



FLACSO
ARGENTINA



REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 21, Año XI, octubre de 2023 – abril de 2024

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA**

**TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA**

Revista Académica

Estado y Políticas Públicas

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas Nº 21, Año XI, octubre de 2023 – abril de 2024.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.





Directora
Dra. Valentina Delich



Director
Dr. Daniel García Delgado

Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.



Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

CONTACTO DE LA REVISTA

Teléfono:
(54) (11) 5238-9361
Correo electrónico:
revistaeypp@flacso.org.ar
Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier
Teléfono: (54) (11) 5238-9361
Correo electrónico:
cruiz@flacso.org.ar
Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Equipo Editorial

DIRECTOR

Daniel García Delgado

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-
Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORAS DE EDICIÓN

Agustina Gradin

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica
Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET).

Manuela Viana Trincherro

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede
Académica Argentina, Argentina.

Comité de Redacción

Julieta Campana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

Alejandro Casalis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Julieta Chinchilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Sergio De Piero, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Guadalupe García Delgado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Roxana Mazzola, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

Luciano Nosetto, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alejandra Racovschik, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Verónica Soto Pimentel, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Jorge Tirenni, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Arturo Trinelli, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

Consejo Editorial

Claudia Bernazza, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

María Isabel Bertolotto, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

Eduardo Bustelo Graffigna, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

Horacio Cao, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). – Argentina.

Alfredo Carballeda, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Raquel Castronovo, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Daniel Cravacuore, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

Eduardo Crespo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

Claudia Danani, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio De Zan, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Cristina Díaz, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

Theotonio Dos Santos, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

Roberto Feletti, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

Víctor Ramiro Fernández, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Mabel Hoyos, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

Bernardo Kosacoff, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

Arturo Laguado Duca, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

Carlos Leyba, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio César Neffa, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Nerio Neirotti, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

José Paradiso, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

Alejandro Pelfini, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Javier Pereira, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

Luis Alberto Quevedo, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

María Cristina Reigadas, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alberto Riella, Universidad de la República, Uruguay.

Eduardo Rinesi, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Adriana Rofman, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Carlos M. Vilas, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

Cristina Zurbriggen, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática. Por lo tanto, ¡estamos celebrando los primeros 10 años!

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 21 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que se constituye paulatinamente en un espacio que construiremos entre todas y todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista siga contribuyendo a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 21 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Sumario

EDITORIAL

Amenazas y oportunidades de la Democracia en América Latina y el Caribe. 13
Por Daniel García Delgado

DOSSIER

Amenazas y oportunidades de la Democracia en América Latina y el Caribe. 21
Coordinadores: Marco Enríquez-Ominami y Daniel Flores Cáceres.

Las condiciones de la democracia en Latinoamérica y el Caribe: 23
Soberanía, bienestar material y tiempo
Por Marco Enríquez-Ominami y Daniel Flores Cáceres

Revivir el carácter revolucionario de la democracia para que no prosperen los golpes blandos en América Latina 35
Por Ernesto Samper

Avances y límites hacia la democracia paritaria en América Latina: 45
Análisis comparativo entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (1980-2022)
Por Hernán Pablo Toppi

Neurotecnologías en contextos democráticos 73
Por Natalia Leonor Monti, Moisés Sánchez y Ciro Colombara

La participación como fundamento de la democracia integral. 97
Análisis desde el diálogo entre el Magisterio de la Iglesia y la Teoría Política Posfundacional
Por Emilce Cuda

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN 111
Research Articles

Estado y capitalismo en macro-regiones variegadas. 113
Delineando la supremacía estatal china en el cambio cíclico contemporáneo
Por Víctor Ramiro Fernández y Joel Sidler

La planificación táctica del control externo ambiental en la Argentina. 131
Una propuesta para su fortalecimiento desde el análisis de datos, a partir de la actuación de la Auditoría General de la Nación (2006-2016)
Por Eduardo Omar Cura

Entre el dirigismo y el laissez-faire en política científica: <i>Alcances de la implementación de las Becas de CONICET en Temas Estratégicos en una universidad argentina</i> (2015- 2021) Por Nerina Sarthou y Paloma Castiglione	153
Control de condicionalidades y suspensión de las transferencias monetarias condicionadas en Uruguay: <i>Reflexiones a partir de su anuncio mediático</i> Por Ximena Baráibar Ribero	181
RESEÑA DE LIBRO Book Review	205
Greco, M. B. (2022). <i>La autoridad como práctica. Encuentros y experiencias en educación y formación docente.</i> Rosario: Homo Sapiens Ediciones. Por David Eichenbronner	207
SOBRE LES AUTORES <i>About the Authors</i>	213
CONVOCATORIA: NÚMERO XXII <i>Call for Contributions</i> Tema del Dossier: Infraestructura y Acción Colectiva. Coordinador: Eduardo Crespo. Fecha límite: 01 de febrero de 2024.	217
NORMAS DE PUBLICACIÓN <i>Author Guidelines</i>	225



DOSSIER:

**Amenazas y oportunidades
de la Democracia en América
Latina y el Caribe.**

Coordinadores: Marco Enríquez-Ominami y Daniel
Flores Cáceres.

Revivir el carácter revolucionario de la democracia para que no prosperen los golpes blandos en América Latina

Bring back to life the revolutionary character of democracy to avoid the presence of soft coups in Latin America

Por Ernesto Samper*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2023.

Fecha de Aceptación: 19 de septiembre de 2023.

RESUMEN

La democracia latinoamericana ha hecho frente en el último tiempo a una serie de amenazas directas a indirectas. A diferencia del pasado en el que los golpes de Estado militares eran el común denominador, en tiempos más recientes, se asiste a erosiones que se mimetizan en legalidades democráticas que en nada tienen que ver con el pluralismo o el Estado de derecho. Se trata de “golpes de Estado pasivos o blandos” a través de los cuales se pretende debilitar la gobernabilidad de los Estados, afectar la reputación de los gobernantes y crear conflictos institucionales que atemorizan a la ciudadanía. Ya no se trata, como en los años 60, de actos de fuerza sino actos de subversión del orden refrendado de manera democrática en las urnas. El presente artículo propone una reflexión sobre lo que deberían ser los nuevos patrones de la definición democrática en América Latina de cara a estas nuevas formas

de agresiones contra el Estado de derecho y el orden constitucional.

Palabras clave: *Democracia Radical, Guerra Jurídica, Progresismo, Soberanía Popular, Polarización Ideológica, Poderes Fácticos.*

ABSTRACT

Recently, Latin American democracy has faced a series of direct and indirect threats. Unlike the past in which military coups d'état were the common denominator, we are witnessing erosions that blend in with democratic legalities that have nothing to do with pluralism or the rule of law. These are “passive or soft coups d'état” through which it is intended to weaken the governability of States, affect the reputation of rulers and create institutional conflicts that frighten citizens. It is no longer a question, as in the 60s, of acts of force but acts of subversion of the order democratically endorsed at the polls. This article proposes a reflection on what should be the new patterns of

* 37° Presidente de Colombia (1994-1998). Abogado y Economista. Correo electrónico: presidente@vivamoshumanos.org

democratic definition in Latin America in the face of these new forms of aggression against the rule of law and the constitutional order.

Keywords: *Radical Democracy, Lawfare, Progressivism, Popular Sovereignty, Ideological Polarization, Factic Powers.*

El concepto de la democracia en América Latina

Tradicionalmente el concepto democrático ha tenido tres orígenes. El *poder del pueblo* que proviene de los griegos, más concretamente de los atenienses, inspirado en la necesidad de que sean los ciudadanos quienes rigen los destinos de su comunidad. A esta idea básica de la democracia del pueblo se suman algunos procesos en Inglaterra con la Carta Magna en 1215 y la Revolución Gloriosa de 1688 y por supuesto la Revolución Francesa de 1789. De los eventos ingleses se rescatan premisas que hoy son fundamentales para entender el talante democrático como la separación de poderes que se contrapesan entre sí. Es decir, la democracia termina siendo un sistema donde se evita la concentración de prerrogativas en una persona o grupo. De Francia surgirá la noción de *soberanía popular*, como una voluntad indivisible y única fuente de legitimidad y autoridad para los gobiernos. De lo anterior se derivó no sólo la universalidad de los derechos humanos, sino la necesidad del sufragio universal que atribuye el derecho de elegir a cada ciudadano sin ninguna restricción como en su momento fue el voto calificado por clase, por nivel educativo, por sexo. Y, finalmente, un tercer origen que se relaciona con la reivindicación de Abraham Lincoln expresada en el célebre discurso de Gettysburg en el que define a la democracia como *un sistema del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*. En esta noción mucho más amplia no es suficiente con que la gente elija a quien deba gobernarlo, además debe tener la posibilidad de participar y ser consultado en todos los actos de gobierno y, más allá, de hacerlo para colocarlos al ser-

vicio de todos los ciudadanos a través de un proyecto social de gobierno que legitime, día a día, el ejercicio del poder delegado. Se abre así un espectro conceptual sobre la democracia que trasciende el concepto de democracia electoral para incluir el de democracia social y participativa.

Por ejemplo, podrían presentarse sistemas de gobierno que aunque son formalmente democracias, funcionan como autocracias y persiguen objetivos no incluyentes que los convertirían en dictaduras sociales. Existe un claro sesgo occidental sobre la noción de democracia que muchas veces se limita a su ejercicio formal o electoral desatendiendo otros objetivos que deberían incorporar a la ciudadanía a través de formas participativas de administración pública o que se apartan, en sus proyectos políticos, de la búsqueda de mayores y mejores condiciones de inclusión e igualdad social que deberían ser propósito obligado de gobiernos realmente democráticos. En la actualidad, la definición más incidente de la democracia formal ha sido la de Robert Dahl quien habla de una oligarquía compuesta, entre otros, por los siguientes atributos: libertad de expresión, asociación, sufragio universal, elegibilidad para el servicio público, derecho a ser elegido, competencia electoral, derecho a informar y a ser informado, elecciones libres y transparentes y mecanismos para que, el electorado manifieste sus preferencias (1995 :15).

Giovanni Sartori hizo de la defensa de las instituciones y la representatividad como esencia de la democracia el propósito de su obra. El influyente politólogo italiano consideraba que la democracia participativa entrañaba riesgos, en especial por el eventual desmonte de las instituciones en nombre de la soberanía popular. Todas las democracias modernas son, sin duda y en la práctica, democracias representativas, es decir, sistemas políticos democráticos que giran en torno a la transmisión representativa del poder. Y, no obstante, hay una tendencia creciente de opinión (tanto de

masas como entre los intelectuales) que postula lo que llamó (en italiano) “*dirrettismo*”, es decir, directismo, con la consiguiente relegación de la representación a un papel menor o, incluso, secundario (Sartori, 1999: 2).

Por su parte, para Joseph Schumpeter la democracia consiste en un método para tomar decisiones en el que el pueblo está en capacidad de decidir “por sí mismo mediante la elección de individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad” (1942: 321). El tema de fondo es cuál es esa voluntad del pueblo, cómo se establece y cómo se representa. Si entendemos la gobernabilidad como la capacidad que tienen los gobiernos elegidos popularmente para dar órdenes (*democracia formal*), consultarlas previamente (*democracia participativa*) y la disposición de la ciudadanía a obedecerlas si están en coincidencia con sus necesidades de cambio (*democracia social*), podríamos entender que la cuestión democrática es mucho más compleja que reducirla a la celebración de elecciones y asegurar unas garantías políticas.

La democracia definida según los términos de Schumpeter, Dahl o Sartori ha sido hasta ahora funcional, pues la separación de poderes y la ampliación de las garantías otrora denominadas de primera generación, aunque constituyen piedra angular de los sistemas democráticos, se trata de características necesarias, mas no suficientes para entender el sentido teleológico de la democracia. El desencanto mundial, del cual América Latina no escapa, por la política y el sistema representativo clásico tiene mucho que ver con la estrechez del concepto de democracia y la necesidad de ampliarlo hacia lo participativo y lo inclusivo de los colectivos ciudadanos que hoy abanderan nuevas causas. Es necesario avanzar en la puesta en discusión de una *democracia radical*, entendida según las márgenes que propone Chantal Mouffe. Bajo esta concepción, la radicalidad no es sinónimo de intransigencia como se suele pensar, sino como una profundización

necesaria del sistema democrático para entender que la desilusión de los latinoamericanos frente a sus regímenes no es gratuita, sino que obedece a profundas brechas socio-económicas y al hecho de que, las opciones progresistas están amenazadas por unos nuevos poderes fácticos que están llenando espacios dejados por el agotamiento de los modelos representativos liderados por los viejos partidos políticos. Según Mouffe el discurso liberal y conservador que defiende a ultranza el modelo neoliberal y la economía de mercado con vocación aperturista ha convencido a la ciudadanía sobre el supuesto fin de las ideologías, como alguna vez vaticinó Francis Fukuyama (1989: 4).

La democracia necesita radicalizarse sin abandonar el carácter liberal institucional, pero enalteciendo el componente de la soberanía popular. En el último tiempo si bien se ha mantenido el componente liberal, las decisiones que toma el constituyente primario son cada vez más difíciles de llevar a la práctica, por dogmas de la tecnocracia que termina eligiendo entre posiciones difícilmente diferenciadas, casi abstractas como la reducción abrupta del Estado, la promoción de la economía de mercado sin interferencias o el desmonte de barreras al comercio internacional. Esto ha creado un desequilibrio en la democracia cuya esencia parecería consistir exclusivamente en el carácter liberal institucional y se ha descuidado la otra dimensión, la soberanía popular (Laclau y Mouffe, 2009: 302-304). Sin duda, frente a este panorama, resulta imprescindible pensar en nuevas concepciones democráticas más allá de sus formalidades electorales.

Los nuevos anhelos democráticos y la crisis de representación política

La segunda mitad del siglo XX estuvo marcada en América Latina por los golpes de Estado militares que tenían una doble condición: se trataba de gobiernos con sensibilidad social, que no eran comunistas, pero cuya vocación redistributiva llevó a que, en el marco de la

Guerra Fría, Washington los identificara como representantes de un socialismo en expansión (Vassalli, 2014: 196). Esto condujo a golpes auspiciados directa o indirectamente por los Estados Unidos como los casos de Jacobo Árbenz en 1954, Juan Bosch en República Dominicana en 1963, Joao Goulart en 1964 en Brasil y Salvador Allende en Chile en 1973. En todos los casos, las intervenciones militares se justificaron en la doctrina de la contención al comunismo que luego derivó en un esquema estricto de vigilancia o “aseguramiento” en toda América Latina. Cualquier amago de crisis era capitalizado por militares para hacerse con el poder. Fue tal vez el momento más crítico de la historia contemporánea de la democracia latinoamericana. Los militares cometieron graves vejámenes contra los derechos humanos en especial en el Cono Sur donde se puso en marcha el Plan Cóndor que dejó un saldo de 50 mil muertos, 30 mil desaparecidos y 400 mil detenidos (Larequi Fontaneda, 4 de marzo de 2020).

El panorama cambió drásticamente con la llegada de la *Tercera Ola de Democratización* (Huntington, 1991: 14) tras la caída de las dictaduras en el sur de Europa (España, Grecia y Portugal) y la posterior llegada de gobiernos civiles a América Latina desde finales de los '70. Paulatinamente, se fueron presentando las transiciones a la democracia y los sistemas políticos pasaron de la ley marcial a la alteración, la separación de poderes y el pluralismo. Las expectativas respecto de la democracia eran amplias, pero rápidamente la zona vivió una suerte de desilusión, pues en la década de los '90 se hicieron evidentes las contradicciones sociales y económicas de gobiernos incapaces de llevar a la realidad las demandas sociales. Si bien la democracia significaba la ampliación de libertades y garantías, no pudo traducirse en mayores niveles de igualdad económica. América Latina llegó a tener un margen de concentración que la convirtió en la zona de mundo más excluyente según el ín-

dice de Gini, coeficiente que mide la acumulación de riqueza y la profundización de brechas asimétricas de desigualdad entre el campo y la ciudad, hombres y mujeres, trabajadores formales e informales y, más recientemente, la brecha digital entre personas conectadas o no conectadas a las autopistas de internet.

Los desajustes sociales terminaron por manifestarse en la inestabilidad política que sacudió a los Estados latinoamericanos en la década de los noventa cuando aparecieron crisis presidenciales por doquier. Los mandatarios elegidos popularmente perdieron la capacidad para hacer frente a los enormes problemas sociales, o en otros casos, la corrupción llevó a las destituciones y a las renuncias forzadas bien fuera por juicios políticos resultantes de guerras jurídicas (*lawfare*) (Pérez-Liñan, 2007: 6) o por la presión “desde la calle” América Latina se convirtió en la zona del mundo con más crisis presidenciales en la década de los noventa y comienzos de los 2000 (Marstein-tredet y Llanos, 2010: 3).

La caída de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Fernando Collor de Mello en Brasil, Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad, Lucio Gutiérrez en Ecuador, Jean Bertrand Aristide en Haití, Fernando de la Rúa en la Argentina, Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa en Bolivia, así como los autogolpes de Alberto Fujimori (*fujimorazo*) en el Perú y Jorge Serrano Elías (*serranazo*) en Guatemala completaron un cuadro en el que era evidente el descrédito de la política y una ingobernabilidad como común denominador en la zona.

A pesar de haber instalado en casi todos los países, con éxito, los sistemas democráticos, la consolidación nunca ocurrió. El tránsito hacia el pluralismo pleno se estancó y las formalidades democráticas no fueron suficientes para crear un ambiente de igualdad y prosperidad económica donde el desarrollo con igualdad, la gran paradoja latinoamericana, fuera posible (Jaramillo Jassir, 2021: 10). La brecha entre el establecimiento y la posterior

consolidación democrática -jamás alcanza- revela hasta qué punto la democracia no pudo sobrepasar la formalidad y enraizarse sustancialmente. Como plantea Boaventura de Sousa Santos existe una doble patología, de representación y de participación. De un lado, la ciudadanía dejó de sentirse representada en los políticos (patología representativa) y, por ende, se dejó de votar y, por consiguiente, apareció abstención galopante (patología participativa) (2008: 7).

Esta crisis de representación ha llevado a que buena parte del electorado vote a comienzos de siglo por opciones enmarcadas dentro de la denominada “nueva izquierda latinoamericana” que buscó corregir las imperfecciones sociales de modelos que privilegiaban la austeridad y superar así el dogma neoliberal contenido en el Consenso de Washington que consiste en la idea de que la disciplina fiscal está por encima del desarrollo social y que el modelo económico debe privilegiar la eliminación de barreras al comercio exterior. Todo lo anterior acompañado de una drástica reducción del Estado, que interviene menos en la economía, lo que significa en la práctica privatizaciones, eliminación de subsidios y una flexibilización laboral como única fórmula para generar empleo. En medio de este panorama resultó absolutamente comprensible que surgiera una *izquierda renovada* que, en buena parte de los países, se impuso en las elecciones mostrando que era posible su compatibilidad con la democracia liberal. Algunas inclusive dejaron atrás de manera definitiva el camino de la revolución armada. La llegada al poder de Hugo Chávez en Venezuela en 1999 identificó este punto de inflexión pues seguidamente la izquierda se anotó victorias en la Argentina, Bolivia, Brasil Ecuador, Uruguay e incluso en países de comprobada trayectoria

conservadora como Paraguay¹. En Chile donde había tenido una clara preeminencia el centrismo dentro de La Concertación se produjo el ascenso del Partido Socialista con Ricardo Lagos y Michelle Bachelet.

Como consecuencia directa de este primer ciclo progresista, en la mayoría de estas naciones la pobreza se contrajo al igual que la concentración del ingreso. Algunos países optaron por el camino de la refundación como ocurrió con Bolivia, Ecuador y Venezuela que adoptaron nuevas constituciones en 2009, 2008 y 1999, respectivamente, creando las condiciones para cambios más radicales que fueron posibles en buena medida porque las contradicciones sociales y políticas previas a la llegada del progresismo hicieron insostenible el ejercicio de la política. El modelo de socialismo democrático demostró su capacidad para revertir procesos de empobrecimiento sin alterar las reglas de juego democráticas. En este ciclo en Ecuador poco menos de 2 millones de personas salieron de la pobreza, lo que equivale a una contracción de 16 puntos. En Bolivia, Evo Morales logró una reducción histórica de la pobreza que pasó del 60% al 34% (*La Jornada*, 12 de noviembre de 2019). En Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva sacó de la pobreza a más de 30 millones de personas y la desigualdad cayó en un 9,4% (*Barria*, 31 de octubre de 2022). Desde el restablecimiento democrático en 1985, Brasil no ha tenido una

1 Desde 1947, el Partido Colorado ha gobernado hegemónicamente en Paraguay. Solamente entre 2008 y 2012 se produjo una excepción con la elección de Fernando Lugo quien luego sería víctima de un golpe congressional. Para más información, véase: Nickson, A. (2023). Tenemos que hablar del Partido Colorado. *Revista Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/Paraguay-partido-colorado/>

transformación social de semejantes proporciones. Entre 2000 y 2012, los gobiernos de la denominada Marea Rosada (según el léxico británico *Pink Tide*) contrajeron el coeficiente de Gini de 0.51 a 0.47 (Feierherd; Larroulet; Long; Lustig, 2023).

Este ciclo de gobiernos de la nueva izquierda empezó a llegar a su fin gradualmente entre 2012 y 2015. El primer episodio que marcaría la pauta del debilitamiento de estas administraciones ocurrió en Paraguay cuando en junio de 2012, Fernando Lugo fue destituido en un procedimiento rápido, al que se etiquetó como juicio político donde le fueron violadas sus garantías y derechos procesales. Los partidos tradicionales paraguayos lanzaron una acusación contra el entonces mandatario por la muerte de once campesinos que ocupaban una hacienda en la región de Curuguaty (Stefanoni, 2012). La OEA y UNASUR expresaron su inquietud por la forma en que fue destituido Lugo y por las evidentes irregularidades que dejaban al descubierto la voluntad de una parte del establecimiento paraguayo por interrumpir a como diera lugar su mandato. En ese momento, asomaba una de las amenazas que con mayor frecuencia se repetiría en los años posteriores y que consiste en abusar de los recursos y de los actores judiciales para sacar de la competencia democrática a los contendores políticos mediante la judicialización de la política que lleva a la politización de la justicia (*lawfare*). Comenzaba a abrirse camino la teoría de los golpes pasivos o blandos de Estado. La caída de Lugo sería reveladora del modo en que el progresismo debería enfrentar un establecimiento intransigente frente a los cambios orientados a una sociedad más igualitaria.

Las amenazas contra la democracia en la Región: de los golpes militares a los golpes blandos

El denominado *golpe blando* consiste en el debilitamiento sistemático de las posibil-

dades de gobernabilidad democrática especialmente progresistas, utilizando estrategias relacionadas con el aislamiento internacional, la pérdida de confianza en la economía, enfrentamientos institucionales, malestar en las fuerzas armadas, ataques reputacionales a altos funcionarios del gobierno, empujando por el Presidente y propiciando expresiones de protesta social en la calle que buscan ser reprimidas con el uso excesivo de la fuerza. Se trata de un libreto subversivo desarrollado estratégicamente por poder fácticos (grupos económicos y comunicacionales, jueces y fiscales protagónicos mediáticamente, organizaciones internacionales no gubernamentales, iglesias no cristianas, agencias calificadoras de riesgo y bodegas digitales, entre otros) que actúan políticamente, sin asumir ninguna responsabilidad y ocupando los espacios de los partidos políticos tradicionales sumergidos en una crisis representativa sin precedentes contra la política y los políticos que la practican.

La interrupción del mandato popular se consigue recurriendo a juicios políticos tramitados en los estrados judiciales o los Congresos donde se despoja al acusado de garantías procesales y el procedimiento se limita a una mera formalidad pues de antemano, la destitución es el único desenlace posible. Entra en acción *el lawfare* que consiste en la judicialización de la política que traslada la disputa ideológica o las controversias entre gobierno y oposición al plano legal para obtener por la vía jurídica lo que no se podría conseguir a través de unas elecciones libres y limpias (Mejía Torres y Jaramillo Jassir, 2023: 184-185). De esta forma, varios mandatarios o ex mandatarios se han visto privados de derechos políticos con la clara intención de apartarlos de la arena de la competencia. Basta revisar las acusaciones y la forma cómo se han desarrollado los procesos jurídicos penales o disciplinarios contra Rafael Correa, Lula da Silva, Cristina Fernández, Marco Enríquez-Ominami, Gustavo Petro, Iván Cepeda y Carlos Caicedo, entre otros.

En 2016, se produjo la destitución de Dilma Rousseff en un juicio político repleto de irregularidades y donde fue evidente la violación constante al debido proceso de la Presidenta (Gentili, 2016). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresó su inquietud por la forma en que se procedió a la destitución de la presidenta. Dos años más tarde, se ordenó la detención de Lula con lo cual quedó en evidencia la existencia de una serie de poderes fácticos interesados en sacar de carrera a las principales figuras del Partido de los Trabajadores, objetivo que se logró pues el expresidente no pudo presentarse a los comicios en el año 2018. A pesar de que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas pidió que le fueran restituidos los derechos políticos del ex presidente, las autoridades de la época hicieron caso omiso. En 2022, el mismo Comité confirmó en un informe concluyente que se habían vulnerado los derechos políticos del ex presidente.

Algo similar ocurrió en Ecuador. Una vez Rafael Correa abandonó la presidencia en 2017 se activaron varios procesos penales en su contra con un acervo probatorio insuficiente y lleno de contradicciones. Ante la falta de pruebas se acusó al expresidente de haber “influido psíquicamente” en los funcionarios procesados de su gobierno. Con la misma lógica, Cristina Fernández enfrentó un proceso en el que se pasó por alto principios absolutos como el de cosa juzgada con la clara intención no sólo de afectar la gobernabilidad de Alberto Fernández, sino de impedir el retorno a la política de la vicepresidenta. En el caso del hoy presidente Petro, un organismo de control de carácter administrativo, la Procuraduría General de la Nación, contraviniendo lo dispuesto por la normatividad interamericana sobre derechos humanos, destituyó al entonces Alcalde Bogotá Gustavo Petro, decisión que fue revertida posteriormente por un claro y preciso mandato judicial. Se trata en todos los casos de maniobras de desgaste que terminan

afectando las posibilidades de que la izquierda vuelva al poder que cuando lo ejerza le resulte imposible mucho más ahora cuando comienza un segundo ciclo de gobiernos progresistas que comenzó con la elección de Andrés Manuel López Obrador en 2018, seguido de Alberto Fernández en 2019, Luis Arce en Bolivia en 2020, Xiomara Castro en 2021 Honduras, Gabriel Boric, en Chile, Gustavo Petro en Colombia y Luiz Inácio Lula Da Silva en Brasil en el 2022.

Del primer ciclo de gobiernos progresistas quedan varias lecciones sobre mejoras hacia el futuro para que el llamado neo-desarrollismo trascienda y entrar definitivamente en una etapa posneoliberal. En primer lugar, se falló en conseguir una diversificación sostenible del aparato productivo y romper con la estructura de dependencia afincada en buena medida en la extracción de recursos del subsuelo. Ello implica la ampliación de la base tecnológica de producción, sólo así se puede llegar a lo que la CEPAL ha definido como una “diversificación productiva” (Ordoñez, 2017: 139-140). En segundo lugar, será necesario abandonar las formas de acumulación que hacen imposible una redistribución más efectiva. Si bien se apuntó a través de transferencia focalizadas a reducir esa concentración, no hubo una modificación sustancial de las relaciones de producción y de acumulación (Fernández, 2016: 40) con lo cual una vez este ciclo terminado, los gobiernos conservadores subsiguientes pudieron desmontar buena parte del escudo social que los progresistas habían instalado. Y, por último, tal como lo ha criticado Mariana Mazzucato, será necesario incluir en el discurso de la redistribución un mayor énfasis en la agregación de valor (2011: 14). Si bien es necesario encontrar nuevos circuitos para combatir la concentración de todas las formas de riqueza, sino se invierte en el valor público, será difícil pensar en esquemas de producción y redistribución que trasciendan a la vez que generen bienestar.

El surgimiento de un nuevo ciclo de gobiernos progresistas invita a una reflexión acerca de las nuevas expresiones de la izquierda y de la derecha. Llama la atención el atractivo del modelo autoritario de Nayib Bukele en varios escenarios de América Latina, tanto en el nivel nacional como en los subnacionales. Esto sugiere un progresismo cada vez más compatible con el pluralismo y los derechos humanos, y expresiones conservadoras y de derecha que han perdido todo reparo por el Estado de derecho en el afán de avanzar hacia un punitivismo.

Conclusiones

Como pocas veces en la historia, la democracia latinoamericana ha sido puesta a prueba por parte de una serie de poderes en ascenso que han venido acumulando prerrogativas sin que semejante potestad vaya acompañada de transparencia, rendición de cuentas o al menos, de una ética por *lo público*. Los poderes fácticos que se esconden detrás de la prensa hegemónica, corporaciones, empresas del sector bancario y financiero e incluso algunas instituciones internacionales del orden surgido post Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Organización Mundial del Comercio) amenazan de manera directa y patente la soberanía popular a través de su conspiración para crear las condiciones de inestabilidad democrática e institucional que pudieran precipitar una salida sin ruptura de mandatarios identificados con proyectos progresistas.

Recién iniciado el tránsito a la democracia en la mayoría de Estados latinoamericanos desde finales de los '70 (con la excepción de Colombia, Costa Rica y Venezuela² que lo hicieron antes) se adoptó una forma de régimen

que privilegió las formalidades electorales dejando de lado la sustancia política de la democracia en términos de igualdad, especialmente en términos de desarrollo. Esto ocurrió en buena medida porque durante la década de los noventa imperó el dogma sobre el Consenso de Washington en el que los Estados privilegiaron la estabilidad macroeconómica fiscal sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso.

Con el desmonte de los escudos sociales, se alejó la posibilidad de que se establecieran Estados de Bienestar como ocurre en buena parte de Europa y en medio de la furia anti estatista -como la denominó Guillermo O'Donnell- las contradicciones sociales se hicieron más visibles y el descontento ciudadano produjo la caída de varios gobiernos. Las movilizaciones sociales han sido constantes y durante la pandemia del COVID-19 quedaron al descubierto las profundas vulnerabilidades sociales en América Latina, resultado de años de neoliberalismo apenas interrumpido. Como consecuencia de la crisis sanitaria, 22 millones de personas quedaron en la pobreza, es decir, en total 209 millones de ciudadanos hicieron parte de ese universo de precariedad. En la pobreza extrema quedaron 78 millones de personas, 8 millones más que en la pre pandemia (CEPAL, 2021).

Con el nuevo ciclo de gobiernos progresistas que busca completar la tarea de corregir las protuberantes y violentas asimetrías sociales que golpean a América Latina, han surgido nuevas amenazas contra la democracia, el Estado de derecho y el pluralismo. Los discursos xenófobos, supremacistas, anti derechos y revisionistas han acaparado el debate en varias naciones. La extrema derecha nacionalista aparentemente inviable y ajena a la realidad latinoamericana -por ser este, el continente del mestizaje y el encuentro entre culturas- ha emergido con una fuerza que hace temer por derechos y conquistas sociales. Basta observar los cientos de miles de seguidores de Jair

2 En Colombia ocurrió con el Frente Nacional en 1957, en Venezuela con el Pacto de Puntofijo en 1958 y en Costa Rica en 1948.

Bolsonaro conminando a los militares para proceder a un golpe de Estado contra Lula a comienzos de 2023. El eco de la violenta toma del Capitolio por fanáticos de Donald Trump es igualmente calificable como aterrador.

Ese discurso incompatible con el pluralismo empieza a ganar espacios en varios Estados de América Latina, donde se observa además el oportunismo de la extrema derecha europea encabezada por la española. Este panorama invita a reflexionar sobre las formas más recientes de la anti democracia pues ya no son los golpes militares en nombre de la contención al comunismo, sino elaboradas narrativas que se alimentan de las nuevas tecnologías de la información y poderes fácticos que pretenden anular cualquier movimiento social, partido político o líder que represente valores esenciales del liberalismo o progresismo. Sin darse cuenta, esas plataformas políticas que están en plena expansión no están debilitando a la izquierda, sino hiriendo a la democracia de una forma irreparable, incluso peor que en las épocas más oscuras de la Guerra Fría.

El mejor remedio para semejante mal consiste en *revivir el carácter revolucionario y popular de la democracia*, extraviado en los últimos años y cuya emergencia es más necesaria que nunca entendiéndola que la democracia es mucho más que la celebración de jornadas electorales y que ellas, como las plantas, deben regarse todos los días con el agua de la participación ciudadana para que crezcan y sobrevivan.

Referencias bibliográficas

- Barria, C. (31 de octubre de 2022). Lula presidente: cómo logró sacar de la pobreza a millones de brasileños en su primer gobierno (y qué posibilidades tiene de volver a hacerlo). *BBC Mundo*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63451556>
- Comisión Económica para América Latina (2021). *Panorama social en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- Dahl, R. (1995). *La poliarquía. Participación y oposición*. Buenos Aires: Tecnos.
- De Sousa Santos, B. (2007). *Globalización y democracia. Conferencia en Cartagena*. Disponible en línea: <https://www.boaventuradesousasantos.pt/documentos/cartagena.pdf>
- Feierherd, G.; Larroulet, P.; Long, W.; Lustig, N. (2023). *The Pink Tide and Income Inequality in Latin America*. Cambridge: University Press.
- Fernández, V. R. (2016). Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal. *Revista Estado y Políticas Públicas*. 7 (1): 21-47.
- Fukuyama, F. (1989). The End of History. *National Interest*. 16 (1): 1-16.
- Gentili, P. (2016). *Golpe en Brasil. Genealogía de una farsa*. Buenos Aires: Clacso.
- Huntington, S. (1991). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Inec y Banco Mundial (2016). *Reporte de pobreza por consumo. Ecuador 2006-2014*. Quito: Estudios Temáticos Inec.
- Jaramillo Jassir, M. (2021). ¿Para qué votar? Análisis comparativo de la incidencia de las consultas populares en Bolivia (2016) y Ecuador (2018) sobre el proceso de democratización. *Papel Político Universidad Javeriana*. 26 (1): 10-30.
- Laclau, E. ; Mouffe, C. (2009). *Hégemonie et stratégie socialiste: vers une politique radicale*. Bessançon: Les Solitaires Intempestifs.
- La Jornada (12 de noviembre de 2019). En 13 años Evo redujo la pobreza de 60 a 34%; el PIB creció 4,9% y abatió el analfabetismo. *La Jornada*.
- Larequi Fontaneda, J. (2020). *Operación Cóndor: anticomunismo en América del Sur*. *La Vanguardia*. Disponible en línea: <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20200226/473796133178/operacion-condor-dictaduras-america-latina.html>
- Marsteintredet, L. y Llanos. M. (2010). *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and*

- Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Mazzucato, M. (2011). *El Estado emprendedor*. Madrid: Penguin.
- Mejía Torres, L. M. y Jaramillo Jassir, M. (2023). *Lawfare: judicialización de la política y corrupción transnacional. La nueva dinámica en la democratización incompleta en América Latina*. En E. Samper, L. Ramina y C. Proner (Eds.). *Guerras jurídicas contra la democracia. El lawfare en América Latina* (pp. 175-225). Buenos Aires: ELAG.
- Nickson, A. (2023). Tenemos que hablar del Partido Colorado. *Revista Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/Paraguay-partido-colorado/>
- Ordoñez, S. (2017). Estado y Neo-Desarrollismo en Sudamérica: Hacia un balance crítico. *Revista Estado y Políticas Públicas*. (9) 1: 123-143.
- Pérez-Liñan, A. (2007). *Presidentialism Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: University Press.
- Revista Raya* (16 de mayo de 2023). Andrés Arauz denuncia al fiscal Barbosa por interferir en las elecciones de Ecuador. Disponible en: <https://revistaraya.com/andres-arauz-denuncia-al-fiscal-barbosa-por-interferir-en-las-elecciones-de-ecuador.html>
- Sartori, G. (1999). En defensa de la representación política. *Claves de Razón Práctica*. 91 (1): 2-6.
- Stefanoni, P. (2012). Así fue el golpe de Estado en Paraguay. *Le Monde Diplomatique en español*.
- Vassali, G. (2014). U.S. Latin American Relations After U.S. Military Intervention in Guatemala in 1954. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 1 (2): 195-232.