

### Decimoquinta Sesión

## DEMOCRACIA Y RECONSTRUCCIÓN DEL CONTRATO SOCIAL EN IBEROAMÉRICA

El 1 de febrero de 2022 tuvo lugar en Casa de América la decimoquinta sesión del ciclo Diálogos con América Latina, bajo el tema “Democracia y reconstrucción del contrato social en Iberoamérica”. Como ponentes intervinieron Kevin Casas, secretario general del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA); Esther del Campo, catedrática de Ciencia Política y decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, y Juan Fernández Trigo, secretario de Estado para Iberoamérica y el Caribe y el Español en el Mundo. Enrique Ojeda, director de Casa de América, moderó el diálogo e inició su intervención anunciando la reactivación de este ciclo —de conversación constante e ininterrumpida entre América Latina y España—, que desde el año 2018 organizan la institución que dirige y la Fundación Carolina.

A raíz del informe *El estado de la democracia en las Américas 2021*<sup>1</sup>, elaborado por el Instituto IDEA, Enrique Ojeda describió algunos de los rasgos que estas presentan tras las protestas sociales de 2019, y el impacto sanitario y socioeconómico de la pandemia: desconfianza de la población hacia las instituciones, crisis de representatividad, debilidad de los partidos tradicionales, inestabilidad política, etc. En esta línea, solicitó a los ponentes un primer diagnóstico sobre el panorama político en la región latinoamericana.



**Enrique Ojeda**

***“Las democracias latinoamericanas presentan rasgos de desconfianza de la población hacia las instituciones, crisis de representatividad, debilidad de los partidos tradicionales e inestabilidad política”***

<sup>1</sup> Disponible en: <https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/estado-de-la-democracia-en-las-americas-2021.pdf>.

### El estado de las democracias en la región

De acuerdo con Kevin Casas, la situación debe contextualizarse, de forma preliminar, en el marco global de fragilidad de las democracias. Ya centrados en la región, se deben distinguir dos planos: por un lado, el escenario singular que experimentan determinados países, y, por otro, la dimensión macro a escala regional. Desde el primer punto de vista, cada caso responde a su idiosincrasia, según muestran las derivas autoritarias en Nicaragua o Venezuela, el acento securitario en los países del centro y del norte del continente, o la huella del conflicto armado que todavía se observa en Colombia. Por su parte, desde el punto de vista macro, y sin perjuicio de dicha heterogeneidad, cabe detectar algunas tendencias y rasgos comunes que la pandemia ha evidenciado, tanto en clave de fortalezas como de debilidades.

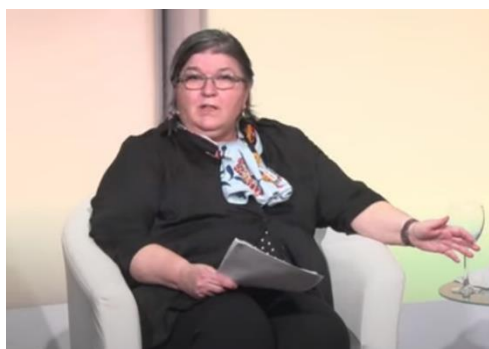
Bajo un prisma positivo, debe destacarse la continuidad de los procesos electorales que, pese a las complejas circunstancias sanitarias, se han celebrado con regularidad, y de forma creíble y robusta, en países como Bolivia, México, Perú, República Dominicana y Brasil. A este respecto, es posible concluir que se ha consolidado la convicción de que las elecciones son la única vía legítima para acceder al poder; si bien, según advirtió el ponente, es preciso proteger este logro, toda vez que la autonomía de las autoridades electorales aún se encuentra amenazada en diversos países latinoamericanos. En cambio, bajo un ángulo más pesimista, la pandemia ha puesto de manifiesto diversas debilidades estructurales, como la falta de Estados robustos que provean de bienes y servicios públicos de calidad, el aumento de las brechas en desigualdad, o la persistencia de prácticas corruptas que dejan impunes delitos cometidos por las élites.

Todo ello se observa en los datos de distintos informes académicos e institucionales. Así, y en relación con la provisión de bienes públicos, Kevin Casas recordó que el promedio de camas hospitalarias en la región por cada 10.000 habitantes antes de la pandemia era de 2,1, frente a las 4,7 que registraban los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); la inversión pública en salud, por su parte, no llegaba al 4% del PIB, frente al 7% de la OCDE. Igualmente, en términos de confianza hacia el Estado de derecho, señaló cómo el *Latinobarómetro* de 2021<sup>2</sup> revela que el 75% de la población considera que no todo el mundo es igual ante la justicia, y el 84% cree que la mayor parte de las personas no cumplen las leyes. Este panorama muestra, por tanto, que todavía no se han consolidado los sistemas democráticos, y que

---

<sup>2</sup> Corporación Latinobarómetro (2021): *Informe 2021*, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

persiste el riesgo de que resurja un populismo autoritario que debilite incluso la dimensión electoral, es decir, el aspecto que mejor funciona de las democracias latinoamericanas. A su juicio, la clave para que esto no ocurra radica en afianzar la estructura de los Estados de derecho, tal y como sucedió en las democracias europeas. En ellas, de hecho, la institucionalización de mecanismos de protección de los derechos fundamentales, basada en la existencia de poderes judiciales robustos y autónomos, se estableció de forma previa al sufragio universal.



**Esther del Campo**

*“Las democracias están experimentando modificaciones que afectan a la representatividad, la participación, las formas de entender la ciudadanía y la configuración de las identidades”*

Según un enfoque igualmente macro, de escala regional, Esther del Campo incidió en un diagnóstico más sombrío, a la luz de los resultados, no solo del informe del Instituto IDEA o del *Latinobarómetro*, sino también de la publicación por parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) del *Panorama social de América Latina 2021*<sup>3</sup>, que constata el aumento de la pobreza y de las desigualdades en la región. A su vez, subrayó que, al encarar el análisis sobre el estado de la democracia, es preciso partir de un significado más completo y profundo de la misma. De ahí que no baste con referirse a procesos electorales más o menos competitivos, puesto que en ocasiones estos se celebran en regímenes políticos, más que “híbridos”, netamente autoritarios. Y es que la democracia también implica criterios de calidad institucional o mecanismos de rendición de cuentas, que ya en los años noventa se debatían en los trabajos de Guillermo O’Donnell o Leonardo Morlino, en un contexto de mayor optimismo.

Ciertamente, recalcó, la situación actual responde a un momento de crisis, quizá de “coyuntura crítica”, que está afectando internacionalmente a todas las democracias, modificando tanto su forma como su fondo. Se trata de un cambio sustantivo que tiene que ver con la representatividad, pero también con los modos de participación, con las nuevas formas de entender la ciudadanía, y con la configuración de nuevas identidades democráticas y de su integración en los sistemas políticos. El problema estriba en que, ante estas novedades, las

<sup>3</sup> Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47718>.



instituciones tradicionales —empezando por los partidos clásicos—, no están sabiendo canalizar las demandas, dando pie a la aparición de movimientos y de fuerzas políticas a menudo desleales con la democracia. En consecuencia, frente al riesgo cierto de que los presidencialismos deriven en personalismos, el poder judicial pierda autonomía, se coarte la libertad de expresión o los espacios de oposición queden acotados —como sucede cuando dichos actores llegan al poder— resulta imperativo contar con estructuras y adoptar políticas que encaucen el malestar social.

Entroncando con esta perspectiva, el secretario de Estado, Juan Fernández Trigo, hizo hincapié en las cifras que evidencian los déficits institucionales en la región, plasmados de forma rotunda en el porcentaje de defunciones por COVID-19, el 32% del total global, en una población que representa el 8% de la población mundial. A ello se agregan unas previsiones de bajada de los índices de renta per cápita, que pueden retrotraerse a niveles de hace una década; de aumento de la pobreza y de la pobreza extrema, o de estancamiento educativo y de acceso a la formación superior. En este sentido, las dificultades apuntan a la incapacidad de los Estados para proveer bienestar, fundamentalmente por falta de recursos. Por ello, se hace perentorio acometer una reforma tributaria y fiscal orientada a ajustar la redistribución de la riqueza; a atender, vía servicios públicos, las demandas de la ciudadanía, y a facilitar que —al contrario de lo ocurrido en el pasado—, el crecimiento económico se traduzca en protección social.

Tras este análisis, el secretario de Estado presentó los tres ejes de la política exterior española en América Latina. En primer lugar, apoyo a la profundización de sus democracias —similar al acompañamiento que su momento se ejerció en el grupo de Contadora y el posterior acuerdo de paz de Esquipulas— por medio de una cooperación centrada en el fortalecimiento institucional, las políticas de fiscalidad, la lucha contra la impunidad, la consolidación de los sistemas judiciales, y en una especial atención al papel que pueda jugar la sociedad civil. En segundo lugar, respaldo en materia de derechos humanos, de protección de los grupos perseguidos por razones políticas, así como de las minorías étnicas y de las mujeres víctimas de violencia de género. Y, en tercer lugar, refuerzo de las instituciones multilaterales en aras de garantizar la legitimidad de las elecciones —a través de mecanismos de observación electoral— y, ante todo, de impulsar una mayor integración económica y política latinoamericana.

En este punto, los ponentes debatieron sobre los incentivos democráticos que podría implicar una mayor integración regional. En su planteamiento, Kevin Casas invitó a repensar los procesos de integración en clave material, esto es: a partir de proyectos concretos en infraestructuras energéticas o de transportes que



conecten a varios países de la región. De forma similar, Juan Fernández Trigo insistió en la relevancia de homogeneizar sistemas productivos, de modo que las economías latinoamericanas se engarzen y el comercio genere una prosperidad que propicie la integración. Por su parte, Esther del Campo puso asimismo el acento en el terreno económico, que se manifestaba ya en los proyectos de integración dirigidos a establecer un mercado común en la etapa de industrialización por sustitución de importaciones. No obstante, matizó, es necesario pensar la integración de una manera más amplia, como también se hizo en Europa, de acuerdo con una misma visión política (democrática), social (bienestarista) y de valores, fundados en la libertad y la igualdad. Bajo esta lógica, y siempre que se superen las inclinaciones a politizar las instancias de integración, estos procesos pueden ser relevantes para la renovación democrática de la región.

### La renovación del contrato social

La segunda parte del diálogo se centró en analizar la posible evolución de las democracias a medio plazo y en el rol que pueda asumir la sociedad civil. El secretario general del Instituto IDEA auguró un buen futuro, a condición de que se trabaje básicamente en dos ámbitos: la salud pública y la educación de calidad. Y ello en tanto constituyen asuntos sobre los que se pueden construir consensos y su gestión eficaz reduce las desigualdades, encarando de base las raíces del descontento social.



**Kevin Casas**

*“Uno de los barómetros más precisos para pulsar el estado de la democracia en cualquier país consiste en calibrar la independencia de su poder judicial”*

Con todo, indicó, resultará igualmente imprescindible continuar garantizando la celebración regular de elecciones y, más aún, enarbolar un discurso que, lejos de atascarse ante las manifiestas imperfecciones de las democracias latinoamericanas —que dan pábulo a las corrientes autoritarias—, reitere los logros alcanzados desde 1990. Durante los últimos 30 años, recordó Kevin Casas, en dichas democracias se ha reducido la pobreza un 20%, y hasta un 50% la pobreza extrema; además, la inversión social ha pasado del 9% al 15% del PIB, lo que demuestra que el arraigo de los procesos electorales repercute positivamente en

los niveles del bienestar social. Bien es cierto que aún falta medir el alcance de la dislocación causada por la pandemia, pero no hay que olvidar —concluyó el ponente—, que el curso de evolución de las democracias nunca ha sido lineal, por lo que todo análisis sobre tendencias a futuro ha de incorporar el foco de lo acontecido en las últimas décadas.

En este porvenir, el vigor y movilización de la sociedad civil latinoamericana pueden operar como un factor de cambio positivo, tanto más por las evidentes carencias de las instituciones formales. Ahora bien, como advirtió Esther del Campo, una movilización social recurrente y desorganizada, que solo pretenda demoler las estructuras preexistentes —en un entorno de altísima polarización y gran volatilidad—, no construye democracia. Por el contrario, las movilizaciones pueden convertirse en un activo si logran canalizar las demandas sociales; si son capaces de generar cohesión, organización e instancias de intermediación con las instituciones; y si facilitan la necesaria renovación de las élites.

En este sentido, y de cara al futuro, el fortalecimiento de las democracias dependerá en parte de la recuperación del proyecto socialdemócrata, puesto que las propuestas reformistas, y la propia renovación del contrato social, no podrán gestionarse exclusivamente por parte de los grupos más rupturistas, cuestión que enlaza con la asunción de responsabilidades que exige la gestión pública. Cuando se gobierna, afirmó del Campo, hay que asumir las limitaciones que comporta el poder, y los costes que implican las decisiones, más aún si se trata de formular grandes consensos que renueven la relación entre la sociedad y las instituciones, logren que la ciudadanía recupere la confianza en ellas y se evite la fragmentación. Ello supone a la vez dejar definitivamente atrás prácticas corruptas asociadas a decisiones para prolongar los mandatos, cooptar a las instituciones, manipular a los medios de comunicación o instrumentalizar a las fuerzas armadas. Cuando se habla del valor del servicio público, este tiene que ejercerse realmente en el interior de las instituciones, a fin de que los funcionarios y la ciudadanía se reconozcan en ellas.

Por su parte, en el terreno de las políticas públicas, el proyecto socialdemócrata deberá afrontar tanto el cambio del modelo productivo como la reforma de las políticas sociales. Y una cuestión crucial radicará en definir si dichas políticas se acometen o no bajo enfoques focalizados. En el pasado, la reducción de la pobreza se logró gracias a políticas focalizadas, las cuales aún resultan necesarias. Pero se hace ya preciso complementarlas con políticas universales; de ahí la necesidad de una visión no rupturista del Estado, que genere alianzas con actores que tengan voluntad política para pensar programáticamente, sobre todo si se

pretende que los pilares del nuevo contrato social sean el crecimiento, la democracia y la igualdad.



**Juan Fernández Trigo**

*“Para renovar el contrato social hay que impulsar la reforma fiscal y tributaria; garantizar el acceso a la educación de calidad y fortalecer la institucionalidad de los poderes judiciales”*

Finalmente, Juan Fernández Trigo sintetizó en tres las exigencias —ya adelantadas— para avanzar en dicho contrato social: impulsar la reforma fiscal y tributaria; garantizar el acceso a la educación de calidad, y fortalecer la institucionalidad e independencia de los poderes judiciales. Con la primera, se trata de contar con capacidades y recursos para desarrollar políticas sociales, que consoliden sistemas de pensiones y aseguren prestaciones por desempleo, mediante la obtención de ingresos de forma equitativa y progresiva. El propósito estriba en lograr que el crecimiento se acompase con una redistribución que proteja a los sectores en situación más vulnerable. En segundo lugar, la inversión en educación resulta esencial por sus efectos multiplicadores en términos de innovación y prosperidad, así como por su facultad para combatir la desinformación, la corrupción y el populismo. En tercer lugar, el fortalecimiento de las instituciones de la judicatura, de las fiscalías y de las fuerzas policiales podrá establecer el soporte que dote de estabilidad a los sistemas políticos latinoamericanos. Recuperando el comentario de Kevin Casas, uno de los barómetros más precisos para pulsar el estado de la democracia en cualquier país consiste en calibrar la independencia de su poder judicial.

Por último, en sus palabras de cierre, el secretario de Estado resaltó la función democratizadora que asimismo le compete a la sociedad civil, incluyendo al empresariado, en virtud de sus aportes a los planteamientos de reforma social, política y económica que han de afrontar los países de la región.

Relatoría redactada por José Andrés Fernández Leost



**Video de la sesión**

<https://www.youtube.com/watch?v=of5da6fCV-M>