho a la verdad”, de importancia tanto para las personas como para la sociedad como un todo.

Como bien ha destacado la CIDH:

el ‘deber de recordar’ como corolario del derecho a la verdad sirve como garantía de no repetición de las violaciones de derechos humanos, el acceso a información en supuestos de graves violaciones a derechos humanos juega un rol esencial en la disolución de enclaves autoritarios y es una condición necesaria para la rendición de cuentas y transparencia estatal, al igual que para prevenir la corrupción y el autoritarismo (CIDH, 2014, párr. 109).

Aunque América Latina ofrece ejemplos de investigaciones judiciales entre las que se encuentran condenas de altos funcionarios involucrados en casos de corrupción, incluyendo expresidentes (tal es el caso de Costa Rica, El Salvador, Perú, Guatemala), en la percepción ciudadana sigue existiendo una alta tasa de impunidad<sup>23</sup>.

Respecto de la relación corrupción-impunidad, Vázquez *et al.*, (2020) plantean:

22 La Corte Interamericana define la impunidad como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”. Entre otros: Corte IDH, 2001, párr. 186.

23 Según el Índice de Estado de derecho -impunidad-, del World Justice Project (citado por Vázquez *et al.*, 2020), América Latina es la región del mundo que muestra la mayor debilidad en este aspecto. En tal sentido, dichos autores afirman que: “La relación entre la corrupción estructural o endémica y la impunidad se establece cuando

lo que parece común (...) es un contexto de impunidad mantenido por la clase política para no combatir la corrupción de forma efectiva. En este sentido, es muy relevante destacar esa relación: América Latina es la segunda región más corrupta del mundo y la primera más impune. La impunidad permite que los actos de corrupción se repitan, incluso por las mismas personas, a lo largo del tiempo, por lo que no se trata de prácticas aisladas, sino de patrones estructurales (pp. 139-140).

En ese sentido, se continúa con prácticas y decisiones del poder que no demuestran un compromiso real con la lucha contra la corrupción. Ejemplo de ello son las decisiones de Guatemala (2019) y Honduras (2020) de no renovar el mandato a sus respectivas misiones internacionales de apoyo en la lucha contra la corrupción y la impunidad: Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras -MACCIH- y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala -CICIG-.

---

## **VII. Las deudas en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales**

Sin duda alguna, la recuperación de la democracia en América Latina significó una mejoría exponencial con respecto a un pasado en el que las violaciones de derechos humanos eran habituales y, a veces, sistemáticas. Pero ha persistido uno de los principales déficits: el crecimiento económico a nivel macro no siempre se tradujo en una reducción de la desigualdad ni en la generación de mejores oportunidades a nivel micro. Para lo que aquí interesa, la perspectiva de los derechos humanos nos muestra que hay insuficiencias en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), un déficit que, como se ha mencionado, se profundiza con la corrupción y la impunidad.

Las estrategias de desarrollo y los planes nacionales han carecido del enfoque basado en derechos, necesario para el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas. Esto pudo fundamentarse en el hecho de que, por largo tiempo, persistió el debate en cuanto a si los derechos humanos admitirían distintas “categorías”, con naturaleza propia cada una. La Declaración de Viena de 1993<sup>24</sup> le puso fin a esta controversia, en un

---

los agentes estatales y los particulares corruptos tienen una expectativa fundada de que no serán castigados. Así, funciona como un contexto que incentiva, facilita y mantiene las violaciones a derechos humanos...” (Vázquez et al., 2020, p. 39).

24 Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, Austria, junio de 1993.

sentido, al proclamar que “[t]odos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”.

La misma CADH solo tiene una referencia a los DESC, un tanto ambigua, en su artículo 26; de ahí que se entendió como necesaria la adopción del Protocolo de San Salvador de 1988, relacionado con estos derechos. Sin embargo, este instrumento pareció reservar el trámite ante los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos solo para algunos DESC. Por más tiempo, continuó el debate en torno a la exigibilidad o justiciabilidad de los DESC, a los que progresivamente se fueron agregando los derechos ambientales, hablándose más bien de DESC.A. Sentencias recientes de la Corte IDH han determinado que son directamente exigibles, sin que tenga que dependerse de la violación de otros derechos (Corte IDH, 2017a, 2018a, 2018b, 2018c; 2019b) y, en una Opinión Consultiva de este mismo tribunal, de hace poco tiempo, se ha afirmado algo similar para la protección del medio ambiente (Corte IDH, 2017b).

Pero el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en la región se ha mantenido, por lo general, apartado de estos desarrollos y, en muchos casos, los referentes han sido abstractos o numéricos, o se ha impuesto la lógica de “atacar problemas” y no la de expandir derechos. Muchas de las políticas continúan con un diseño de carácter asistencialista y, desde el enfoque de derechos, se implementan con presupuestos insuficientes. Además, sus resultados, si es que fueron evaluados, no son sujetos a la rendición de cuentas.

Más allá de las precisiones conceptuales y jurídicas, es claro que la democracia latinoamericana, aun en sus versiones “más socialistas”, queda en deuda cuando se trata de mejorar el bienestar real de su población.

Y pasaron los años buenos, los tiempos prósperos, y la desigualdad no decreció. Si bien numéricamente mucha gente salió de la pobreza, se mantuvo la desigualdad junto con la precariedad de su nuevo estatus y la relativa facilidad con que podrían regresar a tal condición. Estos parecen ser algunos de los factores que explican el descontento en varios países de la región, con estallidos a lo largo de los últimos meses de 2019 (CIDH, 2018a; Lissardy, 2019 y 2020; Matus, 2019; Redacción BBC Mundo, 2019b).

Este panorama llevó a la CIDH a identificar como uno de los mayores desafíos de la región:

la necesidad de reforzar la institucionalidad democrática de los Estados, así como el fortalecimiento de sus capacidades para implementar políticas públicas con enfoque en derechos humanos que puedan generar impactos

concretos en el goce y ejercicio de estos derechos para las personas, grupos y colectividades, con garantías de igualdad y justicia sobre el fundamento inherente de la dignidad humana (CIDH, 2018b, párr. 6).

Al respecto, la CIDH presentó un informe que resulta útil para la elaboración de políticas públicas desde el enfoque basado en derechos humanos, en el cual especifica lineamientos para ser considerados en todo el ciclo de formulación, desde la identificación de las necesidades hasta su monitoreo y evaluación.

La triste ironía del destino es que, en 2020, a raíz de la extensión del COVID-19 y las consecuentes medidas sanitarias, se generarían mucho peores perspectivas para las economías del mundo, y no solo de la región, con efectos inmediatos. Entre algunos de ellos, identificados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se encuentra un mayor desempleo, menores salarios e ingresos, el aumento de la pobreza y la pobreza extrema, y sistemas de salud con mayores costos, fragmentación y desigualdad en el acceso. En el mediano y largo plazo se vislumbra la quiebra de empresas, la reducción de la inversión privada, la disminución del crecimiento económico y una menor integración en cadenas de valor, así como el deterioro de las capacidades productivas y del capital humano (CEPAL, 2020).

Más allá de lo anterior, las respuestas gubernamentales a la pandemia “se están llevando a cabo sobre la base de procesos de prueba y error” (CEPAL, 2020, p. 1). Esto ha implicado impactos negativos diferenciados en poblaciones que viven en condiciones especialmente vulnerables. Por ejemplo, las mujeres y los niños y niñas víctimas de violencia, quienes han tenido que permanecer a merced de su agresor debido a la cuarentena. Al respecto, la CIDH advertía que en países como Argentina, Brasil, Colombia, México, Paraguay y Perú se había reportado un aumento en las denuncias por violencia intrafamiliar en época de cuarentena (CIDH, 2020a).

En definitiva, en una perspectiva de futuro los efectos de la pandemia serán tan profundos que aún no son calculables con precisión, pero, seguramente, traerán consigo deterioros adicionales en la vigencia de los DESC.

Particularmente en materia ambiental, los avances logrados por la justicia constitucional e internacional (y los efectos derivados de la más reciente contracción económica en 2020) no son la única noticia. La pérdida de espacios verdes en la región no ha hecho más que aumentar, aunque la biodiversidad sí parece estar disfrutando de un descanso. Asimismo, la erosión de los presupuestos nacionales y locales, como consecuencia de la crisis económica, ciertamente traerá implicaciones negativas para la calidad de los entornos en los que se desarrolla la vida de muchos de los estratos más empobrecidos de las sociedades latinoamericanas.

En suma, en materia de DESCAs bien puede decirse que la democracia latinoamericana está en deuda con las expectativas de la población (IIDH y CEPAL, 1997; Pozo, 2020). Ante ello, vale la pena recordar la recomendación de la CEPAL, en cuanto a que “las desigualdades entre los países y entre grupos sociales que aumentaron la fragilidad del sistema mundial deben ser abordarlas de una vez por todas” (CEPAL, 2020, p. 14), lo cual nos lleva al siguiente apartado.

---

## **VIII. La exclusión y la discriminación no han desaparecido con la extensión de la democracia**

Gracias a la jurisprudencia internacional, la no discriminación se ha ido convirtiendo ya no solo en un principio para el respeto a los derechos humanos<sup>25</sup>, sino también en un derecho autónomo, que debe leerse en conjunción con una interpretación amplia del derecho a la igualdad<sup>26</sup>, cuyas causales pueden ampliarse más allá de la lista establecida originalmente en el instrumento respectivo<sup>27</sup>.

Conviene recordar que aun en las posiciones “minimalistas” de la democracia se funciona por la ley de la mayoría, pero no puede ser exclusivamente esa la voluntad general porque, de ser así, se trataría de una dictadura de la mayoría. En la esencia y valor de la democracia, en palabras de Kelsen, está el reconocer que la opinión triunfadora o mayoritaria no necesariamente es la “correcta”, desde el punto de vista de la lógica y la racionalidad. Por ello, la voz de las minorías, políticas o de cualquier otro tipo, es un elemento indispensable para la legitimidad de la democracia. Esto sigue siendo relevante -y cada vez más- ante las discriminaciones, imposiciones, intolerancias e incomprensiones.

Aunque la protección de las minorías, así como la necesidad de su consideración, hacen parte de las doctrinas más liberales de la democracia, estas no bastan por sí mismas para que prevalezca un enfoque basado en los derechos humanos. Se requiere una perspectiva de reconocimiento y valoración de la diversidad que caracteriza a todas

---

25 CADH, artículo 1: “Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social...”.

26 Artículo 24, CADH.

27 Por ejemplo, a pesar de no estar mencionada en el artículo 1.1 de la CADH, la Corte IDH ha determinado, desde el caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile*, que no es válido discriminar por orientación sexual, jurisprudencia que se enriqueció con la adopción de la Opinión Consultiva OC-24/17.

las sociedades humanas, para encaminarnos hacia una democracia incluyente, que aspire a reconocer dicha diversidad e identifique y busque superar las inequidades.

Sin embargo, en nuestra parte del mundo, el ejercicio del poder en democracia se construyó a partir de la exclusión de quienes no encajan en la “normalidad” dominante: “blanca, masculina, católica, metropolitana”, a pesar de que en varios Estados las poblaciones discriminadas o excluidas no son la minoría, sino que constituyen las más amplias mayorías.

Conforme se restableció la democracia, esta lógica no necesariamente cambió y grandes sectores de la población quedaron relegados, fenómeno a menudo acompañado de un crecimiento sin atención a la desigualdad, lo cual empaña la legitimidad de ejercicio. Esto nos ha valido el título de ser la región más desigual del mundo, al menos hasta 2017 (CEPAL, 2017)<sup>28</sup>.

En las protestas sociales de los últimos meses de 2019 hubo, claramente, una sensación de “injusticia” en el estado de cosas; la percepción de corrupción y de exclusión es uno de los factores que la explican, lo que da lugar a importantes fracturas en la cohesión social<sup>29</sup>, como se evidencia a continuación.

---

## **IX. El discurso de “los otros” en la democracia y en la política actual**

En años recientes se ha reavivado -y no solo en América Latina- el divisionismo y el estímulo al temor y al odio hacia “ellos”, “los otros”, cualquiera que estos sean: extranjeros, migrantes, personas privadas de libertad, mujeres feministas, grupos étnicos, personas con determinada orientación sexual, grupos definidos por la religión, las creencias o la oposición política, o bien simplemente personas agrupadas como resultado de construcciones sociales e ideológicas. Estos mensajes, que cotidianamente se esparcen en las redes y otros medios sociales, se alimentan de prejuicios y estereotipos anclados culturalmente, y reproducidos por los propios sistemas cuando no son críticos de su historia y su realidad.

---

28 Sin embargo, el PNUD señaló en su Informe sobre desarrollo humano de 2019 que Oriente Medio es la región más desigual, en la que “el 10% más rico acapara el 61% del ingreso antes de impuestos” (PNUD, 2019, p. 125).

29 Por cohesión social se entiende “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (CEPAL, 2007, p. 19).

La extensión de la democracia, el discurso a favor de los derechos humanos y las profundas reformas a los sistemas educativos deberían haber erosionado, si no desterrado, estos disvalores de la mentalidad colectiva latinoamericana. Y, sin embargo, no ha sido así; más bien se han trasladado al terreno de la política, como un intento de manipulación y movilización para alcanzar el poder o mantenerse en él. Así, se han afianzado discursos de exclusión, profundizando sentires separatistas en la población que han mermado la confianza social, la cual es “uno de los soportes y [...] fruto de la democracia” (CEPAL, 2007, p. 84).

En sentido opuesto, en tanto se fortalezca la cohesión social se alcanzará “mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación, a confiar en las instituciones y el mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables [facilitarán] la suscripción de los pactos sociales necesarios para respaldar políticas orientadas al logro de la equidad y la inclusión” (CEPAL, 2020, p. 20).

No obstante, las protestas sociales de finales de 2019 mostraron una faceta divergente de la cohesión social por parte de los gobiernos, cuando quisieron, ya sea por momentos (como en el caso de Ecuador y Chile), o de manera definitiva (Nicaragua), etiquetar a las personas involucradas en estos movimientos en la categoría de “los otros”. El hecho de que un régimen reconozca que esta visión fue un error y procure formas de diálogo y reconciliación es una señal de que la democracia todavía tiene recuperación. Cuando ya se abandona esta solución, el autoritarismo está asentado.

---

## **X. Una reflexión final**

En las páginas precedentes hemos esbozado las múltiples relaciones que existen entre los derechos humanos y la democracia. Asimismo, hemos contrastado los déficits del ejercicio del poder en los sistemas latinoamericanos, en relación con la vigencia efectiva de los derechos de las personas, en sus diversas categorías.

En el cuadro descrito, y advirtiendo las diferencias sustanciales de país a país, es evidente la presencia de fuertes deudas pendientes que no solo socavan la credibilidad en el régimen, sino que, también, algunas de ellas se extienden, vaciando de contenido a la democracia. Al reducirla a una formalidad aparente, las elecciones dejan de ser la base de la legitimidad de origen para convertirse en cuestionados ritos.

Cierto que el ejercicio democrático de gobierno se ha quedado corto en cuestiones tan trascendentales como la seguridad, la transparencia o la apertura de un mejor horizonte económico para la población. Pero también es cierto que el autoritarismo nunca desapareció

del todo en la región, como evidencia claramente el documento del IIDH de 1998, a pesar de los numerosos cambios en las legislaciones, los avances en la jurisprudencia constitucional e internacional y las reformas en los sistemas y los currículos educativos.

En años recientes, este autoritarismo ha cobrado un nuevo impulso y ha adquirido nuevas modalidades: desde el discurso contra “los otros” hasta la cooptación o anulación de otros Poderes por parte del Ejecutivo; y, en el más grave de los casos, se han anulado los derechos de las minorías o de la oposición, con lo que nos queda solamente un trazo de democracia.

La justicia es, por excelencia, el campo en el que el autoritarismo descarnado y la democracia real libran batalla. Cuando vemos que un régimen determinado anula sin escrúpulos la independencia judicial, sabremos que el autoritarismo está venciendo, y puede ser que la democracia ya esté severamente herida.

Las protestas sociales de fines de 2019 no solamente mostraron el descontento de buena parte de la población con el rumbo y resultados de sus regímenes, sino que llegaron a constituir otro escenario de confrontación: el del “nosotros” y “los otros”, que finalmente se disolvió con acuerdos y compromisos, o se apagó ante una represión encarnizada.

Pero para algunos, la protesta social demostró que los derechos humanos son, si se quiere, “una comodidad de la normalidad” y cualquier perturbación a esta “normalidad” sería una excusa válida para restringir drásticamente los derechos de las personas -o de algunas de ellas-. Los excesos en el uso de la fuerza, en el mejor de los casos, y la abierta represión armada contra civiles, en el peor de ellos, son la demostración de que esta doctrina y prácticas regresivas están vivas, activas, y que, desde una perspectiva de derechos humanos, pueden dañar gravemente la salud de la democracia en América Latina.

Desde la llegada de la pandemia del COVID-19, el autoritarismo ha cobrado mayor ímpetu. Con la excusa de la protección a la salud pública, abundan las restricciones a los derechos de las personas, en muchos casos sin fundamento, y, en otros, sin guardar respeto por los criterios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad que se deben mantener respecto de estas.

La vigencia de los derechos humanos en una democracia no solo es consustancial a su esencia, sino que su degradación también mina el contenido real de este sistema de gobierno. Aunque los desafíos de la realidad sean muchos y muy severos, no es posible transigir en la limitación de derechos más allá de lo razonable, lo necesario y lo proporcional, porque la historia nos dice que perder la democracia con derechos es fácil, pero recuperarla plenamente es muy costoso.

## REFERENCIAS

- Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (ACNUDH). (2014). *Protesta social y derechos humanos: estándares internacionales y nacionales*. INDH. <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf>
- ACNUDH. (2016). *Comentario a la Declaración de los defensores de los derechos humanos. La Declaración sobre los defensores de los derechos humanos*. ACNUDH. [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/ComentDeclDDH\\_WEB.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/ComentDeclDDH_WEB.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2020). *Independencia del sistema de justicia y acceso a la justicia, incluyendo violaciones a los derechos económicos y sociales en la República Bolivariana de Venezuela, y situación de los derechos humanos en la región del Arco Minero del Orinoco*. ACNUDH. [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session44/Documents/A\\_HRC\\_44\\_54\\_UnofficialSpanishTranslation.pdf](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session44/Documents/A_HRC_44_54_UnofficialSpanishTranslation.pdf)
- Bareiro, L., Torres, I. (2009). Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia. En L. Bareiro & I. Torres (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente* (pp. 15-61). IIDH.
- Brenes, L., Rivera, J. (2006). Recurso de amparo electoral. *Revista de Derecho Electoral*, 1. 1-24. <https://www.tse.go.cr/revista/art/1/brenesyrivera.pdf>
- Carrión, G., Marengo, S. L. (2018). La reelección presidencial en Nicaragua: la historia se repite. En J. Mejía (coord.), *La reelección presidencial en Centroamérica: ¿un derecho absoluto?* (pp. 51-82). Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38379.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2812/S2007000\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2812/S2007000_es.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2017, 8 de junio). *CEPAL: pese a avances recientes, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo* [comunicado de prensa]. <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-pese-avances-recientes-america-latina-sigue-siendo-la-region-mas-desigual-mundo>
- \_\_\_\_\_. (2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales. Informe especial COVID-19*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf)

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2011). *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*. CIDH. <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2013). *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. CIDH. <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2014). *Derecho a la verdad en las Américas*. CIDH. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2015). *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*. CIDH. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2017). *Institucionalidad democrática, estado de derecho y derechos humanos en Venezuela: informe de país*. CIDH. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2018a). *Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua*. CIDH. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Nicaragua2018-es.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2018b). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. CIDH. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasyPublicasDDHH.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2018c). *Resolución 1/18. Corrupción y derechos humanos*. CIDH. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2019a). *Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. CIDH. <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018RELE-es.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2019b). *Protesta y derechos humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*. CIDH. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2019c). *Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos*. CIDH. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2020a, 27 de abril). *CIDH advierte sobre las consecuencias de la pandemia por COVID-19 en niñas, niños y adolescentes* [comunicado de prensa]. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/090.asp>

- \_\_\_\_ (2020b). *Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. CIDH. CIDH. <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019RELE-es.pdf>
- Corte de Constitucionalidad. (2017, 29 de mayo). Apelación de sentencia de amparo. Expedientes acumulados 3867-2015 y 3868-2015 (Bonerge Amílcar Mejía Orellana, M. P.). <https://gt.vlex.com/vid/681906125>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (s. f.). *Debido proceso*. Corte IDH. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo12.pdf>
- \_\_\_\_ (1985). *La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 19 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985*. Serie A, N.º 5.
- \_\_\_\_ (2001). *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001*. Serie C, N.º 74.
- \_\_\_\_ (2004). *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004*. Serie C, N.º 111.
- \_\_\_\_ (2005). *Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005*. Serie C, N.º 127.
- \_\_\_\_ (2008). *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto de 2008*. Serie C, N.º 184.
- \_\_\_\_ (2017a). *Caso Lagos del Campo vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017*. Serie C, N.º 340.
- \_\_\_\_ (2017b). *Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A, N.º 23.
- \_\_\_\_ (2018a). *Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018*. Serie C, N.º 359.
- \_\_\_\_ (2018b). *Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018*. Serie C, N.º 349.
- \_\_\_\_ (2018c). *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018*. Serie C, N.º 348.

- \_\_\_\_ (2019a). *Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019*. Serie C, N.º 380.
- \_\_\_\_ (2019b). *Caso Muelle Flores vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019*. Serie C, N.º 375.
- \_\_\_\_ (2019c). *Control de convencionalidad*. Corte IDH.  
<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf>
- \_\_\_\_ (2019d). *Caso López Soto y otros vs. Venezuela. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de mayo de 2019*. Serie C, N.º 379.
- Dalla Via, A. R. (2012). Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales. *Cuadernos de CAPEL*, 57, pp. 25-61. IIDH. <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1220/cuaderno-57.pdf>
- Ferrajoli, L. (2011). Constitucionalismo principialista y constitucionalismo garantista. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 34, 15-53. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30355.pdf>
- Gaviria, J. (2019). Constitucionalismo garantista: democracia y soberanía popular sin pueblo. *Revista Chilena de Derecho*, 46(1), 155-175. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rchilder/v46n1/0718-3437-rchilder-46-01-00155.pdf>
- Human Rights Watch (HRW). (2020, 7 de julio). *Venezuela: sentencias ponen en jaque elecciones libres y justas. El Tribunal Supremo adepto al gobierno coopta a partidos opositores y a la autoridad electoral*. <https://www.hrw.org/es/news/2020/07/07/venezuela-sentencias-ponen-en-jaque-elecciones-libres-y-justas>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). (1998). *Visión del IIDH sobre los derechos humanos y la democracia y sobre su misión*. IIDH. <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1178/visi%C3%B3n-del-iidh-sobre-los-derechos-humanos-y-la-democracia-y-sobre-su-misi%C3%B3n-1998.pdf>
- \_\_\_\_ (2007). *La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales*. IIDH, CEPAL. <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1792/igualdad-de-los-modernos-1997.pdf>
- \_\_\_\_ (2014). *Acceso a la justicia de grupos en situación de vulnerabilidad. Manual general de litigio en el sistema interamericano con enfoque diferenciado. Niñez y adolescencia, pueblos indígenas y afrodescendientes*. IIDH. <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1153/manual-general-de-litigio-en-s-i.pdf>

- \_\_\_\_ (2016). *Derechos políticos de las mujeres: avances y buenas prácticas en El Salvador, Costa Rica y Panamá*. IIDH. <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/3741/derechos-pol%C3%ADticos-de-las-mujeres.pdf>
- \_\_\_\_ (2018). *Derechos políticos de las mujeres: avances y buenas prácticas en Guatemala y Honduras*. IIDH. <https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/6665/derechos-pol%C3%ADticos-de-las-mujeres-web.pdf>
- \_\_\_\_ (2019). *Problemática socioambiental en Honduras y Guatemala. Justicia, protección y defensa en los ámbitos nacional e interamericano*. IIDH. <https://www.iidh.ed.cr/iidh/carrusel/revista-con-problematica-socioambiental-en-honduras-y-guatemala/>
- Kelsen, H. (1934). *Esencia y valor de la democracia*. Labor.
- Lissardy, G. (2019, 24 de octubre). Protestas en América Latina: “Vamos a seguir con manifestaciones hasta que los pueblos crean que se gobierna para ellos y no para un puñado”. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50137163>
- \_\_\_\_ (2020, 28 de enero). Entrevista con Joseph Stiglitz, nobel de Economía: “La sorpresa fue que el malestar en América Latina tardara tanto en manifestarse”. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51277086>
- Matarrita, M. (2016). *La gestión del recurso de amparo electoral: desvelando la protección de los derechos fundamentales político-electorales*. Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. <https://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/la-gestion-del-recurso-de-amparo-electoral.pdf>
- Matus, M. (2019). Desigualdad: la grieta que fractura la sociedad chilena. En M. Folchi (ed.), *Chile despertó. Lecturas desde la historia del estallido social de octubre* (pp. 59-69). Universidad de Chile. [https://www.uchile.cl/documentos/chile-desperto-lecturas-desde-la-historia-del-estallido-social-de-octubre\\_160570\\_0\\_5448.pdf](https://www.uchile.cl/documentos/chile-desperto-lecturas-desde-la-historia-del-estallido-social-de-octubre_160570_0_5448.pdf)
- Mejía, J. & Jerez, R. (2018). La reelección presidencial en Honduras, la sentencia espuria y la falacia de un derecho humano. En J. Mejía (coord.), *La reelección presidencial en Centroamérica: ¿un derecho absoluto?* (pp. 83-108). Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38379.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (ONU). (2013a). *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul*. Adición.

*Consulta subregional sobre la independencia del Poder Judicial en América Central.*  
Consejo de Derechos Humanos.

[https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/  
Session23/A-HRC-23-43-Add4\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-43-Add4_sp.pdf)

\_\_\_\_ (2013b). *Independencia de los magistrados y abogados*. ONU. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/67/305>

\_\_\_\_ (2017a). *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. ONU. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/72/140>

\_\_\_\_ (2017b). *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. ONU. [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/  
G17/159/85/PDF/G1715985.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/159/85/PDF/G1715985.pdf?OpenElement)

Pozo, J. P. (2020). (Re)pensando nuestra democracia. *Revista Derecho Electoral*, 30, 43-56. [https://doi.org/10.35242/RDE\\_2020\\_30\\_2](https://doi.org/10.35242/RDE_2020_30_2)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2019). *Informe sobre desarrollo humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. PNUD. [http://  
hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_es.pdf)

Redacción BBC Mundo. (2019a, 16 de mayo). Thelma Aldana: la Corte Constitucional de Guatemala rechaza la candidatura presidencial de la exfiscal. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48290514>

\_\_\_\_ (2019b, 22 de noviembre). Paro nacional en Colombia: 4 motivos detrás de las multitudinarias protestas y cacerolazos en Colombia contra el gobierno de Iván Duque. *BBC News Mundo*. [https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-  
latina-50503455](https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50503455)

Rinke, F., Castillejos, M., Natarajan, A. (2018, 5-6 de diciembre). *Judicial Independence Under Threat?* [sesión de conferencia]. Global Conference, Strasbourg.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2015, 22 de abril). Sentencia sobre la inaplicabilidad de los artículos 4 en su último párrafo, 42 numeral 5), 239 y 374 de la Constitución de la República de Honduras. [http://www.poderjudicial.  
gob.hn/Documents/FalloSCONS23042015.pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/Documents/FalloSCONS23042015.pdf)

Sobrado, L. (2009). Nuevos desafíos de la justicia electoral: la expansión de los derechos políticos y la promoción de la democracia interna de los partidos políticos. *Revista de Derecho Electoral*, 10, 1-15.

Thompson J. (1996). La libertad de prensa en el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos. En A. A. Cançado (ed.), *El mundo moderno de los derechos humanos: ensayos en honor de Thomas Buergenthal* (pp. 231-254). IIDH.

\_\_\_\_ (2015). Las obligaciones internacionales en materia electoral. Un enfoque a partir del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Derecho Electoral*, 20, 111-133. [https://www.tse.go.cr/revista/art/20/jose\\_thompson.pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/20/jose_thompson.pdf)

Torres, J. (2017). La teoría del garantismo: poder y constitución en el Estado contemporáneo. *Revista de Derecho*, 47, 138-166.

Torres, I. (2008). Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad. *Revista IIDH*, 47, 225-240.

Tribunal Plurinacional Constitucional. (2017, 28 de noviembre). Sentencia Constitucional Plurinacional 84/2017 que autoriza la repostulación de Evo Morales a la Presidencia (Macario Labor Cortez Chavez, M. P.).

<http://www.derechos.org/nizkor/bolivia/doc/reeleccion167.html>

Vázquez, D. E., Cardona, L., Ortiz, H., Estrada, M. (2020). *Corrupción y derechos económicos y sociales en América Latina. Ecuador, México y República Dominicana*. IIDH.

---

## Otras sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos relacionados con la libertad de expresión

Pueden consultarse por país en [https://corteidh.or.cr/mapa\\_casos\\_pais.cfm](https://corteidh.or.cr/mapa_casos_pais.cfm)

Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001.

Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004.

Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004.

Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005.

Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

Caso Kimel vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008.

Caso Tristán Donoso vs. Panamá. Sentencia de 27 de enero de 2009.

Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Sentencia de 28 de enero de 2009.

- Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Sentencia de 28 de enero de 2009.
- Caso Usón Ramírez vs. Venezuela. Sentencia de 20 de noviembre de 2009.
- Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia. Sentencia de 26 de mayo de 2010.
- Caso Gomes Lund y otros vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010.
- Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina. Sentencia de 29 de noviembre de 2011.
- Caso González Medina y Familiares vs. República Dominicana. Sentencia de 27 de febrero de 2012.
- Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia. Sentencia de 3 de septiembre de 2012.
- Caso Uzcátegui y Otros vs. Venezuela. Sentencia de 3 de septiembre de 2012.
- Caso Norin Catriman y Otros (dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena Mapuche) vs. Chile. Sentencia de 29 de mayo de 2014.
- Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela. Sentencia de 22 de junio de 2015.
- Caso López Lone y otros vs. Honduras. Sentencia de 5 de octubre de 2015.
- Caso I.V. vs. Bolivia. Sentencia de 30 de noviembre de 2016.
- Caso Lagos del Campo vs. Perú. Sentencia de 31 de agosto de 2017.
- Corte IDH. Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019.



# DECLIVE DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: DESAFÍOS DE COMPRENSIÓN

*María de los Ángeles Fernández-Ramil<sup>1</sup>*

## RESUMEN

En el artículo se discute el estado actual de la democracia desde la perspectiva de los retrocesos que experimenta, a partir de la constatación de la tendencia a la regresión “iliberal”, con tintes autocráticos, que se observa a nivel global.

Para ello, se hace revisión de las conclusiones de algunos de los estudios e índices más reconocidos, con especial hincapié en indicadores de involución que exhibe la democracia en América Latina. Asimismo, se abordan las posibles causas de tal involución, las cuales se desarrollan en un marco de heterogeneidad y patrones divergentes, pero, también, de ambivalencia en relación con el impacto de algunos fenómenos como las redes sociales. Atención especial merece el análisis de la situación de las mujeres, los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

Aunque las personas estudiosas de la democracia no llegan a un consenso acerca de la evaluación que la situación actual les merece, se plantea que las tendencias regresivas observadas, las cuales podrían incrementarse potencialmente debido al impacto del COVID-19, vienen a suponer un punto de inflexión, dadas las convergencias que se

---

1 María de los Angeles Fernández-Ramil es doctora en Procesos Políticos Contemporáneos (Universidad de Santiago de Compostela, España), Magíster en Ciencia Política (Pontificia Universidad Católica de Chile) y Licenciada en Estudios Políticos y Administrativos (Universidad Central de Venezuela). Expresidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política (2000-2002), actualmente es presidenta de la Fundación Hay Mujeres, profesora del Centro de Estudios Superiores Universitarios de Galicia (CESUGA), así como consultora y columnista de opinión en distintos medios.

Sus áreas de interés son reformas políticas y calidad de la democracia, epistemología de la Ciencia Política, políticas públicas e innovación pública, presidencialismo y “centro de gobierno” y la relación del género con la vida política.

registran, previo a la pandemia, entre los índices que miden dimensiones de los fenómenos que atañen a la democracia y las percepciones ciudadanas acerca de esta.

Mientras se alzan voces pidiendo la realización de reformas postergadas, así como nuevos pactos sociales, se argumenta que pueden resultar insuficientes si, al mismo tiempo, ello no va asociado a una revisión de las formas que utilizamos para pensarla.

Desde esta perspectiva, se postula que los desafíos radicales que hoy se le presentan a dicho régimen político pavimentan la necesidad de una actitud abierta y ecléctica, al punto de propiciar, entre otras alternativas, un encuentro con la filosofía de las ciencias sociales, como posible ruta de mejora de aquellas cuestiones teóricas y metodológicas que han estado en la base de una tradición de estudio que, para el caso de la región, abarca ya cuatro décadas.

## INTRODUCCIÓN

Antes de que el COVID-19 se convirtiera en un reto viral global sin precedentes, se asistía en América Latina a un escenario político frente al cual hay relativo consenso: la democracia muestra retrocesos. Tal constatación se apoya tanto en mediciones de su calidad como en estudios de percepción ciudadana que realizan organizaciones como el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Freedom House, Variants of Democracy (V-Democracy), Latinobarómetro y Barómetro del Latin American Public Opinion Project (LAPOP), entre otros, y que evidencian un declive sostenido del apoyo que esta recibe.

En este artículo, junto con reconocer su extraordinaria expansión en el mundo, con base en estudios que indican que a dicho fenómeno tampoco han podido escapar las democracias consolidadas, se constata la existencia de posiciones diversas a la hora de evaluar los efectos de dichos retrocesos y, con ello, la imposibilidad, en definitiva, de llegar a una posición unánime acerca de la salud de la democracia en la región.

Pese a lo anterior, la falta de acuerdo entre sus cultores no debiera oscurecer el hecho de que, por una parte, la democracia como sistema político en todo el mundo registra una tendencia hacia la autocratización. En ese sentido, el *Democracy Report 2020*, elaborado por V-Dem (Variety of Democracies) resulta un estudio asertivo. Y, por otro lado, de forma inédita, se corrobora el alineamiento entre los resultados de mediciones de fenómenos que a ella atañen con la percepción que las personas ciudadanas se van haciendo de esta, al punto de que la reducción del apoyo que recibe es la más significativa desde el inicio de dicha modalidad de estudios.

Para el caso de América Latina, los indudables logros obtenidos a lo largo de cuarenta años muestran su contracara en un conjunto de retrocesos cuyo análisis es el objeto del presente artículo. Se exploran algunas de sus causas, advirtiendo que, para el caso de algunos fenómenos como el de las redes sociales, la ambivalencia de su impacto no posibilita todavía afirmaciones concluyentes. Al mismo tiempo, se coloca especial foco en la situación de las mujeres, los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

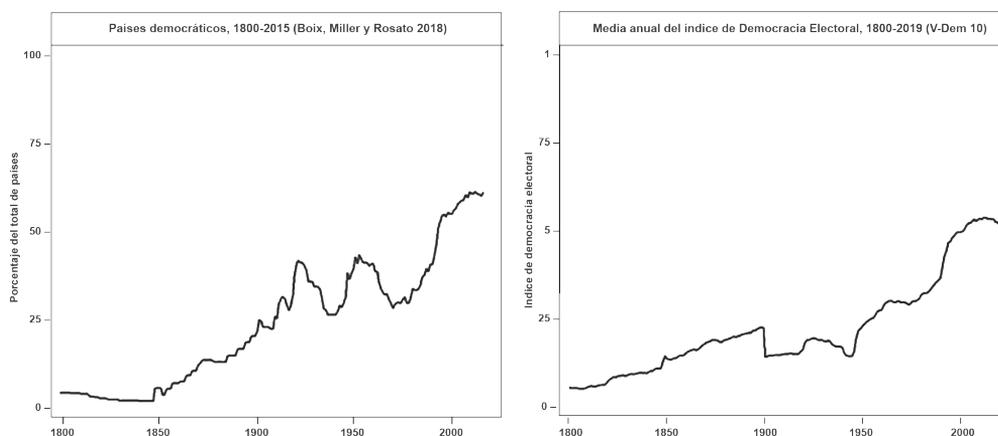
Se propone que cualquier ruta de mejora de la situación de la democracia deberá contemplar una cantidad importante de reformas de diverso tipo, las que, se argumenta, debieran alcanzar también a las prácticas intelectuales que aspiran a su comprensión. Todo ello en una región que, ya antes de que la asolará la pandemia, se encontraba en situación de alta vulnerabilidad económica, por cuanto la última década había sido la de menor crecimiento económico en un siglo.

Lo anterior implicaría poder dilucidar hasta qué punto los estudios sobre el estado de la democracia se ven imbuidos de ciertas pulsiones, dos de las cuales se exponen en el artículo. Ello con vistas a la necesidad de diseñar una agenda de trabajo que, en diálogo con la filosofía de las ciencias sociales, contribuya a inyectar flexibilidad y creatividad a un tipo de indagación científico-social que, como es el caso del estudio de una democracia expuesta a desafíos radicales inéditos, no puede permitirse incurrir en la rutina epistemológica, por verse más exigida que nunca.

## **DEMOCRACIA: UNA EXPANSIÓN QUE SE AGRIETA**

Cualquier análisis actual que se haga de la democracia debe partir por reconocer su extraordinaria expansión global. Así lo hacen Freidenberg y Saavedra (2020) cuando afirman que “se convirtió en el último medio siglo en la forma de organización dominante en los sistemas políticos de diversas regiones del mundo” (párr. 1). Se apoyan en un estudio reciente de IDEA International que sostiene que, en 2008, había 90 democracias, mientras que en 2018 esa cifra se había incrementado a 97, lo que equivale al 62% de los países. La siguiente figura da cuenta de dicho crecimiento:

**Figura 1**  
**Porcentaje de países democráticos y niveles de democracia electoral**

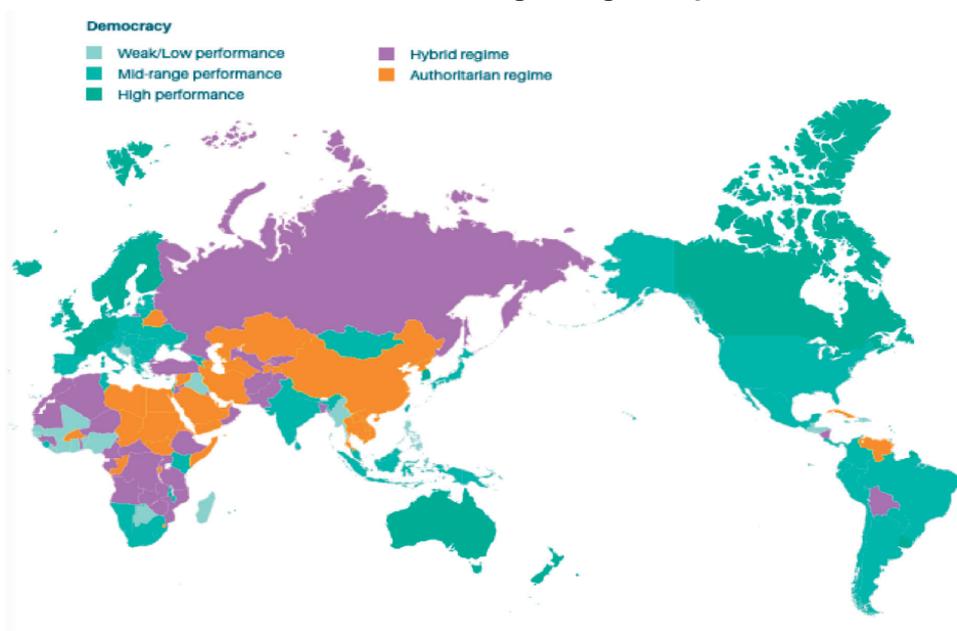


\*El cuadrante 1 muestra el porcentaje de países con regímenes democráticos, de acuerdo con la primera fuente, y el cuadrante 2, la media anual a nivel mundial del Índice de Democracia Electoral.

Fuente: Freidenberg y Saavedra (2020), con datos de Boix *et al.* (2018) e Índice de Democracia Electoral (Coppedge *et al.*, 2020).

La constatación de que, actualmente, casi tres de cada cinco personas en el mundo viven en una democracia resultaría incompleta si no se destaca la conclusión a la que dicha organización internacional llega, luego de publicar su último análisis sobre el Estado Global de la Democracia, de 2019, conclusión que contiene una clara paradoja: la calidad de la democracia se deteriora progresivamente en momentos en que el mundo es más democrático que nunca antes. Lo anterior queda patente en la imagen 1, en la que se visualizan los países según régimen político:

## Imagen 1 Países del mundo, según régimen político



Fuente: *The Global State of Democracy Indices*, (2020).

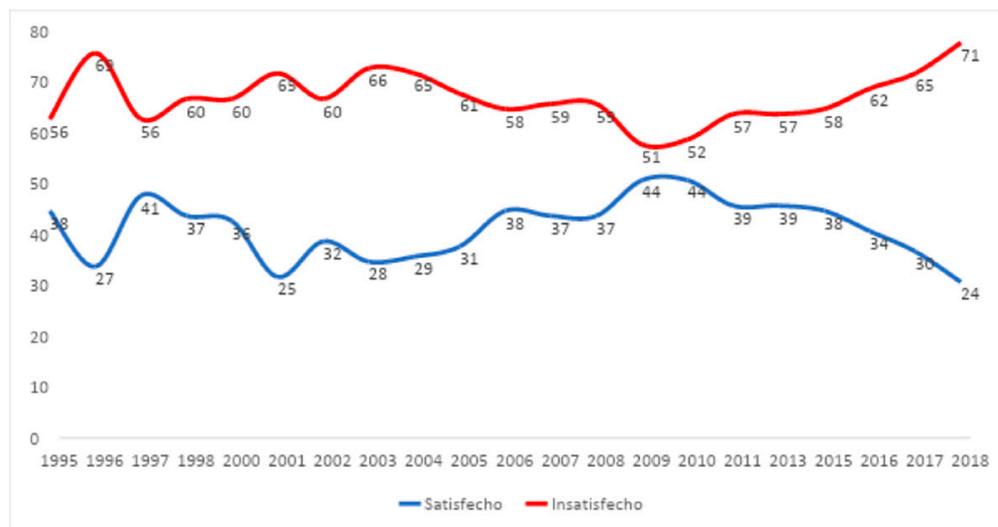
La tendencia al deterioro observada se corrobora de manera consistente por los informes de otras organizaciones, tal es el caso de Freedom House. Dicha organización planteó que 2019 fue el decimocuarto año consecutivo de disminución de las libertades civiles y de los derechos políticos. De esta forma, se redujo el puntaje promedio mundial cada año, llegando a que los países con declives netos han superado en número a aquellos con mejoras netas. Según dicho reporte, los trece años de deterioro muestran un impacto mundial que abarca países libres, parcialmente libres y no libres. Todas las regiones, excepto Asia Pacífico, tendrían un puntaje promedio más bajo para 2018 que en 2005 e, incluso, el puntaje en dicha región del mundo disminuye cuando se excluyen los países con menos de un millón de habitantes.

Por su parte, el *Democracy Report 2020*, elaborado por V-Dem (Variety of Democracies) arrojó que, por primera vez desde 2001, las autocracias son mayoritarias en el mundo: 92 países, en los que vive el 54% de la población mundial. Las principales naciones del G-20 y todas las regiones del mundo son parte de la “tercera ola de autocratización”, situación de la que no ha podido ni siquiera escapar la Unión Europea, con Hungría en

su seno. Para el caso de América Latina, se observa que “ha vuelto a un nivel registrado por última vez a principios de la década de 1990”.

En materia de percepciones ciudadanas, por su parte, el estudio Latinobarómetro 2018 sirvió para activar todas las alarmas. En veinte años, la insatisfacción con la democracia en la región avanzó de manera constante, desde 51% en 2008 a 71% en 2018 (gráfico 1). Después de siete años de descenso ininterrumpido, el apoyo a la democracia, de únicamente el 48% de personas latinoamericanas, es la cifra más baja en los 23 años analizados por dicho informe, mostrando un descenso de 13 puntos. Por otro lado, las personas encuestadas que se declaran indiferentes ante el tipo de régimen han pasado de ser un 16% en 2010 a un 28% en 2018, mientras que las que se decantan por un régimen autoritario son el 15%, una cifra que se ha mantenido estable en la última década.

**Gráfico 1**  
**Satisfacción con la democracia en América Latina**

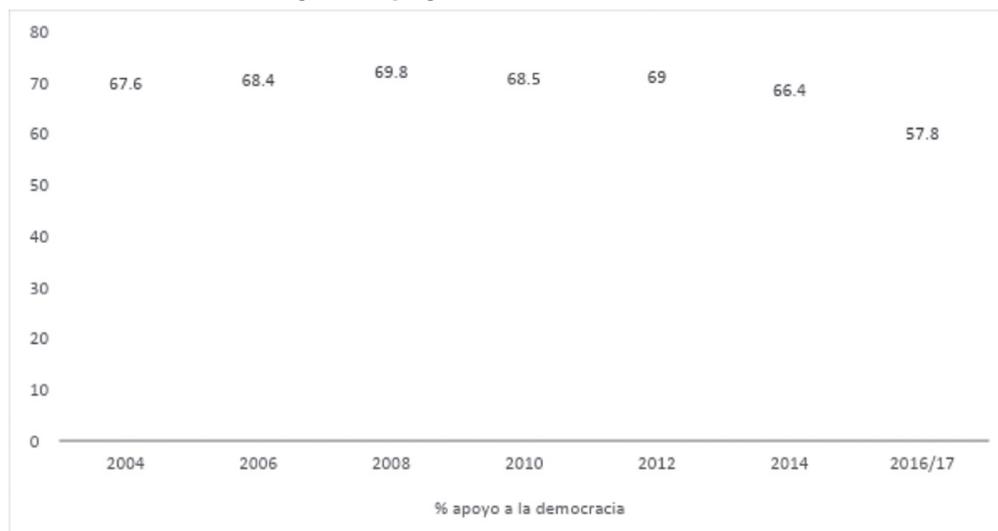


Fuente: Informe Latinobarómetro (2018).

En una línea similar, el Barómetro de las Américas -LAPOP- constata que el apoyo a la democracia disminuyó en las dos últimas rondas. Junto con la caída de doce puntos en el apoyo a la democracia durante la última década, el estudio registra la persistencia de la escasa confianza en las elecciones, así como en los partidos políticos. El gráfico 2 muestra el porcentaje de personas adultas que en promedio, en América Latina y el Caribe

(ALC), están de acuerdo con una de las afirmaciones que incluye dicha encuesta: “La democracia puede tener problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno”.

**Gráfico 2**  
**Porcentaje de apoyo a la democracia, 2004-2017**



Fuente: LAPOP, 2004-2016/2017.

Los datos hablan por sí solos, mostrando que la gobernanza democrática, tanto a nivel global como en América Latina, atraviesa una zona de evidentes turbulencias que mantienen en estado de inquietud, a la vez que de cierta perplejidad, a la comunidad de cultores de esta forma de gobierno.

## **EL DECLIVE DE LA DEMOCRACIA: ¿COYUNTURA O PUNTO DE INFLEXIÓN?**

Si celebrar la expansión de la democracia supone un asunto relativamente fácil, reconocer que su declive obedece a una situación estructural o coyuntural resulta algo más problemático ya que, como lo recogen Freidenberg y Saavedra (2020), no existiría consenso en el mundo académico. Para ambos autores, quienes se inscriben en una visión optimista al reconocer una capacidad de resistencia que se asienta, en parte, en la habituación generada en torno a los procesos electorales, dicho dilema discurre entre dos grupos de académicos.

Un grupo llamaría la atención acerca de los problemas y los retrocesos que enfrentan los sistemas democráticos, a partir de los estudios de Bermeo (2016), Diamond (2020) y Ginsburg y Hug (2018). Otro grupo, en cambio, aun reconociendo los problemas, presenta una preferencia por resaltar sus aspectos positivos, incluso en los sistemas que se han democratizado recientemente. Entre dichos aspectos se encuentran la ampliación de derechos individuales, políticos y civiles, la celebración de elecciones cada vez mejor organizadas, la presencia de autoridades electorales autónomas y crecientemente más profesionales, la ampliación de los controles sobre quienes ejercen el poder, la reducción de la brecha de género en la representación, la inclusión de grupos históricamente subrepresentados y la aceptación casi generalizada de la ciudadanía y las élites de la idea de que, aunque la democracia no es perfecta, sería “el único juego posible en la ciudad”. Para ilustrar esta segunda posición, Freidenberg y Saavedra se apoyan en autores como Levitsky y Way (2015), Przeworski (2019a), Schmitter (2015) y Linz (1987).

La ausencia de una posición común en la literatura comparada no debiera oscurecer el hecho de que, por primera vez, se produce un alineamiento entre los informes que evidencian un deterioro, basados en indicadores sistemáticos, y aquellos que recogen percepciones ciudadanas traducidas en agotamiento, insatisfacción y desafección, lo que podría interpretarse como un punto de inflexión.

Asistimos a un momento crítico en el que hay que atender seriamente la advertencia de Przeworski (Suanzes, 2020) para quien “una vez que se desarman las instituciones y se populariza la discrecionalidad de las decisiones, se pervierten para siempre los mecanismos”. Eso coloca a los estudiosos frente al dilema de observar claramente si se trata de una coyuntura específica que podría ser revertida en el corto o mediano plazo, o bien si la tendencia al progresivo declive es portadora de un giro que acentúe todavía más la ya difundida autocratización en la región.

## **AMÉRICA LATINA: AVANCES AL BORDE DE UNA CORNISA**

Todo análisis del estado de la democracia contiene un punto de partida obligado: el reconocimiento de sus avances y logros. La llamada “tercera ola de la democracia”, y su expresión en América Latina, no solo es el período más largo de su vigencia como régimen político, sino que también la región habría llegado a ser una de las que más avances ha registrado desde la década de los setenta. Estos se expresan en la regularidad de la celebración de sus procesos electorales, los esfuerzos por la inclusión de grupos subrepresentados, con particular acento en la situación de las mujeres (junto con Europa,

América Latina sería la región en la que más se habría avanzado en igualdad de género), pueblos originarios y comunidades afrodescendientes, entre otros. Estas poblaciones han visto avances en sus niveles de representación política en los parlamentos, gracias a los mecanismos de cuotas que, en muchos casos, vienen pavimentando la aspiración al paradigma de la democracia paritaria. Otros avances incluyen la redacción de nuevas constituciones o reformas constitucionales a las existentes (en este sentido, únicamente en Venezuela y Nicaragua se observa un resultado evidente de debilitamiento de la democracia), el impulso de un proceso de desarrollo institucional y la incorporación, por parte de los gobiernos, de instrumentos de rendición de cuentas relacionados con la transparencia y la lucha contra la corrupción (IDEA Internacional, 2019; Freidenberg & Saavedra, en prensa).

IDEA Internacional (2019) constata otro atributo importante en el que el continente sale bien calificado y que, incluso, supera a Europa: la situación de la libertad de religión. Además, cuenta con un compromiso colectivo para defender la democracia, como es la Carta Democrática Interamericana. A pesar de sus imprecisiones e insuficiencias, vino a suponer un instrumento que le entrega singularidad a la región, en cuanto a la voluntad colectiva de sus gobiernos de sancionar a aquel que se aparte de la ruta democrática.

En los últimos años, sin embargo, avances progresivos acumulados empiezan a verse eclipsados por un conjunto de fenómenos que, tal como han sido recogidos tanto en reconocidos índices como en estudios de tipo actitudinal, revelan un cúmulo importante de retrocesos, sobre los que el brote de COVID-19 viene a instalar todavía más sombras de preocupación y de zozobra.

Entre los indicadores más evidentes de retrocesos democráticos se pueden listar, no necesariamente de manera exhaustiva, los siguientes elementos:

- A nivel del ejercicio de derechos políticos y de libertades civiles, con contracción del espacio cívico y mediático (Freidenberg & Saavedra, en prensa; IDEA Internacional, 2019).
- A nivel de reglas, por el constante reformismo que genera incertidumbre en la dimensión formal de los incentivos con los que cuentan los actores políticos (Freidenberg & Saavedra, en prensa).
- A nivel actitudinal, debido al aumento de la desconfianza y desafección de la ciudadanía respecto de la democracia, las instituciones y los actores políticos, decantándose quienes han abandonado el apoyo al régimen democrático debido a la indiferencia (Freidenberg & Saavedra, en prensa; Barómetro LAPOP, 2019; IDEA Internacional, 2019; Latinobarómetro, 2018).

- A nivel de la “rutinización” de condiciones de inequidad de la contienda, con progresiva instalación de regímenes de autoritarismo electoral (Freidenberg & Saavedra, en prensa; Barómetro LAPOP, 2019).
- Esfuerzos por fortalecer la capacidad de las instituciones judiciales se han visto lastrados, siendo afectados por una politización que deriva en problemas para enfrentar la corrupción, la delincuencia, la violencia y el tráfico ilícito asociado (IDEA Internacional, 2019).
- Dificultades para el equilibrio entre los poderes del Estado, junto con una tendencia al poder excesivo de quien ocupa el Ejecutivo (Barómetro LAPOP, 2019; IDEA Internacional, 2019).
- Distorsión de las normas constitucionales que contribuye a debilitar los controles ejercidos por el gobierno (IDEA Internacional, 2019).
- Aumento del apoyo de la opinión pública a la posibilidad de golpes de Estado perpetrados por el Poder Ejecutivo, como cierre del Congreso (en el caso del incremento del crimen, 39%; o como reacción al aumento de la corrupción, 37%) (Barómetro LAPOP, 2019).
- Procesos de destitución que han generado polémica acerca del uso de dicha medida en una democracia presidencial (IDEA Internacional, 2019).
- Flujos migratorios en aumento: provocados mayoritariamente por las rupturas democráticas de Venezuela y Nicaragua, así como por el cierre de la frontera entre México y Estados Unidos (IDEA Internacional, 2019).
- Incremento de la violencia contra las mujeres -que incluye violencia política de género- y contra la comunidad LGTB, por parte de sectores conservadores de la Iglesia Católica, pero, también, de un número creciente de iglesias adscritas al protestantismo, las cuales impulsan una “contrarrevolución conservadora” que afecta los derechos de las mujeres (IDEA Internacional, 2019).
- Incremento de la violencia y de la delincuencia, con las tasas más altas de homicidios en el mundo, expresada en un estrecho vínculo con la desigualdad, la debilidad de las instituciones judiciales, la lucha contra las drogas y bajos niveles de confianza interpersonal -14%- (IDEA Internacional, 2019).
- Lentitud de la reducción de la corrupción, de tal forma que la región acumula ya cuatro años sin mejorar en el estudio de Transparencia Internacional (IDEA Internacional, 2019).
- Reducción progresiva del espacio cívico del que dispone una sociedad civil crecientemente empoderada (IDEA Internacional, 2019).

- Desigualdades económicas y sociales persistentes, que también se traducen en desigualdad política. América Latina registra las mayores asimetrías del mundo en cuanto a ingresos y distribución de la tierra. Además, muestra desde 2015 una reducción del combate a la desigualdad (IDEA Internacional, 2019).
- Pérdida de la capacidad vitalizadora para la democracia que suponían las elecciones presidenciales, en lo que incidirían los procesos electorales, entre otros factores (Latinobarómetro, 2018).

El intento de explicación de la fragilidad que aflige a la democracia contempla múltiples dimensiones que, en muchos casos, contienen causas de diverso tipo: por un lado, estructurales y coyunturales y, por otro, de corto, mediano y largo alcance, las cuales no caminan en una sola dirección. Asimismo, muestran aspectos paradójales y ambiguos frente a los que cualquier conclusión podría resultar prematura. Ejemplo de ello es el rol que juega la transformación digital y, en concreto, las redes sociales, en su relación con la democracia, así como la orientación y naturaleza que pudiera adoptar el comportamiento de unas clases medias particularmente impactadas por el coronavirus.

Aun así, es posible identificar un conjunto de causas, no exhaustivo pero lo suficientemente abarcador, a la hora de buscar explicaciones para los retrocesos que los estudios vienen constatando, tanto a nivel global como regional:

- Crisis de representación de los partidos políticos de la región (IDEA Internacional, 2019).
- Registro de los niveles de desigualdad socioeconómica más altos del mundo, lo que se traduce en un acceso muy desigual al poder político (IDEA Internacional, 2019).
- Impacto político de la religión, con un rol protagónico de las iglesias evangélicas que inciden en la politización de los debates relacionados con cuestiones de género y orientación sexual (IDEA Internacional, 2019).
- Fenómenos de corrupción, con frecuencia relacionados con la financiación ilegal de la política y la renuencia a su combate por parte del poder establecido, lo cual obstaculiza y causa erosión a la democracia, ya que reduce la confianza ciudadana (IDEA Internacional, 2019).
- Leyes que intentan cercenar progresivamente el ámbito de acción de la sociedad civil (IDEA Internacional, 2019).

- Concentración de los medios de información, junto con la existencia de un gran número de “desiertos de noticias”, es decir, espacios sin cobertura mediática (IDEA Internacional, 2019).
- Aumento del uso y difusión de las redes sociales con efectos ambivalentes: en algunos estudios, se señala que refuerzan la polarización, afectan la calidad del debate público y redefinen el espacio mediático (Barómetro LAPOP, 2019; IDEA Internacional, 2019). En otros, se las reconoce como “factor de socialización democrática efectiva” (Latinobarómetro, 2018).
- Rol de las clases medias empoderadas y especialmente sensibles a la privación de derechos y oportunidades. Surgen interrogantes acerca de cómo canalizarán su sentimiento de vulneración (IDEA Internacional, 2019).

Resulta difícil determinar el peso específico que pudiera tener cada una de las causas señaladas en el proceso de regresión iliberal como un todo, al punto de que haya aumentado en doce puntos, desde 2010 a 2018, el porcentaje de la ciudadanía que declara indiferencia frente al tipo de régimen político, según el Latinobarómetro (2018). No obstante, IDEA Internacional (2019) avanza en afirmar que “la extralimitación presidencial y legislativa, así como otros abusos de las normas constitucionales, sugieren que el principal riesgo para la democracia en América Latina es el mal uso de los instrumentos de la democracia” (p. 58).

Mientras tanto, al lado de la constatación de los avances, IDEA Internacional (2019) enumera importantes retos, entre los que se encuentra la situación de Cuba, “único país de la región que no ha tenido una transición democrática desde 1975 y que ha persistido como régimen no democrático en las últimas cuatro décadas” (p. 34). A ello se añade la condición de Venezuela, como la democracia más deteriorada, y el retroceso de Nicaragua, hasta llegar a incluirlo en la categoría de régimen híbrido a partir de 2016. Por su parte, Brasil habría experimentado una evidente erosión democrática en los últimos cinco años. El organismo internacional alerta también de los países en situación de fragilidad democrática: destaca Haití, Honduras, República Dominicana y Guatemala. Al mismo tiempo, advierte acerca de la crisis de representación que evidencian los partidos políticos, la contracción del espacio cívico y mediático, así como el ascenso del fenómeno migratorio, en una región que ostenta los niveles de desigualdad socioeconómica más altos del mundo.

Frente a ello ¿qué rol podría terminar cumpliendo la movilización popular? Recordemos que la región ya venía asistiendo a complejos escenarios sociales, previo a la crisis del COVID-19, en un contexto de restricción del accionar de la sociedad civil. De manera particularmente acentuada durante 2019, desde Chile hasta Ecuador, pasando

por Nicaragua, Guatemala, Honduras y Argentina, casi todos los países asistieron a manifestaciones contra las medidas adoptadas por los gobiernos de turno. Ello suscita preguntas acerca del futuro de la movilización popular, así como de las lógicas y el repertorio de recursos que se podrían desplegar para generar cambios políticos en la línea de posibilidades de transferencia de poder entre las élites y los actores sociales -a favor de los segundos-, así como de cambios sustanciales en las reglas del juego, traducidas en derechos y obligaciones.

Aunque existe la tendencia a ver a las protestas como una de las manifestaciones de la acción colectiva que supone una fuente de renovación potencial, sus expresiones concretas en algunos países de la región muestran patrones de funcionamiento atípico que desafían los modelos explicativos tradicionales. A la ausencia de líderes reconocibles y jerarquías claras, que alimentan la idea de su carácter espontáneo y falta de coordinación previa, se suma el uso eficiente de las redes sociales, así como la introducción, en muchos casos involuntaria, de manifestaciones de violencia que dificultan el análisis tanto de sus fines como de su verdadera naturaleza y que, por otro lado, obliga a reflexionar sobre las nuevas formas que podría ir cobrando la violencia en la región.

Un ámbito concreto que sirve para ejemplificar la realidad democrática latinoamericana, expresada en la combinación de avances y retrocesos, pero también de estancamientos, es la condición de las mujeres y, con ello, la situación de la igualdad de género. América Latina ha venido jugando un rol importante, tanto a través del movimiento *#NiUnaMenos* como de la *performance* participativa de protesta titulada “El violador eres tú”, de factura chilena, transformada en ícono del malestar global de las mujeres frente al acoso y al abuso sexual, y del que el movimiento *#Metoo* ha venido a constituir su punto contemporáneo más álgido.

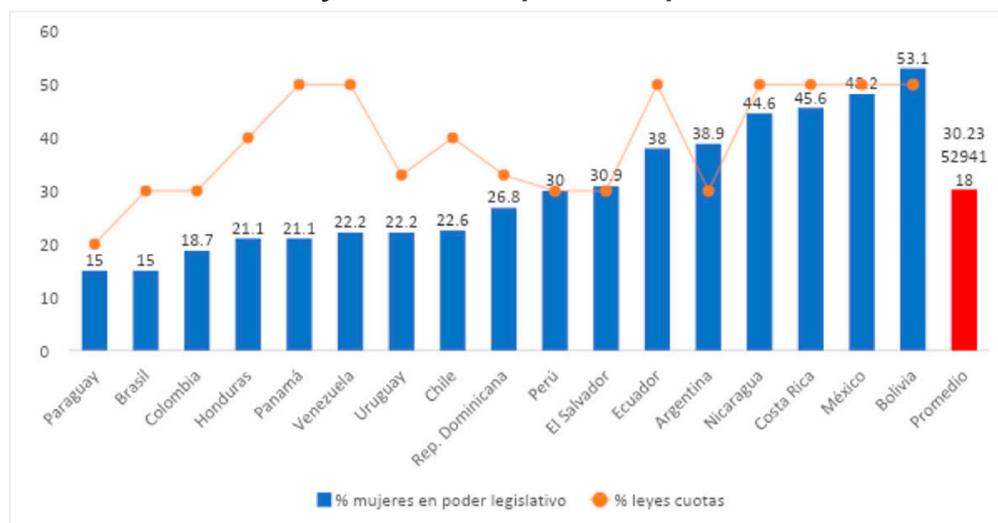
Según el estudio de IDEA Internacional (2019), en América Latina:

el promedio regional en materia de Igualdad de Género (política) está en el rango medio, siendo la tercera mejor puntuación del mundo, aunque significativamente inferior a la de América del Norte y Europa. Siete países de América Latina y el Caribe se sitúan entre el 25 por ciento de los países del mundo con mejor desempeño en la dimensión relativa a la Igualdad de Género (política): Costa Rica, Cuba, Ecuador, Jamaica, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. De ellos, cinco son democracias, mientras que dos son regímenes no democráticos (Cuba y Venezuela) (p. 66).

A pesar de los avances, sin embargo, el mismo estudio constata como problema la todavía escasa participación y representación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes, así como el aumento de la discriminación y la violencia contra las mujeres en la esfera política, que cobra particular virulencia “en el caso de los ataques que recibe la comunidad de personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero (LGBT) lideradas por sectores conservadores de la Iglesia católica así como por un número creciente de iglesias protestantes que, en su mayoría, exhiben una orientación pentecostal” (*ibidem*, p. 52).

Las cuotas de género han tenido un rol innegable en el avance que han experimentado las mujeres latinoamericanas en materia de representación política. En el gráfico 3 es posible observar la evolución de la representación de las mujeres en los parlamentos latinoamericanos, gracias a las leyes de cuotas de género:

**Gráfico 3**  
**Porcentaje de mujeres en Cámaras bajas (o únicas) y porcentaje de leyes de cuotas para cada país**



Fuente: Observatorio Igualdad de Género, CEPAL (2020).

Es importante precisar que la evaluación de IDEA Internacional se concentra en un único aspecto, el de la participación política, sin embargo, esta forma parte de un enfoque más complejo de la autonomía de las mujeres, en el que se considera también la autonomía económica y la física, dado que las tres se interrelacionan entre sí. Desde esta

perspectiva, se puede constatar que en la región se han realizado progresos significativos en el reconocimiento de los derechos y en la autonomía de las mujeres, así como en la reducción de las desigualdades de género. Pero los avances han sido lentos y disímiles entre las dimensiones señaladas. Siguen existiendo obstáculos que limitan la efectividad de las políticas de igualdad, con impacto en las condiciones de vida de las mujeres y de las niñas (CEPAL, 2019).

Por su lado, una indagación más profunda de la situación de las comunidades afrodescendientes en América Latina muestra cuán grande es la distancia entre la igualdad formal que aspira a eliminar el racismo y la discriminación, y la concreción de derechos consagrados en los textos legales, sobre todo porque se trata de un continente que recoge siglos de esclavitud, como parte de su historia de colonización.

De particular preocupación es la situación que aflige a las mujeres afrodescendientes, quienes, a pesar de los avances, se mantienen como grupo invisibilizado. Ello contribuye a su relativa ausencia de las estadísticas oficiales, lo que -a su vez- obstaculiza políticas públicas que respondan específicamente a sus necesidades y demandas, mientras que las entidades administrativas no están exentas de estereotipos. Sobresalen los aspectos relativos a su autonomía física, tanto en relación con políticas en materia de salud, como también aquellas orientadas a enfrentar una violencia de género que, en su caso específico, conlleva el potencial de incrementarse en conjunción con el racismo, por lo que la inclusión de una perspectiva interseccional resulta clave a la hora de formularlas. Tal preocupación no es exagerada, habida cuenta de que los datos muestran que las mujeres afrodescendientes se ven más expuestas a dicho tipo de violencia.

Por otro lado, a pesar de su condición de desventaja, los datos arrojan una mejor situación de las mujeres afrodescendientes en cuanto al acceso a la educación y al empleo, principalmente en algunos países centroamericanos. Aunque existen diversas hipótesis explicativas al respecto, tal constatación no se puede extender al resto del continente, en el que las mujeres que pertenecen a dicho grupo deben enfrentar prejuicios y estereotipos al ingresar al mercado laboral, lo que desemboca en menores tasas de afiliación a los sistemas de pensiones. Trabajar más, y de forma eficiente, en la mejora de las condiciones de vida y el disfrute de derechos de las comunidades de mujeres afrodescendientes podría, dada su condición de desmedro en la estructura social, suponer un impacto simbólico importante para las demás mujeres de la región. De ahí la importancia de desarrollar datos estadísticos que consideren tanto la variable étnico-racial como una perspectiva de interseccionalidad, en el momento de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas (CEPAL, 2018).

Asimismo, merecen especial atención los pueblos originarios, ámbito en el cual también pueden constatar avances, sobre todo en el reconocimiento de su existencia

como pueblo, con sus singularidades, además de la consagración de catálogos de derechos individuales y colectivos. En ese marco, para su consideración y dignidad han sido fundamentales la adopción, hace tres décadas, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989, así como la aprobación posterior de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Aun así, siguen manteniendo un mayor retraso económico y social con respecto a otros colectivos, a pesar de que, en la actualidad, se están impulsando esfuerzos para hacer dialogar sus necesidades, expectativas y demandas con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en 2015.

Las mujeres indígenas de América Latina y el Caribe ostentan una condición de doble discriminación, debido a su situación de desigualdad en relación con la sociedad en su conjunto y, además, la que experimentan al interior de sus propias comunidades. Entre los principales problemas que deben enfrentar se encuentran: su permanencia en el sistema educativo, aun a pesar de los esfuerzos realizados por incrementar su inclusión en el nivel primario; la migración, motivada principalmente por las desmedradas condiciones de vida de la ruralidad latinoamericana; el impacto y la penetración del desarrollo de proyectos de infraestructura de diverso tipo en los territorios que ocupan; la menor participación en el mercado laboral, con un claro patrón diferenciador frente a los hombres, dada su mayor inserción en empleos precarios y, por último, tal como ya se ha señalado, sus dificultades para acceder a espacios políticos, a pesar del crecimiento de su liderazgo y de su mayor presencia en organizaciones sociales y políticas indígenas. Las leyes de cuotas, aunque facilitan su presencia en cargos de representación popular, resultan insuficientes para asegurar su acceso a instancias importantes de toma de decisiones (FILAC, 2017).

A la situación descrita hay que sumar el riesgo de regresión que vendría a suponer el COVID-19 para la igualdad de género, ya advertido por numerosos organismos internacionales, pues agudiza todavía más las desigualdades y asimetrías existentes en razón de género. Múltiples estudios advierten de sus mayores consecuencias en la vida de las mujeres, con efectos concretos en ámbitos como la salud, la economía y la integridad física, lo cual demanda que la gestión de la crisis, tanto a nivel sanitario como económico, sea sensible al género. Ello debiera vincularse, en primer lugar, con incluir a las mujeres en las instancias de adopción de decisiones para enfrentar la crisis, tal como han señalado, desde la primera hora de la irrupción de la enfermedad, diversos organismos internacionales.

## EL RETO EPISTEMOLÓGICO, POSIBLE RUTA PARA MEJORAR LA DEMOCRACIA

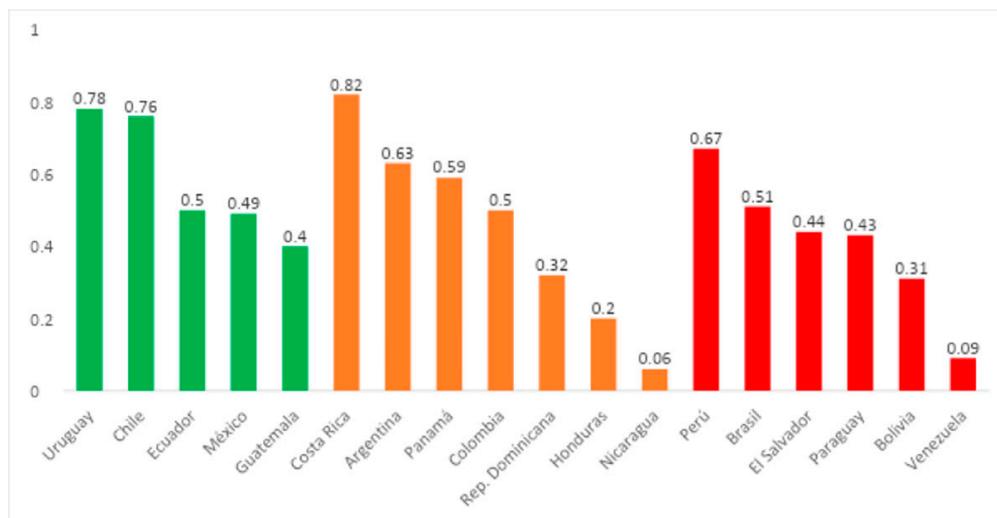
Los estudios referidos no se limitan a constatar un deterioro de la calidad de la democracia, la cual ha venido siendo subvertida desde el interior de sus propias instituciones, sino que sugieren también posibles vías de salida frente a un horizonte que, tal como señala con preocupación el informe de IDEA Internacional (2019) se presenta de forma que “nunca en los últimos años el futuro se vislumbra menos democrático que el presente”.

Tal escenario se complejiza con la emergencia de una pandemia como el COVID-19, cuyo impacto fue subestimado, a pesar de ser anunciado por organismos internacionales. Los países se han visto obligados a adoptar medidas de diverso tipo para frenar los contagios, las que han supuesto limitaciones a libertades como las de movimiento o reunión, en la mayoría de los casos. También se han visto afectados el funcionamiento del Poder Legislativo y el ejercicio del voto, en aquellos países con previsión de itinerarios electorales inmediatos, viéndose obligados a adaptar los procesos electorales a situaciones inéditas de voto en un contexto de pandemia.

Todavía están por verse las consecuencias más definitivas de un virus que los analistas tienden a valorar, en términos genéricos, como un acelerador de transformaciones en curso, antes que detonante de nuevas tendencias. Mientras tanto, si de respuestas inmediatas a dicho riesgo se trata, se han diseñado iniciativas contra reloj, tales como el nuevo Índice de Riesgo de Retroceso Democrático durante la pandemia. Impulsado por el proyecto V-Democracy, su objetivo es, según Azpuru (2020): “dar seguimiento a las respuestas de distintos países a la pandemia del COVID-19 como ilustración de las varias medidas de emergencia y su ejecución, midiendo cómo esas decisiones afectan las perspectivas del régimen político y la democracia, en el corto y el largo plazo” (párr. 3).

De acuerdo con esta autora, es posible constatar hasta el momento, tal como se ilustra en el gráfico 4, que “los países con bajo riesgo democrático durante la pandemia no son necesariamente los más democráticos de la región, pero el riesgo de retroceso democrático es menor dadas las medidas adoptadas para mitigar los efectos de la pandemia” (Azpuru, 2020, párr. 5).

**Gráfico 4**  
**Índice de democracia liberal vs. Índice de riesgo de retroceso democrático**



\*El Índice de democracia liberal ordena las democracias en valores entre 0 y 1, 0 es “menos liberal” y 1 “más liberal”.

\*\*Índice de riesgo de retroceso democrático durante la pandemia: verde (bajo riesgo); naranja (mediano riesgo); rojo (alto riesgo).

Fuente: Datos de V-Democracy.

El gráfico anterior supone la foto de un momento y una situación que, todavía en desarrollo, puede resultar cambiante. Con todo, cabe advertir las dinámicas que podrían incidir en un mayor grado de concentración de poder en los órganos ejecutivos de la región, por cuanto, a nivel mundial, ya se observa una tendencia al incremento del papel del Estado, no solo con vistas a la reactivación económica y fiscal de una crisis sin parangón, sino por lo que se advierte como una tendencia a la vigilancia, a través de medios digitales, de la movilidad de las personas por motivos sanitarios y, al menos, mientras no se descubra una vacuna fiable. Lo anterior pudiera resultar particularmente preocupante para casos como el de Venezuela ya que, como señala Azpuru (2020): “pese a que todos los indicadores políticos, económicos y sociales son abismales, no se avizora una salida de corto o mediano plazo en ese país, cuya crisis se ha profundizado aún más por la caída en los precios del petróleo en semanas recientes” (párr. 9). Por otra parte, Bolivia es destacado también en dicho estudio como “país de alto riesgo de retroceso democrático”.

En todo caso, los analistas señalan los retos para una América Latina que asistirá a la peor contracción de los últimos cien años, traducida en un incremento del Índice de Gini,

en una región que ya era la más desigual del mundo. Zovatto (2020) demanda adoptar cuidados para que la democracia no se convierta en una “víctima silenciosa” y para cuyos problemas resulta urgente diseñar respuestas innovadoras, justo *ad portas* del nuevo super ciclo electoral que tendrá lugar durante el año 2021. IDEA Internacional (2019) avanza, de forma más específica, en señalar algunos ámbitos estratégicos que debieran ser observados, tales como “la lucha contra la corrupción y contra las desigualdades socioeconómicas, así como el fortalecimiento de las instituciones judiciales y el desarrollo de sensibilidad a fenómenos de nuevo tipo como el de la inmigración” (p. 64).

La primera tentación que surge, frente a las recomendaciones para enfrentar un declive democrático que se verá posiblemente acentuado por el virus, es pensar en la necesidad, aunque también en la viabilidad, de unas reformas que la región viene a demandar más que nunca, en diversos ámbitos. Al respecto, es bueno recordar que América Latina, pese a las demandas pendientes de variada naturaleza, no ha sido un continente estático en la materia. Es más, en los últimos años y en lo que a reformas políticas se refiere, ha mostrado relativo dinamismo. Guerrero (2016) lo constata cuando se refiere a un estudio de Freidenberg y Dosek que abarcó dieciocho países entre 1978 y 2015 y que permitió, además, identificar una de las tendencias que más ha contribuido a la erosión de la democracia: el progresivo grado de concentración del Poder Ejecutivo.

Parece evidente que enfrentar los problemas que hoy afligen a las democracias latinoamericanas exige múltiples y diversas reformas. Pero dicha actividad reformista no se limita a lo que se podría esperar de los líderes políticos de turno. La disrupción iliberal que se observa parece también demandar reformas desde otro plano, el de las prácticas intelectuales relacionadas con las formas a través de las cuales intentamos comprender la democracia y sus dinámicas.

Se trata de desafíos de corte teórico y epistemológico, los cuales alcanzan a una concepción de la democracia que, por muchas posibilidades de variación que soporte, sostenida por la exigencia académica del debido rigor conceptual, no puede obviar su referencia a un fenómeno que, de acuerdo con Di Stéfano (1996), puede ser visto como “esencialmente contestado”. A juicio de dicha autora, tal condición vendría asociada a la posibilidad de revestir varias características a las que -sostenemos- no escapa la idea de democracia: “Ser apreciativo, en el sentido de describir un logro valorado; aludir a una práctica internamente compleja, lo que implica aludir a varias dimensiones diferentes y, por último, contener reglas de aplicación relativamente abiertas y, por tanto, susceptibles de interpretaciones diferentes en respuesta a nuevas situaciones” (p. 53).

De acuerdo con ello, las concepciones de la democracia utilizadas en los análisis, y que hunden sus raíces en la tradición del pensamiento occidental, se ven problematizadas todavía más en el contexto de una América Latina convertida en epicentro de una

pandemia para la cual sus Estados muestran su desnudez en materia de capacidades, con débiles estructuras productivas, caracterizadas por la dependencia de materias primas y por un mercado mayoritariamente informal, y que deberán enfrentar requerimientos de nuevos pactos sociales.

Para nuestra línea de argumentación, resulta también útil volver a las diferencias en la evaluación del estado de la democracia por parte de sus cultores, como constatan Freidenberg y Saavedra (2020; en prensa), quienes -a su vez- avanzan en una hipótesis explicativa: “La evaluación de la democracia va a depender del concepto que se emplee para observarla, pues ello incide de manera directa en el diseño e instrumentación de la estrategia de investigación y de la verificación empírica que se emplee y da pistas respecto a la dimensión que el autor/a prioriza en su análisis” (párr. 6; p. 3).

Ambos autores constatan algo que, por obvio, a veces se olvida: en la base del desacuerdo hoy existente acerca del estado de la democracia, entre aquellos que reconocen retrocesos que no alterarían mayormente su esencia, y otros que observan el avance de una progresiva autocratización que la altera profundamente, subyace la diversidad de reglas y estándares del conocimiento científico. Estos constituyen el producto de la variedad de la investigación actual, tanto en las ciencias sociales en su conjunto, como en el campo específico del estudio de la democracia.

Pero no solo serían motivos académicos los que debieran impulsar una revisión más profunda de los conceptos que se adoptan y su operacionalización. El nuevo paisaje tecnológico cumple un rol gravitatorio que, de acuerdo con Innerarity (2020), viene a suponer:

No solo un auténtico desafío para nuestro modo de concebir la política sino algo que también puede ser divisado en otro sentido: solo una renovación de nuestros conceptos políticos nos permitirá entender lo que está en juego, distinguir el núcleo esencial de la democracia de sus configuraciones contingentes y aprovechar las nuevas circunstancias para renovar la convivencia democrática (párr. 1).

Y si todavía los dos motivos enunciados no resultasen suficientes, Zovatto (2020) apunta a que una situación coyuntural, pero con evidentes impactos estructurales, como el COVID-19, irá en la misma dirección señalada, la de “revisar la concepción de democracia”.

Dados los motivos expuestos, acometer una revisión teórica y epistemológica del quehacer intelectual referente a la democracia en la región se vincula no solo con debatir más profundamente acerca de la dualidad evaluativa que su estado merece -por las

razones señaladas por Freidenberg y Saavedra, centradas en diferencias conceptuales que remiten a su posterior operacionalización por motivos empíricos-, sino que debería alcanzar a las concepciones mismas de democracia que se abrazan. Así como ambos autores constatan la existencia de optimistas versus pesimistas a la hora de evaluar el estado de la democracia, postulamos que ambas posiciones están permeadas, en distintos grados, por dos tipos de pulsiones subyacentes sobre las que es necesario dialogar.

A la primera la denominamos pulsión “alentadora”, traducida en que, aun constatando los riesgos y debilidades de la democracia, termina por imponerse una inclinación a privilegiar sus aspectos positivos, los que incluso son interpretados como capacidad de resiliencia en una línea de inevitable progreso histórico. Dicho sesgo es, por lo demás, comprensible, ya que cuando estudiamos instituciones políticas y dinámicas sociales estamos estudiándonos también a nosotros mismos. Tal reconocimiento importa si es que aceptamos que la ciencia social resulta muy difícil de separar de la experiencia subjetiva. Esto pudiera ser así ya que la mayoría de las personas investigadoras de la democracia o conocieron de cerca la pérdida de esta en sus propios países, así como la lucha por su recuperación, o bien, habiendo nacido en ella, la aprecian y valoran. Las experiencias personales están involucradas a menudo en la investigación, y de formas bastante sutiles. Así como se constata -a nivel de los estudios actitudinales- una particular desafección con la democracia en el caso de las personas jóvenes, cabe preguntarse cómo influye la condición etaria, y con ello particulares experiencias que inciden en la forma de aproximarse al estudio del fenómeno, en el caso de sus propios cultores.

Cabe destacar que la predisposición a dicho tipo de pulsión podría tender a subestimar las fragilidades que devela Przeworski (Suanzes, 2020) cuando afirma que “las democracias son muy vulnerables. La lección trágica de nuestra vida es que son débiles y dependen mucho de quién está en el poder” (pp. 60-61). La constatación de este académico hunde sus raíces, por lo demás, en el pensamiento clásico. Crick (2001) recuerda, apoyándose en Aristóteles, que “las democracias tenían una especial propensión a desembocar en tiranías a causa de la ‘desfachatez de los demagogos’”, pero remite también a John Stuart Mill quien, luego de leer a Tocqueville, “cambió su ‘ideal político de la democracia pura’ haciéndole considerar las posibilidades de su degeneración por la vía del gobierno absoluto del poder ejecutivo” (págs. 71 y 72).

En versión contemporánea, Garzón Valdés (1994) advierte acerca del carácter de “institución suicida” de la democracia representativa, condición que comparte con el mercado. Avanza en señalar que “ambas aspiran a garantizar el máximo posible de libertad dentro de un marco normativo”, pero advierte también que, “libradas a sí mismas, tienen la propiedad disposicional de autodestruirse, frustrando así la obtención de los objetivos para los que fueron concebidos”. Dicho autor postula “la necesidad de

establecer límites éticos al funcionamiento de la democracia representativa” los que se expresarían tanto en la limitación del soberano como de la tendencia a practicar comportamientos parasitarios (págs. 64 y 92).

Un ejemplo de la “pulsión alentadora” podría subyacer a la idea de que las democracias latinoamericanas mantienen su carácter de democraticidad, aunque claramente poroso, en la medida en que no experimentan una ruptura de sus sistemas políticos evidente, constatable y de corte físico en un momento preciso (*breakdowns*). Tal disposición podría descansar, entre otros factores, en ideas convencionales acerca de cómo concluye un régimen político, que en el caso de nuestra región, emergen inevitablemente asociadas a un pasado reciente de golpes de Estado con protagonismo de la intervención militar y, más ampliamente, relacionadas con el canon descrito en su momento por Linz, que se asimila con pérdida y vacío de poder, así como la preparación para su transferencia o abierto enfrentamiento. Nociones de “ruptura”, o incluso formas de entender el poder asociadas a experiencias históricas contingentes, aunque pudieran ser vistas como premisas para el análisis, podrían correr hoy el riesgo de erigirse en barreras para profundizar en la comprensión.

Al contrario, cabría preguntarse si el análisis de las formas de erosión de la democracia no debiera experimentar una apertura en la misma lógica que en su momento orientó a la academia para abrirse a las variaciones que la democracia, en su desarrollo contingente, ha ido desplegando. A tantas formas de democracia bien pudiera corresponder tantas y variadas formas de ruptura, incluso algunas que podrían resultar difícilmente perceptibles a ciertos niveles del análisis empírico, lo cual obliga a mirar más detenidamente los procesos de hibridación que se estarían acentuando en algunas democracias (IDEA Internacional, 2019). Se trata, a fin de cuentas, de fijarse en forma más detenida en lo que Przeworski observa como “un proceso invisible, paulatino y silencioso que los politólogos denominan desconsolidación y que facilita que haya poca reacción popular” (Suances, 2020, pp. 60-61).

Una segunda orientación que ha permeado los estudios es una “pulsión métrica” expresada en la conversión de dimensiones en indicadores mensurables que, animados por el objetivo de construir explicaciones generales de amplio rango de situaciones, no debieran desconocer la urgencia de intentar conocer nuevos, complejos e, incluso, contradictorios desafíos que se les presentan a las democracias.

Un ejemplo de dicho tipo de pulsión viene dado por la forma en que la igualdad de género es incorporada a los análisis relativos a la calidad de la democracia. Fernández-Ramil y Oliva (2012) ya han discutido, para la tradición de estudio de la democracia latinoamericana, la persistencia de una sensibilidad analítica de género anclada en la existencia de mecanismos legales, tal como cuotas de género. Estos posibilitarían el

incremento de la presencia de las mujeres en los parlamentos, constituyendo de esa forma evidentes indicadores de progreso. Concordante con dicha línea, por ejemplo, IDEA Internacional (2019) sugiere mantener, ampliar y fortalecer la aplicación tanto de las leyes de cuotas como de las de paridad, avanzando más allá del Poder Legislativo hacia los otros poderes del Estado y alcanzando también a los partidos políticos y al nivel de la administración municipal.

Constituye una realidad que las cuotas han contribuido a aumentar la representación de las mujeres, tal como lo destacan Freidenberg y Saavedra (2020; en prensa) para el caso de una América Latina en la que, gracias a dichos instrumentos, la representación descriptiva de las mujeres habría experimentado un incremento de treinta puntos porcentuales desde 1991, año en que se instauró la llamada Ley de Cupo en Argentina. Existe la expectativa, como señalan ambos autores, citando a Barreiro y Soto (2015), de que dicho incremento “constituya un avance significativo, que tiene el potencial de marcar un cambio profundo y favorable en las relaciones sociales, la manera de hacer política y la construcción de agendas paritarias” (2020, párr. 5).

Pero tal presunción no siempre encuentra su correlato en la realidad, al menos, de manera evidente. Pensemos por un momento que América Latina llegó a constituir una excepción en el mundo, en cuanto a mujeres a la cabeza de gobiernos se refiere. Ello cobra todavía más valor cuando observamos que, hasta hoy, la presencia de las mujeres en la política de primera línea es todavía exigua a nivel mundial. En este momento, las mujeres ostentan la mayor magistratura solo en 23 de 193 países, mientras la región llegó a estar a la vanguardia, con diez presidentas electas en los últimos diez años, tres de ellas, además, siendo reelectas. Se llegó a decir, cuando Michelle Bachelet terminó su segundo mandato en Chile en marzo de 2018, que con ella terminaba una era.

Por lo anterior, que en la actualidad únicamente pueda identificarse un país en la región con una presidenta a su cabeza -en forma interina, además- como es el caso de Bolivia, supone más que un simple dato, sobre el cual debiera extenderse la reflexión. Principalmente en razón de un continente en el que el presidencialismo es la forma por antonomasia de gobierno, a pesar de lo cual el indicador de igualdad política de género convencional se desprende de la medición de la presencia de las mujeres en los parlamentos.

Dicha observación debiera conducir a la necesidad de reflexión en relación con otros temas, tales como el verdadero impacto simbólico de la representación de las mujeres; una percepción ciudadana en relación con las cuotas, cuya naturaleza puede ser cambiante; las modalidades específicas de selección de élites para la presidencia; las dificultades para el traspaso de las cuotas a otro tipo de poderes como el Ejecutivo, de corte unipersonal; y la paradoja de que países como Venezuela y Cuba, con regímenes no democráticos, se

sitúen entre el 25% de países del mundo con mejor desempeño en la dimensión relativa a la igualdad política de género. Todo ello sin olvidar una preocupación adicional: lo llamativo que resulta el hecho de que la ausencia de mujeres que encabezan los poderes ejecutivos, en un continente que llegó a ser vanguardia en la materia, no sea constatable como indicador de retroceso democrático en las mediciones que se llevan a cabo.

No se trata, en ningún caso, de desconocer el avance que las cuotas de género han supuesto para romper las barreras de entrada de las mujeres en las listas electorales, y poder competir en condiciones que todavía no son del todo igualitarias, ya que subsisten otros factores tales como el financiamiento electoral diferenciado por género. Pero sí parece necesario incorporar nuevas preguntas a la reflexión, que contribuyan a profundizar el vínculo entre la igualdad de género y lo que estimamos como democracia de calidad, que ofrece mucho margen para la mejora.

## CONCLUSIONES

La situación actual de la democracia latinoamericana, marcada por evidentes retrocesos que la crisis del coronavirus podría con seguridad intensificar, demanda no solamente reformas a nivel de la praxis política, sino también preguntarse acerca de si los desafíos que hoy experimenta no atraviesan, de alguna forma, la cuestión de cómo se piensa acerca de ella desde una perspectiva teórica y metodológica.

Hacerlo supondría no solo reconocer la rica tradición de análisis politológico existente, sino también una capacidad de adaptación que supo ir más allá de preocupaciones como las transiciones y la consolidación, para avanzar posteriormente en mediciones evaluativas con ambición comparativa. Dado que los sistemas de conocimiento involucran una compleja serie de supuestos y reglas metodológicas acerca de lo que cuenta como conocimiento apropiado en un momento y lugar determinados, cabe preguntarse si no debieran ser interrogados a la luz de una democracia en América Latina que, luego de cuarenta años, debe hacer frente a los desafíos más radicales y generalizados, pero también sofisticados y ambiguos, de los que se tenga memoria.

De hecho, lejos parecen haber quedado los tiempos en los que Linz (2007) recomendaba investigar más en cuanto a las raíces de la insatisfacción con los partidos, confiando en que dicha insatisfacción, así como los sentimientos ambivalentes que la actividad partidaria generaba, no llegaban a mutar en una insatisfacción con la democracia como un todo, la que, sin embargo, hoy es notoria en el continente en dimensiones preocupantes.

Es por ello por lo que se propone ir más allá, desarrollando un programa de trabajo que, en paralelo y en diálogo con los índices internacionales de la democracia actualmente

en curso, avance en reconocer la centralidad de las cuestiones epistemológicas. Lo anterior ofrecería varias posibilidades:

- Volver a la pregunta acerca de lo que queremos conseguir con nuestras investigaciones, así como los supuestos sobre los que se asienta la indagación científico-social relacionada con el estado de la democracia. Esta, como toda práctica humana, opera a través de un conjunto de suposiciones que se asienta en valores culturales profundamente arraigados, lo cuales se dan por sentado y cuya identificación no siempre resulta fácil de acometer. De su revisión, si es que reconocemos que la democracia enfrenta una situación desconocida de fragilidad, muy probablemente surgirían preguntas cuya respuesta es necesario proponer.
- Prestar mayor atención a otros enfoques y escuelas de análisis, los cuales no han estado incorporados en la corriente principal que anima los estudios relacionados con la democracia en la región, cuya impronta es de corte empiricista.
- Abrirse a otras disciplinas, indagando en explicaciones e interpretaciones a fenómenos que, por su carácter “híbrido-autoritario”, suponen zonas grises que fracturan esquemas de pensamiento de tipo binario. Ello implica ir más allá de la ciencia política, el derecho, la economía e, incluso, la estadística, en busca de ideas e inspiración que posibiliten fertilizaciones cruzadas.

En síntesis, para avanzar en el conocimiento de los problemas que la democracia latinoamericana enfrenta, se propone valorar seriamente la centralidad de asuntos de orden teórico y metodológico, mediante un mayor acercamiento y diálogo con la filosofía de las ciencias. Intentar la superación de las barreras naturales que se erigen como producto de la generación de comunidades de pensamiento, las cuales se basan en argumentos y métodos largamente compartidos en el proceso de análisis de cualquier objeto de estudio, no es tarea fácil. Sin embargo, dada la situación de desafíos inéditos que experimenta la democracia en América Latina, bien vale la pena intentarlo.

**REFERENCIAS**

- Azpuru, D. (2020, 03 de mayo). El riesgo del retroceso democrático en América Latina durante la pandemia. *Agenda Pública*. <http://agendapublica.elpais.com/el-riesgo-de-retroceso-democratico-en-america-latina-durante-la-pandemia/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Mujeres afrodescendientes de América Latina y el Caribe. Deudas de igualdad*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43746-mujeres-afrodescendientes-america-latina-caribe-deudas-igualdad>
- \_\_\_\_\_. (2019). *Informe regional sobre el examen de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing en los países de América Latina y el Caribe a 25 años de su aprobación*. CEPAL. <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/01/informe-regional-examen-declaracion-y-la-plataforma-de-accion-de-beijing-25>
- Corporación Latinobarómetro. (2018). *Informe Latinobarómetro 2018*. Corporación Latinobarómetro. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Crick, B. (2001). *En defensa de la política*. Instituto Federal Electoral (IFE), Kriterion Tusquets Editores.
- Di Stéfano, C. (1996). Problemas e incomodidades a propósito de la autonomía: algunas consideraciones sobre el feminismo. En C. Castells (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política* (pp. 57-78). Paidós.
- Fernández-Ramil, M. A., Oliva, D. (2012). Presidentas latinoamericanas e igualdad de género: un camino sinuoso. *Nueva Sociedad*, 240, 120-133.
- Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Caribe. (2017). *Situación de la mujer indígena en América Latina y el Caribe*. FILAC. <https://www.filac.org/wp/comunicacion/filac-informa/situacion-de-la-mujer-indigena-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Freedom House. (2020). *Libertad en el mundo 2020. Una lucha sin líderes por la democracia*. Freedom House. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>
- Freidenberg, F., Saavedra, C. (2020, 08 de julio). La capacidad de resistencia de las democracias. *Diálogo Derechos Humanos*. <https://dialogoderechoshumanos.com/agenda-estado-de-derecho/la-capacidad-de-resistencia-de-las-democracias>

- Freidenberg, F., Saavedra, C. (en prensa). La democracia en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*.
- Garzón Valdés, E. (1994). Instituciones suicidas. *Isegorías*, 9, 64-128.
- Guerrero, F. (2016). Presentación. Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos. En K. Casas-Zamora, M. Vidaurri, B. Muñoz-Pogossian y R. Chanto (eds.), *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos* (pp. 13-16). Organización de Estados Americanos (OEA).
- IDEA Internacional. (2019). *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas. Confrontar los desafíos, revivir la promesa*. IDEA Internacional. <https://www.idea.int/es/nuestro-trabajo/que-hacemos/el-estado-de-la-democracia-en-el-mundo>
- Innerarity, D. (2019, 11 de marzo). Lo digital es lo político. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/opinion/20190311/46959863101/lo-digital-es-lo-politico.html>
- Linz, J. J. (2007). Conclusiones: Los partidos políticos en la política democrática. En J. R. Montero, R. Gunther, J. J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos y nuevos conceptos* (pp. 277-306). Fundación Alfonso Martín Escudero-Editorial Trotta.
- Suanzes, P. R. (2020, 3 de mayo). Adam Przeworski: “Hoy las democracias mueren paso a paso, por eso no hay reacción popular”. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/papel/lideres/2020/06/01/5ed23de0fc6c833f608b45bc.html>
- V-Dem Institute. (2020). *Democracy Report 2020. Autocratization Surges - Resistance Grows*. Universidad de Gotemburgo. [https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/de/39/de39af54-0bc5-4421-89ae-fb20dcc53dba/democracy\\_report.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/de/39/de39af54-0bc5-4421-89ae-fb20dcc53dba/democracy_report.pdf)
- Zechmeister, E. J., Lupu, N. (eds.). (2019). *Pulse of Democracy/LAPOP*. Vanderbilt University. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITB036en.pdf>
- Zovatto, D. (2020, 20 de julio). América Latina debe enfrentar cuatro retos principales ante el impacto de la pandemia. *Aristegui Noticias*. <https://aristeginoticias.com/2007/mexico/al-debe-enfrentar-4-retos-principales-ante-el-impacto-de-la-pandemia-daniel-zovatto-enterate/>



# LA DEMOCRACIA EN TIEMPOS DE PANDEMIA EN AMÉRICA LATINA

*Flavia Freidenberg*<sup>1</sup>

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM  
Red de Politólogas - #NoSinMujeres

*Camilo Saavedra Herrera*<sup>2</sup>

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

## RESUMEN

La democracia gozaba de cierta salud cuando llegó la pandemia del COVID-19 a América Latina. Si bien existían algunos elementos de retrocesos, una evaluación global de la democracia procedimental daba cuenta de la capacidad de resistencia que estos sistemas políticos habían tenido en las últimas cuatro décadas. ¿Cuáles fueron las medidas impulsadas por los gobiernos nacionales para hacer frente a la gestión de la crisis sanitaria y, a la vez, cuáles son los efectos de esas medidas para la democracia en América Latina? La exploración de estas interrogantes permite continuar con la discusión respecto a la salud de las democracias y repensar los desafíos democráticos respecto a cómo se han resuelto los dilemas básicos generados por la pandemia en la región.

---

1 Investigadora Titular “C” a Tiempo Completo Definitiva del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT (Nivel II). Doctora por la Universidad de Salamanca (2001) y Máster en Estudios Latinoamericanos (1999) por la misma casa de estudios. Periodista del Taller Escuela Agencia (1994) y Licenciada en Ciencia Política (1996) por la Universidad de Belgrano en Argentina. Coordinadora del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina, de la OEA e IJUNAM. Investigadora. Fundadora y Coordinadora de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres, desde 2016.

2 Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es Doctor en Gobierno por la London School of Economics, Maestro y Licenciado en Ciencia Política por la UNAM. Su trabajo de investigación se centra en las instituciones judiciales y electorales.

El objetivo de esta investigación es conocer las medidas políticas que impulsaron los gobiernos para hacer frente a la pandemia del COVID-19 en veinte sistemas políticos de América Latina, con la intención de evaluar en qué medida esas decisiones han limitado el respeto a los derechos humanos, han profundizado la desigualdad estructural o han afectado el funcionamiento de las instituciones democráticas en la región. Esta evaluación se realiza en el marco del debate actual acerca de la situación de la democracia en los sistemas políticos latinoamericanos.

---

## I. Introducción

El año 2020 sorprendió al mundo con la experiencia de una pandemia que ha desafiado a la política, a la economía y a la sociedad. En ese escenario, esta investigación evalúa el modo en que los gobiernos electos de manera democrática han gestionado políticamente la pandemia del COVID-19 que ha azotado al mundo, y los efectos de esas decisiones para la democracia. El objetivo del estudio es explorar en qué medida las decisiones respecto al distanciamiento social para hacer frente a la gestión de la pandemia han limitado el goce efectivo de derechos humanos -tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales-, la vigencia del Estado de derecho y el fortalecimiento de las instituciones políticas en veinte sistemas políticos de América Latina<sup>3</sup>.

La crisis del COVID-19 encontró a los países de América Latina en medio de una discusión profunda acerca de la salud de la democracia<sup>4</sup>. La evaluación de los últimos cuarenta años en la política latinoamericana había evidenciado la capacidad de resistencia de la democracia en términos comparados e históricos (Freidenberg & Saavedra, 2020a; Levitsky & Way, 2015). Esta idea poderosa se enfrentaba al cuestionamiento de que la ciudadanía apoya cada vez menos a la democracia; se manifiesta cada vez más insatisfecha y desconfiada e, incluso, en 2018 evidenciaba su mayor caída respecto a los periodos

---

3 Los países incluidos en esta investigación son: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

4 Mientras unos consideran a la democracia de manera optimista, centrados en la dimensión electoral, la evidencia empírica no permite sostener la idea de recesión democrática (Levitsky & Way, 2015). Al contrario, desde una visión más pesimista, suele señalarse que la definición electoral resulta insuficiente cuando se le incorporan otras dimensiones relacionadas con la forma de gobernar (Diamond, 2020), con las debilidades estatales, los problemas para la vigencia del Estado de derecho, la ausencia de accountability horizontal, entre otros. La disputa se daba entre conceptos, teorías y adjetivos -electoral, liberal, participativa, deliberativa, radical, popular, minimalista- pero también entre métodos, observaciones y datos (Freidenberg & Saavedra, 2020a).

anteriores<sup>5</sup>. En este escenario pesimista, algunos países han enfrentado ciertos altibajos en relación con el respeto de los derechos políticos (Munck, 2010; Diamond, 2008); han vivido el acceso a los cargos de representación de personas candidatas con actitudes autoritarias (Casas, 2018; Schedler, 2013), que ejercen el poder con prácticas personalistas poco tolerantes a las diferencias de opinión y a la libertad de expresión (Diamond, 2020; Mazzuca, 2007); han experimentado algunas interrupciones institucionales y una alta movilización política de diversos sectores sociales exigiendo condiciones de bienestar<sup>6</sup>.

La discusión relacionada con la manera en que funciona la democracia, cómo se accede y cómo se ejerce el poder, continúa en tiempos de pandemia. Si bien unos países lo han hecho mejor que otros al gestionar la crisis sanitaria, las diferencias hasta el momento no han tenido que ver necesariamente con el tipo de régimen político, sino más bien con otras variables institucionales, políticas, sociales y económicas (Fukuyama, 2020)<sup>7</sup>. Algunas democracias han funcionado bien en atajar la pandemia y otras no, y lo mismo ocurre con los sistemas no democráticos (Saavedra, 2020; Fukuyama, 2020). El punto en el que la crisis encontró a los países es diferente en cada caso, ya sea en relación con el nivel de fortaleza del Estado de derecho (Fuchs, 2020), la marginalidad y la desigualdad estructural (Saba, 2020), las desigualdades de género, la debilidad institucional y la presencia de liderazgos autocráticos (Freidenberg & Saavedra, 2020a; Munck, 2010) o la ineficiencia en el acceso a sistemas de salud precarios, sistemas de seguridad social poco desarrollados o inexistentes, o altos niveles de impunidad y corrupción (Fuchs, 2020).

En el marco de esos sistemas políticos, los gobernantes electos democráticamente debieron enfrentar una serie de dilemas que posiblemente no tuvieron que atender las autocracias: en las democracias las personas ciudadanas tienen derechos liberales básicos que están regulados en la Constitución y en las leyes (Przeworski, 2019). Esos derechos incluyen la libertad de elegir gobiernos por medio de elecciones y controlar sus acciones a través de los representantes electos y las instituciones judiciales. Así que ante

---

5 Los niveles de confianza hacia el gobierno, el Congreso, el Poder Judicial, los partidos y las Fuerzas Armadas ha ido en descenso desde la década de 1990 (Zovatto, 2018).

6 Recientes movilizaciones en 2019, como las que ocurrieron en Ecuador, Chile, Perú, Bolivia y Haití.

7 Siguiendo a Dahl (1971), entendemos que un régimen político poliárquico (o democracia electoral) debe cumplir con una serie de condiciones: a) las autoridades públicas llegan a sus cargos por medio de elecciones; b) las elecciones son libres, limpias y competitivas; c) el sufragio es universal; d) todo el que quiere votar puede hacerlo; e) todo el que quiere participar con una candidatura puede hacerlo; f) existe libertad de expresión y de asociación; g) hay acceso a diversos medios de comunicación de masas; h) existe confianza en el proceso electoral y la permanencia de las libertades; i) se respetan los períodos que duran los mandatos; j) el árbitro que organiza las elecciones lo hace de manera imparcial.

la pandemia, los gobernantes debieron asumir que cualquier decisión afectaría no solo la vida de las personas, sino también el conjunto de actividades que las convierten en ciudadanas de la comunidad. Además, los gobernantes debieron hacer frente a la cuestión de la supervivencia de las personas, aún más en contextos en los que la informalidad económica y la mala calidad de los servicios públicos es la regla y no la excepción.

La pandemia ha evidenciado cosas que hace unos años habrían sido difíciles de entender y justificar. Personas ciudadanas de todo el mundo encerradas en sus casas, en algunos países obligadas por ley y en otros por voluntad propia; prohibición de reuniones públicas, incluso religiosas; limitaciones a la libre circulación, a la posibilidad del ejercicio al aire libre, a la vida social y a la actividad económica. Muchas elecciones pospuestas, órganos legislativos que suspenden sus actividades de deliberación, delegación de poderes a los Ejecutivos y los procedimientos judiciales en espera. La preocupación ha sido de tal magnitud que más de quinientos referentes políticos y sociales de todo el mundo (intelectuales, personas académicas y políticas), junto con un gran número de organizaciones sociales, se unieron en un denominado “*Call to Democracy*” para reclamar la atención acerca de la necesidad de protección a los derechos fundamentales de las personas.

Todo este cambio en la vida de las personas y del funcionamiento de los poderes públicos se da con una ciudadanía expectante, en su mayoría confiada de que sus gobernantes tomarán las mejores decisiones para protegerla de un virus letal, cediendo sus derechos en nombre de esa expectativa. A su vez, en lo cotidiano la crisis ha desnudado y exacerbado las grietas existentes en las sociedades, como son las grandes desigualdades, muy especialmente aquellas relacionadas con el género y la manera injusta en que se distribuyen las responsabilidades y las tareas del cuidado en las familias latinoamericanas. Si esto fuera el guión de una película de ciencia ficción parecería exagerado, pero así han sido los primeros seis meses de 2020 en gran parte del mundo.

En esta investigación se busca identificar las políticas gubernamentales impulsadas para el distanciamiento social, en virtud de hacer frente a la pandemia del COVID-19, en veinte sistemas políticos de América Latina, durante los primeros seis meses de 2020, con la intención de evaluar en qué medida esas decisiones han afectado los pilares clave de las democracias latinoamericanas. Se trata de evaluar si las decisiones gubernamentales tomadas como respuesta a la pandemia han afectado a los derechos humanos, tanto en lo relativo a las condiciones de igualdad asociadas a los derechos económicos, sociales y culturales, como al funcionamiento plural e incluyente de las instituciones democráticas.

El argumento general de esta investigación es que las medidas adoptadas en América Latina son semejantes a las que se han adoptado en la mayoría de las naciones del mundo, en cuanto al confinamiento como método para restringir el contacto entre personas y

limitar así la propagación de la enfermedad. Como en otras latitudes, esas medidas han supuesto la limitación de derechos fundamentales y se han instrumentado recurriendo, en la mayor parte de los casos, a los poderes de emergencia o a las facultades de excepción previstas en las constituciones de los respectivos países. Una de las posibles singularidades de la región podría ser que la intensidad de las medidas adoptadas no parece estar asociadas positivamente a mejores resultados en cuanto a la incidencia de la enfermedad. Adicionalmente, la experiencia de los últimos seis meses recientes revela que, en América Latina, las restricciones adoptadas en razón de la pandemia profundizaron aún más las grietas en términos de desigualdades sociales y políticas, así como también agudizaron los retos que los países enfrentaban en cuanto a la protección plena de los derechos fundamentales, las múltiples desigualdades estructurales, las capacidades efectivas de las instituciones estatales y el funcionamiento pleno de la democracia.

Con la intención de evaluar las respuestas gubernamentales se emplea la base de datos realizada por más de cien personas en el marco del proyecto *Coronavirus Government Response Tracker* (CGRT, por sus siglas en inglés), coordinado por un grupo de académicos de la Universidad de Oxford y relacionado con las respuestas gubernamentales a la pandemia a partir del 1 de enero hasta el 30 de junio de 2020<sup>8</sup>. Asimismo, la evaluación utiliza de manera cualitativa informes de organizaciones de derechos humanos, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la revisión de noticias de periódicos que han sido publicadas durante el periodo de análisis.

El artículo se divide en cuatro partes. Primero, se presentan las características básicas del contexto de crisis sanitaria mundial que enfrentaron los países en el primer semestre de 2020. Segundo, se evalúan las medidas implementadas por los gobiernos de América Latina frente a la crisis sanitaria. Tercero, se analizan las tensiones generadas por la implementación de esas políticas respecto a la vigencia de los derechos humanos, las libertades y las relaciones entre los poderes democráticos. Finalmente, se presentan una serie de conclusiones respecto a los desafíos que enfrentan los sistemas democráticos ante la pandemia.

---

8 Véase: Hale, T., Angrist, N., Goldszmidt, R., Kira, B., Petherick, A., Phillips, T., Webster, S., Cameron-Blake, E., Hallas, L., Majumdar, S., Tatlow, H. (2020). *Oxford COVID-19 Government Response Tracker*. <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>  
Agradecemos a esas personas e instituciones la generosidad de hacer públicos, descargables y reutilizables los datos compilados por sus respectivos equipos de investigación. Información utilizada bajo licencia *Creative Commons Attribution CC BY*.

## II. La pandemia del COVID-19 y la crisis sanitaria mundial

El epicentro de la pandemia fue Wuhan, la capital de la provincia de Hubei y la ciudad más poblada de la regional central de China continental<sup>9</sup>. La peculiaridad de los síntomas y el aumento de casos propició que, el penúltimo día de 2020, la Comisión de Salud de la ciudad emitiera una alerta sanitaria. Al día siguiente, esas autoridades notificaron a la oficina local de la Organización Mundial de la Salud (OMS) lo que ocurría en la ciudad. Tras esta situación, las autoridades de Wuhan determinaron poner a la ciudad en cuarentena, inaugurando así un ciclo de restricciones severas a la movilidad de la ciudadanía.

El 13 de enero de 2020 el gobierno de Tailandia detectó el primer caso en su territorio. El gobierno japonés hizo lo mismo dos días después y cinco más tarde lo siguió el de Corea del Sur. El 20 de enero, cuando existían 278 casos confirmados en el país, la Comisión Nacional de Salud de China instauró un grupo de trabajo para atender el problema sanitario y comenzó a publicar datos oficiales. Las autoridades de Hubei y otras provincias fueron las primeras en emular a Wuhan en un contexto en el que era especialmente importante mitigar el impacto del *Chunyun*, el periodo de cuarenta días en el que se realizan las festividades del año nuevo, que en 2020, conforme al calendario gregoriano, inició el 10 de enero<sup>10</sup>. La preocupación por la propagación de la enfermedad alcanzó su momento crítico a nivel internacional el 30 de enero cuando la OMS, tras emitir diez reportes situacionales, decide enviar una misión especial e identificar casi 8000 casos en dieciocho países. A partir de ello, la OMS declaró el COVID-19 como “emergencia sanitaria de preocupación internacional”<sup>11</sup>.

9 Aunque inicialmente se pensó que el primer brote surgió entre personas que visitaron el mercado de mariscos de Wuhan en la segunda quincena de diciembre, estudios posteriores consideran que el “paciente cero” pudo ser un adulto mayor que presentó síntomas a inicios de ese mes, o un hombre de 55 años que enfermó a mediados de noviembre. Véase: Cohen, J. (2020, 26 de enero). Wuhan seafood market may not be source of novel virus spreading globally. *Science*. <https://www.sciencemag.org/news/2020/01/wuhan-seafood-market-may-not-be-source-novel-virus-spreading-globally>; Duarte, F. (2020, 23 de febrero). Who is ‘patient zero’ in the coronavirus outbreak? *BBC Future*. <https://www.bbc.com/future/article/20200221-coronavirus-the-harmful-hunt-for-covid-19s-patient-zero>; Huang, Ch., Wang, Y., Li, X., Ren, L., Zhao, J., Hu, Y., Zhang, L., Fan, G., Xu, J., Gu, X., Cheng, Z., Yu, T., Xia, J., Wei, Y., Wu, W., Xie, X., Yin, W., Li, H., Liu, M., Xiao, Y., Gao, H., Guo, L., Xie, J., Wang, G., Jiang, R., Gao, Z., Jin, Q., Wang, J., Cao, B. (2020). Clinical features of patients infected with 2019 novel coronavirus in Wuhan, China. *The Lancet*, 395(10223), 497-506. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30183-5/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30183-5/fulltext); M., Josephine. (2020, 13 de marzo). Coronavirus: China’s first confirmed Covid-19 case traced back to November 17. *South China Morning Post*. <https://www.scmp.com/news/china/society/article/3074991/coronavirus-chinas-first-confirmed-covid-19-case-traced-back>

10 Véase: Wu, J., Cai, W., Watkins, D., Glanz, J. (2020, 22 de marzo). How the Virus Got Out. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/interactive/2020/03/22/world/coronavirus-spread.html>

11 Organización Mundial de la Salud. (2020). *Declaración sobre la segunda reunión del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (2005) acerca del brote del nuevo coronavirus (2019-nCoV)* <https://>

La enfermedad continuó propagándose rápidamente, provocando no solo un aumento en el número de personas contagiadas y fallecidas sino una dispersión territorial aún más veloz. La Gráfica 1 compara la evolución mundial de los casos confirmados, las muertes y los países, territorios o áreas en las que se ha identificado al menos una persona como portadora del nuevo coronavirus. Cuarenta días después de la declaración de emergencia sanitaria existían 118 000 casos confirmados y la enfermedad había alcanzado más de la mitad de las unidades territoriales en las que la cartografía de la OMS divide al mundo. Ese día (11 de marzo de 2020), ante la vertiginosa propagación de la enfermedad, la organización declaró al COVID-19 como pandemia<sup>12</sup>.

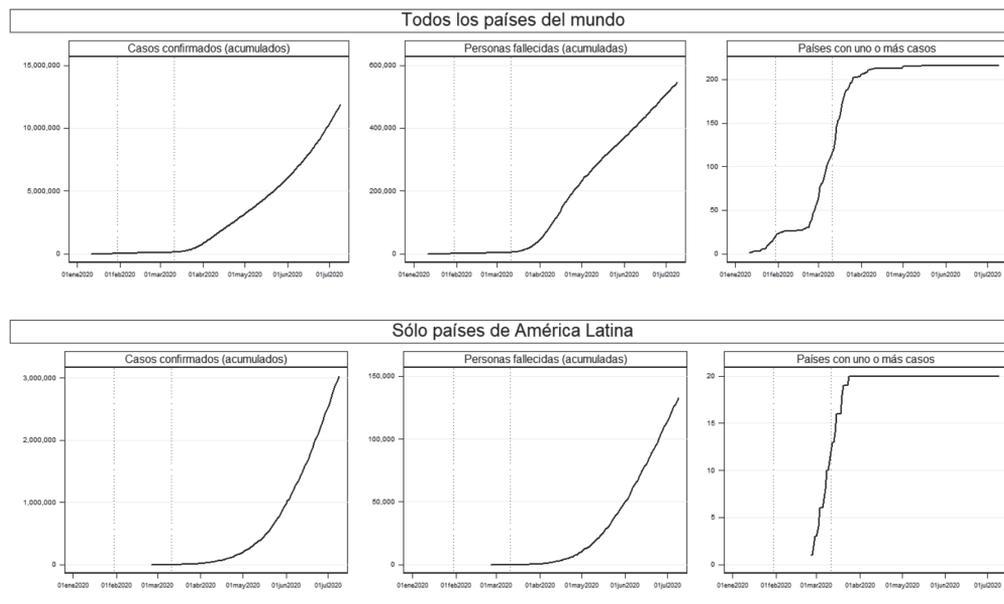
La enfermedad alcanzó a los países de América Latina el 26 de febrero, con la confirmación del primer caso en Brasil. Dos días después ocurrió lo mismo en México, al día siguiente en Ecuador y un par de días más tarde en Argentina y República Dominicana. La dispersión se dinamizó en las semanas posteriores de modo que, para el 24 de marzo, 13 días después de haber sido considerado pandemia por la OMS, el virus se encontraba ya en los veinte países que se analizan en esta investigación. A partir de ese momento, el número de los casos confirmados y las personas fallecidas comenzó a incrementarse, primero de manera gradual y, después, de modo exponencial (Gráfica 1).

---

[www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))

- 12 Organización Mundial de la Salud. (2020). *Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report–51*. [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57\\_10](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57_10)

## Gráfico 1 Propagación del COVID-19 en América Latina y el mundo (1 enero a 30 de junio de 2020)

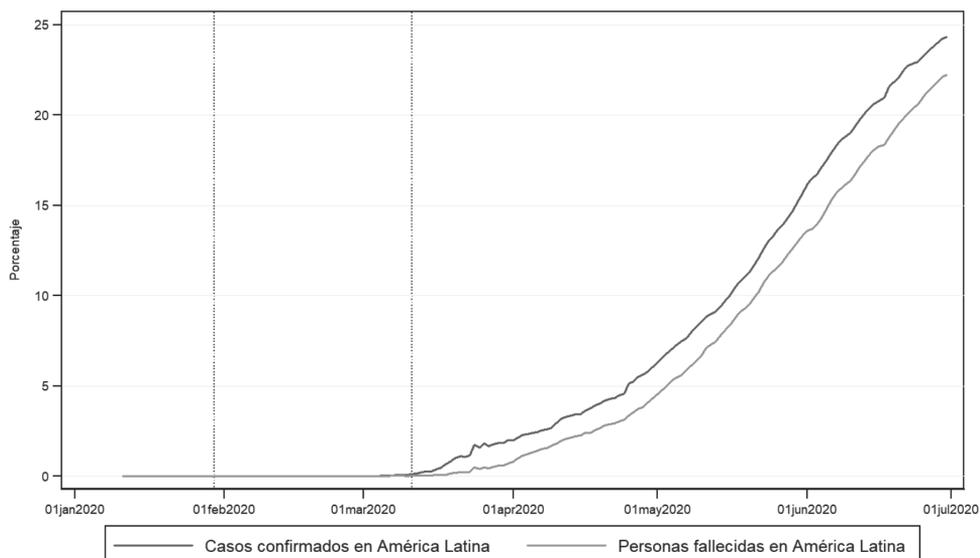


**Nota:** las líneas punteadas corresponden al 30 de enero y el 11 de marzo de 2020, fechas en que la OMS emitió la emergencia sanitaria y declaró al COVID-19 como pandemia.

**Fuente:** elaboración propia con datos de la OMS: <https://data.humdata.org/dataset/coronavirus-covid-19-cases-and-deaths>

La velocidad de propagación ha sido uno de los rasgos más sobresalientes de la enfermedad. Esto ha ocurrido en todos los países y regiones del mundo. Sin embargo, esa velocidad ha sido aún mayor en América Latina, donde la cantidad de casos confirmados y personas fallecidas corresponde a una proporción cada vez más grande de los totales globales. La cantidad de personas contagiadas en la región al 24 de marzo equivalía al 3,5% de los contagios a nivel mundial y el número de muertes al 2,2%. El 30 de junio, en cambio, las cifras de contagios y fallecimientos en América Latina representaban el 24,3% y 22,3%, respectivamente.

**Gráfico 2**  
**Incidencia del COVID-19 en América Latina respecto del mundo (1 de enero a 30 de junio de 2020)**  
**Casos confirmados y personas fallecidas en la región como porcentaje del total acumulado mundial**



**Nota:** las líneas punteadas corresponden al 30 de enero y 11 de marzo de 2020, fechas en que la OMS emitió la emergencia sanitaria y declaró al COVID-19 como pandemia.

**Fuente:** elaboración propia con datos de la OMS: <https://data.humdata.org/dataset/coronavirus-covid-19-cases-and-deaths>

La intensidad de lo que está ocurriendo en la región es aún más clara si se tiene en cuenta que, conforme a las estimaciones más recientes de la Organización de las Naciones Unidas, la población de los veinte países que se analizan en este trabajo equivale al 8,1% de la población mundial. Esto quiere decir que, pese a contar con ocho de cada cien habitantes, en América Latina se ubicaba poco menos de una cuarta parte de las personas que se contagiaron o murieron a causa del COVID-19, al 30 de junio. Y ello, a su vez, ha supuesto retos mayúsculos para los gobiernos de países que se caracterizan por la pobreza, la desigualdad estructural y la marginación, así como por la debilidad de las capacidades estatales y la juventud de sus democracias.

### III. Las medidas de los gobiernos latinoamericanos frente a la gestión de la crisis del COVID-19

Cuando la enfermedad llegó a América Latina, varias regiones del mundo ya habían adoptado una serie de medidas sanitarias para hacer frente a la pandemia. Si bien no todos los países tomaron las mismas medidas, ni tampoco lo hicieron al mismo tiempo, hubo consenso en acatar las recomendaciones de la OMS respecto a la necesidad de impulsar políticas de confinamiento y distancia social para reducir el contacto físico entre las personas y, con ello, las posibilidades de transmisión del virus, el número de contagios y la saturación de los sistemas de salud. Esas diferencias de tiempo dieron posibilidades a los gobiernos de América Latina de conocer las decisiones de los gobiernos asiáticos y europeos -y los resultados de ellas- y, en algunos casos, aprender de los errores y mejorar las políticas impulsadas, aunque no en todos los casos funcionó así.

A ello se sumó, además, la situación económica y las condiciones de pobreza, desigualdad e informalidad en las que se encontraban los países de la región, las cuales impedían contar con recursos suficientes para hacer frente a los desafíos que exigía la gestión sanitaria. Los efectos económicos de esta crisis sanitaria, inmediatos y futuros, aventuran que cerca de la mitad de la población de la región se enfrenta a una crisis humanitaria inminente (Blofield & Filgueira, 2020). De hecho, como lo han sostenido varios organismos internacionales, la gravedad de esas condiciones se profundizará a causa de la pandemia, tanto en la región como en el mundo. En junio pasado, el Banco Mundial estimó que la producción mundial se contraería 5,2 puntos porcentuales durante 2020 y, con base en esas cifras, subrayó que los mercados emergentes y las economías de países en desarrollo, como las latinoamericanas, serían especialmente vulnerables<sup>13</sup>.

Las conclusiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) son aún más alarmantes. De acuerdo con las cifras publicadas en julio, la contracción de la producción en la región será de 9,1%. Y ello convergerá con una tasa de desocupación de 13,5% y un incremento de 45,4 millones en la cantidad de personas en situación de pobreza, cifra que representa el 37,3% de la población de la región<sup>14</sup>. Dado que casi la mitad de la población económicamente activa se gana la vida en el

13 En relación con el tema, véase el documento *Global Outlook. Prospects. Pandemic, Recession: The Global Economy in Crisis*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33748/211553-Ch01.pdf>

14 La información está disponible en el Informe Especial COVID-19 n.º 5, que puede consultarse en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf)

sector informal, que la extensión de las transferencias monetarias no contributivas a los hogares con hijos en los últimos quince años se ha convertido en un sustento para las familias de bajos ingresos (Blofield & Filgueira, 2020) y que gran parte de este empleo se concentra en los sectores que han debido detenerse por las medidas de distancia social a raíz de la pandemia, la crisis económica implica efectos nocivos para la ciudadanía latinoamericana<sup>15</sup>.

Estas condiciones económicas suponen riesgos sustantivos para la democracia, no solo por la incapacidad de los gobiernos de atajar la creciente desigualdad social y garantizar el goce efectivo de derechos económicos y sociales, sino también por el hecho de que ello abone al desencanto y descontento general que la ciudadanía manifiesta hacia los partidos en el gobierno y los resultados de sus políticas públicas. Una mayor desafección de la ciudadanía con los partidos y sus gobernantes puede socavar las débiles raíces democráticas de la región.

Una manera de evaluar las respuestas gubernamentales a la crisis y de identificar ese efecto de difusión de las medidas es mediante la información del *Oxford COVID-19 Government Response Tracker*, que rastrea las políticas gubernamentales a través de diecisiete indicadores organizados en cuatro grupos: políticas de confinamiento y medidas sanitarias; políticas económicas; políticas del sistema de salud y políticas diversas<sup>16</sup>. Esta herramienta de sistematización contribuye a medir la capacidad de respuesta de los gobiernos frente a la crisis sanitaria, y comparar de manera estandarizada la respuesta entre países y regiones (comparación sincrónica) y a través del tiempo (comparación diacrónica).

Nuestra investigación centra el análisis en dos de los cuatro índices creados por el *Oxford COVID-19 Government Response Tracker*: el de políticas de confinamiento y medidas sanitarias (Anexo I) y el de políticas de apoyo económico frente a la crisis sanitaria (Anexo II). Los índices se interpretan tomando en cuenta si se impulsó o no esa medida y, en caso de haberlo hecho, se mide la intensidad de las políticas adoptadas por los gobiernos a partir de escalas ordinales. Todos los índices empleados por el proyecto son promedios simples de los indicadores de componentes individuales.

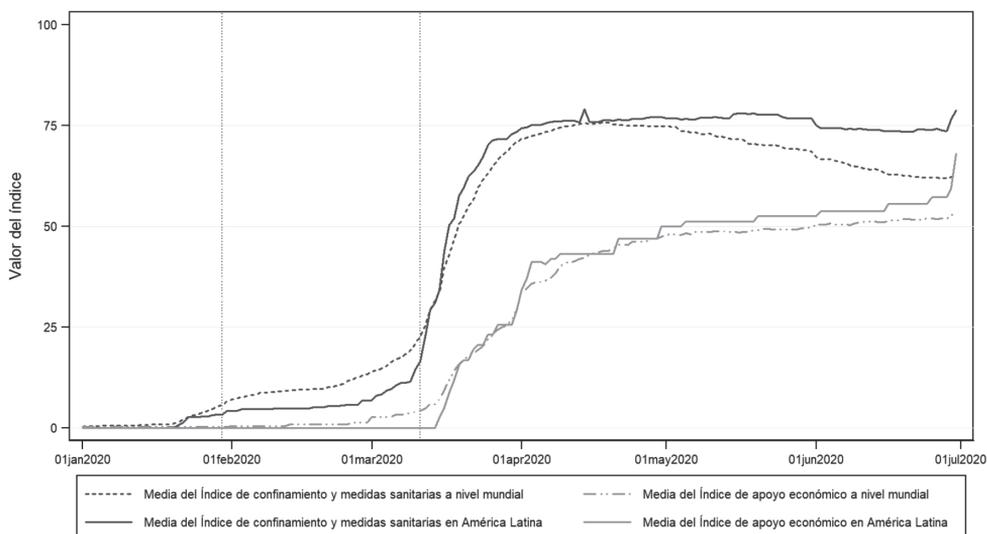
---

15 En más de dos tercios de los países de América Latina, más de dos tercios de los niños y niñas viven, en promedio, en hogares sin acceso a la seguridad social, y casi todos los hogares latinoamericanos han obtenido acceso a la electricidad, agua potable y teléfonos móviles durante los últimos quince años y ahora dependen de estos servicios (Blofield & Filgueira, 2020).

16 Véase una descripción general en: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>. El libro de códigos y la explicación de los diecisiete indicadores están -además de integrados como anexos en este texto- disponibles en: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker/blob/master/documentation/codebook.md>

El análisis de los datos evidencia que las respuestas gubernamentales en América Latina no han sido muy diferentes a las empleadas en el resto del mundo. La Gráfica 3 da cuenta de la evolución del índice de políticas de confinamiento y medidas sanitarias, y del índice de medidas de apoyo económico en la región, comparándolos con el resto del mundo durante los primeros seis meses de 2020. El aspecto más sobresaliente que se aprecia es la semejanza en las trayectorias regionales y mundiales. En el caso del índice de políticas de confinamiento y medidas sanitarias se observan niveles moderados durante las primeras semanas del año, los cuales son aún más bajos en América Latina. Esos niveles se incrementaron velozmente a partir de que la OMS declaró la pandemia el 11 de marzo, permaneciendo en niveles altos en los meses siguientes. En contraste con la tendencia hacia una disminución en la intensidad de las medidas que se aprecia a nivel mundial a partir de junio, en América Latina esas medidas han permanecido en niveles altos.

**Gráfico 3**  
**Respuestas gubernamentales al COVID-19 en América Latina y el mundo**  
**(1 de enero a 30 de junio de 2020)**



**Nota:** las líneas punteadas corresponden al 30 de enero y 11 de marzo de 2020, fechas en las que la OMS emitió la emergencia sanitaria y declaró al COVID-19 como pandemia, respectivamente.

**Fuente:** elaboración propia con información del COVID-19 Government Response Tracker: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>

En el caso del índice de medidas de apoyo económico, también se observan similitudes importantes en las tendencias mundial y latinoamericana. Esas tendencias se caracterizan por la instrumentación de este tipo de medidas con posterioridad a las referentes al confinamiento y la salud, así como por un incremento veloz, el cual, sin embargo, ha presentado una intensidad inferior a las del primer índice analizado. Resulta claro entonces que, en América Latina y el mundo en general, la lógica ha sido concentrar las respuestas, en un primer momento, en la contención del número de contagios, mediante medidas destinadas a restringir el contacto entre las personas y, en un segundo momento, en generar políticas que buscan aliviar los efectos negativos del confinamiento en la economía de esas mismas personas.

Más allá del contraste entre América Latina y el mundo, es conveniente prestar atención a las diferencias y similitudes en las medidas adoptadas por los países de la región. La evaluación del índice de políticas de confinamiento y medidas sanitarias en América Latina evidencia que ha habido diferencias respecto a las medidas impulsadas, las que, además, supusieron diversos tipos de limitaciones para la movilidad, la vida al aire libre y el ejercicio de una serie de derechos básicos para la ciudadanía. Si bien la mayoría de los países coincidieron en implementar controles respecto a los viajes internacionales (media regional: 3,53 de 4), la limitación a la realización de reuniones (media regional: 2,93 de 4) y el cierre de escuelas (media regional: 2,73 de 4), han existido diferencias en el nivel de exigencia de estas medidas que cada uno de los Ejecutivos de los países puso en marcha, así como también en las reacciones frente a esas medidas por parte de los partidos de oposición, actores sociopolíticos u otros poderes constitucionales<sup>17</sup>.

La Tabla 1 permite identificar esas diferencias por países en el período analizado. Aun cuando la mayoría de las respuestas gubernamentales fueron en sentidos similares, unos países implementaron políticas ampliamente restrictivas (Honduras, 87,44; El Salvador, 86,48; Guatemala, 82,80; Argentina, 82,43; Paraguay, 82,30; Perú, 82,22; Colombia, 80,44) mientras que otros, políticas más laxas (Uruguay, 56,93; Brasil, 59,05; México, 62,13; Haití, 69,21; Costa Rica, 69,25). Un caso paradigmático es el de Nicaragua (13,62), que da cuenta de la ausencia de políticas de confinamiento y medidas sanitarias en el período analizado (solo implementó controles a los viajes internacionales). En este punto resulta importante señalar que incluso Michelle Bachelet, Comisionada de Derechos Humanos de la ONU, denunció las dificultades de conseguir información gubernamental para este país centroamericano (Confidencial, 2020).

---

17 Ver Bonilla (2020) para el caso colombiano o Rodríguez (2020) para el salvadoreño.

**Tabla 1**  
**Índice de políticas de confinamiento y medidas sanitarias en América Latina**  
**Media por indicador a partir del primer caso confirmado en cada país**

	Indicadores de confinamiento (rango de valores de 0 a 4)										Indicadores de medidas sanitarias (rango de valores de 0 a 4)			Índice (base 100)
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	H1	H2	H3			
	Cierre de escuelas	Cierre de lugares de trabajo	CANCELACIÓN de eventos públicos	Restricción a reuniones	Cierre de transporte público	Requerimientos de quedarse en casa	Restricciones a movimiento interno	Control de viajes internacionales	Campañas de información	Política de pruebas	Rastreo de contactos			
Argentina	2.77	2.27	1.92	3.59	1.73	2.13	1.66	3.76	2.00	1.00	2.00	82.43		
Belize	3.00	2.18	2.00	3.29	0.38	1.27	1.01	4.00	2.00	0.99	1.98	70.92		
Bolivia	3.00	2.52	2.00	3.89	1.93	1.96	1.85	3.81	1.99	0.21	0.58	76.98		
Brasil	2.65	2.31	1.77	3.10	1.64	1.34	1.69	3.34	1.96	1.30	0.00	59.05		
Chile	2.75	2.27	1.82	3.06	0.00	2.08	1.67	2.68	1.85	1.65	1.58	67.43		
Colombia	2.86	2.14	1.96	3.51	0.87	1.75	1.75	3.73	2.00	2.00	1.66	80.44		
Costa Rica	2.85	2.12	1.97	1.19	0.55	0.79	1.84	3.69	2.00	1.00	2.00	69.25		
Ecuador	2.80	2.60	1.87	2.73	1.85	1.82	1.82	3.75	1.93	2.38	0.91	78.77		
El Salvador	3.00	2.71	1.98	3.36	1.52	2.81	2.00	4.00	2.00	2.65	0.45	86.48		
Guatemala	2.97	2.95	1.98	3.94	1.96	1.87	2.00	3.69	2.00	1.90	0.00	82.80		
Haití	3.00	2.01	2.00	3.71	1.38	1.00	2.00	3.71	2.00	1.00	0.29	69.21		
Honduras	2.97	2.69	1.98	3.93	1.96	2.95	1.96	3.88	2.00	1.00	1.00	87.34		
México	2.61	2.27	1.72	2.53	0.81	1.61	1.67	2.77	1.72	0.75	1.00	62.13		
Nicaragua	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.70	1.74	1.00	0.23	13.62		
Panamá	2.95	2.34	1.95	2.92	1.37	1.95	1.77	3.59	1.87	2.00	1.00	78.19		
Paraguay	2.97	2.62	1.98	3.76	1.09	2.50	1.73	3.78	1.90	1.68	1.32	82.30		
Perú	2.90	2.26	1.93	3.81	1.46	2.34	1.89	3.84	2.00	1.45	1.21	82.22		
República Dominicana	2.81	2.41	1.86	2.65	1.23	1.77	1.84	3.79	2.00	1.80	0.97	77.06		
Uruguay	2.73	1.00	1.94	0.00	0.89	1.10	1.11	3.91	2.00	1.00	1.00	56.93		
Venezuela	2.97	2.79	2.00	3.41	0.27	1.94	1.82	3.97	2.00	1.98	0.00	73.37		
Media regional	2.73	2.23	1.84	2.93	1.16	1.76	1.67	3.52	1.95	1.44	0.96	72.01		

Fuente: Aplicación del Oxford COVID-19 Government Response Tracker a los países de América Latina: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker/blob/master/documentation/codebook.md>

El análisis del índice de políticas de apoyo económico, a partir de observar el registro de apoyo económico directo para personas que perdieron el empleo y las medidas que alivien las responsabilidades económicas asumidas por las familias previamente a la crisis sanitaria, da cuenta de la capacidad y la voluntad de los gobiernos por ayudar a la población a hacer frente a las consecuencias económicas de la pandemia. La Tabla 2 muestra la evaluación del índice de apoyo económico para los veinte países de la región, el cual expone las diferencias existentes entre los gobiernos respecto a este tipo de políticas. Honduras (71,88) ha sido el país con políticas más contundentes de asistencia económica, seguido de Perú (69,07), Colombia (66,37), Ecuador (65,83), Argentina (64,08), Paraguay (61,71), El Salvador (60,71) y Uruguay (60,32). La mayoría de los países impulsaron algún tipo de apoyo económico, mientras que México y Nicaragua no registran ningún tipo de apoyo en esa línea.

**Tabla 2**  
**Índice de políticas de apoyo económico en América Latina**  
**Media por indicador a partir del primer caso confirmado en cada país**

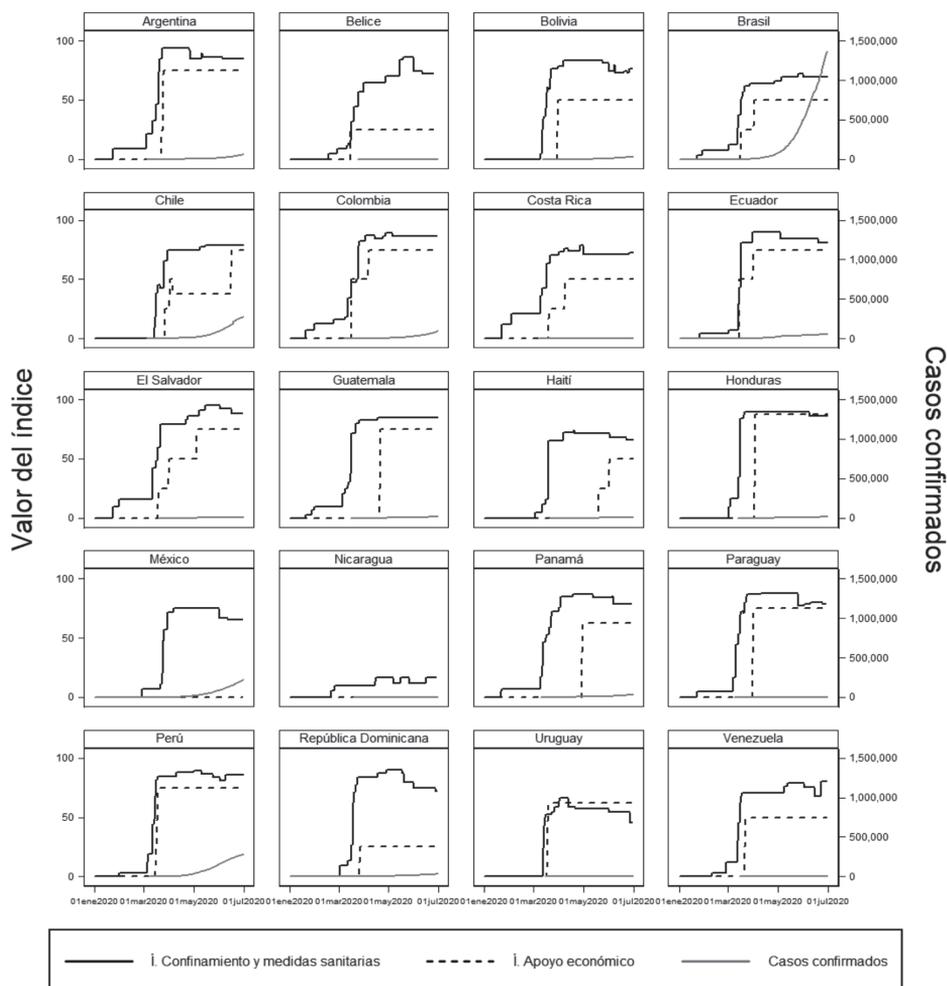
	Indicadores (rango de valores de 0 a 2)		Índice (base 100)
	E1 Apoyo a hogares cuyos integrantes perdieron empleo	E2 Apoyo a hogares para el cumplimiento de obligaciones financieras	
Argentina	1.00	1.69	64.08
Belice	1.00	0.00	25.00
Bolivia	1.00	0.84	41.89
Brasil	1.00	0.84	39.15
Chile	0.23	0.82	36.05
Colombia	1.00	1.89	66.37
Costa Rica	1.00	0.90	40.68
Ecuador	1.00	1.85	65.83
El Salvador	1.00	1.54	60.71
Guatemala	1.00	1.33	50.00
Haití	1.00	0.41	18.16

Honduras	0.00	1.64	71.88
México	0.00	0.00	0.00
Nicaragua	0.00	0.00	0.00
Panamá	0.00	1.08	34.29
Paraguay	1.00	1.63	61.71
Perú	1.00	1.83	69.07
República Dominicana	1.00	0.00	21.46
Uruguay	0.00	1.93	60.32
Venezuela	0.00	1.87	46.76
Media general	0.78	1.12	44.00

**Fuente:** Aplicación del *Oxford COVID-19 Government Response Tracker* a los países de América Latina: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker/blob/master/documentation/codebook.md>

La relación entre las políticas implementadas y el número de contagios puede brindar información adicional respecto a las medidas, e incluso puede ayudar a entender el tipo de respuestas gubernamentales aprobadas. Teóricamente, puede haber un país sin contagios (o con muy pocos casos) y que, por lo tanto, no necesariamente requiera medidas muy restrictivas o políticas de apoyo económico puntual frente a la crisis. Tomando en cuenta esa posibilidad, resulta importante pensar en esta relación. En ese sentido, la Gráfica 4 expresa de manera visual las diferencias en el tipo y el nivel de dureza de las medidas que los gobiernos latinoamericanos impulsaron para hacer frente a la crisis sanitaria.

**Gráfico 4**  
**Respuestas gubernamentales al COVID-19 por país**  
**(1 de enero a 30 de junio de 2020)**

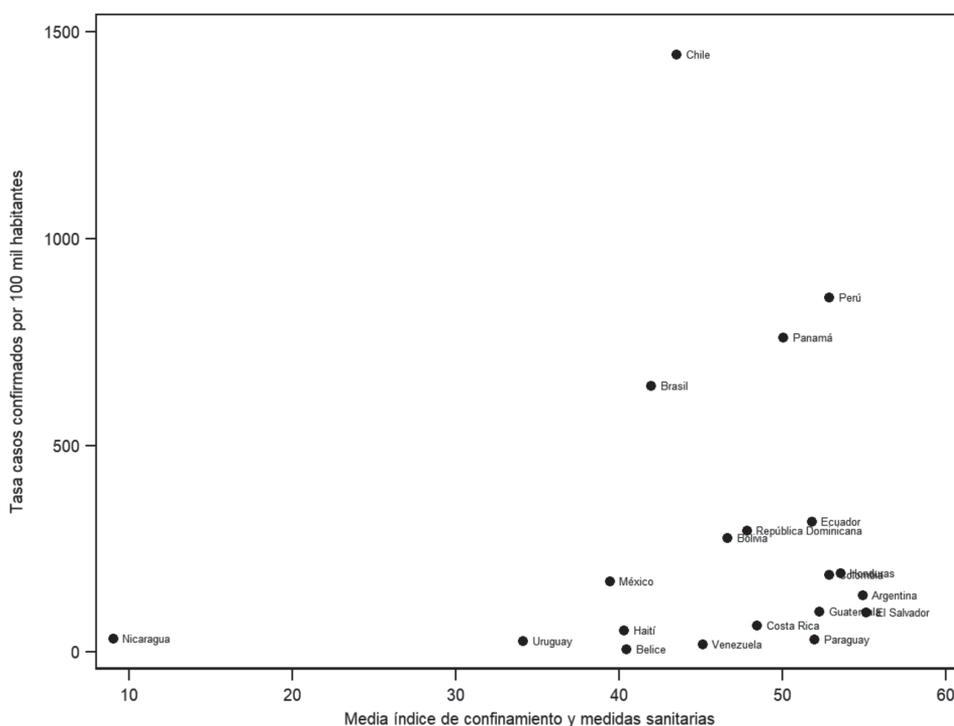


**Fuente:** elaboración propia con información del *COVID-19 Government Response Tracker*. <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>

Un aspecto para reflexionar es el nivel de restricción de las medidas de confinamiento en relación con los resultados del control sanitario de la pandemia (casos de contagio y defunciones). Los países con mayores restricciones en cuanto a las políticas de confinamiento y medidas sanitarias no necesariamente son los que presentan menos

contagios y menos muertes. Honduras, El Salvador, Guatemala, Perú y Argentina se encuentran entre los países con medidas más restrictivas y, sin embargo, no todos presentan las mismas tasas de contagio (Gráfica 5). Esta desconexión también es visible si se contrastan casos como los de Chile, Brasil y México, cuyos niveles medios en el índice de políticas de confinamiento y medidas sanitarias son semejantes, no así sus tasas de casos confirmados por cien mil habitantes. Y ello también es claramente notorio al comparar a Nicaragua, Uruguay y Costa Rica, que tienen tasas similares pese a las diferencias en la intensidad de las medidas adoptadas.

**Gráfico 5**  
**La (des)conexión entre las políticas confinamiento y medidas sanitarias y los contagios durante el primer semestre de 2020**



**Fuente:** elaboración propia con información del *COVID-19 Government Response Tracker*: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>

Para calcular las tasas se empearon las estadísticas poblacionales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>

#### **IV. Efectos de las medidas políticas implementadas por los gobiernos frente a la crisis del COVID-19 sobre la democracia en América Latina**

Una de las interrogantes clave que surge respecto a las políticas adoptadas por los gobiernos latinoamericanos tiene que ver con evaluar en qué medida dichas políticas restringieron los derechos y libertades de las personas, y afectaron la desigualdad estructural y el funcionamiento plural e incluyente de las instituciones democráticas. Enfrentar pandemias no es sencillo, especialmente cuando son consecuencia de enfermedades nuevas, acerca de las que se sabe poco en cuanto a su naturaleza, síntomas, causas, mecanismos de transmisión. Diseñar intervenciones exitosas supone, por lo tanto, tomar decisiones en contextos de aún mayor incertidumbre que los que caracterizan a los procesos ordinarios de elaboración de políticas públicas (Capano *et al.*, 2020).

En diversos trabajos (Saavedra, 2020; Fukuyama, 2020; Cheibub *et al.*, 2020) ya se ha evidenciado que el tipo de régimen político no ha sido una variable determinante respecto a la selección de las mejores decisiones, ni tampoco respecto al tipo de decisiones que los gobiernos han implementado para hacer frente a la pandemia. Tanto sistemas democráticos como no democráticos han impulsado políticas similares y el éxito de estas no ha sido mayor en las democracias que en las dictaduras, ni viceversa (Fukuyama, 2020)<sup>18</sup>. En ese sentido, los gobernantes electos en democracias debieron enfrentar la pandemia en un contexto en el que no solo debían tomar decisiones en situaciones extremas con alto nivel de incertidumbre, sino que debían hacerlo respetando los derechos de la ciudadanía, algo que, evidentemente, los autócratas podían obviar.

En América Latina, donde la mayoría de los sistemas políticos son considerados como “poliarquías”<sup>19</sup>, una crisis sanitaria de esta magnitud ha puesto en tensión a los procesos y mecanismos de toma de decisión institucional (Pozas-Loyo, 2020) y ha focalizado la mirada en las debilidades estructurales de los Estados; el estilo de liderazgo de las personas que ejercen las presidencias y su capacidad de ser empáticas y sensibles con los problemas de la gente (Freidenberg, 2020); las dificultades para ejercer el control político de las decisiones ejecutivas (Fuchs, 2020) o las condiciones de pobreza y

---

18 En esa línea, Cheibub *et al.* (2020) han explorado en qué medida las democracias más fuertes se resistieron inicialmente a limitar derechos liberales, para luego -cuando la amenaza de muerte se volvió lo suficientemente grave- recurrir a las mismas medidas que las autocracias.

19 La identificación de la mayoría de los países latinoamericanos como poliarquías se encuentra en Freidenberg y Saavedra (2020a).

desigualdad estructural que enfrentaban los países de la región de manera previa a la pandemia (Saba, 2020).

La gestión política de la crisis sanitaria ha generado preocupación acerca de los alcances y efectos que tienen las medidas implementadas por los gobiernos electos democráticamente en relación con los derechos de las personas, la vigencia del propio Estado de derecho, las relaciones entre los órganos ejecutivos y legislativos, la carencia de espacios de control y discusión crítica de las medidas tomadas por los líderes y sus partidos gobernantes desde otros partidos en la oposición o desde los otros poderes de la República. Ello en el contexto de crisis económica, desigualdad social y extendida informalidad, que proporciona condiciones aún más críticas para la vigencia de las instituciones y las prácticas democráticas. En nombre de la emergencia se han tomado las medidas que limitan los derechos antes mencionados, pero, también, otras que han involucrado adquisiciones y contrataciones de productos y servicios muy diversos. Y esto, como sería previsible dada la opacidad y corrupción que caracterizan a la región, ha supuesto nuevas alertas referentes al ejercicio del servicio y gasto públicos, a la vez que expone la necesidad de profundizar en una gestión más eficiente de los servicios de protección social<sup>20</sup>.

Esas, sin embargo, no son todas las interrogantes que surgieron en este contexto respecto del papel del Poder Ejecutivo. Una muy importante es la que Alegre *et al.* (2020) buscaron responder en un estudio reciente, en el que se preguntaron, precisamente ¿en qué medida el Poder Ejecutivo está constitucionalmente autorizado para adoptar medidas que incluyen la severa limitación de derechos? ¿En qué medida, además, el Poder Ejecutivo cuenta con la legitimidad suficiente para afectar los derechos de las personas, en nombre de la pandemia?

Para profundizar en esta preocupación y el modo en que las respuestas gubernamentales a la crisis sanitaria ha afectado a las democracias latinoamericanas, se requiere complementar el análisis cuantitativo con evidencia cualitativa de cuatro aspectos fundamentales: a) la constitucionalidad de las medidas adoptadas; b) el papel del Poder Legislativo en la gestión de la crisis; c) los límites a la libertad de expresión; d) los límites a la libertad de circulación, de reunión y la implantación de sistemas de vigilancia intrusiva para la ciudadanía; e) la suspensión de las elecciones y de los derechos a la participación política. Esto no es una cuestión menor, dado que las personas han visto limitados sus

---

20 Como ejemplo de los trabajos que han buscado dar cuenta de los retos que la pandemia planteó en materia de uso de recursos públicos, véase la obra coordinada por González y López (2020). Respecto de la crisis fiscal y las dificultades de los Estados para extender los servicios de protección social, se sugiere el reciente trabajo de Blofield y Filgueira (2020).

derechos constitucionales y libertades en nombre de la emergencia sanitaria. De ahí la necesidad de que esas medidas sean analizadas en el contexto de la vigencia del Estado de derecho de las democracias constitucionales.

#### **IV.1. La constitucionalidad de las medidas adoptadas**

El marco legal y el proceso mediante el cual se han legitimado las decisiones políticas relacionadas con la pandemia importa. La respuesta más común de los gobiernos latinoamericanos para gestionar el COVID-19 ha sido el invocar los poderes de emergencia o facultades de excepción que se encuentran previstos en las constituciones de sus respectivos países. Este hecho no es irrelevante. Uno de los aspectos que subyace a la idea de Estado democrático constitucional es que la restricción de derechos y libertades se realice solo de manera extraordinaria y esté sustentada jurídicamente en el uso de las disposiciones definidas en la propia Constitución. Muchas democracias debieron emplear este tipo de instrumentos constitucionales para implementar legítimamente medidas de confinamiento frente a la crisis sanitaria.

Alrededor de quince países declararon en las primeras semanas, mediante decretos ejecutivos, “estados de excepción” para formalizar la aplicación de medidas de confinamiento y, por lo tanto, la restricción de derechos fundamentales. Para garantizar el cumplimiento de las medidas, algunos países como Perú, Brasil, Ecuador, Bolivia, Argentina, República Dominicana y El Salvador pusieron en práctica medidas aún más extremas como “sacar el ejército a la calle”<sup>21</sup>. Un caso diferente ha sido el de Costa

21 La mayoría de los presidentes emplearon mecanismos legales contemplados en la Constitución, como el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU 260/2020) del 19 de marzo, en Argentina, en el que se declara la Emergencia Sanitaria Nacional y el aislamiento obligatorio para los casos sospechosos o los que lleguen de otros países por catorce días; el Decreto Ejecutivo N.º 1107, del 16 de marzo, que declara el Estado de Excepción y el toque de queda en Ecuador por sesenta días; la Declaración de Estado de Catástrofe en Chile por noventa días; los Decretos de Emergencia Sanitaria en Uruguay; el Decreto Ejecutivo N.º PCM-021-2020 en Honduras, por siete días; el Decreto de Estado de Emergencia Sanitaria N.º 4192, del 12 de marzo, por diecinueve días en Bolivia; el Decreto de Estado de Emergencia Sanitaria N.º 3456 por quince días en Paraguay; los Decretos de Urgencia para declarar la “inmovilización social obligatoria” en Perú; el Decreto de Estado de Alarma N.º 4160, por treinta días en Venezuela; el Decreto de Estado de Emergencia N.º 417, por treinta días en Colombia; el Decreto de Estado de Emergencia Nacional N.º 500 por treinta días en Panamá; el Decreto de Emergencia N.º 593 por treinta días en El Salvador; el Decreto Gubernativo de Estado de Calamidad N.º 6-2020 por ocho días en Guatemala; la Orden Ejecutiva de Declaratoria de Estado de Emergencia N.º OE-2020-020 del 12 de marzo, por dieciocho días en Puerto Rico; el Decreto de Estado de Emergencia Sanitaria N.º 135-20 por veinticinco días en República Dominicana; el Decreto de Estado de Emergencia Sanitaria por treinta días en Haití. En México, se resolvió por Acuerdo del Consejo de Salubridad General, el cual depende directamente del Presidente de la

Rica, donde no existe ninguna medida constitucional que permita declarar el toque de queda o situación de emergencia<sup>22</sup>. Otros gobiernos decretaron toques de queda para todo el país, totales o parciales, por franjas horarias (Panamá, El Salvador, Ecuador) e, incluso, “zonas de exclusión militarizada”, como en la provincia de Guayas en Ecuador. El Salvador fue más allá, ya que el Presidente Bukele decretó el confinamiento obligatorio para quienes estuvieran contagiados; usar la fuerza letal de las Fuerzas Armadas, el estado de emergencia máxima en las cárceles y el encierro total de los presos durante veinticuatro horas, sin que pudieran salir de sus celdas (mediante decreto del domingo 26 de abril de 2020)<sup>23</sup>.

En algunos países, las decisiones del Ejecutivo fueron revisadas por la Corte Constitucional, como en El Salvador, Ecuador, Costa Rica y Colombia. En Colombia, la Corte Constitucional inició el estudio del Decreto N.º 444 de 2020, dictado por la Presidencia de la República en el marco de la emergencia social y económica para atender la pandemia del COVID-19. Ello debido al cuestionamiento que recibió de parte de autoridades municipales y departamentales por la creación del Fondo de Mitigación de Emergencia (FOME), destinado a atender la necesidad de recursos para la atención en salud y los efectos adversos para la economía, así como mantener el crecimiento del empleo en el marco del estado de emergencia (Bonilla, 2020).

Esa revisión se dio también en Ecuador, donde el Pleno de la Corte Constitucional dictaminó de manera favorable la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1074 de Estado de Excepción, y agregó algunas consideraciones al decreto original<sup>24</sup>. En Costa Rica, dado que no existe la figura de estado de excepción, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se pronunció acerca de otras diversas situaciones vinculadas

---

República, que hizo la Declaración de Emergencia Sanitaria por SARS-CoV2 (COVID-19) del 30 de marzo, por treinta días.

- 22 El gobierno de Costa Rica se limitó a condicionar la circulación con las medidas de restricción vehicular (identificación de números de placas que no circulan cada día), cerró los centros comerciales y espacios públicos y apeló a la voluntad de la ciudadanía (Decreto Ejecutivo N.º 42227-MP-S, Emergencia Nacional, del 16 de marzo de 2020, por un plazo de catorce días).
- 23 También decretó la suspensión del pago de los servicios básicos y la entrega de un bono para las personas de los sectores más afectados.
- 24 La Corte Constitucional de Ecuador determinó ciertos aspectos que las autoridades públicas debían tener en cuenta durante su aplicación, como medidas para proteger a las personas en situación de calle y otras situaciones de vulnerabilidad a causa de las medidas adoptadas; garantizar el libre tránsito de quienes laboran en áreas esenciales para el combate de esta pandemia y de quienes necesitan abastecerse de bienes materiales necesarios para la salud y subsistencia. Ver: Redacción. (2020, 20 de marzo). La Corte Constitucional emite dictamen favorable sobre el Decreto Ejecutivo. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/03/20/nota/7789701/corte-constitucional-emite-dictamen-favorable-decreto-ejecutivo-que>

con las limitaciones de derechos, como el del tránsito vehicular, la circulación en comunidades indígenas o en relación con garantizar el acceso a las actividades de las autoridades municipales<sup>25</sup>.

Otra cuestión relevante tiene que ver con los conflictos multinivel que se han dado en algunos sistemas federales, en los que ha habido presidentes negacionistas, como Bolsonaro en Brasil o López Obrador en México. En ambos casos, las autoridades subnacionales -gobernadores y alcaldes o presidentes municipales- funcionaron de manera autónoma con respecto a los gobiernos federales, enfrentándose con el Ejecutivo Federal, tomando sus propias medidas de contención frente a la pandemia e, incluso, decidiendo el aislamiento social con las fuerzas de seguridad al mando. En otros países, de diseño institucional más centralista, como Ecuador o Colombia, las autoridades subnacionales -provinciales y locales- también se enfrentaron al Ejecutivo para impulsar sus propias medidas.

---

## **IV.2. *El papel del Poder Legislativo en la gestión de la crisis sanitaria***

En la mayoría de los países latinoamericanos una de las primeras medidas fue suspender o limitar el funcionamiento de los Poderes Legislativos (Freidenberg, 2020). Ello ha supuesto que los Congresos no hayan acompañado las decisiones de los Ejecutivos e, incluso, que en muchos casos los partidos de oposición no tuvieran espacios institucionales para discutir las diversas decisiones y plantear alternativas a las medidas impulsadas. Este tipo de limitantes al ejercicio del pluralismo y del derecho a la oposición llamó la atención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y la motivó a emitir un exhorto a los países para que impulsaran medidas con “enfoque de derechos

---

25 Entre otros, la Sala Constitucional se pronunció respecto a la validez de la restricción vehicular durante la pandemia, dictada según Decreto Ejecutivo 006601-20 (Ver Resolución 006601-20, en [https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/ext-1-0007-280542/undefined/31/\\_score/undefined/40](https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/ext-1-0007-280542/undefined/31/_score/undefined/40)). En relación con una Asociación Indígena que quiso restringir el acceso a personas no indígenas a su comunidad, además de querer cobrar peaje a quienes pasaran por ella, ver Resolución 10034-20 del 2 de junio de 2020 en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-978265>. También, ordenó a la Municipalidad de Cartago disponer de medios para que hubiera publicidad, transparencia y garantía de acceso con medidas sanitarias a las sesiones públicas del Consejo (Ver Resolución 011750-20 del 26 de junio de 2020 en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-982685>).

humanos” en toda política, estrategia o plan de recuperación social que se implemente para atender la pandemia del COVID-19<sup>26</sup>.

Si bien la experiencia respecto al funcionamiento del Legislativo ha sido diversa (Tchintian *et al.*, 2020) y aún sigue en discusión, la mayoría de los Congresos redujo su accionar, y muchas de las agendas cruciales que se estaban discutiendo quedaron paralizadas. Las personas legisladoras debieron atender primero el hecho de que los diseños institucionales no estaban preparados para situaciones de contingencia y menos aún para el funcionamiento remoto. Por ejemplo, en Chile hubo que reformar la Constitución para permitir las sesiones virtuales. En medio de la crisis sanitaria diversos países, tales como Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, discutieron acerca de la posibilidad de votar a distancia durante las sesiones plenarias (Tchintian *et al.*, 2020). Las instituciones aprobaron nuevas reglas en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, países en los que se ha sesionado e incluso sancionado leyes de manera virtual o mixta (una parte presencial y otra virtual)<sup>27</sup>.

La transformación acelerada de las dinámicas legislativas dio cuenta de la necesidad de adaptación de las instituciones democráticas, mientras los Ejecutivos resolvían acumulando poderes de emergencia, sin tener en cuenta las restricciones legales, la supervisión parlamentaria o los plazos para la restauración del orden constitucional. Como señaló el manifiesto internacional “*Call to Democracy*” (International Republican Institute, 2020): “... los parlamentos están siendo marginados, los periodistas están siendo arrestados y hostigados, las minorías son objeto de chivos expiatorios, y los sectores más vulnerables de la población enfrentan nuevos y alarmantes peligros a medida que los cierres económicos asolan a las sociedades en todas partes” (párr. 2).

26 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) adoptó la Resolución N.º 01/20 Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, el 10 de abril de 2020.

27 En un inicio, en Perú las sesiones fueron presenciales, porque no había una norma reglamentaria que les permitiera funcionar a distancia. En una de esas reuniones plenarias aprobaron la posibilidad de sesionar vía remota, pero allí mismo se enfermaron una decena de parlamentarios. Hoy solo las Comisiones funcionan de manera virtual. Mientras tanto en Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Uruguay y República Dominicana las personas legisladoras continuarán sesionando de manera presencial (Freidenberg, 2020).

### IV.3. Los límites a la libertad de expresión

La libertad de expresión y el derecho a la información veraz son derechos humanos clave para el pleno funcionamiento de la democracia. La experiencia reciente da cuenta de los límites entre la libertad de expresión y el proceso de toma de decisiones. Una tendencia particularmente clara en estos últimos meses ha sido un mayor control de la libertad de expresión y de los medios de comunicación de masas, con el pretexto de luchar contra la desinformación relacionada con el virus (infodemia) y desacreditar a quienes dudaban de los cálculos o simplemente cuestionaban las decisiones que los gobernantes iban tomando. En El Salvador, Nicaragua y Venezuela la gestión de la información realizada por los gobiernos ha sido cuestionada desde la comunidad internacional, organizaciones internacionales de derechos humanos y también denunciada por sectores de la ciudadanía (Rodríguez, 2020)<sup>28</sup>.

De manera muy específica, en el caso de Nicaragua la situación ha sido tan dramática que la Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, ha denunciado la situación catastrófica que vive el país centroamericano por el COVID-19, a nivel sanitario y político, lo que “ha provocado mayores restricciones del espacio cívico y democrático” y estigmatizado a las personas críticas de la respuesta estatal a la pandemia<sup>29</sup>.

En forma bastante sutil, pero no menos preocupante, la gestión de esta crisis ha desnudado las dificultades que enfrentan las democracias actuales para respetar las diferencias, el derecho a la crítica, así como el papel de los partidos de oposición respecto a la definición de las políticas gubernamentales. Si bien en la mayoría de los países los partidos de oposición casi no cuestionaron o, al contrario, asumieron como política multipartidista las medidas que impulsó el Ejecutivo (como en Argentina, donde el anuncio de las medidas se escenificó con integrantes de diferentes partidos), en el caso

---

28 Además, en El Salvador han habido denuncias por detenciones arbitrarias, la inexistencia de un plan para repatriar a miles de personas salvadoreñas que no pudieron ingresar al país por las restricciones impuestas por el gobierno, así como la falta de condiciones de higiene y cuidado de personas con enfermedades crónicas y de acceso a la información en los centros de contención (penitenciarias) (Rodríguez, 2020).

29 En su informe actualizado de la situación en Nicaragua ante el Consejo de Derechos Humanos, Bachelet aseguró que “existe poca transparencia y falta de claridad en la información pública sobre los casos” [de COVID-19]; que el gobierno no ha cumplido con lo que recomendaba la OMS y que sigue habiendo “persistentes violaciones de derechos humanos contra quienes el gobierno [nicaragüense] percibe como opositores, incluso personas defensoras de derechos humanos, periodistas, líderes sociales y expresos políticos” (Confidencial, 2020). En esa misma noticia se registra como las personas integrantes de la representación del país señalaban que “[...] además de luchar contra la pandemia, debe[n] combatir las campañas de desinformación y odio que emanan de sectores adversos al Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional” (Confidencial, 2020).

de El Salvador la crisis encontró al país en un fuerte enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, de manera que la crisis sanitaria ahondó la crisis política, limitando aún más los espacios para la crítica opositora<sup>30</sup>.

#### **IV.4. Los límites a la libertad de circulación, de reunión y la implantación de “sistemas de vigilancia intrusiva”**

Uno de los derechos constitucionales más extendidos en las democracias contemporáneas es el derecho a la libertad de tránsito. Las políticas de distanciamiento social, que restringen el derecho a la libertad de circulación, solo pueden estar justificadas cuando tienen límites temporales, se imponen con fines legítimos y se aplican de manera no discriminatoria (CIDH, 2020). Como se ha evidenciado en esta investigación, la mayoría de los países resolvieron limitar la circulación de las personas, a partir de cerrar las fronteras para sus nacionales y para las personas extranjeras no residentes<sup>31</sup>; generar cuarentenas forzosas para las personas viajeras (incluso connacionales) en sus domicilios o en centros de detención; limitar el transporte público de personas pasajeras; la restricción del uso de lugares públicos y la cancelación de reuniones masivas<sup>32</sup>. Frente a estas medidas, hay casos como el de Nicaragua, país en el que ha ocurrido todo lo contrario, ya que el propio gobierno es el que promueve las concentraciones, eventos deportivos, ferias gastronómicas, entre otros.

En algunos países, la inclusión de sistemas estatales de vigilancia intrusiva ha estado en discusión, debido a que son potenciales instrumentos de violación de derechos humanos<sup>33</sup>. Si bien en diversas democracias europeas se han empleado datos de los teléfonos móviles para rastrear los movimientos de las personas, y establecer así espacios y personas que pueden ser factores potenciales de contagio<sup>34</sup>, en algunos países de nuestra región se

30 En febrero de 2020 los diputados y diputadas se habían enfrentado al Presidente Bukele, quien incluso había decidido militarizar la Asamblea Legislativa, como medida de presión frente al rechazo legislativo a su exigencia de emisión de deuda por 2000 millones de dólares (Rodríguez, 2020).

31 Como en Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Papúa Guinea, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela.

32 Tal es el caso de Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Haití, Panamá, Perú y Uruguay, por mencionar algunos.

33 Ver Amnesty International. (2020, 03 de abril). *COVID-19: Vigilancia y amenaza por tus derechos*. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/04/covid-19-surveillance-threat-to-your-rights/>

34 En Austria, Bélgica, Suiza, Italia, Reino Unido y Alemania se están recopilando datos de localización, anónimos o agregados, de las compañías de telecomunicaciones. Israel y Corea del Sur ya monitorean los teléfonos

ha denunciado esta situación atípica por parte de organizaciones de derechos humanos (como en Chile, Colombia, Guatemala, Ecuador y Paraguay).

Varias organizaciones internacionales defensoras de derechos humanos han alertado respecto a las posibles violaciones a los derechos humanos en diversos países, en plena gestión de la crisis sanitaria, debido precisamente a la limitación de todos estos derechos<sup>35</sup>. En algunos países estas restricciones han sido atendidas por las Salas Constitucionales (Costa Rica, Colombia o El Salvador), como una manera de controlar y atender las limitaciones que existen en relación con el cumplimiento de los derechos básicos de la ciudadanía<sup>36</sup>. Si bien no se han manifestado rechazos directos a los estados de excepción -toda vez que ahí donde se aprobaron eran constitucionalmente legítimos-, en algunos países sí se puso de manifiesto la necesidad de proteger a los sectores más vulnerables, así como limitar su temporalidad al máximo posible (como en Ecuador o El Salvador).

#### **IV.5. La suspensión de los derechos a la participación política y reprogramación de las elecciones**

Suspender -e incluso reprogramar- elecciones no siempre es una buena idea, y mucho menos privar a la ciudadanía de elegir a sus gobernantes. Según IDEA Internacional, a junio de 2020 se habían reprogramado más de setenta procesos electorales en América,

---

inteligentes de los casos sospechosos para conocer su ubicación, y en Hong Kong las personas visitantes deben usar pulseras electrónicas de localización.

35 Por ejemplo, Nicholas Bequelin, Director Regional de Amnistía Internacional; o José Manuel Vivanco, Director para las Américas de Human Rights Watch, quién denunció que las autoridades violan el derecho a la libertad de expresión, al “aprovechar la pandemia para arrogarse el poder de sancionar penalmente a quienes publiquen información que las autoridades consideren incorrectas”. Ver Osorio, C. (2020, 18 de abril). América Latina: estados de excepción en tiempos de coronavirus. *El Salto Diario*. <https://www.elsaltdiario.com/coronavirus/america-latina-estado-excepcion-tiempos-brasil-bolivia-argentina-chile-bolsonaro-militarizacion>

36 En El Salvador, varias iniciativas de Bukele, consideradas como abusos de autoridad y contrarias a la Constitución, han sido denunciadas ante las instancias de control político. Según Rodríguez (2020), “la Sala de lo Constitucional, el Instituto de Acceso a la Información Pública y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos han resuelto a favor de los peticionarios. La captura de ciudadanos que incumplen la cuarentena sin una ley que la respalde, los reclamos de las personas a las que se les han realizado pruebas en los centros de contención y no se les informa sobre los resultados, la pasividad del Gobierno ante la solicitud de los salvadoreños que desean regresar al país y la poca transparencia con la que se están administrando los fondos de emergencia son algunos de los efectos colaterales de la pandemia”. En Guatemala, la Corte de Constitucionalidad ha recibido trece amparos de distribuidoras y generadoras de energía eléctrica en contra del decreto 15-2020, decreto que el Congreso, con el rechazo al veto presidencial, obliga al presidente Alejandro Giammattei a sancionar y publicar. Hasta el momento la Corte de Constitucionalidad no ha resuelto (Hernández, 2020).

Europa, África y Asia y otros se habían cancelado sin saber cuándo se celebrarían<sup>37</sup>. En América Latina unos quince países han tenido que revisar su calendario electoral, ya sea para mantener, reprogramar o suspender las elecciones. Ocho países reprogramaron la fecha (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, República Dominicana, México, Uruguay) y en el caso de Paraguay se suspendieron las elecciones sin indicar, por el momento, cuáles son las nuevas fechas. Al respecto, ver Tabla 3.

Esto implica que los tiempos, los calendarios y los procesos cambiaron, afectando el principio de certeza que todo proceso electoral debe garantizar. De ahí la necesidad de que cualquier decisión de cambio en las elecciones sea resultado del consenso entre las diversas fuerzas políticas y sea comunicada de manera transparente a los actores involucrados (Marván, 2020). Estos procesos han ocurrido, además, en un marco de fuerte incertidumbre (Tulio, 2020), lo que da cuenta de que cualquier decisión debe estar acompañada del apoyo de todas las fuerzas políticas, de gobiernos y de oposiciones, de autoridades y de ciudadanía (International IDEA, 2020).

La reprogramación de las elecciones supuso cambios en diversas direcciones: en la manera de hacer campaña electoral y en los procesos de selección de candidaturas, poniendo a prueba la capacidad de adaptación de los partidos y las oportunidades de innovación tecnológica para tomar las decisiones que las organizaciones podían adoptar<sup>38</sup>. También supuso adaptaciones logísticas para el voto de la ciudadanía desde el extranjero, atendiendo las políticas de confinamiento y distancia social de los países en los que esta reside, como tuvo que hacer República Dominicana con sus connacionales en Estados Unidos. Otras variables han consistido en dotar de mayores costos a campañas de publicidad y difusión para movilizar el voto hacia una nueva cita electoral, así como cambios respecto a las dinámicas de la observación electoral y el uso de programas estatales con fines publicitarios, orientados a beneficiar al gobernante de turno en nombre de la contingencia.

En un informe realizado por *Campaigns & Elections* (2020), se identificaron al menos seis dimensiones en las que la pandemia del COVID-19 ha tenido impacto en

37 En International IDEA. (2020). *Análisis del 20 de febrero al 10 de junio de 2020*. <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>; International IDEA. (2020, 18 de junio). *Elecciones y COVID-19 lecciones de América Latina*. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-y-covid-19-lecciones-de-am%C3%A9rica-latina>

38 Por ejemplo, en El Salvador, el partido ARENA incorporó de manera novedosa la realización de elecciones primarias virtuales para seleccionar a sus candidaturas. También hay casos de partidos en Colombia que buscaron incluir nuevas tecnologías para seleccionar candidaturas y resolver varios de los procesos internos. U otros, como el caso de MORENA, que buscó aprovechar la etapa de pandemia para no resolver la selección de autoridades que enfrenta a los diversos grupos del partido.

las campañas electorales, en particular, en aquellas actividades de contacto masivo (persona a persona): prospección y campo, recaudación de fondos, correo directo, publicidad digital, publicidad en televisión y los impactos en las empresas consultoras. Los cambios han ido de la mano de una mayor digitalización de la política, así como de la suspensión de actos masivos (mítines) y de las campañas puerta a puerta, para ir hacia el uso intensivo de las redes sociales y los medios de comunicación de masas. Es más, muchos partidos latinoamericanos están pensando en emular a sus pares de Estados Unidos en la realización de mítines virtuales, en la recaudación de fondos por *Zoom*, en el envío de propaganda postal y correo directo, en el uso de mensajes por *WhatsApp* para invitar a encuentros virtuales, difundir ideas y compartir mensajes negativos, y campañas de relatos e historias en *YouTube*. Todo ello dado que ahora el electorado está cautivo en casa y ha aumentado el consumo de medios digitales. También se incluye el uso de llamadas telefónicas como mecanismo de movilización del voto<sup>39</sup>.

Estas nuevas condiciones han generado, o podrían llegar a provocar, una mayor personalización de la política, así como mayores niveles de clientelismo y beneficios al partido en el gobierno, el cual puede verse compensado por el electorado al estar tomando decisiones de política pública, al mismo tiempo que desventajas para los partidos de oposición respecto a las respuestas a la pandemia que no pueden, o no tienen cómo dar. También la pandemia podría ser una oportunidad para que los partidos políticos incrementen y movilicen a sus simpatizantes para campañas *on line*. Con más voluntarios y simpatizantes en casa, que siguen las pautas de distanciamiento social, existe, a su vez, una mayor oportunidad para que las campañas recluten simpatizantes y voluntarios para la tarea electoral (*Campaign & Elections*, 2020).

---

39 Por ejemplo, Bernie Sanders organizó su primer mitin virtual el 15 de marzo de 2020, después de cancelar varios presenciales. Para la semana siguiente, la campaña de Trump había cancelado toda la recaudación de fondos en persona para el futuro previsible, y Biden estaba tropezando con sus primeras incursiones en campañas digitales, organizando una recaudación de fondos por medio de *Zoom* el 20 de marzo (*Campaign & Elections*, 2020).

**Tabla 3**  
**Calendario de las elecciones en los países de América Latina 2020-2021**

País	Elección ordinaria programada para 2020/2021		Tipo de Elección	Las elecciones se:	Fecha original	Nueva fecha
	Sí	No		Mantienen - Suspenden - Reprograman		
Argentina	Sí, 2021		Legislativas	Mantienen	24 de octubre de 2021	
Bolivia	Sí, 2020		Presidencial y legislativas	Reprograman	3 de mayo de 2020 (1. <sup>a</sup> vuelta)	6 de septiembre de 2020 (1. <sup>a</sup> vuelta)
					14 de junio de 2020 (2. <sup>a</sup> vuelta)	18 de octubre de 2020 (2. <sup>a</sup> vuelta)
Brasil	Sí, 2020		Municipales	Reprograman	4 de octubre de 2020 (1. <sup>a</sup> vuelta)	15 de noviembre de 2020 (1. <sup>a</sup> vuelta)
					25 de octubre de 2020 (2. <sup>a</sup> vuelta)	29 de noviembre de 2020 (2. <sup>a</sup> vuelta)
Chile	Sí, 2020		Plebiscito constituyente	Reprograman	26 de abril de 2020	25 de octubre de 2020
	Sí, 2020		Elecciones de alcaldes, concejales y gobernadores regionales	Reprograman	25 de octubre de 2020	11 de abril de 2021
					22 de noviembre de 2020	02 de mayo de 2021 (2. <sup>a</sup> vuelta de gobernadores)
	Sí, 2021		Presidencial	Mantienen	21 de noviembre de 2021 (1. <sup>a</sup> vuelta)	
19 de diciembre de 2021 (2. <sup>a</sup> vuelta)						
Colombia	Sí, 2020		Elecciones de las Juntas de Acción Comunal	Reprograman	29 de marzo de 2020	23 de agosto de 2020
Costa Rica		No				
Ecuador	Sí, 2021		Presidencial	Mantienen	7 de febrero de 2021 (1. <sup>a</sup> vuelta)	
					11 de abril de 2021 (2. <sup>a</sup> vuelta)	
El Salvador	Sí, 2021		Legislativas y municipales	Mantienen	28 de febrero de 2021	
Guatemala		No				

Haití		No				
Honduras	Sí, 2021		Presidencial	Mantienen	14 de marzo de 2021	
México	Sí, 2020		Elecciones estatales y locales en Coahuila e Hidalgo	Reprograman	7 de junio de 2020	18 de octubre de 2020
	Sí, 2021		Legislativas	Mantienen	6 de junio de 2021	
Nicaragua	Sí, 2021		Presidencial	Mantienen	7 de noviembre de 2021	
Panamá		No				
Paraguay	Sí, 2020		Municipales	Suspenden	8 de noviembre de 2020	No se puede identificar (Solo se menciona que "se postergarán por hasta un año")
Perú	Sí, 2021		Presidencial y legislativas	Mantienen	11 de abril de 2021	
República Dominicana	Sí, 2020		Presidencial y legislativas	Reprograman	17 de mayo de 2020	5 de julio de 2020
Uruguay	Sí, 2020		Departamentales y municipales	Reprograman	10 de mayo de 2020	27 de septiembre de 2020
Venezuela	Sí, 2020		Legislativas	Mantienen	6 de diciembre de 2020	

**Fuente:** elaboración propia a partir de datos oficiales de cada sistema electoral.

Las elecciones en época de pandemia han supuesto desafíos a las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, las que han debido atender los cambios organizativos que les impuso esta nueva realidad. Esos retos tienen que ver con las acciones concretas para resolver la tensión existente entre diversos derechos políticos y sanitarios pero, también, con la generación de confianza entre la ciudadanía y los actores políticos respecto a cómo las autoridades y las clases políticas resuelven esos desafíos. Diversas organizaciones internacionales, como IIDH-CAPEL, la Organización de Estados Americanos e IDEA Internacional, han elaborado manuales de apoyo relacionados con consideraciones logísticas, políticas y económicas que deben tenerse en cuenta para organizar elecciones con integridad electoral, en el marco de emergencias sanitarias. En ese sentido, el IIDH ha dado recomendaciones específicas para la adaptación de las autoridades, las candidaturas y los partidos respecto al nuevo contexto de hacer elecciones en medio de una pandemia. Experiencias en Asia (Corea del Sur), Europa

(Francia) y América Latina (República Dominicana) dieron pistas acerca de algunas consideraciones que se deben seguir para asegurar el derecho a la salud y el derecho a votar y poder celebrar elecciones que permitan garantizar la vigencia democrática<sup>40</sup>.

Otra dimensión importante se relaciona con el derecho de las personas votantes que están enfermas y que no pueden acceder a votar el día de la elección o, en caso de asistir con algunos síntomas, el modo de garantizar que puedan votar sin exponer a otros grupos al contagio. Este desafío deberá atenderse porque, desde ninguna circunstancia, el Estado puede prohibir a una persona ejercer su derecho a la participación política. Si bien cualquier intento de un gobierno de extender su propio mandato debe ser evitado, el aprendizaje frente a la crisis sanitaria da cuenta de la necesidad de repensar cómo hacer elecciones que cumplan con estándares de seguridad, pero que al mismo tiempo puedan emplear vías remotas o cualquier otra innovación que garantice la expresión democrática de la ciudadanía.

Además, aunque “no se trata de poner los derechos al servicio de la tecnología”, como bien señaló el Magistrado Wilfredo Penco, Ministro Vicepresidente de la Corte Electoral de Uruguay, en una mesa redonda en mayo de 2020<sup>41</sup>, la nueva realidad desafía la gobernanza electoral, la integridad de los procedimientos, el modo de los partidos de trabajar y organizarse y la manera en la que el Estado facilita el ejercicio de los derechos a la ciudadanía<sup>42</sup>. Y esa nueva realidad es también un laboratorio que servirá para poner a prueba nuevas formas de hacer política y de organizar elecciones que, sin afectar la confianza ciudadana, faciliten el ejercicio de derechos políticos y el trabajo de las autoridades electorales. Aún es muy pronto para saber cuáles serán esas alternativas y si estas trascenderán la coyuntura actual. No está claro, por ejemplo, si las modalidades de voto electrónico hoy disponibles se convertirán en opciones viables para limitar el contacto entre personas y preservar la certeza que debe caracterizar a todo proceso electoral efectuado en democracia. También es pronto para evaluar el impacto que esas nuevas formas de hacer política tendrán en la relación elector-representante, y

---

40 Las recomendaciones van desde cómo realizar las campañas electorales (en las que se sugiere privilegiar opciones de comunicación política digital); los materiales que deben incorporarse al kit electoral como parte de las medidas sanitarias el día de las elecciones (alcohol en gel, guantes, mascarillas, desinfectante en aerosol y protocolo sanitario); el acondicionamiento de los centros de votación y la movilidad dentro de él; las medidas de actualización de las personas funcionarias electorales; el modo de realizar el escrutinio y la transmisión de los resultados, y las reglas de actuación para los partidos políticos, entre otros (IIDH-CAPEL, 2020).

41 Declaraciones tomadas del conversatorio n.º 3: “Elecciones 2020 en camino: la experiencia latinoamericana”, realizado el jueves 28 de mayo de 2020 y organizado por el Instituto Electoral de la Ciencia de México.

42 En relación con las implicaciones de la organización de las elecciones en América Latina, véanse los cinco fascículos publicados por IIDH-CAPEL, disponibles en: <https://www.iidh.ed.cr/>

si estas contribuirán a achicar las distancias existentes en términos de la representación política. Con todo, resulta claro que la pandemia no solo trajo consigo retos mayúsculos para partidos y autoridades electorales, sino que planteó un escenario fértil para la creatividad democrática.

---

## V. Conclusiones

En varios trabajos de política comparada, realizados en los últimos meses, se han identificado variables institucionales, actitudinales y políticas como factores que explican las respuestas exitosas a la pandemia en diversas regiones del mundo. Como señaló Fukuyama (2020), “la pandemia ha sido una prueba de estrés político global”<sup>43</sup>. La crisis ha evidenciado la capacidad de algunos gobiernos latinoamericanos para proporcionar soluciones, aprovechando los recursos disponibles en el proceso y generando dinámicas de solidaridad y confianza colectiva<sup>44</sup>. En ese sentido, este mismo autor ha señalado que si bien una crisis sanitaria como la que ha vivido el mundo puede ocasionar efectos negativos, la pandemia también puede producir resultados positivos.

Una primera idea en esta línea puede ser que la ciudadanía tienda a recompensar a los políticos y gobiernos que lo hacen bien y penalizar a los que lo hacen mal<sup>45</sup>, y también que las instituciones, desafiadas por las circunstancias, sean capaces de adaptarse e innovar en sus procedimientos, para poder dar respuesta a las necesidades de la gente. Si bien no todas las decisiones tomadas en estos meses han supuesto alteraciones constitucionales o violaciones de derechos humanos al margen de la ley, una evaluación en profundidad de las respuestas gubernamentales da cuenta de las diferencias existentes en la gestión de la crisis sanitaria y de las medidas económicas asumidas por los gobiernos latinoamericanos.

La investigación pone de manifiesto diferencias entre los países de la región en relación con la intensidad de las políticas de confinamiento y de las medidas sanitarias y de apoyo económico. Más allá de las diferencias de forma y contenido jurídico, en función de las

---

43 “Los países con gobiernos capaces y legítimos se enfrentarán relativamente bien y pueden adoptar reformas que los hagan aún más fuertes y resistentes, facilitando así su rendimiento superior futuro. Los países con capacidad estatal débil o liderazgo deficiente estarán en problemas, estancados, sino empobrecidos e inestables” (Fukuyama, 2020).

44 Por ejemplo, Fukuyama se refiere a que una persistente sensación de “solo juntos” en los gobiernos del mundo podría impulsar la solidaridad social y el desarrollo de protecciones sociales más generosas en el futuro.

45 El presidente brasileño Jair Bolsonaro, que ha vaciado constantemente las instituciones democráticas de su país en los últimos años, trató de abrirse camino a través de la crisis y ahora se tambalea y preside un desastre para la salud (Fukuyama, 2020).

disposiciones legales de cada contexto, el resultado de la adopción de las medidas legales fue limitar el acceso o ejercicio de derechos liberales fundamentales como la libertad de expresión, la libertad de circulación, de reunión; asimismo, la suspensión temporal de las elecciones y los derechos de participación política. Estos límites y restricciones a los derechos constitucionales básicos se justificaron en la excepcionalidad de la crisis y, en la mayoría de los casos, no supusieron cuestionamientos directos, colectivos o masivos de la ciudadanía (por ejemplo, en las calles) o de los partidos de la oposición. La gente cedió derechos creyendo que sus gobernantes tomarían las mejores decisiones posibles para atajar la emergencia sanitaria, en este contexto de incertidumbre y miedo colectivo.

La crisis sanitaria encontró a los países en diferentes situaciones estructurales de desigualdad, y esas debilidades previas han condicionado la efectividad de las respuestas gubernamentales. La crisis golpeó a las democracias cuando estas ya estaban golpeadas (Freidenberg, 2020). Los países pobres, con ciudades abarrotadas y sistemas de salud pública débiles, se verán fuertemente afectados e incapaces de enfrentar la pandemia. No solo resulta difícil el distanciamiento social, sino incluso la simple higiene, como lavarse las manos, es extremadamente difícil en países en los que la ciudadanía no tiene acceso regular al agua limpia. Estas condiciones se agravaron para las mujeres y las niñas quienes, de la noche a la mañana, se vieron confinadas en las casas y, además de las dobles jornadas, se encontraron encerradas con quienes -en muchos casos- son los principales ejecutores de violencia contra ellas. En algunas circunstancias, los gobiernos a menudo han empeorado las cosas en lugar de mejorarlas, incitando tensiones comunitarias, polarizando a la sociedad entre amigos-enemigos y socavando la cohesión social.

Las condiciones políticas también son una variable importante en el momento de enfrentar la crisis sanitaria. No es lo mismo gestionar la pandemia con un liderazgo presidencial que acepta las recomendaciones científicas y asume de manera responsable la coordinación política de las medidas, siguiendo las sugerencias de las personas especialistas, y que, además, muestra empatía con la situación de precariedad y temor en la que vive la ciudadanía; que gestionar la crisis con un liderazgo presidencial que niega la pandemia o que desoye las medidas impulsadas por el propio gobierno. En regímenes democráticos, los gobiernos encuentran mayores dificultades para instaurar políticas de manera unilateral, debido a la existencia de controles efectivos. En todo caso, los riesgos que se considera pueden presentarse para los regímenes de este tipo están más relacionados con la posibilidad de que las respuestas a la emergencia no sean oportunas o lo suficientemente eficaces, que con violaciones a derechos y concentración de poder.

¿En qué medida esta discusión contribuye a echar luz en el debate acerca de la salud de la democracia, que estaba presente cuando se desató la crisis sanitaria en el mundo? La evaluación realizada da cuenta de que muchos de los procesos que han sido considerados

como manifestaciones de su deterioro seguirán ahí, mientras que algunos de esos procesos continuarán alimentando al autoritarismo. Las democracias latinoamericanas enfrentan retos importantes para su supervivencia, sin dejar de hacer bien lo que ya saben hacer: elecciones competitivas, justas y plurales de manera ininterrumpida (Freidenberg & Saavedra, 2020a y 2020b). Esos retos están asociados con la capacidad de inclusión e igualdad de todos los que participan en ella; con la vigencia del Estado de derecho, las garantías individuales y el desarrollo de capacidades estatales (sistema de salud, seguridad pública, jubilatorios y de pensiones); con la posibilidad de canalizar el descontento social; con atender a un sector empresarial y financiero que ha sido impactado por la pandemia, y con el impulso de políticas públicas y reformas sociales que mejoren las condiciones de bienestar de la ciudadanía latinoamericana.

El hecho de que la ciudadanía acepte *dejar de hacer y de ser* en tiempos tan críticos nunca es bueno para las democracias y, por supuesto, no puede durar ni un minuto más de lo que fuera necesario -sea como sea que se establezca ese punto de inflexión- (Freidenberg, 2020). Si bien no todas las decisiones tomadas en estos meses han supuesto alteraciones constitucionales o violaciones de derechos humanos, al menos dan cuenta de las diferencias existentes en la gestión de la crisis sanitaria y, fundamentalmente, de las medidas económicas asumidas por los gobiernos en función de las capacidades estatales. Esas diferencias se relacionan con si se enfrenta (o no) una crisis económica en el momento de diseñar e implementar las políticas que atajan la pandemia, la situación previa de los sistemas sanitarios y el hecho de que grandes sectores de la ciudadanía se encuentren en situaciones de marginalidad, pobreza y sin un sustento económico formal diario.

Uno de los desafíos que algunas voces han advertido es el surgimiento de tendencias autoritarias a causa de la pandemia. Aunque esto bien podría ocurrir en teoría, parece más probable que esas pulsiones se vean reforzadas por las consecuencias políticas y sociales, antes que ser plenamente producto de ella. Una cuestión que resulta particularmente preocupante en este sentido es la exacerbación de la polarización política que se ha observado en los últimos meses, sobre todo en sociedades en las que esta había venido creciendo con anterioridad. La invisibilización de los matices y el reforzamiento de las diferencias entre grupos diversos, por parte de líderes políticos personalistas, no debería ser parte de la vida democrática. Y no lo es porque supone negar la diversidad de ideas, opiniones y preferencias sociales. Esto no niega la posibilidad de que, en caso de que la situación sanitaria se agrave, existan líderes que puedan tentarse a centralizar el poder, sobre todo en sistemas presidencialistas.

Todos estos desafíos deberán ser atendidos con urgencia, porque son deudas que las democracias tienen para alcanzar el bienestar de su población, más allá de la existencia

de la pandemia. Las sociedades seguramente no serán más igualitarias, sino que se incrementarán las brechas económicas, de desigualdades sociales, políticas y de género que enfrentan; los partidos políticos difícilmente recuperarán o serán capaces de generar nueva confianza política; la personificación del poder y el decisionismo probablemente seguirán dificultando la articulación de intereses y la representación política. Esos desafíos ayudan aún más a entender los límites de las propias democracias y, también, a repensar el tipo de políticas públicas que debe impulsarse. En este sentido, ya hay voces que están planteando un regreso a propuestas de políticas públicas más progresistas, en las que el Estado tenga un papel más concreto en la resolución de los problemas de la comunidad<sup>46</sup>.

La mejor respuesta a esta crisis mundial vendrá de la capacidad de las élites políticas para hacer frente a las causas del descontento y la desafección de la ciudadanía (Fukuyama, 2020), en medio de escenarios cambiantes, con cada vez mayor incertidumbre política y social. Los riesgos para las democracias, sobre todo para las más débiles, se incrementarán respecto a las posibilidades que tengan los gobiernos de innovar y de ser resilientes y empáticos para hacer frente a los retos sociales, económicos y políticos que esta crisis ha generado. Los desafíos son muchos y la respuesta a ellos debe generar mayores condiciones de bienestar para la ciudadanía. Esta crisis puede ser una oportunidad para cambiar lo que ya estaba mal. Las personas demócratas en Latinoamérica deben ocuparse entonces de proteger una democracia que se encuentra amenazada, y que es la única que garantiza la certeza de las reglas y la incertidumbre de los resultados.

## REFERENCIAS

Alegre, M., Alvarez R., Asar, M., Gargarella, R., Maisley, N., Montero, J., & Ronconi, L. (2020). *Cuidar la vida y la Constitución: La limitación de derechos durante la emergencia*. Programa de Estudios Institucionales, Universidad de Buenos Aires. [http://www.derecho.uba.ar/investigacion/pdf/2020\\_pandemia-y-constitucion-lunes-13-de-julio.pdf](http://www.derecho.uba.ar/investigacion/pdf/2020_pandemia-y-constitucion-lunes-13-de-julio.pdf)

46 Entre esas políticas progresistas se incluirían mayores impuestos a las grandes empresas; la regulación del teletrabajo con perspectiva social; la redistribución de ingresos para los sectores de menores recursos; el impulso e institucionalización de políticas de transversalización de género, políticas del cuidado, conciliación familiar y desgeneración de las instituciones; protección del medio ambiente con energías limpias y renovables; avances en derechos para las personas de las diversidades y de las comunidades subrepresentadas; atención específica al trabajo no remunerado, y desarrollo de inversión para ciudades transformadoras, inclusivas, de reconocimiento y verdes.

- Blofield, M., Filgueira, F. (2020). *COVID and Latin America: Social Impact, Policies and Fiscal Case for an Emergency Social Protection Floor*. CIPPEC.
- Bonilla, A. (2020, 03 de abril). La preguntas de la Corte Constitucional al gobierno sobre el polémico decreto para atender la COVID-19. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/las-preguntas-de-la-corte-constitucional-al-gobierno-sobre-el-polemico-decreto-444-de-2020-articulo-912735/>
- Campaign & Elections. (2020). *COVID-19 and the Political Campaign Industry. Navigating the 2020 Cycle*. Campaign & Elections.
- Casas, K. (2018, 28 de septiembre). La democracia en América Latina: mejor de lo que suena. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2018/09/28/espanol/opinion/opinion-democracia-america-latina.html>
- Capano G., Howlett, M., Jarvis, D., Ramesh, M., Goyal, N. (2020). Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses. *Policy and Society*, 39(3), 285-308. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1787628>
- Cheibub, J. A., Jean Hong, J. Y., Przeworski, A. (2020). *Rights and Deaths: Government Reactions to the Pandemic* [manuscrito no publicado].
- V-Dem. (2020). *Country–Year/Country–Date* (Dataset v10) [base de datos]. Varieties of Democracy Project. <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-10/>
- Dahl, R. (1971). *La poliarquía*. Tecnos.
- Diamond, L. (2020). Breaking Out of the Democratic Slump. *Journal of Democracy*, 31(1), 36-50.
- \_\_\_\_\_. (2014, 02 de mayo). Democracy’s Deepening Recession. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/05/the-deepening-recession-of-democracy/361591/>
- \_\_\_\_\_. (2008). The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State. *Foreign Affairs*, 87(2), 36-48.
- Diamond, L., Plattner, M. F. (eds.). (2015). *Democracy in decline?* Johns Hopkins University Press.
- Confidencial. (2020, 2 de julio). Pandemia reduce aún más las libertades en Nicaragua, denuncia Michelle Bachelet. *Confidencial*. <https://confidencial.com.ni/pandemia-reduce-aun-mas-las-libertades-en-nicaragua-denuncia-michelle-bachelet/>

- Freidenberg, F. (2020). La gestión política de la pandemia COVID-19: tensiones y oportunidades democráticas. En N. González, M. Marván & G. Salmorán (eds.), *Opiniones técnicas sobre problemas nacionales* (pp. 25-38). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Freidenberg, F., Saavedra, C. (2020a). La democracia en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 30(1), 1-41. [https://doi.org/10.35242/RDE\\_2020\\_30\\_1](https://doi.org/10.35242/RDE_2020_30_1)
- Freidenberg, F., Saavedra, C. (2020b, 8 de julio). La capacidad de resistencia de las democracias. *Diálogo Derechos Humanos*.  
<https://dialogoderechoshumanos.com/agenda-estado-de-derecho/la-capacidad-de-resistencia-de-las-democracias>
- Fuchs, M. C. (2020). *El coronavirus en América Latina. ¿Oportunidad o amenaza al Estado de Derecho?* [documento de trabajo]. Fundación Konrad Adenauer. [https://www.kas.de/documents/271408/4627511/2020\\_Covid+Lateinamerika\\_esp+%28final%29.pdf/bb492cee-d5b9-1f10-73d8-92abffa0ef7d?version=1.0&t=1588863456407](https://www.kas.de/documents/271408/4627511/2020_Covid+Lateinamerika_esp+%28final%29.pdf/bb492cee-d5b9-1f10-73d8-92abffa0ef7d?version=1.0&t=1588863456407)
- Fukuyama, F. (2020). The Pandemic and Political Order. *Foreign Affairs*, 99(4), 26-32. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>
- González, N. & López, A. (eds.). (2020). *Emergencia sanitaria por COVID.19: Contratación pública*. UNAM.
- Hernández, M. (2020, 4 de mayo). Al menos 13 amparos se han presentado en la CC contra decreto que garantiza servicios básicos. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/al-menos-13-amparos-se-han-presentado-en-la-cc-contra-decreto-que-garantiza-servicios-basicos>
- IIDH-CAPEL. (2020). *Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria*. IIDH-CAPEL.
- International Republican Institute. (2020, 25 de junio). *COVID-19 Crisis Threatens Democracy, Leading World Figures Warn*. <https://www.iri.org/resource/covid-19-crisis-threatens-democracy-leading-world-figures-warn>
- Levitsky, S., Way, L. A. (2015). The Myth of Democratic Recession. *Journal of Democracy*, 26(1), 45-58. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-myth-of-democratic-recession>
- Marván, M. (2020). COVID-19: adaptación de los procesos electorales en el mundo. En N. González, M. Marván & G. Salmorán (eds.), *Opiniones técnicas sobre problemas nacionales* (pp. 39-47). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

- Mazucca, S. (2007). Reconceptualizing Democratization: Access to Power versus Exercise of Power. En G. L. Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods* (pp. 39-49). Oxford University Press.
- Munck, G. (2010). Los orígenes y la durabilidad de las democracias en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación. *Revista de Ciencia Política*, 30(3), 573-597.
- O'Donnell, G. (2004). Democracy, Human Rights, Human Development. En G. O'Donnell, O. Iazzetta & J. Vargas (eds.), *The Quality of Democracy: Theory and Applications* (pp. 7-12). University of Notre Dame Press.
- Pozas-Loyo, A. (2020, 25 de junio). On the Possible Legal and Political Effects of the COVID-19 Pandemic in México. *Blog of the International Journal of Constitutional Law*. <http://www.iconnectblog.com/2020/06/on-the-possible-legal-and-political-effects-of-the-covid-19-pandemic-in-mexico>
- Przeworski, A. (2019). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*. Siglo XXI Editores.
- Rodríguez, L. M. (2020, 13 de abril). La COVID-19 contagia al Estado de Derecho salvadoreño. *Agenda Pública*. <http://agendapublica.elpais.com/la-covid-19-contagia-al-estado-de-derecho-salvadoreno/>
- Saavedra, C. (2020). Lluve sobre mojado. Una primera reflexión sobre la relación régimen político-COVID-19. En N. González, M. Marván & G. Salmorán (eds.), *Opiniones técnicas sobre problemas nacionales* (pp. 13-23). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Saba, R. (2020, 18 de junio). *Pandemia y desigualdad estructural*. [video]. YouTube. [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=16&v=eMSSN0tk3CU&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?time_continue=16&v=eMSSN0tk3CU&feature=emb_logo)
- Schedler, A. (2013). *The politics of uncertainty: Sustaining and subverting electoral authoritarianism*. Oxford University Press.
- Tilly, Ch. (2003). Inequality, Democratization, and De-Democratization. *Sociological Theory*, 21(1), 37-43.
- Tchintian, C., Abdala, B., Seira, I. (2020, abril). *Legislando desde casa: la experiencia de los congresos en el contexto actual y su aplicación para Argentina*. CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/03/Tchintian-Abdala-y-Seira-abril-2020.-Legislando-desde-casa-3.pdf>

Tulio, A. (2020). *Lecciones aprendidas en materia de organización de elecciones en contexto de pandemia y post-pandemia*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Vargas, J. (2019, 6 de diciembre). *Democratización y des-democratización: estados, ciudadanías y las nuevas tecnologías del poder* [sesión de conferencia]. Universidad Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico (EAFIT), Medellín, Colombia. <https://estadonacion.or.cr/democratizacion-y-des-democratizacion-estados-ciudadanias-y-las-nuevas-tecnologias-del-poder/>

## Anexo I

### Indicadores que forman parte del Índice de políticas de confinamiento y medidas sanitarias

Identificador	Nombre	Descripción	Medida	Código
<b>Indicadores de políticas de confinamiento</b>				
C1	C1 Cierre de escuelas	Registro sobre cierre de escuelas y universidades	Escala ordinal	0 - Sin medidas 1 - Cierre recomendado 2 - Cierre obligatorio en algunos niveles (por ejemplo, solo escuela secundaria o solo escuelas públicas) 3 -Cierre obligatorio en todos los niveles En blanco: sin datos
	C1 Señal		Señal binaria de alcance geográfico	0 -Dirigido 1. General En blanco: sin datos
C2	C2 Cierre del lugar de trabajo	Registro de cierres de lugares de trabajo	Escala ordinal	0 - Sin medidas 1 - Recomendar cierre (o recomendar trabajar desde casa) 2 - Requieren cierre (o trabajo desde casa) para algunos sectores o categorías de trabajadores 3 - Requieren cierre (o trabajo desde casa) para lugares de trabajo casi esenciales (por ejemplo, supermercados, médicos) En blanco: sin datos
	C2 Señal		Señal binaria de alcance geográfico	0 - Dirigido 1 - General En blanco: sin datos
C3	C3 Cancelación de eventos públicos	Registro de cancelación de eventos públicos	Escala ordinal	0 - Sin medidas 1 - Cancelación recomendada 2 - Cancelación obligatoria En blanco: sin datos
	C3 Señal		Señal binaria de alcance geográfico	0 - Dirigido 1 - General En blanco: sin datos

C4	C4 Restricciones en reuniones	Registro de aplicación de límites a reuniones privadas	Escala ordinal	0 - Sin restricciones 1 - Límites a reuniones muy grandes (superiores a 1000 personas) 2 - Límites a reuniones de entre 101-1000 personas 3 - Límites a reuniones de entre 11-100 personas 4 - Límites a reuniones de 10 personas o menos En blanco: sin datos
	C4 Señal		Señal binaria de alcance geográfico	0 - Dirigido 1 - General En blanco: sin datos
C5	C5 Cerrar transporte público	Registro de cierres de transporte público	Escala ordinal	0 - Sin medidas 1 - Cierre recomendado (o reducción significativa de rutas o medios de transporte) 2 - Cierre obligatorio (prohibición a la mayoría de las personas) En blanco: sin datos
	C5 Señal		Señal binaria de alcance geográfico	0 - Dirigido 1 - General En blanco: sin datos
C6	C6 Requerimientos de quedarse en casa	Registro de requerimientos de quedarse en casa	Escala ordinal	0 - Sin medidas 1 - Recomendación de quedarse en casa 2 - Obligación de quedarse en casa con excepciones para ejercicio, compra de comestibles y viajes "esenciales" 3 - Obligación de quedarse en casa con excepciones mínimas (por ejemplo, se permite salir una vez por semana, o solo puede salir una persona a la vez, etc.) En blanco: sin datos
	C6 Señal		Señal binaria de alcance geográfico	0 - Dirigido 1 - General En blanco: sin datos
C7	C7 Restricciones en el movimiento interno	Registro de restricciones al movimiento interno entre ciudades / regiones	Escala ordinal	0 - Sin medidas 1 - Restricciones recomendadas 2 - Restricciones obligatorias a la movilidad interna entre ciudades y regiones En blanco: sin datos
	C7 Señal		Señal binaria de alcance geográfico	0 - Dirigido 1 - General En blanco: sin datos

C8	C8 Controles de viajes internacionales  Nota: esta es una política de registros para viajeros extranjeros, no ciudadanos.	Registro de restricciones a viajes internacionales	Escala ordinal	0 - Sin restricciones 1 - Escaneo a personas que llegan al país 2 - Cuarentena a personas que llegan al país desde algunas regiones o cualquier región 3 - Prohibición a llegada de personas de algunas regiones 4 - Prohibición de llegada a personas de todas las regiones o cierre total de fronteras En blanco: sin datos
<b>Indicadores de medidas sanitarias</b>				
H1	H1 Campañas de información pública	Registro de difusión de campañas de información pública	Escala ordinal	0 - Sin campañas de información pública relacionadas con COVID-19 1 - Funcionarios públicos instando a tomar precauciones en relación con COVID-19 2 - Campañas coordinadas de información pública (por ejemplo, en redes sociales o tradicionales) En blanco: sin datos
	H1 Señal	Indicador binario para el alcance geográfico	Señal binaria de alcance geográfico	0 - Dirigido 1 - General En blanco: sin datos
H2	H2 Política de pruebas	Registro de la política gubernamental respecto de quiénes tienen acceso a las pruebas  Nota: se registra las políticas referentes a la prueba de infección actual (prueba PCR) que no comprueba la inmunidad (prueba de anticuerpos)	Escala ordinal	0 - Sin política de pruebas 1 - Pruebas se aplican solo a quienes: (a) tienen síntomas y (b) cumplen con criterios específicos (por ejemplo, trabajadores clave, ingresados en el hospital, entraron en contacto con un caso conocido, regresaron del extranjero) 2 - Pruebas se aplican a cualquier persona que muestre síntomas de COVID-19 3 - Pruebas abiertas (por ejemplo, de "acceso directo", disponibles para personas asintomáticas) En blanco: sin datos

H3	H3 Rastreo de contactos	<p>Registro de política gubernamental de rastreo de contactos después de un diagnóstico positivo</p> <p>Nota: se busca ubicar políticas que identifiquen a todas las personas que potencialmente han estado expuestas al COVID-19</p>	Escala ordinal	<p>0 - Sin política de rastreo de contactos</p> <p>1 - Rastreo limitado solo a algunos casos</p> <p>2 - Rastreo integral a todos los casos identificados</p>
----	-------------------------	---	----------------	--

**Fuente:** Traducción propia del *Codebook for the Oxford Covid-19 Government Response Tracker*: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker/blob/master/documentation/codebook.md>

## Anexo II

### Índice de políticas de apoyo económico

	Nombre	Descripción	Medida	Código
E1	E1 Apoyo a hogares cuyos integrantes perdieron el empleo	Registro acerca de si el gobierno está proporcionando dinero en efectivo a las personas que pierden sus empleos o no pueden trabajar  Nota: solo incluye pagos a empresas si está explícitamente vinculado con la nómina / salarios	Escala ordinal	0 - Sin apoyo económico 1 - El gobierno está otorgando menos del 50% del salario perdido (o si es una suma fija, es menos del 50% del salario medio) 2 - El gobierno está otorgando el 50% o más del salario perdido (o si es una suma fija, es mayor al 50% del salario medio) En blanco: sin datos
	E1 Señal		Señal binaria de alcance geográfico	0 - Solo trabajadores del sector formal 1 - Transferencias también a trabajadores del sector informal En blanco: sin datos
E2	E2 Apoyo a hogares para el cumplimiento de obligaciones financieras	Registro acerca de si el gobierno está congelando las obligaciones financieras para los hogares (por ejemplo, suspender los reembolsos de préstamos, evitar que se detengan servicios como el agua o prohibir los desalojos)	Escala ordinal	0 - Sin alivio para deudas o contratos 1 - Apoyo limitado a tipos específicos de contrataciones 2 - Apoyo amplio al pago de deudas y contrataciones

**Fuente:** Traducción propia del *Codebook for the Oxford Covid-19 Government Response Tracker*: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker/blob/master/documentation/codebook.md>



# A MANERA DE CONCLUSIÓN: REPENSAR LA DEMOCRACIA EN TIEMPOS DE CRISIS

*Javier Cabreja<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

En los capítulos anteriores se presentaron los resultados de la investigación “La situación de la democracia en América Latina”, cuyo propósito fue realizar un análisis multidisciplinario del estado de la democracia contemporánea en la región, destacando su perspectiva para la próxima década. Los distintos enfoques abordados<sup>2</sup> permitieron tener un diagnóstico más integral de la realidad de la democracia en la actualidad. Esto no sólo asegura una mayor comprensión de la complejidad de los problemas actuales de la democracia, sino, además, ayuda a tomar conciencia del enorme reto que tienen las y los latinoamericanos en la mejora de la calidad de su sistema político.

En los distintos temas analizados en la investigación se hizo referencia al inicio de un proceso de democratización en América Latina<sup>3</sup>, que permitió avances en su régimen político. A partir de finales de la década del 70, las dictaduras militares dieron paso a una transición democrática centrada en la realización de elecciones libres y justas, lo que hizo posible el reconocimiento de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía.

---

1 Licenciado en Economía con estudios en Ciencia Política. Columnista del periódico El Caribe (2011-2020), analista programa El Día (2013-2020). Director Ejecutivo del movimiento cívico Participación Ciudadana (2000-2012). Consultor en temas de democracia y elecciones. Conferencista internacional, observador electoral en América Latina y el Caribe. Facilitador de diálogos políticos en Nicaragua, Honduras y el Salvador. Docente en distintas universidades de la República Dominicana. Autor de varias publicaciones sobre temas de democracia, elecciones y participación ciudadana.

2 La investigación integró ocho grandes áreas temáticas: Estado de derecho; derechos humanos; retrocesos democráticos; procesos electorales; seguridad y violencia; desarrollo económico y desigualdad social; tecnologías y redes sociales; retrocesos y cambios en la democracia en tiempos de crisis sanitaria.

3 Desde hace más de cuatro décadas.

Esto significó un importante paso para la instauración de la democracia representativa en la región. Por lo menos en términos procedimentales.

En la primera fase de este proceso de transición democrática se dieron cambios esenciales. El primero de ellos lo constituyó la realización de elecciones relativamente libres y justas que hicieron posible que las preferencias, a través del voto, se convirtieran en cargos públicos. En esta etapa (1978-1990), denominada tercera ola democratizadora (Huntington, 1994), “las elecciones no solo significaron el retorno a la vida democrática sino, al mismo tiempo, el fin de las dictaduras” (Zovatto, 2017, p.87). En la actualidad la democracia electoral es predominante en casi todos los países de la región.

América Latina ha consolidado esta dimensión electoral de su democracia<sup>4</sup>. Por lo general, se realizan elecciones en las que se reconoce la voluntad popular expresada en las urnas. Estas han hecho posible la alternabilidad en el poder. Quedó en el pasado la activa participación de los militares en la política, lo que ha normalizado el hecho de que el poder político es responsabilidad de las autoridades civiles.

Otro logro ha sido el reconocimiento cada vez mayor de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía. Se ha avanzado en la protección de derechos fundamentales como la libertad de expresión, de asociación y de tránsito, el derecho a elegir y ser elegido, el derecho a la participación en los asuntos públicos y el derecho a la no discriminación y la inclusión. Sin embargo, como se ha visto en los trabajos de las distintas personas investigadoras que participaron de este proyecto, todavía existen grandes déficits institucionales que impiden la consolidación del Estado social y democrático de derecho en la región o, lo que es peor, que pueden significar retrocesos en una democracia que ha costado décadas de esfuerzo poder construir.

En la actualidad se percibe un amplio descontento con la manera en que ha funcionado la democracia en esta parte del mundo, como lo establecen distintos estudios<sup>5</sup>. Esta situación se explica por la incapacidad del sistema político de atender las necesidades y expectativas de la ciudadanía. A lo largo de cuatro décadas ha sido imposible dar respuestas a situaciones como los altos niveles de pobreza y desigualdad, la inseguridad ciudadana, el débil Estado de derecho, la violación de derechos humanos y la corrupción.

---

4 Sin embargo, diversos autores, como es el caso de Pierre Rosanvalllon, reconocen que en la actualidad existe un declive del desempeño democrático de las elecciones (Rosanvalllon, 2017).

5 Según Barómetro de la Américas, en la última década el apoyo a la democracia en la región ha bajado en más de 10 puntos, al pasar de 68.4% en el 2010 a 57% en el 2018/19 (Zechmeister, 2019). Según el informe de Latinobarómetro, para el 28% de latinoamericanos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. Para el 15% un régimen no democrático puede ser preferible (Latinobarómetro, 2018).

La persistencia de estos problemas ha erosionado de manera profunda la confianza en el sistema político democrático, en sus instituciones y en los actores políticos. Existe una insatisfacción generalizada con los resultados de la democracia “en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Esto podría explicar el incremento de las movilizaciones sociales durante los últimos años. Durante el 2019, en varios países de la región se generaron violentas protestas antigubernamentales<sup>6</sup> que, en algunos casos, crearon serios problemas de gobernabilidad y, en otros, derivaron en la emergencia de gobiernos populistas (Cabreja Polanco, 2020).

En la actualidad, la desconfianza en la democracia se ha agravado como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por el Covid-19. Además de su impacto en la salud y la economía, la pandemia ha tenido implicaciones importantes en el sistema político. En la región se afectó el calendario electoral y se han realizado cambios metodológicos en la administración de las elecciones con el propósito de garantizar la bioseguridad del electorado.

En este capítulo, y teniendo en cuenta los principales hallazgos de las personas investigadoras que participaron de este proyecto, presentamos un resumen de los temas relevantes en el debate sobre la democracia. Empezamos por las luces y sombras que en la actualidad presenta este sistema político, para luego destacar las principales amenazas que se presentan hoy a la democracia y que podrían significar su declive. Por último, se destacan aquellos aspectos que es necesario abordar para el fortalecimiento y consolidación del sistema democrático.

---

## **1. Democracia latinoamericana: entre logros y grandes desafíos**

Una de las conclusiones de esta investigación es el reconocimiento de los avances que, en términos institucionales, político-electorales y de la garantía de derechos humanos fundamentales, ha tenido América Latina desde su transición democrática. La región vive el período más largo de régimen democrático de su historia (Romero Ballivián), con las excepciones de Cuba, Nicaragua y Venezuela. Sin embargo, el progreso democrático no ha sido homogéneo y tiene sus diferencias entre un país y otro.

En el capítulo introductorio, Romero Ballivián destaca el final de la violencia en la esfera pública como una de las mejoras a partir de la instauración del régimen democrático

---

6 Como los casos de Chile, Ecuador, Colombia y Bolivia.

latinoamericano. Esto se evidencia en el cese de las guerras civiles, la represión política y las guerrillas, para dar paso al uso de los medios pacíficos en la lucha por el poder político. Esto se ha logrado esencialmente a través de las elecciones libres, competitivas e imparciales, superando de esta manera la opacidad que caracterizaban los procesos en décadas pasadas o, sencillamente, su inexistencia. América Latina ocupa hoy un lugar privilegiado en el índice de integridad electoral (Romero Ballivián). Se reconoce que la alternancia en el poder se ha vuelto rutinaria en América Latina, otra buena noticia para la institucionalidad democrática en la región.

Esta visión coincide con José Thompson, quien destaca que el proceso de recuperación de la democracia se da a partir de la celebración regular de elecciones que se ajusten a las características exigidas para ser consideradas válidas. Para que esto fuera posible, el fortalecimiento de los órganos electorales ha jugado un papel de primera línea. En el proceso de democratización de la región, según Carrillo, los organismos electorales jugaron un rol fundamental. Por esta razón, estos autores llaman la atención sobre los riesgos de cooptación de los órganos electorales, lo que podría constituir una clara señal de tránsito al autoritarismo en los regímenes políticos latinoamericanos.

Por otro lado, en las décadas en que se ha vivido en democracia, se ampliaron y extendieron los derechos políticos, económicos y socioculturales de manera significativa, como en ningún otro momento en la historia de la región (Romero Ballivián). Varias de las personas autoras reconocen que la protección de los derechos humanos ha mejorado. Al mismo tiempo, en este período democrático ha sido evidente el sometimiento militar al poder civil.

El progreso en las elecciones no se limita a su administración, sino que incluye los cambios en materia del fortalecimiento de la justicia electoral y del reconocimiento de los derechos políticos de la ciudadanía. En materia de inclusión también se han dado pasos de avance. Así lo evidencian las medidas tomadas para facilitar el voto de las personas con discapacidad y adultas mayores. Se han tomado medidas para la incorporación del voto presidiario y el reconocimiento del derecho al voto de las fuerzas armadas (Carrillo). Estos avances no han estado exentos de dificultades que afectan el buen funcionamiento de la democracia, pues persisten los problemas relacionados con la participación y representación política de importantes grupos de la población, entre los que se destacan las mujeres, la comunidad LGTBIQ<sup>+</sup>, las personas jóvenes, los pueblos indígenas y la población afrodescendiente.

Para Carrillo, un tema relevante en materia electoral ha sido la expansión del campo regulatorio. En varios momentos de la historia política reciente la región ha experimentado distintos procesos de reformas. En algunos casos éstas han contribuido a mejorar el

funcionamiento de las elecciones, pero en otros no han contado con la voluntad política de los actores para su implementación.

Uno de los temas en los que permanecen los nudos problemáticos es el de la competencia electoral (Carrillo). No ha sido posible una efectiva regulación y control del financiamiento político, ni del acceso a los medios de comunicación, como una forma de generar equidad en la campaña. A esto se añade la penetración del crimen organizado y, en particular, del narcotráfico, en la campaña electoral.

Como han destacado diversos autores, la democracia no es sólo procedimental, pues tiene que ver con otros temas sustantivos que definen su calidad. Uno de ellos es el Estado de derecho. A pesar de que casi todas las constituciones latinoamericanas lo reconocen, todavía persiste el personalismo en la política. Así lo evidencia la irrupción de líderes políticos demagogos en los espacios de poder, que asumen prácticas contrarias a los procedimientos legales y constitucionales (Romero Ballivián).

En la región se mantiene un débil Estado de derecho. Este tema fue ampliamente analizado por Picado León en el primer capítulo de este texto. Para este autor, el Estado de derecho es una expresión del diseño formal del sistema político. En su análisis destaca que el Estado de derecho y la democracia mantienen vínculos indisolubles entre sí<sup>7</sup>. Este tiene que ver con la manera en que se ejerce el control y la fiscalización independiente de los poderes públicos; esto es fundamental para la salud de la democracia. Existe una relación estrecha entre Estado de derecho y derechos humanos.

La debilidad del Estado de derecho en América Latina ha sido confirmada por el Índice de Estado de Derecho publicado por el World Justice Project en 2020<sup>8</sup>. Teniendo en cuenta los resultados de este índice, en que de los 17 países latinoamericanos evaluados sólo tres<sup>9</sup> obtienen un puntaje superior al 0.6, Picado concluye que, en términos generales, la situación del Estado de derecho en Latinoamérica es decepcionante. Esta fragilidad en el sistema político está asociada a la persistencia de legados autoritarios. Históricamente se ha dificultado la instauración de instituciones democráticas, pues ni los actores políticos, ni las élites económicas y militares, se encuentran comprometidos con esa causa.

Por otra parte, entre los desafíos relacionados con el Estado de derecho se destaca la baja o nula participación ciudadana en los asuntos de carácter público. Para Picado,

---

7 Citando a Jürgen Habermas, argumenta que no hay Estado de derecho sin democracia, ni democracia sin Estado de derecho.

8 En el capítulo desarrollado por Picado se explica detalladamente este índice. Incluye a 128 países, evaluados a partir de ocho factores: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia penal.

9 Uruguay, Costa Rica y Chile

citando a O'Donnell y otros autores, existe una “ciudadanía de baja intensidad”, con poco peso real, derechos acotados y precarios mecanismos para hacerlos valer.

### **a. Derechos humanos, desigualdad e inclusión**

A pesar de la ampliación de los derechos, diversos grupos poblacionales en la región siguen padeciendo importantes niveles de exclusión. Según Romero Ballivián en muchas sociedades se acepta la restricción de derechos si se concentra en grupos específicos y minoritarios, en especial los de migrantes, pueblos originarios, población afrodescendiente, grupos LGTBI+, etc.

El de los derechos humanos es un tema de marcada importancia a la hora de determinar el funcionamiento de la democracia. Para José Thompson<sup>10</sup> existe una estrecha relación entre democracia y derechos humanos, una relación de doble vía. Por un lado, la legitimidad de los gobiernos democráticos viene dada por el respeto de los derechos<sup>11</sup> y, por otro, la democracia tiene como fundamento el ejercicio de derechos, como el de elegir y ser elegido.

Se reconoce ampliamente que los derechos políticos son derechos humanos. Sin embargo, según este autor, uno de estos derechos, el de ser elegido, no es realmente reconocido debido a las insuficiencias estructurales. Existen grupos sociales excluidos del ejercicio de este derecho; uno de ellos es el de las mujeres. A pesar de las cuotas o la paridad para la representación por género, la participación política de las mujeres sigue postergada. Si bien es cierto que “América Latina y el Caribe es la región que más ha avanzado en materia de igualdad política de género en las últimas décadas” (IDEA Internacional, 2019), todavía existen serias dificultades para su efectiva integración en la actividad política. Según indica, en el ejercicio de la política las mujeres siguen siendo excluidas, reducidas e, incluso, acosadas. La violencia política contra las mujeres ha crecido en la región en la medida que aumenta su voluntad y disposición de participar en la esfera pública.

Otro tipo de violación a los derechos políticos de la ciudadanía latinoamericana se da con los grupos étnicos, entre los que se encuentran los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. De esta manera se desconoce la diversidad étnica existente en esta

10 En el capítulo 2 de esta publicación José Thompson aborda detalladamente el tema de la vigencia de la democracia y los derechos humanos en la región.

11 La definición clásica de democracia así lo establece.

parte del mundo. Si bien algunos países han avanzado en buenas prácticas de inclusión de estos grupos<sup>12</sup>, para otros sigue siendo una tarea pendiente.

A los derechos políticos se suman otros tipos de derechos conexos que garantizan el ejercicio pleno de los primeros (Thompson). En ese sentido, se habla de la libertad de expresión, de asociación y del libre acceso a la información pública. En la actualidad, el reconocimiento de estos derechos es precario. Thompson destaca que la libertad de expresión está siendo seriamente amenazada en muchos países de la región. Respecto a la libertad de asociación, son de gran preocupación las prácticas de los gobiernos, cada vez más generalizadas, que buscan criminalizar la protesta social.

En materia de derechos humanos, un tema al que hay que prestar atención es el de la discriminación y el odio hacia aquellas personas que se perciben como diferentes, distintas a lo que se ha definido como “normal”. La discriminación y exclusión de migrantes, grupos LGTBI+, mujeres, poblaciones originarias y grupos afrodescendientes está cada vez más extendida. Se usan las redes sociales y otros medios para promover mensajes de odio contra estos grupos.

En América Latina hay insuficiencias en el reconocimiento y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (Thompson). Las políticas públicas definidas por los gobiernos continúan con un diseño de carácter asistencialista y clientelar; se implementan con presupuestos insuficientes y sus resultados son opacos. En materia de derechos económicos y sociales, la democracia latinoamericana presenta un importante déficit debido al incumplimiento de las expectativas ciudadanas.

Se ha acumulado una gran insatisfacción con los gobiernos por su incapacidad para dar respuestas a problemas como el de la pobreza y la desigualdad social. Esto se agrava por la inestabilidad económica que ha caracterizado a la región a lo largo de estas décadas en que se ha vivido en democracia. Por un lado, se ha apostado por un modelo de desarrollo que no ha permitido periodos estables de crecimiento económico y, por otro lado, la estructura fiscal ha impedido una distribución más equitativa de las riquezas. Lamentablemente, según palabras de Romero Ballivián, el debate fiscal está bloqueado en muchos países. Las élites, grandes compañías y poderes fácticos lo restringen al mínimo, en especial cuando se trata de discutir reformas de índole progresivo.

Se ha debatido mucho en la región sobre el tamaño de la desigualdad en América Latina y la fractura que ésta significa para los derechos humanos y la democracia. En esta investigación, Ordoñez y Olivares plantean la gravedad de la situación, y destacan que América Latina es la región más desigual. Ocho países latinoamericanos se encuentran

---

12 Como los casos de Bolivia, Ecuador y México.

entre los más desiguales del planeta<sup>13</sup>. Citando el informe de OXFAM de enero 2020, estos autores hacen referencia a que, en América Latina, un 20% de la población concentra el 83% de la riqueza. La situación descrita se ha deteriorado por la crisis sanitaria producida por el COVID-19. Así, para junio 2020 la región había producido al menos 28.7 millones de nuevos pobres.

En la última década, en América Latina se redujo pobreza sin hacer frente al problema de la desigualdad. Tanto la pobreza como la desigualdad generaron problemas que afectaron la democracia. Sin embargo, para Ordoñez y Olivares la desigualdad activa mucho más rápidamente la violencia social. Para estos autores la desigualdad es una agresión importante contra la democracia y los derechos humanos.

Las hipótesis sobre los efectos de la desigualdad en la democracia planteadas por Ordoñez y Olivares cobran cada vez más fuerza. Según estos autores, la desigualdad erosiona, debilita o impide las políticas públicas universales que hacen posible los derechos humanos en salud pública, educación, vivienda y acceso al trabajo. Al mismo tiempo, esta situación debilita las clases medias y genera una sociedad de estamentos cerrados. Por último, la desigualdad genera malestar y frustración, lo cual rompe el pacto democrático.

---

## **b. Democracia: otros retos actuales**

Otros desafíos que tiene la democracia en la región son la corrupción y la impunidad. Distintos indicadores internacionales, como el Índice de Percepción de la Corrupción (2021) de la organización mundial Transparencia Internacional, indican la gravedad de la situación en América Latina. En sociedades donde predomina la corrupción y la falta de transparencia, la inversión, tanto interna como externa, se ve seriamente limitada, el desarrollo social se paraliza y el sistema democrático pierde legitimidad. Diversos estudios han demostrado que altos niveles de corrupción limitan la inversión, fomentan la pobreza y conducen a gobiernos ineficaces (Rose-Ackerman, 2001).

Sin transparencia y una lucha efectiva contra la corrupción y la impunidad, la democracia se ve amenazada. Este flagelo genera desencanto y frustración con el sistema político, lo que abre la posibilidad de que emerjan proyectos políticos autoritarios caracterizados por

---

13 Los países que están en esta lista son Haití, Honduras, Colombia, Brasil, Panamá, Chile, Costa Rica y México.

la demagogia y el populismo<sup>14</sup>. La corrupción impide que los gobiernos den respuestas a los problemas más sentidos por la población. Si a los Estados que tienen ya una baja presión tributaria y una alta deuda pública, se les suma el desvío de una proporción importante de su presupuesto a causa de la corrupción, se dispondrá de menos recursos para la implementación de políticas sociales que reduzcan la pobreza y la desigualdad. Cuando existe corrupción en la administración, se debilitan las instituciones llamadas a garantizar una mayor seguridad pública.

La impunidad ha supuesto un incentivo para la delincuencia y el crimen organizado en la región. Este ha sido un problema en constante crecimiento y ante el cual no ha sido posible encontrar respuestas efectivas. La democracia en la región está siendo impactada por temas como el crimen organizado, especialmente el narcotráfico. Quienes promueven este tipo de ilícito tienen cada vez más influencia tanto en los Estados como en los procesos electorales.

La inseguridad ciudadana y la criminalidad parecen ganar la partida a los Estados latinoamericanos. Para Eduardo Núñez<sup>15</sup> el crimen organizado se ha expandido con efectos perversos para la salud de la democracia. Esta actividad tiene influencia creciente en el control del territorio y capacidad de ejercicio efectivo de violencia criminal por las redes y estructura del crimen organizado.

En los últimos años el crimen organizado y el narcotráfico han penetrado la política y las instituciones de la democracia a través del financiamiento de campañas y de la participación directa de actores vinculados a este tipo de práctica criminal. Según lo planteado por el autor<sup>16</sup>, existe insuficiencia del aparato institucional del Estado para afrontar los fenómenos de criminalidad compleja. De acuerdo a este autor, el Estado tiene poca capacidad de control territorial, de prestación de servicios públicos y de gestión estratégica de política públicas para la movilidad social. En América Latina existen instituciones y cuerpos de seguridad con capacidades insuficientes: instituciones débiles, procesos de reformas inacabados y penetración de crimen en las instituciones.

Para Núñez, ante una mayor criminalidad, se afianza la tendencia al uso de enfoques centrados en control y represión del delito (mano dura), que tienen efectos coyunturales,

---

14 Tal es el caso de Brasil, con la llegada al poder de Jai Bolsonaro a principios del 2019. En Guatemala, después de serios escándalos de corrupción que implicaron la caída del expresidente Otto Pérez Molina, llegó al poder el actor Jimmy Morales, cuyo gobierno generó una gran frustración en la población guatemalteca.

15 En su conferencia “Seguridad y violencia”, presentada en el XIX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL), dedicado al tema “Avances y retrocesos de la democracia en América Latina”. Este curso fue realizado del 28 de septiembre al 30 de octubre del 2020.

16 Ibidem.

son efectivos en el corto plazo, pero no sostenibles en el tiempo<sup>17</sup>. Esta perspectiva entra en tensión con los enfoques de derechos humanos o el debido proceso y con la democracia misma. Esto explica la tendencia a la remilitarización de la seguridad ciudadana y el énfasis en el control y la represión; no necesariamente supone actuar sobre los factores que determinan la violencia delictiva, va sobre los efectos. Estos enfoques son de perfil claramente populista, según lo analizado por Eduardo Núñez.

En otro orden, a la democracia contemporánea se le presenta el dilema de la tecnología de la información y comunicación y las redes sociales. Según Romero Ballivián, las y los ciudadanos han aprendido a usar las redes sociales y las han convertido en instrumentos de politización, movilización, denuncia y articulación de causas de interés colectivo. Para los gobiernos y la clase política también hay un aprendizaje, pues permiten un mayor seguimiento y control de la ciudadanía. El uso cada vez más generalizado de la tecnología y las redes sociales representa un gran desafío para la democracia contemporánea.

Al analizar el impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la democracia, Gustavo Berganza hizo una comparación entre el uso de las redes sociales y los medios convencionales de comunicación. Indicó que los medios tradicionales han sido históricamente excluyentes y limitan los temas que le interesan a la ciudadanía. Para este autor, los problemas que se generan con el uso de estos medios están asociados al derecho de acceso limitado (*gatekeeping*) y a la visión particularizada de los temas en función de determinados intereses (*framing*).

Con el internet y las redes sociales se logra una mayor posibilidad de acceso y se democratiza el discurso público (Berganza). Pero en América Latina se presentan dificultades con el uso de esta herramienta, una de ella asociada a la accesibilidad. El uso de internet no es universal en la región. Según datos proporcionados por Berganza hay países con limitado acceso a internet, como El Salvador (33.8%), Haití (32.5%), Honduras (31.7%) y Nicaragua (27.9%)<sup>18</sup>. Las conexiones fijas de banda ancha a internet en la región son aún más limitadas.

Para Berganza, las nuevas tecnologías han tenido un gran impacto en las instituciones y actores de la democracia (Estado, partidos políticos, y ciudadanía). Esto ha repercutido en el sistema político. En la esfera pública las redes sociales han ido desplazando a los medios tradicionales. Esto hace que haya más libertad para la discusión y mayor acceso al diálogo y a la comunicación política, incluyendo a actores anónimos. La gente que más usa las redes sociales es la que se siente menos satisfecha con la democracia.

---

17 Ibidem.

18 Según datos de la Internacional Telecommunication/ICT Indicators database (junio de 2019).

Según Berganza, las redes sociales han profundizado el personalismo como forma de hacer política. Los partidos van perdiendo significación, pues no se necesita su intermediación, o la de las instituciones, para hacer política y plantear públicamente las demandas que tienen determinados grupos. Las redes sociales han servido para despolitizar a la población, indica este autor. Los actores con mayor influencia no son necesariamente políticos, sino personas vinculadas al mundo del espectáculo.

Se debe reconocer que el uso de la tecnología y las redes sociales representa algunas ventajas para el quehacer político, entre ellas, la apertura de nuevos espacios de participación; la posibilidad de establecer redes de solidaridad; la apertura de oportunidades para resistencia a abusos y denuncias; los bajos costos para la movilización y difusión de información (Berganza). En los procesos electorales la tecnología facilita el acceso a la información de resultados electorales, baja los costos de campaña, permite una más efectiva fiscalización de la ciudadanía. Las tecnologías de la información y comunicación vinieron a cambiar la forma de hacer política y el desempeño de las instituciones. Sin embargo, las redes sociales también suponen amenazas para la política y la calidad de la democracia. Éstas permiten que los Estados puedan contar con una mayor capacidad de control de la ciudadanía. Otras desventajas están asociadas a temas como el anonimato, la difusión de noticias falsas y campañas sucias en los procesos electorales, la promoción de mensajes de odio, el aumento de la polarización y la disminución de la calidad de la información.

La democracia en América Latina está obligada a enfrentar los grandes desafíos que se le presentan hoy. Desde hace algún tiempo, algunos analistas han planteado su preocupación por los retrocesos que experimenta la democracia en América Latina, lo que puede dar lugar a la emergencia de proyectos políticos autoritarios.

---

## **2. Retroceso democrático: una amenaza latente**

Para Romero Ballivián, desde principios del siglo XXI el mundo, y particularmente Latinoamérica, se encuentra viviendo una situación de estancamiento, cuando no de retroceso democrático. Según distintos indicadores sobre democracia, como V-Dem, Freedom House o el índice de la revista Economist, las democracias permanecen, pero su calidad se deteriora. Los índices del estado de la democracia en el mundo (Idea Internacional, 2019) plantean que el retroceso democrático ha sido cada vez más frecuente en el último decenio.

Este aspecto fue ampliamente analizado por Ángeles Fernández en esta investigación, quien abordó la situación que vive la democracia en la actualidad desde la perspectiva

de sus estancamientos y retrocesos. Para esta autora la democracia latinoamericana experimenta retrocesos desde antes de que iniciara la pandemia. Los distintos déficits democráticos recogidos más arriba, han estado dando lugar al deterioro, cada vez más profundo, del sistema político. Según esta autora, el retroceso democrático es ineludible y se evidencia en indicadores como la disminución de las libertades civiles y de los derechos políticos<sup>19</sup>.

Las causas de estos retrocesos democráticos en la región son múltiples. Fernández destaca algunas, como la crisis de representación de los partidos políticos, la desigualdad socioeconómica, el fenómeno de la corrupción, relacionado con frecuencia con la financiación ilegal de la política, la reducción del ámbito de acción de la sociedad civil y la concentración de medios de comunicación.

El deterioro democrático se explica por los avances de regímenes de autoritarismo electoral en países que han vivido en democracia. Citando al Democracy Report 2020, elaborado por V-Dem, Fernández destaca que por primera vez desde 2001, las autocracias son mayoritarias en el mundo. En el caso de América Latina ya se han señalado los retrocesos experimentados en Venezuela y Nicaragua, y el deterioro democrático que ha sufrido Brasil.

Como se advirtió anteriormente, los retrocesos democráticos no vienen dados por golpes de Estado militares. Más que rupturas, indica Romero Ballivián, se producen deslizamientos, bajo la administración del mismo mandatario que resultó electo en comicios auténticos. En la actualidad existen otras formas de hacer quebrar una democracia, que pueden ser igual de destructivas que las épocas más oscuras y que podrían estar bajo la responsabilidad “de líderes electos, de presidentes o primeros ministros que subvierten el proceso mismo que los condujo al poder” (Levitsky y Ziblatt, 2018, p.11).

Una de las situaciones que afecta la democracia es el interés de muchos políticos de perpetuarse en el poder. Una práctica recurrente en la región ha sido la habilitación de la reelección presidencial indefinida. Incluso se ha llegado al extremo de presentarla como un derecho político que debe ser reconocido<sup>20</sup>.

La democracia se ve amenazada por el excesivo presidencialismo latinoamericano, el cual ha contribuido a la debilidad de los demás poderes del Estado. En la región, el poder judicial, así como otros órganos de control del poder y de protección de los

---

19 Las mediciones de Freedom House durante los últimos años así lo confirman. Según su último informe, más de la mitad de las democracias establecidas del mundo se deterioraron durante los últimos 14 años. Por esta razón se habla de una democracia en declive (Freedom House, 2020).

20 Como aconteció en Honduras para justiciar el proyecto de reelección de su presidente Juan Orlando Hernández.

derechos fundamentales, pierde autonomía e independencia. Eso debilita la calidad de la democracia y del Estado de derecho.

En el análisis de Picado se destaca que la independencia judicial sigue siendo una de las grandes deudas en muchas democracias latinoamericanas. Es ampliamente conocido que distintos gobernantes en la región cuentan con una gran capacidad de control de los órganos constitucionales y judiciales. Distintos organismos internacionales, nos recuerda Thompson, han advertido de las amenazas y retrocesos que se vienen produciendo en América Latina en relación con la independencia judicial. Los resultados de esta investigación indican que la judicialización de la política y la politización de la justicia son serias dificultades que impiden la consolidación de un real Estado de derecho.

Al analizar los indicadores de retrocesos de la democracia en América Latina, Fernández plantea que hay que prestarle especial atención a situaciones como la desafección y reducción de apoyo al régimen político, el incremento de la violencia y la delincuencia, la corrupción, la desigualdad social, el excesivo poder del ejecutivo y la erosión del equilibrio entre poderes, el control de las instituciones de justicia y la pérdida de legitimidad de los procesos electorales.

Efectivamente, las elecciones y su integridad han experimentados retrocesos. Como lo indica Romero Ballivián éstos están relacionados con la exclusión de la oposición auténtica de la competencia, la subordinación de los órganos electorales al gobierno, la adopción de medidas disuasivas para la participación electoral de sectores reputados contrarios al régimen, la reducción del pluralismo mediático, las trabas para el despliegue de la observación electoral, nacional e internacional, o su sustitución por entidades complacientes.

Por otro lado, al evaluar los retrocesos democráticos hay que tomar en cuenta la situación de las mujeres y su participación en la política. Como se ha indicado, la región ha avanzado en materia de igualdad política de género en comparación con otras regiones del mundo. Sin dudas el papel de la cuota ha sido dinamizador, pero para Fernández existen riesgos de que se dé marcha atrás. En diversos países de América Latina, la participación de las mujeres se ha estacando o sigue siendo baja en comparación con los hombres. A esto se añade el incremento de la violencia política de género. La situación es peor para las mujeres indígenas y afrodescendientes.

### **c. Crisis sanitaria y los riesgos de declive democrático**

Con la pandemia de la Covid-19, algunos analistas han expresado su preocupación de que la salud de la democracia, ya de por sí deteriorada, pueda verse afectada. El impacto que esta pandemia ha tenido en la humanidad no sólo está asociado a la situación sanitaria, sino, además, a la realidad social, económica e institucional de los pueblos. Freidenberg y Saavedra analizaron en este texto el modo en que los gobiernos electos democráticamente han gestionado políticamente la pandemia. Este es un tema al que se debe prestar atención en el debate actual sobre las amenazas de retrocesos democráticos.

La crisis sanitaria representa riesgos para el sistema político en tanto la aprobación de estados de excepción para enfrentarla podrían afectar, en el mediano y largo plazo, la protección de derechos fundamentales de la ciudadanía. Otros peligros están asociados a la excesiva concentración de poder en el ejecutivo y a la consecuente tentación autoritaria. Por otro lado, está la amenaza a los derechos políticos fundamentales, los cuales son limitados en procura de dar prioridad al derecho a la salud.

En América Latina, como en el resto del mundo, las medidas para enfrentar la pandemia han supuesto la limitación de derechos con el propósito de preservar la salud y la vida de las y los ciudadanos. Para Freidenberg y Saavedra una de las preguntas a responder es qué tanto la implementación de estas medidas ha afectado el goce efectivo de derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), la vigencia del Estado de derecho y el fortalecimiento de las instituciones políticas, y qué tan prolongados serán estos efectos.

Es evidente que la crisis sanitaria, producto de el COVID-19, ha puesto al desnudo los problemas sociales, políticos y económicos presentes en la región desde hace décadas. Esta crisis ha sacado a la superficie las grietas existentes en las sociedades, como son las grandes desigualdades, no sólo las de carácter social, sino muy especialmente las desigualdades de género (Freidenberg y Saavedra). La pandemia viene a profundizar la gravedad de esta situación, lo que podría derivar en un deterioro de la calidad de la democracia.

Para determinar los efectos de la pandemia en la democracia, Freindeberg y Saavedra indican que deben ser tomados en cuenta diversos factores a partir de las decisiones de los gobiernos en América Latina. El primero de ellos es la constitucionalidad de las medidas adoptadas. En términos generales, las democracias latinoamericanas cumplieron con ese requisito, con la excepción de algunos países. La mayoría las constituciones latinoamericanas integran los estados de emergencia o excepción en situación de crisis. Otro de los factores a evaluar es el del papel del poder legislativo en la gestión de la crisis, el cual fue muy limitado.

Está por verse hasta qué punto la limitación de la libertad de circulación, de reunión o de expresión, son de carácter temporal y no afectan la garantía de derechos de la ciudadanía. A lo anterior se suma la implantación de sistemas de vigilancia que pueden constituirse en mecanismos de control.

La realización de los procesos electorales, en un periodo de elecciones bastante activo en la región, se vio afectada por la pandemia. La suspensión y/o reprogramación de elecciones fue muy generalizada. Esto tuvo un impacto importante en las campañas electorales y en el ejercicio de los derechos a la participación política. Este conjunto de factores podría suponer un riesgo peligro de tentación autoritaria en líderes políticos en la región, lo que pondrá a prueba la capacidad de las instituciones de la democracia.

---

### **3. Repensar la democracia del siglo XXI**

Asumir los desafíos planteados y enfrentar las amenazas de retrocesos democráticos en la actualidad, requiere de mucha creatividad. Es imprescindible el compromiso de los actores políticos y sociales de impulsar las transformaciones que necesita el sistema político. Estos actores deben asumir la responsabilidad de defender y salvaguardar la democracia contra las amenazas que ésta viene sufriendo (IDEA Internacional, 2019, p. 28).

Desde hace tiempo se ha planteado la necesidad de ir más allá de los elementos puramente procedimentales y avanzar en la consolidación de una democracia de calidad, que además de lo electoral, atienda temas como el fortalecimiento del Estado de derecho, el reconocimiento de los derechos humanos, la inclusión y la equidad social y económica.

Como punto de partida, nos recuerda Fernández, recogiendo las reflexiones de varios autores, está la necesidad de replantear la concepción misma de la democracia. Es necesario avanzar hacia una revisión teórica que permita definir su alcance y las características fundamentales de este sistema político en el nuevo contexto que presenta el siglo XXI. Debe haber claridad sobre el tipo de democracia al que se aspira. A partir de algunos acuerdos mínimos en ese sentido, se deben evitar retrocesos en lo ya alcanzado y responder a los desafíos que se presentan en la actualidad.

El primero de ellos es preservar y profundizar los avances que se han logrado en materia electoral. En este sentido, hay riesgo de retrocesos como ya se ha indicado. Para enfrentar estas amenazas se requiere garantizar las condiciones para el desarrollo de elecciones con integridad. Este concepto tiene como punto de partida la convicción de que no es suficiente cubrir los aspectos técnicos y procedimentales de las elecciones, se debe ir más allá. Tampoco basta la aprobación de un nuevo marco político y electoral.

Se requiere de un profundo cambio en la cultura política ciudadana y una apuesta por el fortalecimiento e independencia de las instituciones electorales.

Según Daniel Zovatto<sup>21</sup>, el concepto de integridad electoral está basado en los principios democráticos de sufragio universal e igualdad política. El primer elemento que se debe asegurar es la consolidación de un Estado de derecho que afiance los derechos humanos y la justicia electoral. En tal sentido, es esencial que los derechos políticos de la ciudadanía sean plenamente garantizados y que las instituciones responsables de dirimir los conflictos electorales cuenten con la credibilidad y legitimidad necesarias. Siguiendo el análisis del citado politólogo, se debe contar con órganos electorales competentes, autónomos y transparentes, así como con normas e instituciones que garanticen el pluralismo político.

Otros factores a tener en cuenta son la eliminación de barreras que afecten la participación política igualitaria, la equidad y al financiamiento político transparente y la incorporación de una perspectiva de género en los procesos electorales, abordando temas como el de la paridad. En tal sentido, es necesario hacer consciencia de que “la integridad electoral no puede alcanzarse, si no se erradica la violencia política contra las mujeres” (Fundación Kofi Annan, 2017).

Hacer de la latinoamericana una democracia de mayor calidad pasa por la consolidación del Estado de derecho. Esto requiere de instituciones sólidas, en capacidad de desempeñar el rol que les corresponde. Es necesario enfrentar las pulsaciones autoritarias que provienen de los líderes populistas que se aprovechan del desencanto de la ciudadanía con la democracia para alcanzar el poder. El Estado de derecho demanda de actores políticos comprometidos con la legalidad. La institucionalidad es particularmente frágil cuando los políticos y grupos de interés no están comprometidos con el principio de autolimitación del poder (Picado).

La democracia tiene el reto de mejorar el Estado de derecho y los derechos humanos. Para ello se deberá avanzar en el fortalecimiento de las instituciones que controlan al poder ejecutivo. Se necesita un poder legislativo, un sistema judicial y unos medios de comunicación que sean más independientes y pluralistas (IDEA Internacional, 2021). Para Picado el Estado de derecho, y su consolidación, sólo es posible si la ciudadanía se siente responsable por la implementación del concepto, haciéndolo parte integral de su propia cultura legal, política y social.

---

21 En conferencia presentada en el Seminario Internacional “Análisis de los procesos electorales en Centroamérica y la República Dominicana durante el período 2013-2016”, organizada por IDEA Internacional y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), San José de Costa Rica, agosto de 2014.

Esto requerirá de una mayor intervención ciudadana en el ámbito público, más allá de los procesos electorales. Es necesario mejorar los mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones políticas. En la línea de profundizar la participación política, Idea Internacional establece “que los gobiernos, los partidos políticos y los parlamentos deberían utilizar una variedad más amplia de mecanismos de participación para profundizar las prácticas democráticas más allá de las elecciones” (2019, p.28).

Consolidar la democracia implica, por otro lado, asumir uno de sus retos principales, que es el de enfrentar la corrupción y la impunidad. Esto contribuiría a generar una mayor credibilidad y confianza en las instituciones políticas. Enfrentar la corrupción en los Estados latinoamericanos supone implementar medidas efectivas que fortalezcan la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos, fortalecer la autonomía de los órganos de control y fiscalización del Estado y consolidar la independencia y eficiencia de la justicia, de forma tal que se pueda garantizar la investigación y persecución de los casos de corrupción.

La transparencia es posible cuando se garantiza el derecho de la ciudadanía al libre acceso a la información pública. Además, cuando el Estado es capaz de romper con la cultura de la discrecionalidad que existe en muchas de sus instituciones. En la opacidad, prosperan los actos corruptos.

Los incentivos a las prácticas corruptas se podrían reducir significativamente si los gobiernos cuentan con efectivos sistemas de fiscalización y de control de los poderes del Estado. Esto plantea la integración del control externo, el interno, el político (a cargo de los congresos) y el control social.

Otro de los desafíos de la democracia contemporánea es el de revertir la situación de pobreza y desigualdad social que sigue afectando a la región, a pesar de décadas de crecimiento económico. No es posible transformar la inequidad social y económica sin un sector público fuerte, lo que ha quedado evidenciado con la actual pandemia. Se requiere de un Estado que sea capaz de desempeñar su rol en la formulación e implementación de políticas públicas que mejoren sustancialmente la calidad de vida de la gente. Esto supone la implementación de políticas sociales universales, más allá de los programas de transferencias condicionadas de corte asistencialista y clientelar.

Esto no es posible si los gobiernos no cuentan con los recursos suficientes para llevar a cabo los planes y programas sociales que se requieren. Se necesita de consensos sociales y políticos que conduzcan a una nueva fiscalidad. Esta supone la transformación profunda de la estructura fiscal que predomina en América Latina. Para ello es necesario hacer reformas por el lado del gasto público, pero también, por el de los ingresos del Estado.

Se debe iniciar por mejorar la calidad del gasto público. Esto implica la puesta en vigencia de una serie de medidas que hagan posible una mayor eficiencia, racionalidad

y transparencia del uso de los fondos públicos. Por el lado de los ingresos, no se puede seguir cargando a las personas más pobres con más impuestos; éstos deben ser pagados por los sectores que más ganancias generan. Sólo un sistema fiscal progresivo, que permita una mejor redistribución de la riqueza, ayudaría a reducir la brecha de la desigualdad, que, a su vez, generaría una mayor confianza en la democracia.

Repensar la democracia en América Latina significa el diseño de estrategias que permitan hacer frente a problemas como el crecimiento de la delincuencia y la criminalidad. Esto supone la elaboración de planes integrales de seguridad ciudadana que incorporen un enfoque de derechos humanos y que contemplen la más amplia participación de los diversos sectores sociales. Un tema importante a tener en cuenta en la nueva realidad que vive la región es el del incremento de la migración, el cual requiere de respuestas que permitan enfrentar las prácticas de discriminación y odio.

Cada uno de estos factores asociados a la construcción de una democracia de calidad, deben asumirse desde una perspectiva que integre el fortalecimiento institucional, el respeto de los derechos fundamentales, la equidad social y la constitución de ciudadanía. Para ello, deberá plantearse cómo se hace un mayor y más efectivo provecho de la tecnología de la información y la comunicación y de las redes sociales, herramientas que deben estar al servicio de una democracia del siglo XXI, que tenga como centro a la gente y su bienestar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cabreja Polanco, J. (2020). Debate electoral: Propuestas sobre transparencia y políticas anticorrupción. *País Dominicano Temático*, 8-12.
- Dagnino, E., Olvera, A. J., y Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Fondo de la Cultura Económica.
- Freedom House (2020). *Freedom in the World 2020*. Freedom House.
- Fundación Kofi Annan (2017). *Integridad electoral en América Latina*.
- Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*. Paidós Ibérica Ediciones.
- IDEA Internacional. (2019). *El estado de la democracia 2019: Confrontar los desafíos, revivir la promesa*.
- (2019). *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019*.
- Latinobarómetro (2018). *Latinobarómetro 2018*.

- Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Editorial Plantea.
- Rosanvallon, P. (2017). La democracia del siglo XXI. *Nueva Sociedad*, 148-162.
- Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos: Causas, consecuencias y reformas*. Siglo XXI Editores.
- Transparency International (2021). *Corruption Perceptions Index 2020*.
- V-Dem Institute (2020). *Democracy Report 2020. Autocratization Surges-Resistance Grows*. Universidad de Gotemburgo.
- Zechmeister, E. J. (2019). *El pulso de la democracia*. LAPOP.
- Zovatto, D. (2017). *Reforma política-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*. Editorial Jurídica Venezolana.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una institución internacional autónoma de carácter académico, creada en 1980 en virtud de un convenio suscrito entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la República de Costa Rica.

Actualmente es uno de los más importantes centros mundiales de enseñanza e investigación académica sobre derechos humanos. Ejecuta diversos proyectos locales y regionales para la diseminación de estos derechos entre las principales entidades no gubernamentales y entre las instituciones públicas del hemisferio americano.

CON EL APOYO DE:



Embajada de Noruega

*Ciudad de México*