

Pensamiento *Iberoamericano*

Revista de la Secretaría General Iberoamericana

3ª ÉPOCA / 01 / 2018

Los desafíos de la política



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Pensamiento *Iberoamericano*

Los desafíos de la política

Editada por



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Paseo de Recoletos, 8
28001 Madrid, España.
Teléfono: (+34) 915 901 980
info@segib.org

Síguenos en



www.somosiberoamerica.org/pensamiento-iberoamericano/

Tel.: (+34) 912 444 757

Con la colaboración de



© Secretaría General Iberoamericana

© de los textos
Sus autores

Pensamiento Iberoamericano no asume necesariamente como propias las opiniones expresadas por los autores que en ella colaboran.

Diseño y maquetación
Red Monster Studio S.L.
www.redmonster.es

Imprime
Villena Artes Gráficas

Depósito Legal: M-36222-2016
ISSN: 0212-0208

Órganos de Gobierno

Patronato

Presidenta

Rebeca Grynspan / Secretaría General Iberoamericana

Auditoría Superior del Estado de Puebla / **David Villanueva Lomelí**

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / **José Alfonso Esparza Ortiz**

Casa de América / **Santiago Miralles**

CEPAL / **Alicia Bárcena**

FLACSO / **Josette Altmann**

FMI (Departamento del Hemisferio Occidental) / **Alejandro Werner**

Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla (IAP Puebla) / **Héctor**

Hernández Sosa

OCDE / **Ángel Gurría**

OEA / **Luis Almagro**

PNUD (América Latina y Caribe) / **Luis Felipe López Calva**

Real Instituto Elcano / **Emilio Lamo de Espinosa**

Universidad Tecnológica de Puebla / **Bernardo Huerta**

Consejo editorial

Manuel Alcántara, José Antonio Alonso, Jordi Bacaria, Renato Baumann, Paulina Beato, Adrián Bonilla, Gerardo Caetano, Guillermo Calvo, José Carreño, Rosa Conde, Pedro Dallari, M^a Lourdes Dieck, Joaquín Estefanía, Nancy Gomes, Miguel Hakim, Carlos Heredia, Ana Paula Laborinho, Marta Lagos, Roberta Lajous, Celia Lessa Kerstenetzky, Augusto López Claros, Nora Lustig, José Luis Machinea, Carlos Malamud, José Antonio Ocampo, María Salvadora Ortiz, Félix Peña, Miguel Ángel Pérez, Liliana Rojas, Francisco Rojas, Gert Rosenthal, José Antonio Sanahuja, Ana Sojo, Juan Triana, Alberto Van Klaveren.

Consejo universitario

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Universidad de Buenos Aires (UBA)

Universidad de los Andes

Universidad de Chile

Universidad de Salamanca

Universidad Pontificia de Comillas

Director: Enrique V. Iglesias

Editora: Cristina Manzano

Sumario

La política importa

Enrique V. Iglesias

6

1 *América Latina y los valores occidentales*

11

> ¿Es América Latina parte de Occidente?

Emilio Lamo de Espinosa

12

2 *Algunos interrogantes*

29

> El valor de la experiencia

Michelle Bachelet

Fernando Henrique Cardoso

Ricardo Lagos

Carlos de Mesa Gisbert

3 *Los desafíos del apoyo a la democracia en América Latina*

39

> Apoyo proceloso con una revolución que cambia todo

María de los Angeles Fernández Ramil

40

> El cada vez más necesario papel de la sociedad civil

Diego Hidalgo

48

> Algunas reflexiones sobre la nueva política y las RRSS en los procesos electorales y los sistemas democráticos

Carlos Malamud

55

4 *Las relaciones entre los poderes* 63

- > Raíces y consecuencias de la hegemonía presidencial en Iberoamérica 64
Adolfo Garcé García y Santos
- > La procelosa relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en América Latina 73
Manuel Alcántara Sáez

5 *Corrupción y política* 83

- > La lucha contra la corrupción como tarea obligada 84
José Antonio Alonso
- > Corrupción y política 97
Cristina Eguizábal
- > Corrupción política: eliminar el anillo de Giges y construir relatos positivos 107
Adela Cortina Orts

La política importa

No es posible analizar y evaluar ningún fenómeno social o económico sin hacer referencia a las variables políticas. Ello es lo que llevó a *Pensamiento Iberoamericano* a incursionar brevemente en un área tan compleja como es el de la Política, invitando a colaborar a algunas distinguidas personalidades, así como a economistas y sociólogos iberoamericanos. Obviamente la complejidad del tema hace muy difícil entrar en profundidad en la gran variedad de factores que operan en los análisis políticos. Pero es una variable imposible de ignorar y debe mirarse esta contribución de la nueva etapa de *Pensamiento Iberoamericano* como la primera de futuros análisis que esperamos promover, apelando a la reflexión de personas experimentadas, en especial a los líderes políticos de la región.

A nivel internacional, la mitad de la segunda parte del siglo pasado vivió un saludable fortalecimiento de los sistemas democráticos en muchas partes del mundo. Gobiernos elegidos popularmente, interacción entre los tres grandes poderes del Estado y de éste con la sociedad civil. Los progresos fueron evidentes. Nunca tuvimos tantos países reforzando la participación popular a través de procesos electorales, así como fortaleciendo el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Esos logros parecen haberse estancado y, más aún, hay una creciente preocupación por retrocesos en las conquistas adquiridas. Surgen, en cambio, nuevas formas de autoritarismo revestidas de procedimientos democráticos que generan una seria inquietud. Abundan analistas que nos hablan del ocaso de los procesos democráticos y del deterioro de los logros alcanzados. Al mismo tiempo se fortalecen en varios puntos del planeta regímenes autoritarios regidos por líderes fuertes que monopolizan el poder y atraen el apoyo popular. Algunos planteos

levantan la figura de una suerte de “democracia autoritaria”, la que claramente no se corresponde con los conceptos tradicionales de una organización política democrática.

Detrás de estos cambios en el escenario internacional hay variadas causas. Las expectativas frustradas de las clases medias, los fracasos de los procesos de globalización de llevar el progreso a todas las regiones y a todos los sectores de la sociedad, los fenómenos de corrupción, los nuevos escenarios de la economía internacional que cuestionan y ponen en riesgo las conquistas del multilateralismo, el surgimiento de nuevos centros de poder económico y político en el mundo. Estos fenómenos, unidos a la gran revolución tecnológica que sacude las estructuras productivas y la generación de empleos, abren el campo a una gran reflexión para crear las políticas que nos permitan sostener las conquistas alcanzadas en lo político, en lo económico y en lo social, y al mismo tiempo enfrentar los desafíos de la nueva época tecnológica.

La política en América Latina no es una excepción a esta tendencia mundial y atraviesa también un momento complejo y confuso. Es por ello también muy complicado hacer proyecciones o anticipaciones frente a una realidad difícil de aprehender.

Hay algunos elementos que los autores que nos honran con su participación en este número destacan en forma especial.

En primer lugar, la democracia también se ha venido asentando en América Latina en las últimas décadas, con el pluralismo de los partidos políticos, la vigencia de los procesos electorales y el respeto por las instituciones que significaron grandes avances en la vida política de la región y por supuesto en la vigencia de los derechos humanos, gran objetivo de la vida en sociedad a la que aspiramos.

Varios hechos, sin embargo, crean nubarrones y amenazas a estos logros desde distintas tiendas.

En primer lugar, los partidos políticos tradicionales atraviesan grandes crisis existenciales y su supervivencia ha sido puesta en peligro. En todo caso, en la mayoría de los países han perdido vigencia y están siendo superados por nuevas alianzas y nuevos partidos y dirigentes. En muchas ocasiones, los partidos han perdido contacto con la realidad. En otras, han sido desvalorizados ante la opinión pública por malas conductas éticas y, en algunas, no han sabido transformarse para administrar las nuevas realidades. Esto los ha vaciado del contacto con las nuevas generaciones y ello ha llevado a la pérdida de vigencia en la conducción de los procesos políticos de América Latina y en el apoyo muy especialmente de las jóvenes generaciones.

En segundo lugar y vinculado a lo anterior, varios países han experimentado profundas crisis de corrupción que han cuestionado la vigencia de las instituciones democráticas, en especial del Estado mismo, y han minado la confianza de la sociedad en los partidos políticos, pero mucho más peligroso aún en la propia vigencia de las instituciones democráticas. Las asociaciones delictivas entre Estado, empresa y partidos políticos han minado la confianza de la sociedad y han promovido grandes desafíos al desarrollo político y la solidez de la democracia en los países afectados.

En tercer lugar, la región ha vivido una positiva expansión de las clases medias con clara elevación de los niveles de vida, impulsada por un crecimiento económico sostenido, especialmente en la primera década de este siglo. Las políticas de transferencia de condicionantes de ingresos hacia los sectores populares han elevado el número de personas que han dejado los niveles de pobreza para integrar las clases medias emergentes, sin desconocer las discusiones metodológicas que definen el concepto de clases medias.

Estos logros, sin embargo, se encuentran frustrados y están creando sociedades enojadas por varias razones. Por un lado, no han logrado mejorar sus niveles de vida en el grado al que aspiraban. Con él han sentido que la clase política no ha respondido a sus promesas. Por otro,

la coyuntura económica, condicionada por el alto nivel de las materias primas, está siendo afectada por los retrocesos de los mismos en los mercados internacionales. Últimamente han tenido un leve repunte, pero insuficiente para seguir aumentando los niveles de vida esperados. Todo esto generó frustración y se proyectó en la confianza de esas nuevas clases medias sobre los cuerpos políticos.

Se están viviendo dolorosas situaciones de crisis políticas y económicas severas y difíciles de superar en algunos países que se proyectan inexorablemente sobre las relaciones interamericanas. A esas situaciones se agregan las nuevas tendencias de la política exterior del Gobierno de los Estados Unidos, tanto en materia política como comercial, que afectan en especial a las relaciones con sus vecinos. En igual sentido se ven afectadas las relaciones con Cuba, donde se abrieron en los últimos años puentes de entendimiento bienvenidas para las relaciones interamericanas.

En efecto, estos conflictos internos y externos han generado tensiones en las relaciones interamericanas que han deteriorado las grandes expectativas de las últimas décadas en la consolidación de un frente latinoamericano y caribeño unificado.

La conjunción de todos estos elementos afecta a la confianza en la democracia conquistada y en las relaciones internacionales, y presenta grandes desafíos, en especial para los partidos políticos y las instituciones democráticas.

Dos hechos, sin embargo, hacen mantener la confianza en el futuro político de la región.

Por un lado, la vigencia de las instituciones democráticas. Estos hechos en otros momentos de nuestra historia hubieran generado una reacción que habría puesto en peligro la pervivencia misma de la democracia. Hoy esos problemas son abordados dentro de las instituciones y con el pleno valor de las reglas del juego democrático.

Por otro, quizás el elemento más importante de la coyuntura actual lo propone el papel de la Justicia, que se ha proyectado como el gran actor y valedor de los principios y las instituciones democráticas.

Estos hechos demuestran que las ganancias institucionales a las que llegó el avance de la democracia en nuestros países es muy positivo y una fuente de esperanza para respetar el funcionamiento y el fortalecimiento de la democracia, superando los problemas difíciles que está soportando en estos momentos.

Creo que como surge de los artículos incorporados en este número de *Pensamiento Iberoamericano*, hay una clara conciencia de la necesidad de preservar los logros institucionales y de principios en la región.

Esto supone una gran responsabilidad en todos los partidos políticos, los viejos y los nuevos. Para defender un estilo de vida en el que queremos vivir y que queremos fortalecer para esta generación y las que nos sucederán.

Esta primera contribución al tema por parte de la revista será seguida por nuevas aproximaciones en el futuro. Quiero agradecer, especialmente, la forma madura y profesional con que los distinguidos autores abordaron los difíciles problemas de una temática delicada al ser abordada por una publicación de una institución de gobierno como *Pensamiento Iberoamericano*.

Enrique V. Iglesias

Director

1

*América Latina y los valores
occidentales*



¿Es América Latina parte de Occidente?¹



Emilio Lamo de Espinosa*
Catedrático Emérito de Sociología

¿Podemos hablar de una civilización peculiar hispana como diferente de la civilización occidental? ¿Es España parte de Europa, parte de Occidente? Y, de manera similar, ¿es América Latina parte de Occidente? Un repaso conceptual e histórico a las raíces de las “civilizaciones” americanas.

El porqué de la pregunta

A lo largo de los últimos años, y desde extremos opuestos del espectro político, se han avanzado tesis paradójicamente coincidentes señalando que América Latina pertenece a un universo cultural o civilizacional propio y distinto de lo que llamamos “Occidente”.

Ciertamente, es la opinión de parte del nuevo indigenismo latinoamericano, que rechaza todo lo occidental en nombre de la preservación de esencias e identidades nativas que habrían sido destruidas por la colonización primero, y las repúblicas criollas después. El Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales en Bolivia o la Confederación de Nacionalidades Indígenas en Ecuador y el Movimiento

* Es Catedrático Emérito de Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Es, además, Presidente del Real Instituto Elcano desde el año 2012, Académico Numerario de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y de la Academia Europea de Ciencias y Artes, miembro del Consejo Asesor del Centro de Investigaciones Sociológicas, colaborador habitual en la prensa, y patrono o asesor de numerosas fundaciones.

1. Una versión más detallada y amplia de este trabajo puede encontrarse en la página web del Real Instituto Elcano.

Etnocacerista de Perú, más allá de denunciar la discriminación étnica de las “naciones originarias” (cuestión no exenta, por supuesto, de fundamento), han avanzado desde la afirmación de lo propio al rechazo de lo ajeno. Y así, por citar un ejemplo, en el programa político del MAS, se afirma textualmente:

“Durante estos 500 años hemos estado dominados por la cosmología de la cultura occidental...Los conceptos de globalización y economía de mercado se enmarcan en la cosmología occidental, como el viejo concepto de progreso (...) Nuestras raíces culturales, las culturas andina y amazónica han triunfado sobre los fundamentos de la cultura occidental”,

“El 12 de octubre (de 1492) fue una desgracia”, afirma rotundamente Evo Morales.

Pero hete aquí que, cuando el presidente Trump se empeña en construir un muro en la frontera con México para impedir la entrada de emigrantes latinos, cuando persevera (por cierto con poco éxito) en expulsar a los que ya habitan en Estados Unidos, cuando insulta a unos y otros llamándolos “*bad hombres*” o acusándolos de violadores o asesinos, todo ello con el objetivo de “Hacer América Grande de Nuevo”, practica un tipo de rechazo y estigmatización simétrica, no exenta de racismo, pero que, como veremos, tiene detrás una importante tradición intelectual. Y así,

si el monumento a Colón de Caracas fue destruido en 2004 por chavistas furibundos, otro tanto ocurrió en el verano de 2017 con el monumento a Colón situado en la ciudad de Baltimore, en este caso ultrajado por ciudadanos “políticamente correctos” en nombre del “discurso contra el odio”.

No se trata de opiniones tan exóticas como puede parecer a primera vista, pues forman parte de un elenco de representaciones colectivas (como las hubiera denominado Emilio Durkheim) bien asentado y aceptado en el universo intelectual occidental. Así, si usamos Google para buscar entradas referentes a la etiqueta de “Civilización Hispánica” encontraremos cientos que remiten a cursos impartidos en las principales universidades de Estados Unidos con etiquetas como “Cultura y Civilización Española”. De manera similar, si buscamos la etiqueta “Civilización Latinoamericana” encontraremos otros cientos de entradas destacando las peculiaridades de la cultura latinoamericana como algo diferente de Occidente. Y, por supuesto, hay libros sobre la “civilización” de América Latina, tales como la bien conocida *History of Latin American Civilization*, editada por Lewis Hanke, o *Latin American Civilization: History & Society, 1492 to the Present*, de Benjamin Keen. Y cito estos dos porque Keen y Hanke tuvieron un famoso debate sobre la naturaleza de América Latina, aunque ninguno rechazó (ni siquiera discutió) lo acertado de la etiqueta “civilización” para aludir a

esa región. Sin embargo, si buscamos entradas para el concepto “Civilización Americana”, encontraremos referencias a la cultura inca, maya o azteca, es decir, a las culturas precolombinas, pero no a la actual civilización de ese continente.

¿Es América Latina parte de Occidente? Dicho de otro modo, ¿quiénes somos “nosotros” cuando hablamos de la civilización occidental?

En resumen, lo que la web nos indica es que hay una “civilización hispánica” y una similar “civilización latinoamericana”, pero no hay (aunque sí había) una “civilización americana”. Sin duda porque esta, es decir, la “civilización” actual de América (es decir, de los EEUU, la cultura norteamericana), es simplemente cultura occidental. Al parecer en el Norte del hemisferio se vive en el marco occidental de modo que carece de sentido hablar de una “civilización (norte) americana”, pero al sur de Río Grande la cosa cambia y pasamos al espacio de una propia “civilización latinoamericana” evidentemente vinculada a otra “hispánica”.

¿Por qué esta falta de simetría?
¿Podemos hablar de una civilización peculiar hispana como diferente de la civilización occidental? ¿Es España parte de Europa, parte de Occidente?

Y, de manera similar, ¿es América Latina parte de Occidente? Dicho de otro modo, ¿quiénes somos “nosotros” cuando hablamos de la civilización occidental?

El problema de España

Pero permítanme comenzar diciendo unas palabras sobre España antes de regresar de nuevo a América Latina, pues lo que estamos discutiendo es la naturaleza de la “hispanidad” o de la “latinidad”, algo que afecta a ambos lados del Atlántico.

Y efectivamente, la pregunta sobre la naturaleza de la civilización norteamericana está muy ligada a la cuestión de la identidad europea de España, un debate muy antiguo que tiene al menos dos versiones. Por una parte, la visión ilustrada y dieciochesca de España como un país que no ha contribuido en absoluto a la civilización occidental, siendo más bien una rémora anclada en un pasado premoderno y prerracionalista. Idea que, paradójicamente, será más tarde reforzada por la otra gran visión de España, la visión romántica y decimonónica, pues para Dumas o Gautier, como para Bizet y muchos otros (como Washington Irving y hasta el mismo Hemingway), Europa empieza en los Pirineos, *Spain is different*, y es un país oriental o al menos “orientalizante”.

Lo relevante es que estas dos grandes visiones o imágenes de España, la

ilustrada y la romántica, y por razones más bien contradictorias, están de acuerdo en que España no es Europa y no es Occidente, o al menos no lo es del todo. Ya sea porque es mucho menos pues todavía no habría llegado a ser un país moderno y “civilizado”, en la visión romántica. O porque es mucho más, es, por decirlo así, la “*reserva espiritual de Occidente*” como, por ejemplo, le gustaba decir al general Franco.

Por supuesto, el problema es que esta singular percepción de España como una “*excepción*” europea también fue aceptada por nosotros, por los españoles. Y no sólo por la gente normal, sino también por los historiadores, pensadores y filósofos, incluidos Unamuno y Ortega y Gasset. El historiador Vicens Vives lo expresó claramente cuando habló de la “*incapacidad de España para seguir el curso de la civilización occidental en sus aspectos económicos, políticos y culturales (capitalismo, liberalismo, nacionalismo)*”. España como una sociedad desviada en Europa. Excepcionalismo.

Voy a recordar ahora una atinada observación de Xavier Zubiri, cuando señalaba que “*no es cierto que los griegos sean nuestros clásicos; es que, en cierto modo, los griegos somos nosotros*”. Aludía con ello a que la cultura griega vive en nosotros y no es algo pasado sino actual; en cierto modo somos griegos. Creo que es una idea muy inteligente. Y si vale para los griegos, ¿qué decir de los

romanos? Recordemos algunos datos simples. Nosotros, los españoles, hablamos latín, latín vulgar; nuestro derecho sigue siendo, en esencia, el derecho romano; nuestra religión es la religión oficial del Imperio Romano; nuestras familias siguen las costumbres romanas, nuestra agricultura es romana, y cuando yo era joven el arado romano todavía se usaba por los agricultores españoles; nuestra arquitectura y nuestro urbanismo son romanos. El territorio de España no fue una colonia romana sino parte de la propia Roma a la que dio varios emperadores. Nuestro nombre es un nombre de origen romano, Hispania. En resumen, los latinos no son nuestros clásicos pues, en más de un sentido, somos romanos y latinos, por lo que la cultura española se puede entender como una versión actualizada, moderna (o, si se prefiere, tardía) de la cultura greco-latina. España (como Portugal o como Italia), es como si Roma estuviera todavía viva en el siglo XXI.

Por supuesto, ahora nos gusta jugar con la idea romántica, adelantada por Américo Castro en *La realidad histórica de España* (1954) de las tres culturas españolas: cristiana, musulmana y judía. Una idea postmoderna y multicultural, y nos gusta reflejarnos sobre ella. Es políticamente correcta, una “Alianza de Civilizaciones”. Y en cierta medida es cierta. Pero sólo un poco, pues ni nuestra lengua, ni nuestra religión ni nuestro derecho ni nuestras instituciones políticas son musulmanas o judías.

Esta pertenencia de España a Occidente se percibe claramente si comparamos las dos fronteras que geográfica e históricamente han constituido a Europa, a la gran familia cultural Occidental: la frontera oriental y la del sur. Pues bien, la frontera oriental ha sido (y sigue siendo) un continuo que se mueve gradualmente y sin ruptura alguna desde Roma y el cristianismo occidental al cristianismo oriental, bizantino, (la Iglesia ortodoxa; misma religión pero otra escritura); desde ella a un Islam occidentalizado, es decir, Turquía (otra religión pero misma escritura); y finalmente a otra civilización con otra religión y otro alfabeto y escritura: el Islam. Al oriente de Europa no hay frontera sino un gradiente, un mosaico o *patchwork*, que se extiende por los Balcanes y el Cáucaso, mezclando religiones, etnias, lenguas y escrituras, espacio secular de conflictos y guerras, que continúan en el siglo XXI. Sin embargo, la frontera sur del Mediterráneo se traza de manera abrupta, sin lugar a dudas, en Gibraltar y el mar. Detrás de la cual hay, ahora sí, otra religión, otra lengua, otra cultura. Si España hubiera sido (o siguiera siendo) el espacio de las tres culturas sería algo parecido a lo que eran los Balcanes. Que no lo sea hoy es mérito (o demérito, pues de todo hay), en todo caso efecto de los Reyes Católicos y del proceso de unificación

étnica y cultural de la Península Ibérica que ellos impulsaron.

Si España hubiera sido el espacio de las tres culturas sería algo parecido a lo que eran los Balcanes.

Desde entonces el espacio ibérico (y el español) son parte de la civilización romano-cristiana y es simplemente una tontería hablar de una “civilización española”. Fue necesaria una transición política exitosa y realizada contra toda expectativa, y una clara y nítida europeización y “normalización” de España², para entender algo obvio: que siempre fuimos Europa, por supuesto, y que lo sorprendente no es la respuesta, sino la pregunta misma y que, incluso nosotros mismos, la aceptaríamos como una pregunta digna de interés.

Creía necesario recordar estas ideas antes de saltar de nuevo al otro lado del Atlántico. Porque, de una manera similar, la idea de que América Latina es un caso anormal y desviado dentro de Occidente se ha avanzado en muchas ocasiones. Voy a sostener la visión opuesta: América Latina es y ha sido siempre una parte importante de Occidente. Y hoy lo es aún más.

2. Véase mi trabajo “La normalización de España. España, Europa y la modernidad”, en Nacionalismos e imagen de España, Sociedad Estatal España-Nuevo Milenio, Madrid, 2001, pp. 155-186. Parcialmente editado en Claves de Razón Práctica 111, 2001, pp. 4-16.

Un contraste intelectual: Samuel Huntington y Arnold Toynbee

A continuación voy a discutir dos ejemplos tomados de dos de los más grandes analistas de las civilizaciones.

El primer ejemplo es, por supuesto, de Samuel Huntington. Como es bien sabido, en 1993, Huntington comenzó un gran debate con la publicación en *Foreign Affairs* de un artículo extremadamente influyente titulado “El choque de civilizaciones”. Frente a la tesis de la convergencia civilizacional postguerra fría, elaborado por Fukuyama en *El fin de la Historia*, Huntington argumentaba a favor de la divergencia y el conflicto, tesis que más tarde amplió en un libro de larga difusión: *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*.

En él exponía que, si bien durante la guerra fría el conflicto más probable era entre el mundo occidental y el bloque comunista, —un conflicto interno a la civilización occidental—, ahora era más probable entre las civilizaciones más importantes del mundo y estábamos condenados a una guerra de civilizaciones. La tesis era sugerente y la posterior eclosión del fundamentalismo islámico le dio una gran credibilidad.

No voy a discutir si estamos o no ante una supuesta “guerra de

civilizaciones”. No lo creo y el propio Huntington así lo demostraba (al final, solo había dos civilizaciones conflictivas: Occidente y el Islam). Lo que me interesa ahora de ese libro es algo que se daba por supuesto: su relación o lista de civilizaciones. Pues efectivamente, Huntington identificaba expresamente ocho civilizaciones, a saber: occidental, islámica, sínica, hindú, ortodoxa, budista, japonesa y, finalmente, latinoamericana, además de una posible novena, la africana. Para él, era evidente que América Latina no forma parte de la civilización occidental.

¿Qué es Occidente para Huntington? Occidente estaría formado por Europa occidental (en particular la Unión Europea) y América del Norte, pero incluiría también otros países derivados tales como Australia y Nueva Zelanda e incluso algunas islas del Pacífico y (sorpresa) Filipinas norte y centro (¿tal vez porque fueron una colonia de EEUU?). Nótese que Rusia queda fuera, al igual (al parecer), que los Balcanes y el Cáucaso.

¿Y qué unifica culturalmente, civilizacionalmente, esos países? Huntington menciona lo siguiente: el legado de los clásicos, la pluralidad de lenguas, la separación entre autoridad espiritual y temporal, el Estado de Derecho, el pluralismo social, el individualismo, la representación política y, sobre todo, el cristianismo occidental, es decir, el catolicismo y el protestantismo.

Por el contrario, la civilización latinoamericana, aunque muy vinculada con Occidente, “incorpora elementos de viejas civilizaciones indígenas”, es un híbrido entre el mundo occidental y la población nativa, y tiene una cultura populista y autoritaria que Europa tuvo también, pero en un grado menor, y que América del Norte nunca tuvo. Los países latinoamericanos son así, *torn countries*, países desgarrados, divididos, de modo que el hemisferio oscilaría entre dos extremos: México, Centroamérica y los países andinos, donde la población nativa es más fuerte, y Argentina o Chile donde es escasa.

La civilización latinoamericana, aunque muy vinculada con Occidente, “incorpora elementos de viejas civilizaciones indígenas”, es un híbrido entre el mundo occidental y la población nativa.

En aquel libro Huntington ya adelantaba que “en esta nueva era, el reto singular y más importante a la identidad tradicional de América (es decir, de los Estados Unidos) viene de la inmensa y constante inmigración de América Latina, especialmente de Méjico”. Tema que desarrollará posteriormente en *Foreign Policy* en un trabajo con el título “The Hispanic Challenge”, ampliado de

nuevo en su libro póstumo *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*. Textos en los que sostiene que los hispanos o latinos de los Estados Unidos son “la mayor amenaza potencial a la integridad cultural, y posiblemente política, de los Estados Unidos”, de modo que se hace necesaria “la reconquista demográfica de las áreas que los americanos tomaron de México por la fuerza en los años 1830 y 1840”. Y donde se afirma, por ejemplo, que son actitudes típicamente hispánicas “la falta de ambición” (la “cultura del mañana”) y la “aceptación de la pobreza como una virtud necesaria para entrar en el Cielo”. Con ello Huntington se adentraba claramente en la xenofobia, y así ha sido señalado casi universalmente por la crítica académica. Y con ello el conflicto de civilizaciones se activa, pero dentro de un país, los EEUU, y deviene xenofobia.

Se trata de un punto de vista bastante peculiar. No sólo porque es asombroso que una persona inteligente pueda olvidar que el corporativismo y el populismo (ie. fascismo o comunismo) fueron invenciones europeas, no de América Latina. Tampoco que el legado de los clásicos, la pluralidad de lenguas, la separación entre autoridad espiritual y temporal, el Estado de Derecho, el pluralismo social, el individualismo, la representación política y, sobre todo, el cristianismo occidental, son rasgos que se ajustan perfectamente a América Latina. Tampoco, por último, que la hibridación o el mestizaje no

es nada exclusivo de América Latina. Montesquieu en sus *Réflexions sur la monarchie universelle* (1731) ya escribió que “l’Europe n’est plus q’une nation composée de plusieurs”, Europa como “nación de naciones”. Y recientemente Giovanni Sartori, por ejemplo, aseguraba que Estados Unidos es una “nation made of nations”. ¿Acaso la presencia africana o la diversidad cultural y migratoria es menor en Estados Unidos que en América Latina?

Por ello me interesa ahora traer a colación un ejemplo contrario: el gran historiador británico Arnold Toynbee, en gran medida el mentor de Huntington. Pues cuando elaboró la lista de las 21 civilizaciones en su monumental *Estudio de la Historia* (1961), nunca identificó algo parecido a una civilización española o latinoamericana. Por el contrario, hablaba de España y Portugal como las “fronteras móviles” de la cristiandad, como una Marca o frontera en expansión. Y la deuda que el mundo occidental tiene con la gente de la Península Ibérica nunca ha sido tan admirablemente expresada como por el gran historiador inglés. Trataré de traducir su magnífica prosa:

“Estos pioneros ibéricos, la vanguardia portuguesa alrededor de África hasta Goa, Malaca y Macao, y la vanguardia

castellana a través del Atlántico a México y cruzando todo el Pacífico hasta Manila... realizaron un servicio sin parangón para la cristiandad occidental. Ampliaron el horizonte, y, potencialmente, por ende, el espacio de la sociedad que representaban, hasta que llegó a abarcar todas las tierras habitables y todos los mares navegables del mundo. Es debido, en primer lugar, a esta energía ibérica que la cristiandad occidental ha cultivado, como el grano de mostaza en la parábola, hasta convertirse en “la Gran Sociedad”, un árbol en cuyas ramas a todas las naciones de la Tierra han venido y se han alojado”.

Por supuesto, ni una sola palabra se dice de una civilización específica de América Latina. Y Toynbee acuña una etiqueta, la de “pioneros ibéricos”, cargada de sentido y, por supuesto, contrapuesta a la de los otros *pioneers*, los del Mayflower, que habían llegado a la costa de Estados Unidos en 1620. Etiqueta, por cierto, que ya había sido utilizada por un singular personaje, periodista y aventurero americano, Charles Fletcher Lummis, quien en 1893 —retengamos la fecha—, publicó un libro titulado *The Spanish Pioneers*, un gran canto a la labor colonizadora de España, la Nación Pionera (*The Pioneer Nation*) en América. (Ignoro si Toynbee leyó a Lummis aunque es poco probable pues el libro tuvo, y aun tiene, muy poco eco³).

3. Hay una lamentable traducción española que, sorprendentemente, elimina quizás lo más importante del libro —la idea de una nación pionera— para titularlo *Exploradores españoles en América, traduciendo la expresión pioneer nation por la de nación exploradora, y otros desmanes. El horror fue perpetrado por la Editorial Lacoote en Navarra en 2009.*

Puede que me equivoque, pero creo que la opinión de Huntington es una visión de América (norte, y en alguna medida, sur) muy idiosincrática de Estados Unidos, compartida por muchos ciudadanos de ese país, y vinculada a la tesis de la frontera que, como sabemos, es probablemente “el” mito constitutivo de la identidad americana. Así que paso ahora a Turner y a otras fronteras.

La vision norteamericana; Turner y la frontera

Porque tenemos más fronteras. Una, la identificada por Toynbee, el trabajo de los “pioneros ibéricos”, que se mueve desde el sur de la Península Ibérica a América, traspasándolos de Este a Oeste. La otra, por supuesto, es la frontera de Turner, el trabajo de otros pioneros en movimiento desde el Reino Unido e Irlanda a América del Norte.

Como es sabido, Frederick Jackson Turner (1861-1932), profesor de Historia en la Universidad de Wisconsin, anunció por primera vez su tesis en un artículo titulado *The Significance of the Frontier in American History*, paradójicamente entregado a la Asociación Histórica Americana en 1893 en la World’s Columbian Exposition de Chicago. Y digo paradójicamente porque la tesis iba a ser el más completo rechazo del papel de Colón y de España y se edita el mismo año en que Lummis hace el mayor canto a la tarea de España en América del Norte.

Lo que me interesa es la idea de Turner de la frontera. Pues allí escribió:

“La frontera estadounidense se diferencia claramente de la frontera europea - una línea de frontera fortificada que atraviesa densas poblaciones. Lo más significativo de la frontera americana es que se encuentra a la orilla de acá de la tierra libre (At the hither edge of free land)”.

Y antes había propuesto su idea principal: la frontera es ***“the outer edge of the wave— the meeting point between savagery and civilization”***, el “borde exterior de la ola”, “el punto de encuentro entre el salvajismo y la civilización”. Así pues: a la orilla de acá de la tierra libre y en el punto de encuentro entre el salvajismo y la civilización ¿Es eso cierto?

España ni se menciona. Pero esto es peculiar porque una gran parte de la tierra americana (algunos dicen incluso que tres cuartas partes) ya había sido explorada por España, incluida Alaska. Y en el suroeste, en California y, por supuesto, en Texas y todo el *Southwest* y la Florida, muchas ciudades se habían construido. Lo que estaba al otro lado de la frontera era, a veces, tierra libre, pero a veces, a menudo, las tierras de otros países. España primero, México después.

La tesis de la frontera olvidaba (ocultaba), el papel de España en América del Norte, y lo sustituyó por el avance estadounidense sobre tierra mostrenca, entendido a su vez como el avance de la civilización sobre la barbarie.

Curiosamente la misma tesis de Kipling en *The White Man's Burden* publicada seis años después, en 1899 que llevaba el subtítulo —rara vez mencionado— “**Los Estados Unidos y las islas Filipinas**”, y que era, de hecho, una reacción a la guerra hispano-americana de 1898. Justamente el punto de partida de la expansión imperial norteamericana en el Atlántico (Cuba, Puerto Rico) y en el Pacífico (Filipinas) y de su transformación en una República Imperial (la expresión es de Raymond Aron).

Muchos ven en la tesis de Turner el impulso de EEUU hacia el imperialismo.

Por supuesto, sabemos que esto fue parcialmente cierto. Es decir, las grandes masas de tierra americana no habían sido completamente colonizadas. Pero la idea de que el otro lado de la frontera no era sino tierra salvaje fue aceptada. Como escribe Alfredo Jiménez: “**En conclusión, los historiadores norteamericanos han escrito la historia de la frontera como si al otro lado no hubiera nadie**”.

Por supuesto, la historiografía posterior ha revisado profundamente las tesis míticas de Turner. Herbert Eugene Bolton en *The Spanish Borderlands: A Chronicle of Old Florida and the Southwest*. O más

recientemente, David J. Weber en *The Spanish Frontier in North America*.

Pero este mito, como todos los mitos y creencias, tuvo consecuencias. Venía a abonar y dotar de esteticismo romántico la vieja idea del “destino manifiesto” acuñada por John L. O’Sullivan en 1845: era el destino manifiesto de Estados Unidos expandirse por el continente que la Providencia le había asignado, reforzando así la Doctrina Monroe de 1823: “América para los americanos” (idea que regresa). Y sobre este cañamazo, el futuro presidente Theodore Roosevelt creyó que el fin de la frontera interna representaba el inicio de una nueva etapa en la vida norteamericana y Estados Unidos debería expandirse en el extranjero. Por esta razón, muchos ven en la tesis de Turner el impulso de EEUU hacia el imperialismo, e incluso la legitimación intelectual de la guerra de Cuba y Filipinas. Roosevelt era, al parecer, un creyente en la tesis de Turner. Y no fueron pocos los americanos que vieron en esa guerra, —una de las pocas que pueden mencionarse entre democracias—, no la conquista de España por Estados Unidos sino, al contrario, el triunfo en ese país de la mentalidad imperial y colonialista de la vieja España, “la conquista de Estados Unidos por España”, como escribió el gran sociólogo de Yale William Graham Sumner⁴.

4. Aludo al interesante trabajo que editó en enero de 1899 en el *Yale Law Journal* el gran sociólogo americano William Graham Sumner, titulado *The Conquest of the US by Spain*.

¿Qué es América Latina?

No es pues de sorprender que, siglo y medio después de Turner, Estados Unidos, con Huntington y Trump, regresen a la tesis de la frontera sobre el salvajismo exterior, una vez más epitomizado en el muro que debe separarlo de los *bad hombres* del sur latino. Y ahora podemos volver a nuestra pregunta principal. ¿Se puede hablar de América Latina como parte de Occidente?

“América Latina” es, como sabemos, una etiqueta creada por Napoleón III en 1860 como un proyecto político francés antiamericano sobre México. Pero algunos de los argumentos avanzados entonces por Michel Chevalier, el portavoz de las ambiciones de Napoleón, tienen sentido. Y ello porque apuntan directamente a lo que España y Portugal hicieron en este hemisferio: romanizarlo. Lo diré con sencillez: España y Portugal hicieron en América Latina exactamente lo mismo que Roma había hecho con ellos 1.500 años antes: romanizarnos, latinizarnos.

Cuando España llegó a América, extensísimos territorios (casi toda la América del Norte y toda la cuenca del Amazonas) estaban poblados por una miríada de grupos aislados de cazadores-recolectores que conocían a sus vecinos, y poco más. Los españoles chocaron con dos civilizaciones importantes aunque ya en claro declinar como lo prueba la facilidad de la misma conquista. América, propiamente, no

existía y se ignoraba a sí misma, como la propia España se ignoraba antes de ser unificada y etiquetada por Roma. La diversidad lingüística que todavía sobrevive en América Latina, más de 1.000 lenguas vivas, da una idea aproximada de lo que debía de ser la América precolombina antes de la colonización.

América Latina no es una unidad política y los reiterados intentos de fusión han tenido escaso éxito.

Y se da la circunstancia de que los mismos elementos culturales que unificaron a España y Portugal fueron utilizados más adelante para unificar América Latina: dos lenguas romances, latinas, el castellano o el portugués; una religión romana, el cristianismo; el derecho romano; la arquitectura mediterránea; las ciudades (siguiendo el modelo del *castrum* romano); la red de caminos (siguiendo el modelo de las calzadas romanas); incluso la agricultura. Exactamente los mismos elementos.

Por lo tanto, ¿es América Latina “latina”, “hispanica” o “ibérica”? Todo al tiempo. Es latina justamente porque ese fue el papel de España y Portugal: incorporar América Central y del Sur (y un buen trecho de América del Norte) a la cultura greco-romana. Pero fuimos porteadores más que creadores, transmisores, no

inventores. Las etiquetas “latino” o “hispano” apuntan ambas en la misma y correcta dirección, y casi me atrevo a decir que la confusión es un claro acierto: lo hispano (o lo luso) no es sustancialmente distinto de lo latino. Hicimos allí exactamente lo mismo que nos habían hecho a nosotros: romanizar poblaciones diversas dándoles unidad e incorporándolas a la historia del mundo.

Por supuesto, el proceso civilizador no estuvo exento de dolor, con frecuencia fue terrible para las poblaciones nativas y se impuso (también) a sangre y fuego. Como ocurrió en la Península Ibérica, por cierto. Y por supuesto, hay y hubo mezcla, mestizaje e hibridación, como ocurrió aquí, dando lugar a lo hispano-romano. Muchos expertos consideran que la característica de la colonización española (y, aún más quizás, de la portuguesa), fue el mestizaje. Sin embargo, y aunque de otro modo, EEUU y Canadá también son producto del mestizaje, como lo es España y casi todas las naciones del mundo con muy escasas excepciones.

América Latina unida, pero separada

Pero es la común pertenencia a la “familia cultural” de Occidente lo que le otorga a Latinoamérica una unidad que no existía antes. Es más, le otorga un nivel y grado de unidad muy superior a la que se puede encontrar en otros continentes como Asia, África e incluso la misma Europa.

Efectivamente, América Latina no es una unidad política y los reiterados intentos de fusión han tenido escaso éxito. Tampoco la unión económica es relevante pues a pesar de los distintos acuerdos de integración, los flujos comerciales interregionales en el conjunto de Sudamérica son los más bajos del mundo y se sitúan en el 22% (en la UE superan el 60% y en el Sudeste asiático llegan al 50%). América Latina no es una unidad ni política ni económica. Sin embargo sí lo es, y en grado sumo, una unidad cultural. Una idea que aparece ya en el mismo inicio de los proyectos unificadores de América Latina, la Carta de Jamaica de Bolívar (1815):

“Es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería por consiguiente tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse”.

Señalaba antes que una civilización propia se identifica sobre todo por dos marcadores: religión y lengua. Un tercero es más difícil de articular: la etnicidad, aunque hoy es posible cuantificarlo también. Pues bien, para que haya una “civilización latinoamericana” necesitaríamos encontrar que esas variables unifican el espacio latinoamericano y, al tiempo, lo diferencian de otros espacios culturales. ¿Ocurre tal cosa?

El mestizaje ha sido la peculiaridad de la colonización ibérica, a diferencia de la anglosajona.

No hay duda sobre el posible fraccionamiento religioso. La unidad religiosa de América Latina, producto de la colonización, es marcada, así como su falta de diferenciación con el resto de Occidente. Y otro tanto ocurre con las lenguas. De hecho, es el continente más homogéneo, pues las 1.000 lenguas nativas que sobreviven son habladas por sólo 47 millones de personas con un promedio de hablantes por lengua muy bajo, lo que hace temer seriamente por su desaparición (algo que debería evitarse, por cierto).

Finalmente, Alberto Alesina, de la Universidad de Harvard, y sus colaboradores han estudiado los índices de fraccionamiento etnolingüístico de diversas regiones del mundo, entre ellas América Latina. El índice mide la probabilidad de que dos personas de un mismo país, extraídas al azar, pertenezcan a grupos lingüísticos o étnicos distintos. Pues bien, para la diversidad lingüística, esa probabilidad es del 18% en América Latina, la más baja del mundo (la más alta, del África subsahariana, es del 60%, y la

de Europa Occidental del 20%)⁵. Lo que confirma la evidencia de unidad lingüística.

No ocurre lo mismo con el fraccionamiento étnico, que es bastante marcado, del 40%. Pero es poco relevante en términos demográficos. Efectivamente, el Banco Mundial estima que hay no menos de 400 grupos étnicos, sin embargo representan poco más del 10% de la población de la región, entre 40 y 50 millones de personas, el 90% de ellos se concentran en sólo cinco países, y sólo en cuatro países representan más del 20% (Bolivia, Guatemala, Perú y Ecuador). Más importante es la población negra y mestiza (que es lo que sube el índice de Alesina), que alcanza unos 150 millones de personas, un 30% de la población total (Brasil, 50%, Colombia, 20% y Venezuela, 10%). Pero que perdió por completo sus referencias culturales en el largo y terrible calvario de la esclavitud. En todo caso, el mestizaje ha sido la peculiaridad de la colonización ibérica, a diferencia de la anglosajona, de modo que cada vez resulta más difícil encontrar grupos étnicos puros.

Es cierto, por supuesto, que junto a la vigencia de los principios generales de convivencia de raíz occidental, perviven en la región grupos de las culturas originarias más las comunidades afroamericanas, que cultivan valores,

5. Alberto Alesina, Arnaud Devleeschauwer, William Easterly, Sergio Kurlat y Romain Wacziarg, "Fractionalization", *Journal of Economic Growth* 8(2), 2003, pp.155-194.

tradiciones y formas de organización social propias. El grueso de esas comunidades se insertó en la sociedad a través del mestizaje, que constituye uno de los logros más singulares de la sociedad latinoamericana y de su proceso de colonización. En igual sentido, las mayorías abrazaron las religiones cristianas y las lenguas ibéricas. Cuando esos grupos organizados aspiraron al poder político, lo hicieron pacíficamente, amparados en las instituciones democráticas occidentales.

Enriquecen enormemente las culturas latinoamericanas (y occidentales) con sus expresiones culturales y con sus lenguas. Es más, cuando el mundo occidental se despertó a la urgente necesidad de preservar el medio ambiente en el planeta, pudieron recordar al mundo sus valores tradicionales de respeto por la naturaleza y la tierra en que vivimos. El mestizaje es siempre un toma y daca, aunque sea asimétrico, y el respeto por sus culturas es una forma superior de universalismo. De modo que debemos ser humildes y aprender y escuchar lo que pueden enseñarnos. Los valores de la sociedad occidental, valores universalistas, permiten convivir y respetar sus formas de vida y sus tradiciones, a la vez que abren las puertas a su participación democrática en la organización política y en su desarrollo económico.

De modo que hay, sí, una fuerte fragmentación étnica (nativa e importada), en buena medida

absorbida por una fuertísima unidad religiosa, lingüística y cultural. América Latina es precisamente eso: América latinizada. Una vez más, los romanos no son nuestros clásicos y unos y otros somos romanos del siglo XXI.

¿Y hoy? De cómo América Latina debe asumir su responsabilidad histórica en el marco de la civilización occidental

Pero antes de terminar debo agregar algunos comentarios finales. Uno acerca de EEUU y América Latina, el otro sobre todos nosotros. Porque *se non e vero, e ben trovato*.

Tal vez Turner tenía razón en su tiempo. Tal vez nos enfrentamos a un choque de civilizaciones como decía Huntington. En cualquier caso, la frontera actual entre los hispanos y la América anglosajona no se ha movido hacia el oeste sino hacia el norte de Río Grande. Algunos dicen que EEUU se está convirtiendo en una América latinizada. Algunos, como el presidente Trump, parecen temerlo. En más de un sentido, el cambio es cierto, y cualquiera puede percibirlo en el escenario social de muchas ciudades estadounidenses desde Nueva York a Los Ángeles y a Miami. Pero al mismo tiempo es cierto también que América Latina se está norteamericanizando y que la frontera de EEUU se mueve hacia el sur. América Latina se orienta cada vez más hacia el gran vecino del

norte, cada vez más al Pacífico (a China; eso es la Alianza del Pacífico), y cada vez menos a Europa. Otro tanto hace Estados Unidos con su *pivot to Asia* iniciado por Hillary Clinton y Barak Obama. Y puesto que América toda, norte o sur, se vuelca hacia el Pacífico, la tendencia a olvidar Europa se verá reforzada en todo el continente.

La tendencia a olvidar Europa se verá reforzada en todo el continente.

Una dinámica repetida en esta parte del Atlántico, pues la UE también, y tras la última ampliación, está cada vez más orientada al Este y menos interesada en el oeste y en América Latina, con las excepciones de España y quizás Portugal. El eje atlántico, que ha constituido la columna vertebral de Occidente y del mundo durante al menos tres siglos, pierde vigor, y Trump y el Brexit son al tiempo efecto y causa de esta tendencia.

Pero el castellano es ahora la primera lengua extranjera en las escuelas de EEUU y de sus universidades. Y aunque el país es todavía lo que siempre ha sido, un cementerio de las lenguas, tal vez (aunque sólo tal vez), el idioma español podría ser una excepción. Hay tantos latinos en EEUU como españoles en España. De hecho, EEUU es ya un país de América Latina, y es el tercer o cuarto país hispano en el mundo después de México, Colombia

y España (puede que ya por delante de España). Y su capacidad de compra, su poder económico, es hoy similar al de España, si no superior.

Así pues, si nos fijamos en lo que está ocurriendo desde lo que Max Weber llamaba una “perspectiva histórico-universal”, desde una perspectiva global en el tiempo y el espacio, lo que tenemos en América no es tanto una multiculturalidad más acentuada, que también, pues hay un *melting-pot* hispano emergiendo, tanto en Estados Unidos como en España. Pero sobre él se alza la mezcla de las dos grandes culturas americanas: la hispana y la anglosajona. Dos ramas de la civilización occidental que surgen de los dos primeros imperios marítimos, que exportan sus lenguas por medio mundo, ramas que lucharon en Europa, fueron separadas por la frontera de Turner en América, y ahora se están fusionando, saltando sobre sus fronteras históricas. Porque hay algo nuevo, anglo-español, emergiendo en América, norte y sur.

Mi última observación se refiere a “los demás”, los estadounidenses (norte o sur), los europeos, los españoles. El mundo está cambiando muy rápido. La civilización occidental alcanzó su orto antes de la segunda guerra mundial cuando más del 80% de la tierra y otro tanto de personas se encontraban bajo la soberanía de países occidentales. Pero Europa se desangró en dos guerras civiles, dos guerras mundiales, y la descolonización primero,

y la globalización y el crecimiento económico más adelante, ponen fin a ese periodo, la Era de Europa, la era de la expansión de Occidente que se inició en el siglo XV con los pioneros ibéricos. Durante siglos, tres o cuatro al menos, la historia del mundo (de América, de Asia, de África) se ha escrito en Europa; eso ya ha acabado. En pocos años, no más de treinta, la vieja Europa será de aproximadamente el 6% de la población mundial, algo similar a EEUU. Y América Latina será otro 6 o 7%. El viejo Occidente será pues poco más del 20% de la población mundial. Mientras tanto, África será otro 20% y Asia un 60%. China ya es la segunda potencia económica en PPA. Muchos otros grandes países están surgiendo. Algunos son democráticos (como la India o Brasil). Otros no lo son. Algunos son potencias nucleares, otros quieren serlo. La globalización está emergiendo con una agenda de problemas mundiales (desde el terrorismo y las armas de destrucción masiva al cambio climático, la delincuencia, la emigración y muchos otros) que no sabemos cómo manejar. El sistema de las Naciones Unidas es obsoleto, a pesar de que es todo lo que tenemos. El mundo se parece cada vez más a la Europa de finales del siglo XIX, la Europa westfaliana (Kissinger): una colección de grandes países soberanos en equilibrio inestable de poderes, luchando entre sí para encontrar su propio espacio vital y el control de los recursos.

Por eso necesitamos un caucus de los países democráticos sólidos que comparten historia, lenguas, religiones, valores y creencias, una alianza de las democracias. El núcleo de esta alianza es, sin duda, la alianza transatlántica entre EEUU y Europa, una alianza hoy debilitada e incluso declarada “obsoleta” por el nuevo presidente del país que la lideró. Pero para nuestros propósitos, América Latina es también el otro vector de las relaciones transatlánticas pues el Atlántico sur existe.

Pero América Latina parece hoy ensimismada en sus problemas y no acaba de asumir responsabilidades globales. Tiene una potente presencia en el G20 (Brasil, Argentina y México, además de España) pendiente de activarse. Latinoamérica debe reclamarse como lo que es, una parte esencial de la civilización occidental. Esto es bueno para España y Portugal, por supuesto; si somos algo en Europa y el mundo es por esa conexión, y somos tanto más relevantes para América cuanto más europeos somos, pero también viceversa. Pero es, sobre todo, esencial para la misma América. La división entre las dos Américas debería desaparecer. El Occidente camina sobre tres patas (la vieja Europa y las dos Américas), no dos, y estoy seguro de que Turner diría hoy que estamos en el mismo lado de la frontera.

2

Algunos interrogantes



El valor de la experiencia



Antes los múltiples desafíos que enfrenta hoy la política, en general, y en Iberoamérica, en particular, es indudable que la experiencia de aquellos que han pasado por posiciones de poder aporta un conocimiento y un valor incalculables.

Por ello, Pensamiento Iberoamericano ha preguntado a cuatro ex presidentes latinoamericanos las mismas cuestiones sobre su visión y su valoración de la democracia en la región, en la actualidad.

A todos ellos se les han planteado los mismos interrogantes:

— ¿Cómo valora la democracia hoy en América Latina?

— ¿Qué elementos operan en la desconfianza de la población hacia la democracia?

— ¿Qué importancia tienen en la política y en las instituciones los cambios culturales y tecnológicos del mundo actual?

— ¿Qué medidas recomendaría para revitalizar la democracia?

Agradecemos enormemente a Michelle Bachelet, Fernando Henrique Cardoso, Ricardo Lagos y Carlos de Mesa Gisbert por sus contribuciones.

— *¿Cómo valora la democracia hoy en América Latina?*

M. Bachelet

Nuestra región ha sido muchas veces golpeada por dictaduras y atropello de libertades. Por ello, entre todos tenemos una responsabilidad: cuidar el único régimen que da garantías a todos, el único que nos permite adaptarnos a los cambios y enfrentar nuestros desafíos, presentes y futuros. Esa es la vigencia que tiene la democracia, no sólo en la región, sino en el mundo. En todos los países necesitamos más y mejor democracia.

“Entre todos tenemos una responsabilidad: cuidar el único régimen que da garantías a todos, el único que nos permite adaptarnos a los cambios y enfrentar

nuestros desafíos, presentes y futuros. Esa es la vigencia que tiene la democracia, no sólo en la región, sino en el mundo”.

Michelle Bachelet

¿Cuál es reto para las autoridades y gobernantes? Concentrarse en recobrar la legitimidad que necesita la democracia y la actividad política en general. ¿Cómo se logra eso? Con mejor debate público, con más transparencia, con medidas efectivas para tener más probidad. Y algo muy importante, demostrando que las políticas públicas originadas democráticamente sirven, es decir, que tienen un impacto favorable en la vida de las personas. Tenemos que hacer que los ciudadanos vuelvan a creer y sean ellos mismos los que defiendan la democracia.

F. H. Cardoso

Formalmente a maioria dos países da região adota o regime democrático: eleições periódicas, liberdade partidária, liberdade de imprensa, direitos assegurados aos cidadãos e etc. Na prática, com escrevi alguma vez, existe a “arquitetura” institucional da democracia, mas na maioria dos casos ainda falta a “alma democrática”. Países com tradições culturais patrimonialistas e clientelísticas, e mais recentemente corporativistas, deformam as instituições para que elas se “ajeitem” á cultura tradicional, que é personalista e anti-igualitária. Talvez com a exceção do Chile, do Uruguai e da Costa Rica, nos demais países a democracia ainda é uma “planta exótica”.

Houve inegavelmente progressos nas instituições políticas nos decênios posteriores ao “ciclo militar”. Alguns países (como a Argentina, o Brasil, e mesmo a Colômbia e o México) consolidaram mais as práticas democráticas. Mesmo neles, entretanto, há recidivas da velha matriz político-cultural, em detrimento não só da igualdade política, mas também da noção de “*common ground*”.

R. Lagos

Luego de la década de los 80 del siglo pasado, todo nuestro continente avanzó, con un par de excepciones, hacia regímenes democráticos. Estas transiciones tuvieron diversas características dependiendo de cada país, pero sin duda alguna que la

democracia recuperada era altamente valorada a comienzos del siglo XXI. Con el paso del tiempo esta valoración ha sido cuestionada ya que la ciudadanía percibe que la llegada del *boom* de los *commodities* y de mejores condiciones económicas en la región (las cifras son elocuentes respecto de la disminución de la pobreza en buena parte de los países), que a su vez han permitido que esos sectores que han dejado atrás la pobreza y ahora se empujan hacia esa nueva categoría que es la clase media tengan otras necesidades que hay que satisfacer y que no tienen respuesta. Son esas demandas insatisfechas las que hacen que algunos empiecen a perder confianza en el sistema democrático, a lo que se le suman los más jóvenes, que no supieron de la dictadura de ayer y, que no tienen por qué valorar los aires de libertad de hoy, en la misma forma que los mayores que ayer no tuvieron esos aires de libertad.

C. de Mesa Gisbert

Para valorar a la democracia latinoamericana de hoy, hay que comprender el contexto internacional de la democracia en el mundo y particularmente en Occidente. Se trata de un momento de tensión, de incertidumbre y de preguntas en torno a si no es tiempo de ajustar los valores republicanos —cuyo contenido conceptual es impecable— a las exigencias del vertiginoso siglo XXI y la nueva realidad del rol de la sociedad y su complejo vínculo con el poder, a partir de las intrincadas redes tecnológicas de hoy.

“Nuestras democracias se resienten del desgaste que provoca la corrupción, el crimen organizado y la debilidad casi crónica del sistema de partidos, lo que ha llevado a un escepticismo que no condice con sus logros reales”.

Carlos de Mesa Gisbert

En ese contexto, América Latina enfrenta sus propios retos y los DESAFÍOS estructurales ya mencionados. En términos generales los avances de las últimas décadas son indiscutibles. La mayoría de los países de la región tienen democracias estables con un crecimiento importante de su solidez institucional. En unas cuantas naciones, sin embargo, la tentación del autoritarismo y el control férreo del poder afectan seriamente sus perspectivas de futuro, cuando no confrontan realidades de violencia alarmante, volatilidad y dramáticas perspectivas económicas.

Nuestras democracias, a pesar de ello, se resienten del desgaste que provoca la corrupción, el crimen organizado y la debilidad casi crónica del sistema de partidos, lo que ha llevado a un escepticismo que, en mi opinión, no condice con sus logros reales.

— *¿Qué elementos operan en la desconfianza de la población hacia la democracia?*

M. Bachelet

Tiene que ver con lo que decía antes: no hemos sabido cuidarla. La responsabilidad de esta tarea recae en la sociedad en su conjunto, pero sobre todo en quienes nos hemos dedicado a la actividad política. Los casos de corrupción, la falta de compromiso y creatividad de quienes han alcanzado posiciones de poder por voluntad popular, han alejado a las personas de la participación.

F. H. Cardoso

Como na maioria, na quase totalidade dos países da região, impera o sentimento de liberdade, e em algumas as instituições resguardam os direitos das pessoas, essas reclamam cada vez mais dos governos o que lhes falta: habitação, transporte, educação saúde, segurança e, eventualmente, emprego e renda. Quando a isso se soma o desvendamento da corrupção de grande parte das elites políticas e a de alguns segmentos empresariais, a descrença aumenta. Culpa-se logo a “democracia representativa”, ou melhor, seus operadores, que são confundidos com a democracia em si mesma.

R. Lagos

La respuesta está tal vez en lo que dijimos antes. Los nuevos ingresos medios sienten que ellos, por sus propios méritos, se pusieron de pie y

permitieron que sus hijos tengan la posibilidad de ingresar a la educación superior; una oportunidad que ellos nunca tuvieron. Pero esa posibilidad depende de que alguien pague por dichos estudios y, claro está, es más fácil reducir la pobreza que tener un incremento en las matrículas de educación superior en tales magnitudes que todos aquellos que pueden dar el examen entren a ella. La demanda de educación gratuita es de aquellos sectores que no tienen cómo pagarla, pero que sienten que sus hijos tienen derecho a ingresar a ella porque han hecho el esfuerzo. Aquí se empieza a introducir una desconfianza hacia una democracia que no funciona adecuadamente porque no hay una entrega de los servicios educacionales que se demandan.

Lo mismo sucede cuando hay grandes listas de espera en los ámbitos de la salud o porque los sistemas de protección social para la vejez son inadecuados o no están a la altura de lo que se espera. A eso creo que es muy importante agregar la relación entre dinero y política y los casos de corrupción que se han conocido en buena parte de los países de la región, que han introducido un elemento de desconfianza que se refuerza con las demandas insatisfechas respecto de los temas anteriores.

C. de Mesa Gisbert

Básicamente la idea de que quienes detentan el poder lo usan para su propio beneficio. Las revelaciones

de megacorrupción en muchos de nuestros países han sido demoledoras y crean fuertes dudas en torno a quienes gobiernan. El incremento de la violencia, tanto la cotidiana como la estrechamente vinculada con el crimen organizado, preocupan a una sociedad que no ve respuestas claras a este desafío. Finalmente, a pesar de los avances en la lucha contra la pobreza, la brecha de desigualdad es un gran agujero negro en la mayoría de nuestras naciones.

Todo este paquete debilita un sistema de representación obsoleto y unos partidos que no son capaces de adecuarse a la realidad generacional y las evidencias del mundo de redes en el que vivimos.

— ¿Qué importancia tienen en la política y en las instituciones los cambios culturales y tecnológicos del mundo actual?

M. Bachelet

Siempre habrá avances tecnológicos y cambios culturales, eso no debe extrañarnos y menos paralizarnos. Lo fundamental es que las instituciones estén abiertas a revisar su funcionamiento y ver si es acorde o no con las nuevas oportunidades y riesgos.

No hay que temer los retos, hay que saber procesarlos adecuadamente. Es natural que existan nuevas demandas, nuevas formas de organizarse. Es tarea de las instituciones saber responder a esa realidad cambiante.

Por otra parte, en las últimas décadas hemos podido observar cómo los flujos de información e intercambio de datos se han acelerado exponencialmente. Por ejemplo, esta velocidad en la circulación de las comunicaciones ha tenido impactos positivos para el trabajo internacional, para defender causas comunes, para convocar voluntades. Lo que no hay que perder de vista es que la escala puede cambiar, pero el trabajo de conversar, ponerse de acuerdo, priorizar, sigue siendo lo central. En otras palabras, la tecnología sigue estando en manos de lo que nos proponemos.

F. H. Cardoso

A este sentimento de ineficácia das democracias soma-se a revolução tecnológica que permite mais e mais rápida informação (nem sempre verdadeira) e o protesto saltando por cima das instituições (partidos, jornais, governo). As ruas falam mais depressa e mais forte. As pessoas estão “conectadas”. Pertencam ou não às instituições. E exigem mais. Neste sentido a “crise das democracias representativas” não é apenas um fenómeno latino-americano, mas universal.

“As ruas falam mais depressa e mais forte. As pessoas estão “conectadas”. Pertencam ou não às instituições. E exigem

mais. Neste sentido a “crise das democracias representativas” não é apenas um fenómeno latino-americano, mas universal”.

Fernando Henrique Cardoso

R. Lagos

Creo que a las respuestas anteriores, hay que sumar el tema de las nuevas tecnologías y la irrupción de internet, que han hecho que estemos en los inicios de una nueva era que, como una ola, aún no termina de caer en su totalidad. Es como cuando en 1440, con el descubrimiento de la imprenta, no se visualizó su impacto inmediatamente, sino hasta recién 100 años después cuando surgieron los periódicos como forma de informar y de paso conformar a una opinión pública y todo lo que ello trajo consigo. Eso sucede ahora con una sociedad más empoderada. El cambio cultural es que hoy la ciudadanía dice “escúcheme señor y hágalo ahora, no me diga que la única forma de participar que tengo es a través del derecho a votar en cuatro años más. Es ahora cuando debe escuchar mis puntos de vista”. Ante esto la política y sus instituciones ¿Qué espacios están dejando para que una ciudadanía más empoderada y consciente de sus derechos salga a la calle a exigirlos? Si no hay una institución que canalice estas demandas de mayor participación para ser escuchada, entonces es inevitable que se erosionen los sistemas democráticos. No me

escuchan, ¿dónde hago oír mi voz?, ¿dónde cuento la verdad entre elección y elección? Es aquí donde surgen las grandes preguntas.

C. de Mesa Gisbert

Tanta, que el viejo esquema de la construcción política basada en valores universales se ve remecido por la apariencia de que las instituciones y mecanismos para aplicarlos no se adecuan a la realidad contemporánea. Los instrumentos tecnológicos de hoy, en particular las redes sociales, la idea de lo instantáneo y fugaz, requieren adaptaciones de forma y fondo de la política. Es imperativo revisar la organización funcional de lo democrático y darle nuevos contenidos especialmente a estos conceptos: representatividad y participación.

— ¿Qué medidas recomendaría para revitalizar la democracia??

M. Bachelet

Hay que volver a lo esencial del ejercicio político: conversar, escuchar a la ciudadanía. Y eso pasa por salir a terreno, intercambiar con las nuevas generaciones, aprender de experiencias exitosas de otros países. Es decir, tener la humildad de reconocer que la democracia siempre se puede perfeccionar y actualizar frente a los nuevos desafíos.

F. H. Cardoso

Dada a quebra da autoridade, a desconfiança e mesmo a pouca operosidade das instituições, como diz

a Bíblia, no começo é a palavra. Não há como substituir lideranças capazes de propor algo sensível às massas. Claro, isso leva ao risco da demagogia. Mas pode também abrir um espaço para reconstrução da confiança e abrir as instituições para melhor escuta e participação das pessoas, sem que se quebrem as estruturas representativas. É o que ocorre, por exemplo, na França. Em sentido oposto aos Estados Unidos, onde o líder faz uma proposta “regressiva”, na França há uma tentativa de avançar na integração europeia e na modernização política. Na América latina as condições socioeconômicas são outras e as políticas também diferem. Mas, acho cabível que surjam lideranças capazes de “falar com e sobre o país” e, ao mesmo tempo disponham de propostas que sensibilizem as pessoas em sua vida cotidiana.

R. Lagos

Y claro, la pregunta número cuatro, “qué medidas recomendaría para revitalizar la democracia” tiene que ver con las respuestas anteriores.

Efectivamente lo primero es enfrentar la relación entre dinero y política y hacerla transparente, diáfana, con castigos ejemplares tanto para la corrupción con el propósito de ganar la próxima elección, como para la corrupción lisa y llana que enriquece a quien la practica. Y ojo, cuando hablamos de corrupción hablamos de corruptores y corrompidos. Unos y otros deben ser castigados y la ejemplaridad de estos es esencial.

“Es necesario instaurar instituciones y mecanismos que utilizando a las nuevas tecnologías conecten a la ciudadanía con la dirigencia. Que entre elección y elección haya instituciones políticas que permitan al ciudadano ser escuchado por la autoridad y que esta también tenga la posibilidad de escuchar las demandas”.

Ricardo Lagos

Pero junto con ello, es necesario instaurar instituciones y mecanismos que utilizando a las nuevas tecnologías conecten a la ciudadanía con la dirigencia. Que entre elección y elección haya instituciones políticas que permitan al ciudadano ser escuchado por la autoridad y que esta también tenga la posibilidad de escuchar las demandas. ¿Puede la autoridad antes de echar a caminar una nueva política pública hacer un plan piloto y consultar a la ciudadanía?, ¿se puede hacer de la consulta a la ciudadanía una tarea cotidiana? Sin duda que sí. Es cierto, nadie está pretendiendo que se gobierne mediante una consulta ciudadana, pero

sí existe la necesidad de establecer modalidades para escuchar. Muchos dicen que la solución es, por ejemplo, establecer un referéndum revocatorio de las autoridades unipersonales sean presidente de la República, primeros ministros, alcaldes, gobernadores, etc. Sin embargo, esto que parece una solución tan simple trae sus riesgos porque significa que, suponiendo que a mitad del período se pueda pedir una revocación, todas las autoridades esperarían a que pase la mitad del período presencial para tomar medidas o realizar acciones complejas.

En suma, creo que las medidas que se están tomando son nuevas instituciones políticas, nuevas normas para que los partidos políticos y su militancia sea revisada cada cierto tiempo. Que no se anquilosen en la seguridad de que ya son partidos políticos reconocidos por un largo tiempo. Es importante que haya que volver a concursar periódicamente para que los partidos puedan seguir subsistiendo y velando genuinamente por el interés de la ciudadanía día a día.

C. de Mesa Gisbert

Ampliar el horizonte de la idea moderna de soberanía y, en consecuencia, qué entendemos por Estado-Nación. Reelaborar, sin traicionarlos, los principios del liberalismo político republicano. Transformar las bases de los partidos y con ella la de la militancia. Tratar de adaptar el sistema político general en un sistema de redes horizontal, interconectado e interactivo.

3

*Los desafíos del apoyo a la
democracia en América Latina*



Apoyo proceloso con una revolución que cambia todo



María de los Angeles Fernández Ramil*
Universidad de Santiago de Compostela

El apoyo a la democracia está dando signos de fatiga en todo el mundo y más concretamente en América Latina. En el debate sobre el impacto que en dicha tendencia tiene la tecnología los más pesimistas señalan que la revolución digital estaría destruyendo la democracia. Pero ¿tenemos alternativa?

La maratón de elecciones que se encuentra viviendo América Latina, junto con unas mejores predicciones económicas luego de varios años de desaceleración, debieran ser motivo de satisfacción. Quince de sus dieciocho países realizarán comicios en el marco de tres años, siendo seis de ellas presidenciales. Tres de ellos, entre los más grandes, tienen sus citas electorales este mismo año: Colombia, Brasil y México. De todas las elecciones del llamado súper ciclo 2017-2019, siete ya han tenido lugar: Ecuador, Chile, Honduras, Costa Rica, Paraguay, Colombia y México. Haber llegado a este punto permite afirmar que la democracia, en su vertiente electoral, pareciera estar plenamente asentada en la región.

* Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Santiago de Compostela (USC), ex presidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política (2000-2002), presidenta de la fundación Hay Mujeres y columnista del diario La Tercera y de revista Paula (@Mangeles_HM).

Pero no es oro todo lo que reluce. Quienes observan el discurrir de sus democracias señalan su preocupación por el contexto en el que los comicios tienen lugar, uno de movilizaciones y de enojo volcado en las calles. Además, en una evaluación de mediano y largo plazo, pasado el entusiasmo inicial de dejar atrás los años oscuros de las dictaduras militares y sus herencias más inmediatas, se observa que, a cuatro décadas del inicio de la llamada “tercera ola democratizadora”, el cuadro que se observa es más bien preocupante. Según el *Índice de democracia* de 2017 elaborado por The Economist Intelligence Unit (EIU), la calidad de la democracia en América Latina ha sufrido un nuevo deterioro. En él, únicamente Uruguay es considerado como una “democracia plena”. La mayoría de los países de la región pertenecería al grupo de “democracias imperfectas”. Cinco países son considerados como regímenes híbridos: Guatemala, Honduras, Nicaragua, Bolivia y Haití. Y dos son calificados como autoritarios: Venezuela y Cuba.

Por otro lado, hay otro elemento más difuso pero que planea como sombra de no fácil interpretación sobre el horizonte: la caída del apoyo a la democracia. Aunque dicho apoyo se mantiene por parte de la ciudadanía con un 53% para el año 2017, viene mermando de forma consecutiva desde 2010, en que alcanzó un 61%. Su contracara es el aumento de la indiferencia hacia ella, aumentando en

el último reporte a 25% desde un 23% en 2016.

Las dudas que todo ello genera son legítimas. Por un lado, analistas advierten que los sistemas democráticos de América Latina se verán enfrentados a factores de riesgo. Los más evidentes son una condición económica estructural de volatilidad y donde el crecimiento proyectado por CEPAL del 2,2% se considera todavía como débil para dar respuesta a múltiples desafíos en materia de mercado laboral y de políticas sociales. Por otro lado, los resultados electorales, en los que se percibe —por ahora— una tendencia hacia la derecha, con la reciente excepción de México, arrojan la situación de presidentes electos sin mayorías en sus Congresos. Ello hará la gobernabilidad más azarosa. Por si fuera poco, hay que añadir transformaciones estructurales como el envejecimiento de la población, el cambio climático (al que América Latina es particularmente vulnerable) y la revolución digital, todos en pleno desarrollo.

Por otro lado, democracias que eran vistas como totalmente consolidadas y punto de referencia de “buenas prácticas” a seguir por los reformadores de la región muestran sus propias vulnerabilidades: Reino Unido, con el Brexit, y Estados Unidos, con la llegada de Donald Trump, a lo que se suma el avance del populismo en una Unión Europea cuya ansiada reforma sigue, por el momento, sin tomar el necesario vuelo.

En general, asistimos a una visión generalizada de un declive de la democracia en el mundo, enfrentada hoy a complejos retos como una oleada del populismo que cabalga en países donde su emergencia era impensada.

En este contexto, se suscitan preguntas específicas para América Latina: ¿hay garantías de que la democracia, más allá de que se observe resiliente a nivel mundial, pueda mantenerse en una región cuyo apoyo va en caída sostenida?, ¿hasta qué punto la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia está amenazando con transitar en un descontento en la democracia como tal?

Un apoyo que decrece: ¿están justificadas las alarmas?

A fines del año 2017, Latinobarómetro informó de que el apoyo a la democracia seguía cayendo. Lo viene haciendo inexorablemente desde hace cinco años registrando una baja de un punto porcentual desde 2016, llegando a 53% en 2017 y a pesar del crecimiento económico experimentado en ambos años. El respaldo ha pasado del 56% al 54%. Lo que sería más preocupante es que los que contestan que les es “indiferente” que haya un régimen democrático han crecido, pasando del 20% al 23% constituyendo el techo máximo en todos los años de aplicación de la encuesta. Un dato

positivo es que los que apoyan un “régimen autoritario” pasan de 16% a 15%. La encuesta también detectó que un porcentaje de latinoamericanos están dispuestos a aceptar cierto grado de autoritarismo.

Desagregado el apoyo por países, destaca el caso de Venezuela, caracterizado como “paradoja”. Es el país que presenta mayor adhesión a la democracia, con un 78%, el año pasado presentaba un 82%. Aún así vale mencionar que, según este sondeo, la satisfacción con la democracia disminuye de un 24% en 2016 hasta un 13% para 2017. Los realizadores del informe lo justifican por la crisis que aflige a dicho país. Le seguiría Uruguay, con un 70% de apoyo, y Ecuador que, a pesar de la crisis en el partido gobernante, y el enfrentamiento entre el ex presidente Rafael Correa y el mandatario Lenin Moreno, logra el 69%. Detrás figura Argentina, con el 67%, y Costa Rica, que alcanza el 62%. Por otro lado, el país con menor apoyo social a su democracia es Honduras, que tiene un escaso 34%. Entre los peores puestos de la tabla también están El Salvador, con un 35%, y Guatemala, con 36%.

No es el único estudio. Por su parte, el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) también ratifica ese declive.

El apoyo a la democracia, a juicio de analistas del devenir democrático de la región, se explicaría por el malestar y

rechazo de la ciudadanía del continente con fenómenos antaño naturalizados como la desigualdad y la corrupción (con escándalos como Lava Jato y Odebrecht), pero también por la inseguridad y la violencia.

Asistimos a una visión generalizada de un declive de la democracia en el mundo, enfrentada hoy a complejos retos como una oleada del populismo que cabalga en países donde su emergencia era impensada.

El malestar con la corrupción aparece como particularmente lacerante. El último informe sobre corrupción en América Latina titulado *Gente y corrupción: América Latina y el Caribe*, que consolida los resultados de la encuesta del Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional publicada en octubre del año pasado, encontró que las percepciones de corrupción están aumentando, haciendo de su combate una cuestión esencial. De las personas encuestadas, el 62% creía que la corrupción había aumentado en la región en los últimos 12 meses y solo el 10% creía que había disminuido.

El malestar ciudadano no se expresa solamente a través de las encuestas. Encuentra cauce en fórmulas de participación política no convencionales donde destacan la protesta callejera y el activismo digital. El auge de una nueva clase media consciente de sus derechos e informada y, por tanto, más intolerante frente a los abusos contribuye, con sus acciones, a generar un contexto político regional complejo, volátil y con alto nivel de incertidumbre y polarización. Desde esa perspectiva, parece explicable el declive de la adhesión a la democracia y que alrededor de sus análisis circulen veredictos de fragilidad política e, incluso, de deterioro de la calidad de la democracia. En paralelo, tienen lugar otros fenómenos que se expresan a través de los comicios electorales y que contribuyen a reforzar la impresión de que la democracia no pasa por su mejor momento. Nos referimos al abstencionismo electoral que, en América Latina, exhibe un importante récord. Si tomamos en consideración solamente aquellos países con voto voluntario, uno de ellos, Chile, estudio de caso en el que se centró el PNUD con *Participación electoral: Chile en perspectiva comparada: 1990-2016*, lleva la delantera, ya que es el que presenta menores niveles de participación al punto de hablarse de una abstención con carácter estructural. Junto con Colombia, integran el ranking de países que, con voluntariedad del voto, son los que menos votan en el mundo. Si consideramos, además, el ranking de los diez países con menor participación electoral, aún teniendo voto obligatorio,

ocho de ellos son latinoamericanos. Aunque todo ello sucede en un contexto mundial de aumento de la abstención que incluye países como Estados Unidos y Canadá, obliga a repensar ambas vertientes de la democracia, la electoral pero también vista como régimen y sistema político.

Sin embargo, que los latinoamericanos busquen vías alternativas para la expresión de sus preocupaciones y demandas también puede interpretarse como un signo de vitalidad y dinamismo de esa misma democracia a la que vienen restándole sistemáticamente su apoyo. Ello es así, sobre todo, si se constata su utilidad para la reforma y la autocorrección del propio sistema que se ve interpelado. La ampliación de los canales de expresión para las demandas, más allá del terreno electoral, se produce porque existe confianza en el respeto a la vigencia de ciertas libertades que son condición para otros derechos como los de expresión y organización. Además, no hay que olvidar que la convulsión social ocurre en un contexto muy distinto al del pasado, ya que están funcionando los mecanismos judiciales encargados de perseguir y desenmascarar la corrupción. Desde esa perspectiva, otro indicador a mirar, y que habla de resiliencia política es que, desde el año 2000 a la fecha, once presidentes han concluido de manera anticipada su mandato presidencial. Dada la rigidez intrínseca al régimen presidencial, dichas situaciones no han estado exentas de sobresaltos en la vida política pero, por otra parte, la interrupción

de varios períodos presidenciales (en los que, en algunos casos, hay que reconocer que el proceso reviste serias dudas como es el de Brasil) no ha supuesto la interrupción del proceso democrático.

Los escándalos de corrupción parecen apuntar a la necesidad de seguir perseverando en reformas por mayor transparencia.

Desde el punto de vista académico se han llevado a cabo estudios para evaluar el carácter multidimensional del apoyo a la democracia. Más allá de hallazgos puntuales, cuanto más se avanza en la investigación, más se constata la paradoja entre un alto apoyo a la democracia como un ideal, situada en un plano normativo y de tipo más bien difuso frente a la evaluación negativa en cuanto a su desempeño, de carácter más bien específico. Estudios que tratan de descomponer el entramado que conforma su estructura y legitimidad han trabajado con distintas variables explicativas como la edad o la condición socioeconómica en su relación, por ejemplo, con la experiencia democrática. Lamentablemente, y a pesar de que la demanda por la igualdad de género trasciende hoy los contextos regionales para constituir un fenómeno de expresión global, el sexo no se ha destacado específicamente

como una variable relevante sino más bien con carácter de control.

Como sea, las señales no son del todo nítidas. Por un lado, los escándalos de corrupción parecen apuntar a la necesidad de seguir perseverando en reformas por mayor transparencia, sobre todo en el ámbito del financiamiento de la política pero, dado el carácter multifactorial del apoyo a la democracia, se corre el riesgo de no dimensionar problemáticas que emergen con fuerza en el último tiempo como, por ejemplo, la violencia política de género.

Un cierto canon ya establecido sobre estos asuntos nos remite a la necesidad de fortalecer los partidos políticos y los sistemas electorales, trabajar por restablecer la confianza en las instituciones, promover la educación cívica, mejorar la calidad de las políticas públicas, hacer frente a la crisis de representación, dar respuesta efectiva a la demanda de las clases medias y mejorar la calidad del liderazgo político. Sin embargo, el veredicto de ciertos expertos sobre estos temas es el de haber tocado techo en ciertas orientaciones. En un texto de referencia como *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, de Casas-Zamora y otros, editado por la Secretaría General de la OEA (2016) se contabilizan casi 250 reformas a diversas dimensiones del sistema electoral en 18 países de América Latina entre 1978 y 2015. Pese a ello, se observarían ciertos límites

de la ingeniería institucional en un continente que, según el propio Casas-Zamora, exhibe una cierta propensión a los riesgos de desilusión.

Lo anterior no obsta a que se siga pensando en cómo fortalecer los partidos políticos, en coherencia con la premisa de su necesidad para la democracia representativa, hacer más robustos los sistemas electorales y diseñar políticas que eliminen las brechas y hagan de la igualdad de oportunidades algo más que una quimera. Sin embargo, parece ser necesario que el pensamiento disruptivo que tanto se celebra en ámbitos como la ciencia y la tecnología rompa los muros de concreto de la política, pero también de la Ciencia Política, incorporando perspectivas distintas así como aportes desde otras avenidas para mejor comprensión del apoyo y la legitimidad. Un ejemplo es la Neuropolítica.

Se suele decir que los sistemas políticos del continente se mueven con instituciones del siglo XX frente a desafíos del siglo XXI sin encarar todavía lo que ello significa. Pensadas para un mundo analógico, enfrentan un cambio radical de códigos. La revolución digital ya mencionada, como fenómeno que impacta en la región, es algo más que uno de los muchos cambios que levantan retos. Se trata de una transformación estructural que lo invade todo y frente a la cual no sirven meros acomodos funcionales.

Educación y ciudadanía digital

Lo digital ha venido a cambiar la manera como funcionan las cosas, siendo medio pero también estructura.

En fecha reciente, el mundo ha conocido las posibilidades que se abren a la guerra, pero en otras dimensiones como la del ciberespacio. La injerencia rusa en las elecciones norteamericanas y en el proceso separatista de Cataluña ha desatado unas señales de alarma que han venido a intensificarse con el caso de Cambridge Analytics y la manipulación de datos en Facebook. Ello, sumado a la difusión masiva de noticias falsas y al fenómeno de la “posverdad”, generan legítima preocupación acerca del uso de las redes sociales e internet, ensombreciendo lo que ha sido y es su utilización positiva en otros contextos políticos y sociales. Comienzan a emerger intensos debates acerca de cómo combatirlos, protegiendo de manera efectiva los datos personales y sin poner en riesgo la conquista de libertades como la de expresión con mayor regulación. Los más pesimistas señalan que la revolución digital estaría destruyendo la democracia pero ¿tenemos alternativa? Lo digital ha venido a cambiar la manera como

funcionan las cosas, siendo medio pero también estructura, y es mejor anticiparse.

Son muchos de los ámbitos de nuestra vida en sociedad que se están viendo interpelados. Vemos sus impactos más evidentes en áreas como la económica, como la “no localización” de las empresas y las plataformas colaborativas y el modelo bajo demanda. En otras áreas, tal parece que se ve muy distante. Pensemos en los procesos de socialización política, particularmente relevante a los fines de la promoción del sentimiento de apoyo a la democracia, por ser ellos a través de los cuales adquirimos valores, creencias, predisposiciones y orientaciones con las que enfrentamos el mundo de la política. En nuestros países, constituye una idea socorrida para una gran cantidad de males la de la educación cívica, inserta en los programas de educación formal. Hasta el momento, los avances son más bien discretos. A fines del año pasado se conocieron las conclusiones regionales del *Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana (ICCS 2016)* elaborado por la Asociación internacional para la evaluación del rendimiento educativo, que arrojaron que la mitad de los estudiantes de Chile, Colombia, México, Perú y República Dominicana no logra demostrar algún conocimiento específico y comprensión sobre las instituciones, sistemas y conceptos cívicos y de la ciudadanía. ¿Deben sorprendernos estos resultados?

No tanto si pensamos que son otros los canales a través de los cuales los jóvenes de la región construyen sus percepciones acerca de la política y de la relación entre gobernantes y gobernados. Apostar solamente por la educación formal para ello está lejos de advertir la complejidad de los procesos a través de los cuales se configuran nuestros universos políticos. Si algo se sabe es que la socialización política es dinámica, más bien informal y latente, que para que sea efectiva no puede evitar la dimensión conflictual y que los componentes afectivos y evaluativos tienen más peso, si cabe, que los cognitivos.

La socialización política es dinámica, más bien informal y latente.

Internet juega en dicho proceso un rol significativo si aceptamos como veraces los datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) que, en 2017, publicó un informe según el cual las mujeres y los jóvenes son quienes más usan internet en América Latina, siendo cerca del 90% los usuarios del segundo grupo situados entre 15 y 24 años. Con estos datos, podemos pensar en su utilidad para alentar el compromiso cívico que se encuentra en algunas charlas Ted. Eric Lui, por ejemplo, aboga por una educación cívica en la que el ciudadano de a pie entienda cómo funciona el poder pero, tanto o más interesante es Catherine Bracy, quien argumenta por qué los buenos *hackers* también pueden ser buenos ciudadanos.

A los jóvenes les toca enfrentar un terreno de transformaciones de la comunicación política en medio del cambio estructural que trae la revolución digital, como advierte el asesor en comunicación y fundador de Ideograma, Antoni Gutiérrez-Rubí y para quien la batalla política se libra en Twitter. Por ello, urge ingresar sin más dilación en la era de la ciudadanía digital.

¿Quiere ello decir que hay que descartar la educación formal? En ningún caso. Sigue siendo un ámbito privilegiado para el cultivo, entre otros aspectos, del criterio autónomo y del juicio. En una visita a Chile, el doctor en educación de la Universidad de Harvard, David Rose, afirmó que el resultado de las elecciones en Estados Unidos constituía una falla de su sistema educacional a propósito de la necesidad de formar lectores con capacidad crítica, que evalúen las pruebas y la calidad de los argumentos. Una educación que estimule a pensar por cuenta propia, que someta la información a pensar antes que a ser crédulos así como la huida de los lugares comunes puede ser un buen camino para evitar el declive progresivo del apoyo a la democracia en la región. Aunque nunca desaparecerá del todo un descontento que deberá ser gestionado, enseñar a sospechar y a huir de los lugares comunes puede ser la mejor vía para contraatacar las noticias falsas y la *posverdad*. Nada muy distinto a lo que recomendaba Ortega y Gasset en otros tiempos, pero que cobra incuestionable actualidad: “Siempre que enseñes, enseña a la vez a dudar de lo que enseñas”.



El cada vez más necesario papel de la sociedad civil



Diego Hidalgo *
Filántropo

La filantropía y las organizaciones de la sociedad civil constituyen el único sector con capacidad tanto para pensar a medio plazo y analizar los viejos y nuevos problemas y amenazas con las que el mundo se enfrenta, como para encontrar soluciones.

Pido perdón a los lectores por presentar mi artículo en primera persona; el motivo es que estoy describiendo una historia y unos razonamientos personales míos esperando que puedan ser útiles para algunos lectores. Consultando los trazos biográficos que aparecen sobre mí en Wikipedia, me definen como “*filántropo, intelectual y hombre de negocios*”. Sólo la primera de esas características podría ser cierta; desde luego no soy un intelectual ni mucho menos un hombre de negocios, pese a tener un MBA de Harvard de 1968. La caracterización como filántropo probablemente se debe a que en determinados momentos de mi vida he dedicado casi todo mi patrimonio a crear estructuras que combinaran mis recursos con mi

* Diego Hidalgo Schnur es un filántropo, intelectual y hombre de negocios. Entre sus actividades, destaca la creación de un conjunto de organizaciones de carácter internacional: FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), el Club de Madrid y el Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITPax), entre otras muchas. Además, participó en la fundación del grupo de comunicación PRISA. Es autor de El futuro de España y de Europa: globalización y unión monetaria.

visión de los problemas globales que yo percibía como más importantes y poco atendidos. Este artículo trata de explicar el papel fundamental que los filántropos y la sociedad civil deben jugar en la remodelación del futuro de nuestra sociedad.

En Europa en general, y en España en particular, hay una escasez de filántropos en términos comparativos con Estados Unidos. La razón generalmente aducida por este reconocido fenómeno es la relativa escasez de las deducciones que las leyes de mecenazgo europeas conceden a los donantes. Sin embargo, esto no es así. Por un lado, las grandes donaciones de los filántropos norteamericanos más conocidos, como Bill y Melinda Gates o Warren Buffet, han sido tan cuantiosas que no han sido deducidas por los donantes. Por otra parte, la verdadera razón de la ausencia de filántropos, al menos en España, se debe en primer lugar a la ausencia del valor de la filantropía y, sobre todo, a que la población, incluyendo a los más ricos, tiende a responsabilizar al Estado de la resolución de todas las necesidades del país.

En España adolecemos de un doble mal en lo que se refiere a la filantropía y al sector de las fundaciones. Por un lado, cuando surge inopinadamente un gran filántropo que, por ejemplo, trata de fortalecer la capacidad de la medicina pública para la detección y lucha contra el cáncer, sectores destructivos ideologizados de nuestra

sociedad cainita, en lugar de elogiar su gesto de generosidad, cargan contra él y tratan de desincentivar cualquier acto de filantropía. Por otra parte, especialmente con el pretexto de la crisis que se inició en 2008, el gobierno no sólo ha eliminado casi totalmente su ayuda al sector de las fundaciones sino que ha adoptado una actitud confiscatoria con la que, tratando de recuperar ayudas anteriores ya utilizadas, pone contra las cuerdas a muchas instituciones exigiéndoles trámites burocráticos imposibles con la amenaza de hacerlas desaparecer.

Y sin embargo, en un mundo globalizado, sólo los filántropos potenciales y lo que llamamos “tercer sector” tienen capacidad para (a) ver los problemas inmediatos y los que aparecen en el horizonte, y (b) analizarlos y proponer soluciones a corto, medio y largo plazo. Porque los empresarios no ven más allá de la presentación a los accionistas de sus cuentas inmediatas que van a repercutir sobre su cotización y capacidad de atraer capital, mientras que para los políticos, el largo plazo son las próximas elecciones. En nuestros países, sin tradición de establecer coaliciones o pactos de Estado, el político decide los parches a corto plazo en lugar de acordar con la oposición soluciones permanentes. ¿Para qué va a tomar decisiones beneficiosas a largo, pero que van a beneficiar a sus enemigos políticos y a ir en detrimento de sus propias perspectivas electorales?

Por eso filántropos en particular, y la sociedad civil en general a través de los necesarios *think tanks*, tenemos la obligación de reflexionar de manera distinta, para que el mundo no vaya a la deriva o se deshaga. Para ello se requiere no sólo identificar los problemas de nuestras sociedades, sino analizarlos y proponer soluciones llevables a la realidad.

Filántropos en particular, y la sociedad civil en general a través de los necesarios *think tanks*, tenemos la obligación de reflexionar de manera distinta, para que el mundo no vaya a la deriva o se deshaga.

En los años 70, en un contexto de guerra fría, el único problema al alcance de una acción filantrópica era la mitigación de la pobreza. Desde el Banco Mundial yo había sido testigo de grandes concentraciones de miseria y pobreza extrema en países como India, en el Nordeste de Brasil y en África. Pensé que la herencia que recibí entonces era una gota de agua en el desierto si la dedicaba a India, y que el problema de Brasil, un país potencialmente rico, era difícilmente mejorable de no cambiar la asignación de recursos a sus regiones pobres por

un gobierno entonces no democrático. Por eso yo dediqué la mayor parte de mi patrimonio a crear FRIDA (*Fund for Research and Investment for the Development of Africa*), una gran fundación para impulsar el desarrollo de los países más pequeños y pobres de África. Era un proyecto *bottom→top* que trataba de revertir décadas de política económica errónea basada en la sustitución de importaciones y que empobrecía a los países menos desfavorecidos en el mundo. El objetivo de FRIDA era crear proyectos de exportación y de creación de mano de obra en una serie de países para crear un modelo replicable para eliminar la pobreza de los menos desarrollados. Aunque consiguió algunos logros, FRIDA se enfrentó por un lado a un deterioro general de las economías y a la corrupción política en África y a errores producidos por mi inexperiencia, que me llevó a crear una organización demasiado grande y burocrática.

Al llegar el nuevo siglo, gracias a la experiencia adquirida, a reflexiones durante dos años en la Universidad de Harvard, a mis nuevos contactos, y a recursos procedentes de la salida a bolsa del grupo PRISA en España, del que yo había sido cofundador y segundo accionista, empecé a pensar en grande y a analizar los grandes problemas globales. Era necesario un pensamiento crítico e independiente para hacer frente a los *tsunamis* del siglo XXI.

Mi análisis, tras conversaciones largas y profundas con personajes como Bill Clinton, Mijail Gorbachov, Fernando Henrique Cardoso, Kim Campbell, el Rey Don Juan Carlos y grandes profesores de Harvard como Jorge Domínguez y Bruce Scott me llevaron a la conclusión de que los grandes problemas globales podían ser agrupados en seis categorías:

1. Pobreza y desigualdad crecientes acentuadas por la globalización y el deterioro relativo de las rentas de trabajo en comparación con las de capital.

2. Crisis de la democracia, tras la paralización de las tres olas de transiciones en los 70 en el sur de Europa, en los 80 en América Latina y a principio de los 90 en Europa del Este.

3. Problemas de seguridad global incluyendo guerras, conflictos no resueltos, terrorismo, crimen organizado y proliferación de armas de destrucción masiva.

4. Problemas medioambientales y de conservación de nuestro planeta.

5. Problemas de salud global.

6. Estructuras obsoletas de gobernanza mundial con instituciones creadas en los años 40 y no reformadas.

En mi experiencia en el Banco Mundial y en FRIDA descubrí los males de crear grandes burocracias y también de organizar reuniones sin fin o de producir informes que al cabo de poco tiempo se almacenaban en estanterías sin dar lugar a acciones concretas. Allí empecé a clasificar las instituciones y conferencias en tres categorías: *talk shows*, que sólo benefician a los asistentes; *think tanks*, que si adquieren el debido prestigio y credibilidad pueden influir sobre políticas públicas; y *action tanks*, capaces de tener un impacto directo sobre la realidad.

Este análisis me llevó a la creación de una serie de fundaciones, con sede en Madrid. En 1999 se creó un *think tank*, FRIDE, con la misión de profundizar en los tres primeros problemas con énfasis en desarrollo, democracia y diálogo. En 2001 FRIDE convocó una gran Conferencia sobre transición y consolidación democráticas con 120 expertos, acompañados por ex jefes de Estado, que trabajaron en ocho grupos: diseño constitucional, fortalecimiento del poder legislativo, independencia del poder judicial, descentralización y racionalización de la burocracia estatal, medidas anticorrupción, subordinación militar al poder civil, partidos políticos y sociedad civil, y temas económicos y sociales. Una semana después, y pese a que la conferencia tuvo lugar al mes siguiente de los atentados terroristas del 11 de septiembre, se reunieron 35 jefes de Estado y de gobierno y decidieron crear un *action tank*, el Club de Madrid, para fomentar y profundizar la democracia.

El Club de Madrid, una asociación cuyos miembros hoy son unos 120 ex jefes de Estado y de gobierno democráticamente elegidos, tuvo inmediatamente un papel protagonista importante. Por ejemplo, constató la interrelación de democracia y seguridad tras la polémica respuesta a los atentados terroristas con la *War on Terror* que resultó en las invasiones de Afganistán e Irak. Siguiendo la misma metodología de 2001 de recomendaciones de grupos de expertos seguida por la venida a Madrid de delegaciones estatales, organizó en marzo de 2005 una Cumbre sobre democracia, terrorismo y seguridad, que resultó en la *Agenda de Madrid*, con recomendaciones sobre cómo enfrentarse al terrorismo que sin duda resultaron en reformas positivas.

Además de estas dos instituciones, mi equipo, en asociación con otras personas e instituciones, ha sido capaz de crear otras fundaciones de gran trascendencia, como DARA, que trata de disminuir el sufrimiento humano y de optimizar la ayuda humanitaria; el CITPax o Centro Internacional de Toledo para la Paz y la Resolución de Conflictos, con diplomacia de segunda vía para resolver guerras; EFE (*Education for Employment Foundation*) que incide sobre la radicalización y el desempleo juvenil en países árabes; el ECFR o Consejo Europeo para las Relaciones Exteriores, a la vez *think tank* y grupo de presión con el objetivo de que la integración de Europa le permita ser un interlocutor único

con otras potencias y en organismos internacionales; la Fundación Maimona, que ha conseguido revertir la decadencia de un pueblo del sur de Extremadura y desarrollado un modelo de desarrollo replicable en otros entornos, y **esglobal**, para añadir un eslabón a la difusión sobre cuestiones internacionales en español, con un ojo puesto en Iberoamérica.

Ante la inacción de los gobiernos y del sector privado, sólo la sociedad civil puede y debe encontrar soluciones para que estos y los anteriores retos produzcan las menores convulsiones posibles.

Han transcurrido casi dos décadas desde aquella reflexión conjunta y, como veremos, los seis problemas enumerados en 2000 persisten y están más lejos de resolverse. Mientras tanto, han aparecido nuevas amenazas: las nuevas tecnologías revelaron su doble filo en 2016, un *annus horribilis* en el que el mundo recibió tres bofetadas: el Brexit, el voto contra el acuerdo de paz en Colombia y, sobre todo, la elección de Donald Trump. En mi opinión, además de otras causas, la principal fue el impacto de las redes sociales sobre esos procesos de referéndum

que a través de mensajes falsos o incitadores al odio y la polarización social interfirieron con la decisión de los votantes. Un ejemplo que cité a Bill Clinton al discutir las causas que llevaron a la derrota electoral de Hillary fue el mensaje falso “*Pope Francis supports Trump*”, que llegó a cuatro millones de votantes católicos inmediatamente antes de las elecciones del 8 de noviembre de 2016.

Aunque afortunadamente la sociedad reaccionó, y durante 2017 impidió que el populismo y opciones reaccionarias triunfasen en países importantes como Holanda, Francia y Alemania, la amenaza persiste como se ha demostrado en las elecciones en Italia, y en España en Cataluña. Nuestra sociedad debe permanecer alerta para evitar que el lado oscuro de las nuevas tecnologías dañen nuestras democracias.

Sin embargo, a la necesidad de abordar esas seis amenazas para nuestra sociedad, convivencia y bienestar, se han añadido nuevas, lo que llamamos *tsunamis* esperables durante este siglo y a las que más bien temprano que tarde tendremos que hacer frente. Trataré en los párrafos siguientes de enumerarlos y describirlos. Ante la inacción ya mencionada de los gobiernos y del sector privado, sólo la sociedad civil puede y debe encontrar soluciones para que estos y los anteriores retos produzcan las menores convulsiones posibles.

1. La revolución tecnológica en progreso no es como otras anteriores en la historia: ésta va a tener consecuencias muy profundas sobre el empleo, sobre la configuración de la política y la democracia, y sobre la economía tanto a nivel global como nacional y local.

2. La combinación de nanotecnología, robótica, inteligencia artificial e impresión en 3D tendrá efectos explosivos y resultará en la desaparición de miles de millones de puestos de trabajo, sin crear otros nuevos como fue el caso de revoluciones previas.

3. Nuestro modelo económico es insostenible tanto medioambientalmente como socialmente. Las medidas para contener el cambio climático han sido insuficientes, y si continúa la inacción podríamos llegar a puntos de no retorno en la habitabilidad de nuestro planeta. Pero además el capitalismo y la globalización, cada vez menos regulados, han producido y siguen produciendo ganadores y perdedores, y una desigualdad cada vez más inaceptable con los peligros que ello supone. En mi obra *El futuro de España* (Taurus, 1996) yo veía ya un futuro revolucionario y caótico en el que los perdedores tendrían cada vez más medios de aguar la fiesta a los vulnerables triunfadores. Pero es que además la desregulación pone en grave peligro al mundo de que se repita y sea aún más grave la crisis o gran recesión que se produjo entre 2008 y 2013 con efectos aún más devastadores.

4. Además de las potenciales modificaciones genéticas con inevitables implantes cerebrales y de otro tipo que den paso a un transhumanismo con nuevos retos éticos, e incluso clonaciones, la medicina puede extender la esperanza de vida del ser humano hasta límites insospechados, a lo mejor un 50%, con efectos impredecibles sobre el reparto de pensiones y subvenciones y el reparto del trabajo.

5. Las previsiones demográficas nos presagian una población mundial que pasa de 7.500 millones a 9.500 millones de habitantes en los próximos treinta años. El reto añadido es que gran parte de este aumento de población se va a producir en los países más pobres y con menos recursos del mundo. Las consecuencias sobre la emigración y el sufrimiento humano podrían ser tremendas. Personas e instituciones como Joel Bell y el Banco Mundial que trabajan sobre esta potencial catástrofe humanitaria necesitarán apoyos gigantescos, sobre todo en el corazón de África Subsahariana, para paliar la tragedia.

6. La Democracia, como ya he mencionado, está en crisis. El periodismo riguroso ha reducido su impacto sobre la opinión pública, ahora conformada por la posverdad. Las sociedades están cada vez más polarizadas, líderes con tendencias autoritarias tienden a copiar a otros aparentemente triunfantes, como Trump, Putin o Erdogan, y la división de

poderes entre ejecutivo, legislativo y judicial tiende a atenuarse en muchos países. También el éxito económico de China y su ascenso a gran potencia plantea un reto a las democracias liberales. Por último, la corrupción y los nacionalismos añaden a esa vulnerabilidad creciente de nuestra democracia y tienden a desintegrarla.

7. El G-20 carece de legitimidad, pero parece cada vez más difícil cambiar la arquitectura de la gobernanza global encarnada en las Naciones Unidas, una institución cada vez más esencial y necesaria para salvar los “bienes globales”. La ONU se constituyó tras dos guerras mundiales y una gran depresión entre ambas; esperemos que pueda reformarse y recuperar su centralidad sin que sean precisas catástrofes inminentes y aún menos que éstas lleguen a producirse.

Este artículo trata de destacar que, a falta de una lamentablemente improbable resurrección de las Naciones Unidas o de la existencia de una verdadera gobernanza global, la filantropía y la sociedad civil concertada constituyen el único sector con capacidad tanto para pensar a medio plazo y analizar los viejos y nuevos problemas y amenazas con las que el mundo se enfrenta, como para encontrar soluciones que permitan que el mundo no se deshaga. Por eso es necesario que los poderes públicos apoyen a los *think tanks* y organizaciones de la sociedad civil y que éstos actúen de manera concertada y colaborativa.



Algunas reflexiones sobre la nueva política y las RRSS en los procesos electorales y los sistemas democráticos



Carlos Malamud*

UNED; Real Instituto Elcano

¿Cómo trasladar el impacto de las redes sociales a la política? El uso de las redes sociales para hacer política y como mecanismo de captación de votos y de impulso de campañas electorales ¿es malo y rechazable por definición? O, por el contrario, ¿hay margen de maniobra para una mejora y para que a través de estos mecanismos el sistema democrático se pueda perfeccionar y se sienta más próximo a los ciudadanos?

En su novela 1984 Georges Orwell señaló que **“quien controla el presente controla el pasado y quien controla el pasado controla el futuro”**. Esta reflexión viene a cuento para ser aplicada al impacto de las redes sociales en algunos procesos electorales recientes, como pueden ser la elección de Donald Trump, el Brexit, el referéndum ilegal sobre Cataluña o incluso la consulta para aprobar la paz en Colombia, para referirnos a un ejemplo latinoamericano. En todos ellos primó la voluntad de muchos actores de manipular la realidad y su deseo de utilizar las *fake news*, la posverdad o sencillamente la mentira para obtener determinados réditos políticos.

Más allá de estos procesos lo cierto es que las redes sociales, el manejo de *big data* y su repercusión directa en lo

* Catedrático de Historia de América de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) e Investigador principal de América Latina del Real Instituto Elcano

que algunos llaman la nueva política ha impactado de lleno en las elecciones en el mundo en general y en las latinoamericanas en particular. Esto se puede observar con especial atención en lo ocurrido en Argentina y Chile, como dos casos destacados, con la elección de Mauricio Macri y Sebastián Piñera.

Ahora bien, el uso de las redes y de algunos mecanismos asociados, como el recurso a *bots* y *trolls* como forma de insistir en la propagación de mensajes claves de campaña no es patrimonio exclusivo de las opciones de centro derecha, sino que está en manos de todo el espectro político ideológico, con independencia de su origen, como prueban las campañas en desarrollo en Colombia, México o Brasil. En todas ellas todos los actores involucrados se dedican a desprestigiar a los rivales a través del uso intensivo de las distintas redes sociales, como Facebook, pero también de otros servicios, como WhatsApp.

El principal objetivo de este trabajo será discutir algunos de los problemas que plantea el uso de las redes sociales en los procesos electorales y su significado para la pervivencia de la democracia como elemento central en la política. Junto a estas cuestiones se analizarán ciertos temas conexos, como el uso de *fake news*, intentando responder a la pregunta acerca de si es posible su regulación. Un elemento central a considerar es que si bien analizamos estas cuestiones desde una

perspectiva nacional, o incluso local, se trata de fenómenos de ámbito global lo que dificulta enormemente su control, regulación o incluso su persecución policial o penal.

De momento no hay acciones coordinadas global o regionalmente que permitan mejorar las respuestas gubernamentales o estatales frente a estos problemas. Por ejemplo, en el referéndum sobre Cataluña algunos medios rusos, como RT o Sputnik jugaron un papel relevante. Lo mismo se puede decir de algunos servidores emplazados en Rusia y Venezuela, para no mencionar la lamentable actuación al respecto de Julián Assange desde la embajada de Ecuador en Londres. Todo esto lleva directamente a considerar la injerencia de actores extranjeros, bien gubernamentales, bien colectivos o bien individuales en cualquier elección que por algún motivo suscite su atención.

Esta última cuestión es de tanta importancia que ha comenzado a preocupar de forma cada vez más intensa a gobiernos, servicios de inteligencia, centros de pensamiento y medios de comunicación de la mayor parte de los países donde hay procesos electorales en juego. Se trata de acciones con un alto potencial desestabilizador, que no solo pueden inclinar la balanza de unas elecciones en un sentido determinado, sino también, y esto es mucho más grave, comprometer la estabilidad de países y gobiernos.

Algunos de estos tópicos fueron discutidos en profundidad en el IV Foro de Santo Domingo, organizado por la Fundación Global Democracia y Desarrollo (Funglode) e IDEA Internacional, donde quedó claro que estamos frente a un problema de gran calado. Y si bien es verdad que el problema, en lo relativo a sus intenciones, como puede ser la manipulación del electorado, no es algo nuevo en la vida política, sí lo es en lo que respecta a sus mecanismos. Esto nos lleva a reconocer que el rápido desarrollo tecnológico de la última década, de la mano de Internet, eso que se ha dado en llamar la revolución digital, ha puesto a disposición de la sociedad, tanto para lo bueno como para lo malo, una cantidad de herramientas impensables al comienzo del siglo XXI.

De ahí que una reflexión como ésta, centrada en la gran velocidad de los cambios tecnológicos y en la profunda transformación puesta en marcha, y que afecta no sólo a la vida económica y social, sino también a la política y a la propia esencia de la democracia representativa como sistema político, eso que denominamos el orden liberal, se caracterice más por las preguntas formuladas que por las respuestas, muchas inacabadas, que se puedan ensayar hasta la fecha.

Una pregunta repetida insistentemente por quienes suelen reflexionar sobre estas cuestiones es ¿cómo trasladar el impacto de las redes sociales a la

política, de manera que permita evaluar sus efectos desde una perspectiva adecuada? Dicho de otro modo, ¿el uso de las redes sociales para hacer política y como mecanismo de captación de votos y de impulso de campañas electorales es malo y rechazable por definición, dada la manipulación que nos acecha de forma cotidiana? O, por el contrario, ¿hay margen de maniobra para una mejora y para que a través de estos mecanismos el sistema democrático se pueda perfeccionar y se sienta como más próximo a los ciudadanos?

Las redes sociales han probado su gran capacidad de movilizar a amplios sectores de la población desde perspectivas muy diversas, incluso con objetivos políticos.

Mucho se ha insistido en el potencial de las redes sociales para conocer, a golpe de clic, el estado de la opinión pública sobre cuestiones muy concretas. De este modo se iría en camino de un reforzamiento de la democracia directa y participativa. Pero, ¿hasta qué punto existen las suficientes garantías y salvaguardas para evitar manipulaciones interesadas?

Ese potencial ya influye directamente en los resultados de las encuestas de opinión, especialmente las

que buscan respuestas políticas y preferencias electorales. Con mucha frecuencia se reciben noticias de los errores cometidos por las empresas encuestadoras a la hora de intentar predecir resultados. Se trata de otra prueba de que estamos frente a fenómenos frente a los cuales somos, de momento, incapaces de dar las respuestas más adecuadas.

Todas estas cuestiones nos deberían conducir a pensar en términos estratégicos mucho más allá de lo que estamos acostumbrados, para poder incorporar plenamente el futuro a nuestras reflexiones. De ser así, se podría analizar con más profundidad en torno a los mecanismos más eficientes para vincular las redes sociales a la política, limitando los efectos de la posverdad. Se trata de una cuestión que, por lo general, solemos abordar desde una perspectiva pasada en lugar de hacerlo desde el presente o imaginando el futuro y sus repercusiones sobre el mundo actual. En definitiva, e intentando realizar un ejercicio de prospectiva, deberíamos pensar los mecanismos más idóneos para incorporar a la política todos los avances tecnológicos que estamos viviendo, buscando mantener al mismo tiempo las características esenciales de la democracia representativa.

Las redes sociales han probado su gran capacidad de movilizar a amplios sectores de la población desde perspectivas muy diversas, incluso con objetivos políticos. Plataformas como

change.org, u otras similares, se utilizan frecuentemente con fines políticos, aunque también con muchos otros propósitos. Por eso, muchos alertan de que es más fácil movilizar con verdades a medias o mentiras que con la verdad. Hasta ahora, sin embargo, las redes no han servido para legitimar la política, aunque habrá que ver qué utilización futura se hará de las mismas y cómo impactarán sobre los mecanismos democráticos y electorales.

Lo que demostraron los luditas durante la primera Revolución Industrial en Inglaterra es que la destrucción de las máquinas producto de la gran transformación que se estaba viviendo no era la mejor respuesta posible.

Lo que se observa por un lado en ciertos países es la emergencia de nuevos movimientos o partidos políticos, que hacen un uso bastante intensivo de la tecnología con fines esencialmente políticos. Para citar solo dos ejemplos europeos, ubicados en posiciones distintas del espectro, se puede mencionar a *La république en marche*, en Francia, el movimiento creado por Emmanuel Macron, o al español Podemos. Pese a sus desiguales resultados electorales no

hay duda de que ambos han sacado el mayor provecho posible de los avances tecnológicos disponibles, no solo para mejorar sus resultados electorales, sino también para organizar y movilizar a sus militantes y simpatizantes más próximos. En América Latina el movimiento Cambiemos, que impulsó la aventura presidencial de Macri en Argentina, también se caracterizó por un uso intensivo de las redes sociales en sus campañas políticas.

A partir de aquí, y en algunos casos, ya se puede ver cómo la tradicional figura del militante partidario se comienza a confundir con la del internauta, a tal punto que muchas decisiones internas se resuelven mediante votaciones efectuadas directamente en la red, a través de plataformas y mecanismos desarrollados *ad hoc* con tal objeto en mente. Esto nos lleva, evidentemente al tema de la participación y al compromiso efectivo de la militancia en el contexto de las redes sociales y de internet.

Otra cuestión estrechamente vinculada a la utilización de la tecnología y la política es el empleo de *big data*. Como se ha podido ver en distintas campañas electorales, y la de Trump o la del Brexit son claros ejemplos al respecto, el uso intensivo de los datos permite segmentar claramente los destinatarios de las campañas electorales y enviar a cada uno de los objetivos señalados, incluso a título personal, un mensaje pertinente, convenientemente diseñado en función de las preferencias

individuales y globales gracias a los *likes* que jalonan nuestro discurrir por las redes.

El escándalo de Cambridge Analytica, vinculado a la minería de datos y al análisis de los mismos a partir de la utilización de Facebook, ha sido el caso más sonado pero obviamente no es el único. Las últimas revelaciones acerca de la cesión de datos por parte de Cambridge Analytica a Rusia son mucho más preocupantes.

Pese a ello hay quienes muestran más preocupación por el sobreuso de redes como WhatsApp, como se ha demostrado recientemente en algunas elecciones en la India. En algunos países latinoamericanos, como Brasil y México, WhatsApp es la aplicación más extendida para las comunicaciones entre amigos y familiares, o incluso para los negocios. El peligro de esta red consiste en que a diferencia de Facebook o Twitter el control de los contenidos es mucho menos eficaz y más peligrosa la circulación de noticias falsas o de campañas negativas.

Este fuerte impacto de las redes sociales sobre la política nos conduce al siguiente interrogante: ¿cómo vive o cómo recibe la sociedad la utilización política o partidaria de las redes? Pero, no se trata únicamente de las redes sociales, sino de los sistemas de comunicación como un todo, algo que ya está afectando profundamente nuestras relaciones sociales y también políticas. De ahí la relevancia de la

pregunta de si son las redes sociales la causa de la posverdad, o, por el contrario, ¿es la posverdad la que vampiriza las redes sociales?

Hasta ahora los intentos más exitosos de manipulación, especialmente de la mano de la injerencia de potencias extranjeras, como se vio en el triunfo de Donald Trump, en la victoria del Brexit, o en las campañas electorales de Francia, Alemania o Italia, han quebrado la equidad de las contiendas políticas, especialmente de las elecciones.

Hasta ahora, al hablar de estas cuestiones, han primado más las respuestas centradas en juicios de valor o éticos que las fundadas en hechos objetivos. Lo cual nos conduce a otra cuestión que tampoco es novedosa, como ya mostró el movimiento ludita durante la primera revolución industrial: ¿cómo se enfrentan los individuos y las sociedades que estos integran a los avances científicos y tecnológicos que afectan su vida cotidiana, que incluso

pueden llegar al punto de hacer naufragar algunos mecanismos e instituciones básicos de la convivencia social?

Estas preguntas se hacen todavía más relevantes cuando se percibe que esos mismos avances pueden afectar o, sencillamente, destruir el modo de vida tradicional de vastos grupos sociales. Lo que demostraron los luditas durante la primera Revolución Industrial en Inglaterra es que la destrucción de las máquinas producto de la gran transformación que se estaba viviendo no era la mejor respuesta posible. Sin embargo, no hay que perder de vista algunas tendencias dominantes en ciertos movimientos antiglobalización que obligan a una comparación inmediata con ciertos impulsos autodestructores del movimiento ludita.

De alguna manera, el uso de los *smart phones*, asociados a la creciente multiplicidad de tareas que pueden efectuar, nos conduce al meollo de la cuestión. Las tasas de penetración de los teléfonos móviles o celulares en todos los países latinoamericanos sin excepción, incluida Cuba, son buena prueba de ello. En 2016 había unos 300 millones de usuarios de teléfonos móviles en la región y se espera que para 2020 la cifra aumente a los 450 millones, es decir, un incremento del 50%, convirtiendo a América Latina en la segunda región del mundo con más rápido crecimiento en esta materia.

Sin embargo, llegados a este punto habría que aclarar una verdad de Perogrullo y es que en sí misma la tecnología no es ni buena ni mala. Por eso, ¿cómo nos adaptamos a un fenómeno en constante y rápida transformación y, simultáneamente, de ámbito global y sin fronteras? Otra cuestión de suma importancia en el conjunto de estas reflexiones gira en torno a la pregunta ¿qué es la posverdad?, o, dicho de otra manera, ¿qué es la verdad?

Es evidente que cualquier intento de regulación legal de las *fake news* está estrechamente vinculado a la libertad de expresión. De ahí que todos aquellos que intentan beneficiarse de su manipulación y de la extendida falta de regulación en estas cuestiones concretas esgrimirán la defensa de la libertad de expresión ante el menor gesto de limitar sus burdas actuaciones.

Por eso hay que preguntarse si se deben regular las redes sociales y, en caso de una respuesta afirmativa, ¿cómo se las debe regular?, ¿quién las debe regular? Y, muy importante, ¿cuál debe ser el ámbito de la regulación, el nacional, el regional o el internacional?

En definitiva, lo que hay detrás de la posverdad es un intento sistemático de distorsionar deliberadamente la realidad. Junto a ello también yace una cuestión filosófica: ¿existe una preverdad especular a la posverdad? Es evidente que las redes sociales han

cambiado los tradicionales modos de acceso a las noticias a través de la radio y la televisión por otros diferentes y que ya están condicionando nuestras actitudes y respuestas frente a la política.

Hasta ahora los intentos más exitosos de manipulación, especialmente de la mano de la injerencia de potencias extranjeras, como se vio en el triunfo de Donald Trump, en la victoria del Brexit, o en las campañas electorales de Francia, Alemania o Italia, han quebrado la equidad de las contiendas políticas, especialmente de las elecciones. La intervención de *bots* y *trolls* ha supuesto una clara intervención en las prácticas democráticas de muchos países. Habrá que ver qué es lo que ocurrirá en los próximos procesos electorales de América Latina.

Hay una última cuestión de gran impacto y que incide sobre cualquier intento de regulación sobre la acción política y su manipulación en las redes sociales: la responsabilidad de la intervención. Esta cuestión está muy vinculada a la de la territorialidad, que primaba en el pasado en la resolución de cualquier conflicto vinculado con los procesos y las prácticas electorales, pero ahora se ve condicionada por la extraterritorialidad más propia de la realidad y la actividad de las redes sociales. ¿Cómo se puede sancionar a un ciberactor que opera, por ejemplo, desde San Petersburgo o desde Caracas en asociación con el anterior

y pretende condicionar el resultado de una elección celebrada en algún país latinoamericano?

Finalmente está la cuestión no menor de la propiedad de los datos en la sociedad digital en la que estamos inmersos. ¿Quiénes son sus verdaderos dueños? ¿Los individuos que los generan o las empresas que los procesan, como Facebook y Google? Es evidente la gran capacidad de estas empresas y otras semejantes para obtener rentas no solo a través de las cuotas de publicidad, sino también a partir de la venta de millones de datos. De ahí que muchos piensen, como el eurodiputado español Ramón Jáuregui, que sería “importante crear una institución supranacional que regule y supervise el uso que hacen las grandes tecnológicas de los datos personales”.

La respuesta a la última pregunta es evidente: la propiedad de los datos debe recaer en los individuos y no en las empresas. Esto nos lleva al punto inicial, la neutralidad de la tecnología y la posibilidad de que ésta sea usada para potenciar la democracia y no para manipularla en aras de sistemas cada vez más iliberales. Pero si algo se interpone entre la realidad actual y lo

que debería ser es el propio modelo de negocio de ciertas empresas tecnológicas que incluye la venta de datos como una importante fuente de ingresos.

Los cambios tecnológicos recientes y la rapidez a la que estos se producen impactan sin lugar a dudas sobre la política y los procesos electorales e incluso sobre los sistemas democráticos como un todo. La percepción popular, basada en numerosas evidencias empíricas, es que el sesgo de ese impacto suele ser negativo. De ahí que se alcen numerosas voces reclamando la prohibición del uso de las redes sociales en las campañas electorales.

Esto es algo irreal. No se trata de limitar el uso de un mecanismo sumamente extendido sino de canalizar su potencial para reforzar las instituciones democráticas y los mecanismos electorales. Los medios de comunicación deben comprometerse en este aspecto, aunque en este terreno ellos también afrontan serios desafíos, comenzando por los mecanismos de difusión de la información, pero sin olvidarse de otro elemento esencial como es la generación de esa propia información.

4

Las relaciones entre los poderes



Raíces y consecuencias de la hegemonía presidencial en Iberoamérica¹



Adolfo Garcé García y Santos*

Universidad de la República, Uruguay

Iberoamérica ha sido más exitosa a la hora de construir economías dinámicas que a la de montar instituciones democráticas estables. La región se independizó de España y Portugal antes de haber podido desarrollar buenas respuestas a la cuestión de cómo equilibrar orden y libertad. Se adoptó el modelo presidencialista. Pero se dotó al presidente de los poderes que caracterizaban a los monarcas.

Introducción: la fragilidad endémica de la democracia iberoamericana

La democracia en Iberoamérica está otra vez en problemas. De acuerdo al reporte *Democracy Index 2017* elaborado por The Economist Intelligence Unit, Uruguay es la única democracia plena de la región². Mientras tanto, existen dos regímenes autoritarios (Cuba y Venezuela), cinco regímenes híbridos y quince democracias defectuosas. También se encienden luces amarillas en el tablero de la opinión pública. Según el *Informe 2017* de la Corporación

* Doctor en Ciencia Política. Profesor del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Email: adolfo.garce@cienciassociales.edu.uy

1. Este ensayo, cuya redacción terminó en abril de 2018, recoge los principales argumentos formulados en el proyecto de investigación "Ideas, Instituciones y Democracia. Concentración de poder e inestabilidad política en América Latina". Agradezco el apoyo del Fondo Clemente Estable (Agencia Nacional de Investigación e Innovación - Uruguay) y la colaboración de Emiliano Cardona, Camilo López, Diego Luján, Daniela Vairo y Nicolás Schmidt. Un agradecimiento muy especial a Aníbal Pérez-Liñán, investigador asociado al proyecto, cuyo talento y generosidad me siguen asombrando.

2. Disponible en: http://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf

Latinobarómetro, el declive de la democracia se acentuó en 2017, “con bajas sistemáticas del apoyo y la satisfacción de la democracia”. Aumenta la indiferencia respecto al tipo de régimen y la percepción de que los gobiernos expresan los intereses de unos pocos. Al mismo tiempo disminuye la confianza en los partidos y en el parlamento³.

La democracia ha tenido y sigue teniendo serios problemas para afirmarse y prosperar.

Los problemas de la democracia en nuestra región no son nuevos. Lo nuevo, la gran novedad en términos históricos, es la democracia. Según Peter Smith, hay que esperar al último cuarto del siglo XX para constatar el predominio de la democracia electoral en nuestra región⁴. Antes, durante los dos ciclos anteriores, predominaron los regímenes autocráticos y oligárquicos. En suma, en Iberoamérica, la democracia ha tenido y sigue teniendo serios problemas para afirmarse y prosperar. La pregunta sigue siendo ¿por qué? Es cierto que la región se caracteriza también por la desigualdad en la distribución del ingreso. Pero correlación no significa causalidad. La desigualdad conspira contra la democracia. Pero en ausencia de

democracia los más pobres son más débiles y tienen menos instrumentos políticos para hacer valer sus derechos.

En este texto, la fragilidad endémica de la democracia en la región no se explicará a partir de las características económicas y sociales sino fundamentalmente a partir de rasgos político-institucionales. A su vez, para explicar las características de las instituciones a lo largo del siglo XX y comienzos del XXI se hurgará en el proceso de adopción y adaptación del modelo presidencialista verificado durante el siglo XIX. El argumento teórico puede ser sintetizado en los términos siguientes. Luego de las guerras de independencia las nuevas repúblicas adoptaron el modelo de gobierno norteamericano (plasmado en la Constitución de Filadelfia en la Convención de 1787) pero adaptándolo a la tradición política (a los entendimientos compartidos) heredados de la colonia. El resultado fue un diseño institucional *sui generis* que pone el acento en la construcción del orden político mediante la concentración formal y/o informal de poder político en la institución presidencial. La concentración de poder, tal como enseña la teoría política desde Aristóteles en adelante, generó más problemas que soluciones en términos de estabilidad política.

3. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

4. Ver: Peter Smith, “Los ciclos de la democracia electoral en América Latina”, Política y Gobierno XI, 2, 189-228, disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/325/235>

El presidencialismo en América Latina y el Caribe y sus raíces doctrinarias

Las coordenadas de espacio y tiempo invitan a ser cuidadosos a la hora de intentar generalizar. Así como en Europa han existido variedades diferentes de sistemas parlamentaristas (basta comparar el sistema británico con el alemán o con el italiano) en América Latina también existen distintos tipos de presidencialismo como ha sostenido Jorge Lanzaro inspirándose, en última instancia, en Arend Liphart: algunos presidencialismos son más *pluralistas*, otros más *majoritaristas* (algunos dispersan más el poder, otros tienden a concentrarlo)⁵. Así como hay diferencias significativas en el eje espacial también las hay en el eje temporal: a lo largo del tiempo las instituciones políticas de la región han experimentado transformaciones profundas y contradictorias como mostrara Gabriel Negretto (analizando específicamente el lapso 1978-2008)⁶. Algunas reformas han ido en el sentido de incrementar la inclusión de las minorías y la participación ciudadana. Otras han ido en el sentido opuesto, favoreciendo la centralización del poder.

De todos modos es posible generalizar. Cuando se toma distancia de la coyuntura y de las diferencias nacionales, se impone rápidamente una conclusión en la que han coincidido constitucionalistas, politólogos e historiadores: el de Iberoamérica es un presidencialismo *sui generis*. Aunque formalmente pueda parecerse al modelo norteamericano, su principal fuente de inspiración, en los hechos, el presidencialismo iberoamericano es radicalmente distinto. Aunque el poder de la presidencia ha crecido en EEUU especialmente a lo largo del siglo XX, los presidentes de nuestra región son más poderosos formal e informalmente que los norteamericanos.

En *Presidents and Assemblies* (publicado en 1992) Matthew Shugart y John Carey mostraron que los presidentes latinoamericanos tienen mayores poderes institucionales que el norteamericano. Cuando, además, existen sistemas de partidos políticos poderosos y prácticas de disciplina partidista, el poder político efectivo del presidente termina siendo todavía más notable. De acuerdo a José Cheibub, Zachary Elkins y Tom Ginsburg, y sin perjuicio de la existencia de otras diferencias relevantes (v.g., los poderes de emergencia en el Sur son mayores y más fácilmente accesibles que en el Norte), la principal diferencia entre

5. Este argumento fue desarrollado en Lanzaro, Jorge (coordinador), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Clacso, Buenos Aires, 2001. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101028013651/lanzaro.pdf>

6. Ver: Gabriel L. Negretto, "Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina", *Journal of Democracy en Español* Vol. 1 Iss. 1 (2009). Disponible en: http://works.bepress.com/gabriel_negretto/9/

ambos radica en los poderes legislativos. Los presidentes latinoamericanos pueden iniciar la legislación. El norteamericano, no. Además, en la mayoría de los casos, los presidentes latinoamericanos pueden incorporar modificaciones a la legislación cuando ésta es parcialmente vetada⁷.

Los presidentes de nuestra región son más poderosos formal e informalmente que los norteamericanos.

La diferencia entre ambas especies del género presidencialista viene de muy lejos. La tendencia a la concentración de poder en el presidente puede rastrearse desde temprano en las constituciones iberoamericanas. Las nuevas repúblicas adoptaron, proceso de difusión institucional mediante, el presidencialismo norteamericano. Pero las copias terminaron siendo muy distintas al modelo original⁸. En el modelo de Filadelfia el presidente, según puede leerse en *El Federalista* #60, se parece más al “alcalde de Nueva York” que al “rey de Gran Bretaña”. Es un presidente débil, maniatado, vigilado. Su poder está limitado, verticalmente, por un

complejo sistema de balances y contrapesos y, horizontalmente, por una descentralización territorial radical y efectiva. Las copias iberoamericanas, por el contrario, tendieron a concentrar funcionalmente y a centralizar territorialmente el poder en el presidente.

En nuestra región las guerras de independencia rompieron el lazo efectivo con los monarcas peninsulares. Pero no destruyeron el principio monárquico como lógica de producción de gobierno. La independencia, como fuera largamente documentado por la historiografía, nació de la fidelidad a Fernando VII que había sido obligado a abdicar en Bayona, en mayo de 1808, por el ejército imperial francés. Las guerras de independencia, por tanto, no fueron el fruto de creencias antimonárquicas extendidas y arraigadas. Fue exactamente al revés: los experimentos republicanos fueron el corolario del proceso de independencia nacido, paradójicamente, de la lealtad a la Corona. No puede llamar la atención que hayan proliferado, luego de la independencia, en toda la región, desde el Congreso de Tucumán en el Río de la Plata al Plan de Iguala en México, intentos (fallidos) de coronar monarcas.

7. La mejor comparación sistemática entre el presidencialismo norteamericano y los iberoamericanos se la debemos a Cheibub, José A., Zachary Elkins y Tom Ginsburg. 2011. “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective”, *Texas Law Review* 89 (7):1707-1740.

8. Desarrollé este argumento en: Garcé, Adolfo. 2017. “Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX”. *Revista Española de Ciencia Política* 44(1): 13-41. Disponible en: https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/53200/pdf_70

Simón Bolívar, con tal de evitar la “anarquía”, ansiaba el amparo de alguna potencia europea y admiraba la monarquía inglesa. Desde su punto de vista, la región precisaba “reyes con el nombre de presidentes”. Esta formulación expresa muy bien la profunda mixtura conceptual entre la tradición monárquica y las nuevas ideas republicanas que terminó caracterizando el presidencialismo iberoamericano. No se adoptó el presidencialismo para minimizar el poder del monarca. Lo hizo porque, roto el lazo colonial, no existía otro mecanismo de legitimación del poder que la soberanía popular (las ideas de la Ilustración francesa e inglesa y la doctrina suareciana coincidían en este punto fundamental). Pero no existía en Iberoamérica una crítica potente ni de la concentración ni de la centralización del poder. En palabras de Juan Bautista Alberdi:

Nuestras repúblicas, son monarquías vacantes, regencias democráticas. Una monarquía sin rey, no por eso es una república; como una república sin gobierno, no por eso es una monarquía. [...] Cuando muere el Rey, queda vivo el Reino. [...] Nuestras repúblicas o comunidades Americanas, son Reinos gobernados por Presidentes. [...] No lo declaran así sus títulos, bien seguro, pero lo declaran sus poderes, su política, sus medios de gobierno, que tienen un sentido monárquico que no revelan los

títulos. (...). Los Presidentes, son Reyes por cinco años; reyes en todo el sentido de la palabra, con la sola excepción del nombre. No solo porque sus atribuciones sean las de un rey, como en efecto lo son; sino porque su poder está encarnado en su persona por la voluntad y asentimiento del país, que así lo quiere y lo hace⁹.

Las repúblicas iberoamericanas nacieron, pues, como “monarquías vacantes”, como “regencias democráticas”. Forma presidencialista, fondo monárquico. Principio de legitimación republicana, dinámica monárquica. Entre las repúblicas iberoamericanas y la tradición política monárquica hay más continuidad de lo suele admitirse. Existe, en cambio, un contraste muy fuerte con el modelo de Filadelfia.

La principal diferencia entre el presidente de EEUU y los presidentes iberoamericanos, como ya se dijo, es que estos últimos pueden iniciar la legislación. Esto no es casual. En verdad, deriva directamente de la tradición política española. Aunque las Cortes de los distintos reinos participaban del proceso legislativo, le correspondía al monarca un papel central en la elaboración de las leyes. La Constitución de Cádiz zanjó este antiguo pleito consagrando la coparticipación de la Corona y las Cortes en el proceso legislativo Dice

9. Ver: Alberdi, Juan B. 1970 [1896]. La monarquía como mejor forma del gobierno en Sudamérica. Buenos Aires: Peña Lillo, pp. 196-197, 332.

en su artículo 15: “La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes *con el Rey*” (las cursivas me corresponden). Dado este antecedente, no puede sorprender que en los presidencialismos latinoamericanos la potestad de hacer las leyes resida en el Parlamento *con el presidente*.

Entre las repúblicas iberoamericanas y la tradición política monárquica hay más continuidad de lo suele admitirse.

La hegemonía presidencial y sus consecuencias

Hace más de dos mil años que sabemos que la concentración del poder solamente puede asegurar paz y estabilidad en el corto plazo. A la larga, agrava los problemas que pretende resolver. La Teoría Política clásica dejó muy tempranamente lecciones definitivas. Como en otros terrenos del pensamiento, corresponde a Aristóteles un lugar muy especial en la reflexión sobre este tópico. Su “teoría de las revoluciones” es de una claridad meridiana. La única manera de asegurar la paz y la estabilidad políticas decía (apoyándose en la sabiduría de reformadores como Solón que sentaron las bases institucionales del “siglo de Pericles”), es distribuir el poder político entre los dos “partidos”

que, según él, dividían a la ciudad: el de los “ricos” y el de los “pobres”. La república, la mejor forma posible de gobierno por ser la más estable, nacería de una “mezcla bien hecha” entre instituciones “oligárquicas” e instituciones “democráticas”.

Así como Aristóteles polemizaba con Platón (que creía posible construir la estabilidad mediante la imposición de la monarquía del más sabio), en el siglo XVII inglés, un momento de notable creatividad política en Inglaterra, John Locke polemizó con Thomas Hobbes. Para Hobbes la paz y la estabilidad requerían obediencia absoluta y concentración de poder en el Estado (un hombre o una asamblea). Locke sostuvo el punto de vista opuesto. El poder absoluto era siempre arbitrario. Y de la pretensión de ejercer un poder “absoluto y arbitrario” nació el Estado de Guerra. El “poder absoluto y arbitrario” nunca podría ser la solución al interminable fastidio de la inestabilidad política. En realidad, era la verdadera causa de las guerras civiles. Aunque Locke teorizó sobre tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Federativo) no llegó a formular una teoría sobre la separación y control mutuo entre poderes. Según él, el Poder Ejecutivo debía subordinarse al Legislativo (a su vez, el Legislativo debía ser legitimado por el voto popular). La noción moderna de la separación y control mutuo entre poderes, en verdad, es mérito de Montesquieu (“sólo el poder frena al poder”). Sin embargo, correspondió a los “padres fundadores”

de EEUU plasmarla en un diseño institucional detallado.

Para los federalistas, tal como enseñó Locke, las nuevas instituciones debían arrancar de raíz el riesgo del “poder absoluto y arbitrario”. Siguiendo a Aristóteles, se propusieron fundar una república y no una democracia. En la huella de Montesquieu, comprendieron que “el poder debe limitar al poder”. El enfoque madisoniano constituye la síntesis de estas vertientes: evitar la tiranía (Locke) dividiendo el poder (Aristóteles) y montando un mecanismo que asegurara que los diversos centros de poder estuvieran obligados a controlarse mutuamente (Aristóteles y Montesquieu). Según Madison (en *El Federalista* #51), el motor de esta dinámica permanente de controles mutuos sería el autointerés: “La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición”.

Las lecciones de la teoría política permearon la ciencia política contemporánea. El problema de la estabilidad, la gran obsesión de los clásicos, fue reformulado al entrar en contacto con la principal preocupación política del siglo XX: la construcción de regímenes democráticos. La pregunta que se formularon autores como Robert Dahl y Arend Lijphart fue: ¿cómo construir democracias? En ambos casos, la respuesta recogió el legado republicano clásico. No se construye democracias sobre la base de la exclusión sino sobre la de la inclusión. La democracia nace

del equilibrio entre el gobierno y la oposición, escribió Dahl. La democracia en sociedades plurales (muy divididas, por ejemplo, por factores étnicos o religiosos) requiere soluciones consensualistas, sostuvo Lijphart. En última instancia, la instauración y estabilidad de la democracia depende de pactos políticos que aseguren la distribución del poder (habilitando la alternancia entre gobierno y oposición, y/o construyendo soluciones de consenso).

La instauración y estabilidad de la democracia depende de pactos políticos que aseguren la distribución del poder.

Recapitemos. Si el presidencialismo iberoamericano concentra el poder en el presidente (formal e informalmente) y si la concentración de poder conspira contra la estabilidad política (en general) y contra la estabilidad democrática (en particular), entonces la concentración de poder en el presidente debe de haber sido un obstáculo muy significativo para la democracia en nuestra región. Esta hipótesis ha sido recientemente puesta a prueba mediante un análisis estadístico riguroso por Aníbal Pérez-Liñán, Daniela Vairo y Nicolás Schmidt¹⁰. Los autores utilizaron una muestra de 18 países latinoamericanos entre 1925 y 2010, generaron

indicadores de control del ejecutivo sobre los poderes legislativo y judicial, y construyeron a partir de ellos índices de hegemonía presidencial. Sintetizando sus hallazgos escribieron: ***“El análisis estadístico de estos casos, (...), muestra que la hegemonía presidencial ha sido, consistentemente, uno de los principales factores de desestabilización de la democracia latinoamericana”***. Y agregan: ***“Nuestra teoría enfatiza el rol del ejecutivo como principal fuente de inestabilidad democrática en América Latina. El ejecutivo es el actor más poderoso en todas las democracias modernas, pero su ventaja relativa se ve acentuada en América Latina por el diseño constitucional y por los legados del siglo XIX”***.

La exploración de esta hipótesis requiere, evidentemente, trabajo empírico y desarrollos teóricos adicionales. En particular, es necesario determinar con mayor precisión de qué modo concreto, esto es, a través de qué mecanismos causales la hegemonía presidencial genera fragilidad democrática. La reconstrucción detallada de algunos procesos históricos de la región, si fuera observada desde esta perspectiva teórica, podría aportar mucha luz en este sentido. La trayectoria de la democracia uruguaya, un caso exitoso, puede ayudar a construir teoría:

nació de un pacto constituyente entre partidos rivales que limitó el poder del presidente (1917). El reciente derrumbe de la democracia venezolana también puede ser en este sentido muy útil. El Poder Ejecutivo en agosto de 2017, en nombre de los principios de la revolución bolivariana, desplazó el Poder Legislativo desde la Asamblea Nacional (que tenía desde diciembre de 2015 mayoría opositora) a una Asamblea Constituyente (con mayoría oficialista). Esta Asamblea, a su vez, atacó la independencia del Poder Judicial: su primera medida fue destituir a la fiscal general Luisa Ortega Díaz, que no disimulaba su oposición al presidente Nicolás Maduro.

Conclusión

Iberoamérica ha sido más exitosa a la hora de construir economías dinámicas que a la de montar instituciones democráticas estables. No es casualidad. La región se independizó de España y Portugal antes de haber podido desarrollar buenas respuestas a la cuestión, tan difícil por cierto, de cómo equilibrar orden y libertad. La independencia no nació de una pasión republicana preexistente. La república fue naciendo, muy trabajosamente, a partir de la independencia conquistada. Se adoptó el modelo presidencialista.

10. Pérez-Liñán, Vairo y Schmidt llevaron adelante esta investigación en el marco del ya mencionado proyecto de investigación “Ideas, Instituciones y Democracia. Concentración de poder e inestabilidad política en América Latina” que se ejecuta bajo mi responsabilidad. El texto del que están tomadas las citas se titula “Concentración de poder e inestabilidad política en América Latina, 1925-2010”. Está disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/319176472>

Pero se dotó al presidente de los poderes que caracterizaban a los monarcas. La tradición política colonial se vació en un molde nuevo. Pero siguió viva. Concentrar el poder en el Ejecutivo siguió siendo, por mucho tiempo, el atajo preferido para construir orden y estabilidad. No puede llamar la atención, tomando en cuenta las lecciones de la teoría política clásica, que se haya fracasado tanto en la compleja tarea de instaurar democracias estables.

Pero los problemas políticos de la región no derivan solamente de las especiales circunstancias que animaron la independencia. Se desarrolló más exitosamente la economía que la democracia porque se dedicó más estudio y reflexión a la primera que a la segunda. Durante el siglo XIX fue la obsesión positivista del “progreso”.

Durante buena parte del siglo XX, fue la del “desarrollo”. A mediados del siglo pasado la región se benefició de la instalación de CEPAL. Esta institución dio un impulso formidable a la reflexión sobre cómo construir economías dinámicas. La economía despegó en todo el continente. El pensamiento estructuralista polemizó con las visiones liberales. El resultado fue un progreso notable en el terreno del pensamiento que se reflejó en las prácticas de los gobiernos. Pero es evidente que se ha dedicado menos energía y recursos a pensar sobre los desafíos de la estabilidad política y de la democracia. La ciencia económica despegó en los años 50. La ciencia política cuatro décadas más tarde. Mirado desde este punto de vista es extraordinariamente alentador que *Pensamiento Iberoamericano* dedique este dossier a los desafíos de la política.



La procelosa relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en América Latina



Manuel Alcántara Sáez*
Universidad de Salamanca

Un repaso al significado de la peculiar relevancia que el presidencialismo tiene en la política latinoamericana y a los problemas que viene generando. Una forma de gobierno muy asentada y de compleja sustitución.

La historia y la teoría

El denominador común más constante de la historia política de los países de América Latina es la adopción en sus constituciones del presidencialismo como forma de gobierno. Salvo el periodo imperial brasileño que se terminó con la instauración de la *República Velha* en 1889, la totalidad de la región ha vivido bajo regímenes presidencialistas desde los albores de las independencias. Estos se definen por seguir doctrinalmente los supuestos de la separación de poderes de Montesquieu y de Locke en el seno de la lógica de la soberanía popular que había dinamizado las revoluciones americana y francesa. La Constitución de Filadelfia, junto con la de la primera

* Catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Salamanca. Autor, entre otras obras, de *Sistemas Políticos de América Latina* (2 vols. cuatro ediciones), *Gobernabilidad, crisis y cambio* (1994), *¿Instituciones o máquinas ideológica? Origen, programa y organización de los partidos políticos en América Latina* (2004), *El Oficio de Político* (2012); y coeditor de *La Política va al cine* (2016), *Elecciones y cambios de élites en América Latina: 2014-2015* (2016) y *Presidents and Democracy in Latin America* (2017).

República francesa, daban una pauta práctica precisa a la organización de los nuevos estados independientes. La elección popular de los poderes del Estado, su separación inequívoca en el sentido de tener prácticas de funcionamiento independientes y su vocación de generar controles mutuos entre ellos constituían los ingredientes de esta nueva modalidad del quehacer político que se separaba del modelo inglés en el que, según la famosa crítica de Montesquieu, reinaba “la confusión de poderes”. Bajo el régimen de Westminster, la soberanía popular se articulaba en el parlamento que era el foro del que iba a emanar cualquier forma de poder; del parlamento surgía el gobierno del que era responsable, pero sobre el que este tenía la facultad de, en su caso, disolverlo convocando nuevas elecciones.

El presidencialismo casó con sus propias particularidades en una América Latina en la que en el siglo XIX los caudillos tuvieron un protagonismo indudable en cuanto a que eran ricos hacendados con capacidad de movilizar ejércitos propios con sus peones. La personalización rampante de la política se acomodó a la lógica del gobierno de presidentes ungidos por el credo constitucional. La combinación trajo consigo la preponderancia presidencial al eliminarse la fórmula ideal de que las otras instituciones democráticas ejercieran la tarea de ser contrapeso

del presidente. Esta fue la norma general salvo en el caso ya citado de Brasil y en el Chile donde se vivió un periodo de relativa *parlamentarización* de su sistema político entre 1891 y 1925 al adquirir el congreso un poder notable mediante el ejercicio de la práctica de la censura ministerial. Las tres cuartas partes del siglo XX consolidaron esa práctica, bien porque los populismos exitosos se auparon precisamente en las figuras de líderes fuertes, o porque sus antagonistas, los militares, se adecuaron perfectamente al modelo presidencial de ejercicio del poder. Durante buena parte de esa época la preponderancia presidencial no hizo sino ocultar las pulsiones autoritarias existentes en la gran mayoría de los países de la región.

La tercera ola de la democracia, que tuvo en América Latina un escenario inaugural, vino a incorporar en la agenda de sus transiciones a la democracia la recuperación del modelo presidencial para todos los casos. El restablecimiento de las anteriores constituciones o la elaboración de nuevas no contemplaron cambio alguno en el diseño de sus formas de gobierno. Solo muy poco tiempo después, y en el ámbito prácticamente exclusivo de la academia, se especuló sobre los peligros del presidencialismo y las virtudes del parlamentarismo en el contexto de la consolidación de la democracia. Es decir, se esgrimió que, en tanto que modelo institucional, la adopción de una u otra forma de gobierno tendría efectos negativos o

positivos, según el caso, en la propia continuidad de la democracia. Juan J. Linz fue el principal intelectual que animó una polémica que siempre estuvo relegada a los círculos académicos pues solo la asamblea constituyente brasileña en 1988 abordó la posibilidad de adoptar el parlamentarismo, algo que quedó aplazado para ser validado por la ciudadanía mediante un plebiscito un lustro más tarde con resultado infructuoso.

Si bien el presidencialismo es la forma de gobierno imperante en América Latina no hay un modelo único.

Linz argumentó entonces que el parlamentarismo era institucionalmente más ventajoso porque suavizaba los tres mayores peligros del presidencialismo que, a su juicio, eran la doble legitimidad, su componente de “juego suma cero” y su rigidez. La doble legitimidad suponía abrir la posibilidad de una confrontación entre poderes (ejecutivo y legislativo) igualmente legítimos pues ambos emanaban de la voluntad popular, pero configurados con lógicas diferentes, mayoritaria el primero y proporcional el segundo, puesto que en la mayoría de los países latinoamericanos estaba muy asentada la representación proporcional para la

elección de los representantes. En este sentido, el carácter mayoritario de la elección presidencial, como no podía ser de otra manera tratándose de un órgano unipersonal, traía consigo que “el ganador se lo llevara todo”, haciendo que el(los) candidato(s) perdedor pasara(n) al relegamiento político con lo que ello suponía de desperdicio de liderazgo condenando al ostracismo a figuras con cierto apoyo popular. Uno y otro riesgo confluían en una situación que era la existencia de presidentes sin mayorías parlamentarias. Finalmente, se encontraba el peligro de la rigidez de los regímenes presidenciales en los que, se decía, no había mecanismos institucionales para desatascar crisis imprevistas, entre ellos el de mayor fuerza política: la posibilidad de convocar elecciones anticipadas (extraordinarias). Mientras que, en el parlamentarismo, el jefe del gobierno puede habitualmente hacerlo o incluso el propio congreso, en el presidencialismo el calendario electoral está fijado por la Constitución y es inamovible.

La posición de Linz fue puesta en tela de juicio por Dieter Nohlen, entre otros, quien vino a reivindicar la necesidad de tener en cuenta el contexto de cada país en el que la tradición presidencial jugaba un papel muy fuerte encontrándose muy asentada. También Scott Mainwaring abordó el significado de la realidad política latinoamericana que conjugaba razonablemente un escenario insólito, si es que se tenía en cuenta

lo que sucedía en Estados Unidos, de multipartidismo con presidencialismo. Además, el parlamentarismo requería de partidos muy institucionalizados y disciplinados, algo que se avizoraba con cierta precariedad en América Latina. Treinta años después de esta polémica académica, los países latinoamericanos no han dejado la senda del presidencialismo, pero su propia andadura ha dado pie a numerosos estudios, que han generado gran cantidad de datos de enorme riqueza sobre su funcionamiento, así como su relación con la estabilidad-inestabilidad de la política y con respecto a la calidad de la democracia. Nunca en la historia política de la región hubo tantos análisis basados en una sólida evidencia empírica sobre el funcionamiento de sus instituciones. Lo que sigue tiene que ver, precisamente, con estos aspectos.

Las relaciones entre los poderes ejecutivos y legislativos y su impacto en la política latinoamericana desde 1978 hasta la actualidad

Si bien el presidencialismo es la forma de gobierno imperante en América Latina no hay un modelo único. Este epígrafe parte de esa evidencia y desarrolla los diferentes escenarios que se registran en un afán por encontrar claves interpretativas que ayuden a entender la complejidad de la región.

El funcionamiento del presidencialismo en América Latina: características esenciales

Hay tres elementos endógenos al presidencialismo asentados en el propio proceso de su configuración que tienen que tenerse en cuenta para comprender mejor su naturaleza. Me refiero a la forma y al calendario de la elección, a la extensión del periodo presidencial y a la cuestión de la reelección. Se trata de cuestiones perfectamente definidas en la constitución y que, como de hecho sucede, pueden estar sujetas al albur de la liza política mediante métodos de reforma más o menos alambicados. Paralelamente hay otros tres elementos, ahora de carácter exógeno, que tienen una importancia también muy significativa. Se trata de la propia figura presidencial en cuanto a sus características personales y su trayectoria seguida, su grado de aceptación popular y el sistema de partidos existente en el país.

Durante las últimas cuatro décadas se ha ido imponiendo el sistema de elección presidencial mayoritario a doble vuelta. No obstante, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela siguen manteniendo el criterio de mayoría simple. En los restantes países, la doble vuelta se obvia si la primera mayoría satisface diferentes criterios por haber superado un determinado umbral (Costa Rica), tener un margen suficientemente amplio de la primera

mayoría con respecto al segundo (Argentina y Nicaragua) o ambos escenarios combinados (Ecuador). La doble vuelta tiene la virtud de dotar a la fórmula ganadora de legitimidad al contar con un apoyo popular claramente mayoritario, sin embargo, en tiempos de fragmentación del sistema de partidos o, simplemente, de crisis de las expectativas ciudadanas, es un mecanismo perfecto para la inclusión de candidaturas nuevas que vienen de fuera del sistema tradicional. En 1990, Alberto Fujimori se valió de ello para alcanzar la presidencia. Por otra parte, al tratarse de un mecanismo de vocación mayoritaria en segunda instancia, incrementa la posibilidad de que la presidencia, alcanzada por los “votos prestados” de la segunda vuelta, no tenga el apoyo en el legislativo de un partido con igual alta presencia. Este es el escenario que han vivido permanentemente en Brasil o Perú con presidentes con sólidas mayorías populares pero huérfanos de apoyo directo en el legislativo.

La existencia de mandatos con duración distinta o de elecciones legislativas a medio término impacta en el calendario electoral con efectos notables en el escenario generado tras los comicios. En Colombia las elecciones presidenciales son siempre tres meses después de las legislativas y en Argentina y en México hay elecciones legislativas a mitad del mandato presidencial. En El Salvador tampoco coinciden ambas elecciones pues el periodo de los asambleístas es de tres

años mientras que el de los presidentes es de cinco. Si a ello se le unen los casos en los que se requiere una segunda vuelta presidencial el resultado es que en más de la mitad de los países latinoamericanos el calendario electoral no es coincidente. Ello hace que la expresión de la voluntad popular se produzca en dos momentos diferentes con el consiguiente efecto de reflejar distintas preferencias. Un aspecto que añade un problema más al configurarse poderes que recogen tiempos políticos distintos.

La exacerbación del personalismo se ve acentuada generando un clima de expectativas permanentes de retorno de quienes estuvieron en la presidencia.

El periodo presidencial en América Latina combina ciclos de cuatro años en la mayoría de los países, con otros de cinco (Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) y de seis años (México y Venezuela). Ello se relaciona con la cuestión de la reelección, un asunto que ha estado presente desde las independencias y que ha tenido especial relevancia durante las últimas tres décadas en que ha sido reconsiderado en una dirección u otra. A lo largo de este lapso, México

ha mantenido incólume el principio de la no reelección presidencial al igual que Paraguay, principio al que ha vuelto Colombia tras su última reforma constitucional. Por su parte, Bolivia (gracias a un fallo en noviembre de 2017 del Tribunal Constitucional Plurinacional), Nicaragua y Venezuela posibilitan la reelección indefinida. Los restantes países comportan una casuística muy diversa con posibilidades de una única reelección inmediata o de reelecciones pasados uno o dos periodos presidenciales. A los efectos concretos de la política latinoamericana de las últimas décadas, la reelección se ha dado de una u otra manera en todos los países a excepción de los ya citados, México y Paraguay, así como de Guatemala y Panamá. Ello evidencia una pulsión muy peculiar que ha estado en la base de crisis políticas más o menos agudas como la acontecida en Honduras en 2017. La exacerbación del personalismo se ve acentuada generando un clima de expectativas permanentes de retorno de quienes estuvieron en la presidencia.

La presidencia en América Latina ha sido a lo largo del periodo comprendido entre 1978 y 2018 masculina, partidista y con figuras con apoyo popular irregular a lo largo de sus mandatos. Violeta Barrios de Chamorro, Mireya Moscoso, Michelle Bachelet, Cristina Fernández de Kirchner, Laura Chinchilla y Dilma Rousseff han sido las únicas presidentas electas sobre un total de

unos 130 presidentes en el referido lapso. Por otra parte, la militancia en partidos políticos y la existencia de carreras políticas mínimas es el patrón más habitual que configura la experiencia política de quienes llegan a la presidencia. En este sentido, los casos de Alberto Fujimori, Hugo Chávez, Ricardo Martinelli, Toni Saca, Mauricio Funes, Jimmy Morales y Horacio Cartes, entre muy pocos otros, son excepcionales. Cierto es que la vinculación con partidos políticos no prefigura relaciones sólidas ni en el control del partido ni en la fiel asunción de la propuesta programática de este, lo cual suele estar en la base de serios problemas en el futuro inmediato, pero refuerza el carácter sistémico de la presidencia. Finalmente, debe destacarse el irregular comportamiento de la popularidad de la figura presidencial, un aspecto que tiene tintes dramáticos en Perú y en Guatemala, países en los que todos sus presidentes muy pronto caen en cotas de desaprobación muy elevadas.

Las relaciones ejecutivo-legislativo y el funcionamiento de la política latinoamericana ¿Es el presidencialismo un condicionante de la calidad de la democracia en América Latina?

Las relaciones ejecutivo-legislativo son fundamentales en la acción política. Ellas tienen que ver con tareas legislativas y de diseño de políticas públicas. Por otra parte,

desde el ámbito del legislativo se configura el control del ejecutivo. El funcionamiento de estas relaciones está vinculado al diseño institucional del país en cuestión, pero también a la correlación de fuerzas existente entre ambos lados, sin olvidar cuestiones societales vinculadas a la no inclusión de importantes sectores por razones económicas o culturales.

Los últimos tiempos han supuesto el debilitamiento de los partidos como canales de reclutamiento de las elites políticas

El diseño institucional se fija en la constitución y en aquellas normas políticas que la desarrollan. Básicamente tienen que ver con cuestiones vinculadas a la iniciativa legislativa y al poder del veto presidencial, así como a la posibilidad de superarlo por parte de una determinada mayoría en el congreso; también se vincula a la censura ministerial y, más recientemente, al juicio político al presidente. En la medida en que la iniciativa legislativa sea exclusiva del presidente en mayor número de temas (presupuestos, nombramientos, etcétera) el poder presidencial sobre el legislativo aumenta. Si, además, al congreso se le exige un porcentaje de votos favorables superior a los dos tercios para superar el veto, el poder presidencial todavía

se incrementa más. Ello ha llevado a estudios como el de Mercedes García Montero que ponen de relieve la enorme diferencia existente entre los presidentes de los países latinoamericanos. Por otra parte, en Perú y Uruguay el presidente tiene la facultad de disolver al congreso y de convocar nuevas elecciones, algo que se ha incorporado recientemente en Ecuador y Venezuela; aunque esa práctica no se ha llevado a cabo nunca es una baza significativa en sus manos. Por el contrario, hay países en los que es habitual la existencia del voto de censura a los ministros, debilitando, por consiguiente, el poder presidencial.

Entre 1978 y 2018, de la veintena de casos de presidentes electos que no terminaron su mandato, las razones de ello tienen que ver con la pugna entre ambos poderes prácticamente en la mitad de los casos. Entre 2008 y 2018, las crisis políticas más agudas que se han vivido en América Latina provienen de enfrentamientos entre ambos poderes. Cuatro de los cinco presidentes que en esta década no han culminado su mandato (el quinto es Mel Zelaya) fueron depuestos por un juicio político al amparo de la estipulado por la constitución (Fernando Lugo, Dilma Rousseff y Pedro Pablo Kuczynski) u obligados a dimitir al ser desaforados (Otto Pérez Molina) lo que puso de relieve que una sólida mayoría parlamentaria antipresidencial puede actuar como una moción de censura en el ámbito parlamentario. Ahora bien, el común

denominador de esas situaciones ha sido el papel victorioso del legislativo con lo que se podría defender que se da una suerte de parlamentarización paulatina de estos sistemas políticos. Una práctica que ya había sucedido tiempo atrás en los casos de Fernando Collor de Melo, Carlos Andrés Pérez, Abdalá Bucaram y Raúl Cubas, además de, con ciertas peculiaridades, Alberto Fujimori en 2000. Casos que contrastaban con las dos únicas imposiciones mediante autogolpes del presidente sobre el congreso, con la disolución de este por parte de aquel, del propio Alberto Fujimori en 1992 y de Jorge Serrano Elías en 1993.

Este escenario ha puesto de manifiesto cómo la fortaleza que inicialmente tienen los presidentes en los regímenes presidenciales se diluye cuando sus partidos son débiles en el legislativo, por estar en una situación de minoría, y cuando, además, su liderazgo en los mismos es precario. Estas situaciones, sin embargo, no explican las razones de por qué otros presidentes que tampoco cuentan con mayorías legislativas ni tienen el control completo de sus partidos pueden sobrevivir. Este es el caso de lo que acontece, al menos desde finales de la década de los 90 y en 2018, en Costa Rica, El Salvador y México. En ninguno de estos países el presidente ha gozado de mayoría parlamentaria y en los casos de los salvadoreños Antonio Saca y Mauricio Funes nunca controlaron a su partido por ser ajenos a él.

Presidentes y congresos, la inevitabilidad del cambio

Cuando se avanza a cumplir el primer cuarto del siglo XXI la democracia está asentada en la generalidad de América latina y solo las patologías de Cuba y, más recientemente, de Nicaragua y de Venezuela presentan sombras. Sin embargo, a la par de este estado significativamente mejor en comparación con cualquier otra época pretérita de la región, surgen problemas en torno a un difuso malestar con relación a la política. Ello queda de relieve gracias a las diversas mediciones que año tras año se hacen sobre la calidad de la democracia en los distintos países. Se trata de una situación que no es única para América Latina, pero que en la región se ve acentuada. Si la representación es el principal motivo de preocupación universal, aquí se añaden cuestiones de índole institucional.

Este artículo ha girado en torno al significado de la peculiar relevancia que el presidencialismo tiene en la política latinoamericana y a los problemas que viene generando. Una forma de gobierno muy asentada y de compleja sustitución.

Los últimos tiempos han supuesto el debilitamiento de los partidos como canales de reclutamiento de las elites políticas, pero también como constructores de identidad

y de transmisión de valores y de proyectos, así como en su papel de intermediadores entre la sociedad y el Estado sumando, articulando, seleccionado y priorizando preferencias de la gente. En contrapartida, se ha registrado el incremento de las candidaturas de independientes que se alzan al estrado de la política mediante mecanismos de dudoso origen.

Las nuevas tecnologías, que están disparando el uso de los grandes datos a través de procesos de inteligencia artificial, amenazan con suplantar la acción colectiva en la política tal y como se ha venido realizando hasta la fecha. No obstante, hoy todavía no

ha llegado el momento de prescindir de hombres y mujeres que articulan la soberanía popular en una cadena de representación. Integrados tanto en órganos unipersonales como en otros pluripersonales se requiere que al menos se potencie una condición básica de la competición por el poder que ha sido descuidada completamente: el acceso en condiciones de igualdad y de equidad a la liza por el mismo. Paralelamente, es inapelable la reconsideración en su totalidad del juego institucional con el que se ha venido funcionando a lo largo de los dos últimos siglos, que no ha variado prácticamente nada en sus fundamentos a pesar de los profundos cambios registrados en las sociedades.

5

Corrupción y política



La lucha contra la corrupción como tarea obligada



José Antonio Alonso*
Universidad Complutense de Madrid

La corrupción es un fenómeno del que ningún país está exento; también es un fenómeno altamente resistente. En el caso de América Latina la situación es muy dispar. La experiencia internacional demuestra que es posible combatirla y reducirla notablemente, para lo que es necesario un empeño decidido a los más altos niveles y medidas sostenidas en el tiempo.

Un fenómeno en ascenso

En la última década, el fenómeno de la corrupción se ha erigido en uno de los principales factores de deterioro de la confianza social en las instituciones y de inestabilidad económica y política en muy diversas partes del planeta y, en particular, en América Latina. Al efecto no sólo importa el número de casos detectados, sino la entidad institucional de los implicados. Cuando afecta a mandatarios electos y a altos responsables públicos, a los que se supone sometimiento a las normas y ejemplaridad en la conducta, la corrupción resulta especialmente dañina, no solo por los costes económicos que pueda comportar al erario público, sino también por el deterioro que genera en las instituciones que gobiernan la vida colectiva.

* José Antonio Alonso es catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid.

No es lo mismo una corrupción generalizada al conjunto del aparato administrativo que aquella que se localiza en unos ámbitos muy precisos de la acción pública.

En el caso de América Latina, ese tipo de incidentes ha afectado a una muy dilatada relación de países. La lista sobrecoge. En Perú tres de los últimos presidentes de la República —Alberto Fujimori, Alejandro Toledo y Ollanta Humala— han sido condenados o se encuentran procesados por conductas corruptas, uno de ellos está huido de la justicia, a la espera de su extradición desde Estados Unidos (Alejandro Toledo) y el último presidente electo (Pedro Pablo Kuczynski) se ha visto obligado a dimitir por su presunta implicación en la compra de votos y en comisiones ilegales asociadas al caso Odebrecht (un asunto con ramificaciones que alcanzan a políticos de ese y otros países de la región). En Brasil se recusó a la presidenta Dilma Rousseff por supuesta violación de normas fiscales, mientras miembros de su gobierno y otros responsables políticos resultaron acusados de soborno en el caso Petrobras; su antecesor, el carismático Lula, se encuentra en prisión por recibir supuestos sobornos de la constructora

OAS; y, en fin, la sombra de la corrupción se cierne también sobre el presidente en ejercicio, Michel Temer, en forma de acusación por soborno a funcionarios. En Argentina, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner ha sido acusada de administración fraudulenta de obra pública, una causa que afecta también a un ministro de su gobierno, además de seguir afectada por las sospechas de un acuerdo fraudulento con Irán en relación con un atentado contra la comunidad judía en Buenos Aires (el caso AMIA). En México hay una larga lista de gobernadores acusados de corrupción con procesos pendientes, algunos de ellos huidos de la justicia y recientemente capturados, como Javier Duarte, antiguo gobernador de Veracruz, y Tomás Yarrington, antiguo gobernador de Tamaulipas. El presidente de Guatemala, Jimmy Morales, ha resultado implicado por manipulación de los procesos electorales, si bien el Congreso de su país le ha mantenido la inmunidad; al tiempo que el anterior presidente del país, Otto Pérez Molina, y su vicepresidenta, Roxana Baldetti, hubieron de renunciar a sus cargos por verse implicados en casos de corrupción. Y, en fin, el antiguo presidente de Panamá, Ricardo Martinelli, se encuentra igualmente sometido a un largo y complejo proceso por corrupción. La lista podría continuar hasta conformarse en una trama densa e indescifrable en los casos de Nicaragua y Venezuela, países que ocupan puestos postreros

(151 y 169, respectivamente, sobre 180) en la lista de percepción de la corrupción que publica Transparencia Internacional.

Casos recientes en Corea del Sur, China o Ucrania revelan que este tipo de fenómenos no son privativos de América Latina. En España mismo diversas tramas corruptas tienen al anterior partido en el gobierno (el PP) sometido a una secuencia de procesos judiciales que afectan a parte de sus más reconocidos líderes; similares procesos afectan también a la que ha sido la principal fuerza política en Cataluña (la antigua CDC); y, en fin, la corrupción alcanza al entorno de la propia jefatura del Estado, con el insólito resultado de una infanta y su marido implicados en delitos de prevaricación, malversación, fraude y tráfico de influencias.

La corrupción es, en todo caso, un fenómeno multiforme y complejo.

Resulta pertinente preguntarse si la gravedad que ha adquirido el fenómeno revela una mayor proclividad a los comportamientos corruptos por parte de los poderes públicos en la actualidad o si, más bien, es una consecuencia de la reducción de la tolerancia social frente a la corrupción y de los mayores niveles de persecución y denuncia de este tipo de delitos. La pregunta es pertinente, porque ciertamente puede

haber un poco de ambas cosas. Por una parte, la desenfrenada competencia que alienta la globalización, en un entorno de debilitamiento de las normas colectivas, ha podido estimular los comportamientos ventajistas, que están en la base de los comportamientos corruptos. Pero también es cierto que hoy existen mejores medios para perseguir los delitos y una más amplia clase media que reivindica comportamientos más transparentes y honestos por parte de los poderes públicos.

Breve clarificación conceptual

La corrupción es, en todo caso, un fenómeno multiforme y complejo. No es lo mismo una corrupción generalizada al conjunto del aparato administrativo que aquella que se localiza en unos ámbitos muy precisos de la acción pública; no es lo mismo una corrupción de pequeñas coimas ocasionales que la asociada a las grandes operaciones inversoras; y, en fin, no es lo mismo una corrupción transformada en una cultura extendida al conjunto del tejido social, de la que el gobierno es parte, que aquella que se manifiesta como una anomalía en el marco institucional del país.

El rasgo común a todas estas manifestaciones es la ruptura del orden natural de una transacción en beneficio indebido de una de las partes. No olvidemos que el origen etimológico de la palabra corrupción remite a la raíz

latina *rumpere*; y es esta ruptura de las normas y del marco de expectativas de los agentes sociales lo que asocia la corrupción con la degradación de la confianza en que descansa el orden institucional. La Real Academia de la Lengua define “corrupción” como el acto que ocurre en las organizaciones, especialmente en las públicas, “consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”. Una definición que apunta a que el individuo que la practica persigue realizar su interés particular, a costa de una gestión indebida de un recurso público. Esta idea está en una de las definiciones más precisas y escuetas de corrupción, que hizo fortuna en la literatura especializada, donde se entiende como corrupción *todo abuso del poder público para beneficio privado*.

Cabría, no obstante, ampliar la mirada sobre el fenómeno para acoger también aquella corrupción que se produce entre actores privados. Por ejemplo, pagar al taquillero de un teatro para que reserve y no ponga a la venta unas localidades especialmente apetecibles, pagar a un conserje para que altere el puesto que uno ocupa en una cola o acordar con un proveedor un precio superior al posible a cargo de la propia empresa para derivar un beneficio particular constituyen ejemplos de corrupción practicada en el ámbito privado. Por este motivo, cabría ampliar el concepto y acoger como corrupción *todas aquellas prácticas en la que alguna*

de las partes toma ventaja de su poder para cambiar las condiciones normales de una transacción en beneficio propio y a costa de terceros.

En este planteamiento hay dos componentes que son claves para entender la corrupción:

1) en primer lugar, la existencia de relaciones de información y de poder asimétricas entre las partes, lo que permite que una de ellas haga uso de su capacidad para alterar a discreción las condiciones de la transacción en beneficio propio o de alguna de las partes;

2) en segundo lugar, la presencia de un beneficio anómalo que incentiva las conductas corruptas. Estos dos componentes se pueden dar en una amplia relación de transacciones donde la oferta es limitada y existe cierta capacidad de discreción en las decisiones. Sin duda, la administración de los asuntos públicos es un campo amplio en el que estos dos rasgos se producen, lo que justifica que una buena parte de los análisis se centren en este tipo de corrupción. Máxime si se tiene en cuenta que, en este caso, se hace uso de recursos que pertenecen al conjunto de la sociedad, valiéndose de instituciones que supuestamente deberían estar al servicio de la ciudadanía.

Suele ser habitual asociar el fenómeno de la corrupción con la presencia de conductas ilícitas: aunque con

frecuencia ambos fenómenos aparecen asociados, la correspondencia está lejos de ser exacta. En algunos casos, las prácticas corruptas penetran en el espacio propio de lo ilegal (es el caso del soborno, del fraude o de la malversación, por ejemplo), pero en otras ocasiones esto no llega a producirse, moviéndose en el ambiguo campo de lo que cabría denominar *alegal*: un ámbito que carece de prescripción normativa expresa, aun cuando dé lugar a una fundada censura moral (ciertas prácticas derivadas del conflicto de intereses, por ejemplo).

En todo caso, la corrupción asociada a la administración pública expresa una anomalía en el marco de relaciones que todo sistema institucional debe establecer entre la riqueza y los intereses privados, por un lado, y el poder y los intereses públicos, por el otro. Si la corrupción existe es porque en un determinado ámbito del espacio público los intereses privados se han logrado sobreponer a los objetivos colectivos. La presencia de corrupción no prejuzga, sin embargo, el carácter de las normas que se vulneran. Dicho de otro modo, las prácticas corruptas son respuestas (indebidas respuestas) a unas normas que, según los casos, pueden ser buenas o malas. Se puede pagar una coima para acortar un trámite innecesariamente largo y prolijo (que debería corregirse) o para torcer las voluntades en un proceso competitivo (que debiera preservarse). Lo que sugiere que ***la respuesta política frente a una práctica corrupta no debe limitarse***

a combatir sus manifestaciones, sino también a corregir el arreglo institucional que la ha propiciado.

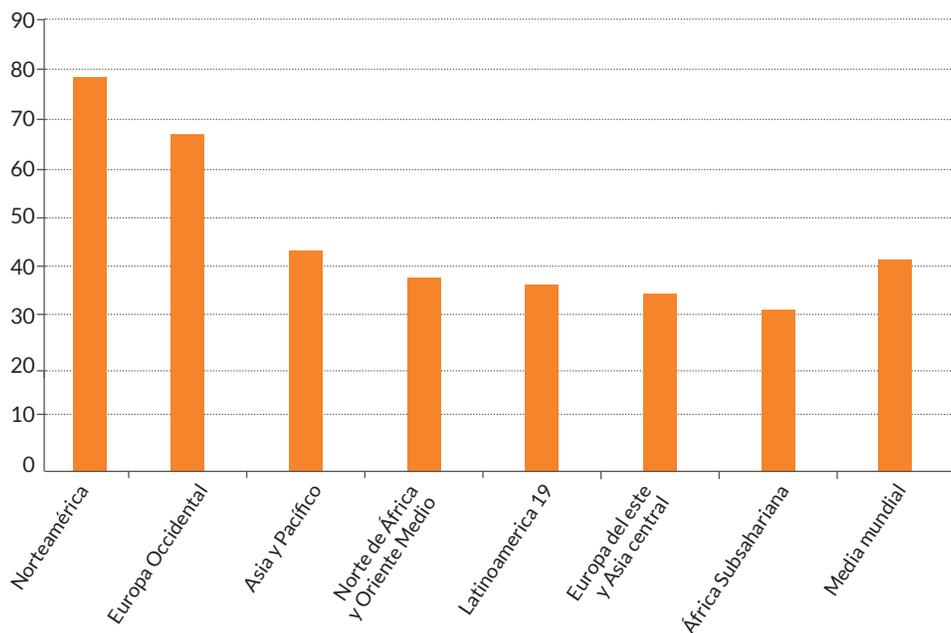
La corrupción en cifras

La observación con la que finaliza el epígrafe anterior justifica que se espere una notable asociación en los países entre la presencia de la corrupción y otras variables alusivas a la calidad de las instituciones. Dicho de modo, serán los países con más débil calidad institucional aquellos en los que la corrupción se hace más presente. Esta afirmación es cierta, aunque admite matices de interés.

Por ejemplo, América Latina, en general, ocupa un lugar intermedio a escala internacional en buena parte de los indicadores que miden la calidad institucional (entre ellos, el índice global de gobernanza del Banco Mundial). Incluso en algunos ámbitos, como “voz y rendición de cuentas” o “estabilidad política”, la ratio es algo superior al promedio mundial. Sin embargo, cuando se adopta un indicador especializado de corrupción —como es el índice de percepción de la corrupción (ICP), de Transparencia Internacional— la región cae visiblemente por debajo de la media mundial. Cabría decir que si América Latina, en general, tiene una calidad institucional inferior a la esperable, dado su nivel de desarrollo, los niveles de corrupción son superiores a los esperables, dada su calidad institucional.

Gráfico 1

Índice de Percepción de la Corrupción: una perspectiva regional (2017)



Fuente: Transparencia Internacional

Los datos del ICP de 2017, confirman lo señalado. Los valores que ofrece América Latina (un índice de 37) son inferiores a los que presenta la media mundial (43). El índice en el caso de América Latina está por encima del correspondiente a África Subsahariana o Europa del Este y Asia Central, se sitúa en valores muy cercanos al de Norte de África y Oriente Medio, pero a gran distancia de los propios de las regiones desarrolladas de América del Norte o de Europa Occidental (gráfico 1).

Estos datos agregados ocultan, sin embargo, la enorme disparidad que en este ámbito existe en la región. América Latina acoge países como

Uruguay, Chile o Costa Rica, cuyos niveles de corrupción son limitados y comparables a los de algunos países europeos (como España o Portugal). Pero, junto a ello, otros 14 de los 19 países se encuentran en la mitad de los considerados más corruptos a escala internacional; y 7 de ellos estarían en el cuartil de los más corruptos.

Los datos confirman, por tanto, que nos encontramos ante un problema serio que, si bien no afecta a todos los países de la región, tiene una elevada presencia en muchos de ellos. Es más, si se analizan de forma comparada los datos de 2012 y 2017, se observará que en 15 de los 19 países de América

Cuadro 1

Índice de Percepción de la Corrupción

MITAD MENOS CORRUMPTA			MITAD MÁS CORRUMPTA		
Años	2017	2012	Años	2017	2012
En el primer cuartil de los menos corruptos			En el tercer cuartil de los menos corruptos		
Uruguay	70	72	Brasil	37	43
Chile	67	72	Colombia	37	36
Portugal	63	63	Panamá	37	38
Costa Rica	59	54	Perú	37	38
España	57	65	Bolivia	33	34
			El Salvador	33	38
			Ecuador	33	32
En el segundo cuartil de los menos corruptos			Último cuartil de los menos corruptos		
Cuba	47	48	R. Dominicana	29	32
Argentina	39	35	Honduras	29	28
			México	29	34
			Panamá	29	25
			Guatemala	28	33
			Nicaragua	28	33
			Venezuela	18	19

Latina se han producido retrocesos en materia de limpieza en la gestión (algo que también sucede con España).

Efectos de la corrupción

Existe un creciente consenso acerca de los múltiples daños que comporta el fenómeno en ámbitos muy diversos de la vida social. No siempre fue así, ya que hubo épocas en que se consideraba la corrupción como una suerte de remedio con el que aliviar las resistencias de la rocosa burocracia de los países en desarrollo (una especie de lubricante que hace girar las ruedas de los negocios

fue la metáfora utilizada). Hoy se tiene más claro que la corrupción cuesta y en muy diversos ámbitos.

La corrupción afecta, en primer lugar, al **ámbito económico** en la medida en que altera los mecanismos de asignación eficiente del mercado, abre espacio para la búsqueda de rentas, desestimula la inversión al incrementar la incertidumbre sobre los rendimientos esperados y penaliza, al menos bajo determinadas condiciones, el crecimiento. Afecta también la corrupción al **ámbito social** en la medida que detrae recursos públicos

que podrían emplearse en propósitos sociales, genera impactos distributivos perversos, al incrementar el coste de acceso a los servicios sociales de los más pobres, refuerza las asimetrías de voz y de poder existentes en la sociedad y acentúa el clima de inseguridad jurídica para los negocios. Y, en fin, y de un modo más inequívoco, afecta al **marco institucional** disponible, restándole legitimidad y apoyo social, lo que termina por minar su capacidad para articular la acción colectiva de una manera eficaz y para hacer gobernables las tensiones distributivas y promover la gobernabilidad.

La corrupción se revela como un fenómeno difícil de erradicar, especialmente cuando se generaliza y cronifica en los comportamientos sociales.

En todo caso, el éxito económico de países con elevados niveles de corrupción debiera hacer pensar que la relación entre corrupción y crecimiento no es en absoluto lineal y depende, muy crucialmente de las características del fenómeno. En concreto, se revelan importantes:

1) el nivel de la corrupción: bajos niveles de corrupción pueden tener un impacto limitado sobre la dinámica de crecimiento, pero ese

impacto se amplifica en la medida en que la corrupción se acrecienta y supera un cierto umbral;

2) el grado de generalización del fenómeno: no tiene el mismo impacto una corrupción anidada sólo en determinados ámbitos de la administración que aquella otra que se encuentra ampliamente generalizada al conjunto de la función pública;

3) el rango de las instancias afectadas: no es lo mismo la corrupción en una administración local que en la jefatura del Estado, ni es tampoco igual la que afecta al departamento de aduanas que aquella que incide sobre la justicia;

4) el grado de previsión de la corrupción: cuando ésta es menor y altamente previsible es fácil que los agentes económicos terminen por integrar sus efectos en la estructura de costes de su actividad, con limitado efecto sobre la inversión o el crecimiento; la corrupción elevada e imprevisible afecta, sin embargo, a las expectativas de rendimiento de la inversión.

Los rasgos anteriores son importantes porque no cabe suponer que haya país alguno que esté libre de corrupción. El fenómeno es ubicuo: países avanzados a los que se les supone alta calidad institucional, una asentada transparencia en las prácticas públicas y un vigoroso clima de competencia en los mercados han sido protagonistas de graves incidentes de corrupción.

Ahora bien, que el fenómeno tenga existencia en cualquier rincón del planeta no quiere decir que sea similar en todos ellos el grado de gravedad con el que se manifiesta. Tal como revelan los indicadores al uso, los países en desarrollo padecen con mayor virulencia el fenómeno: es más frecuente su presencia, suele estar más asociado a los altos poderes públicos y está menos penalizada su práctica.

Por lo demás, la corrupción se revela como un fenómeno difícil de erradicar, especialmente cuando se generaliza y cronifica en los comportamientos sociales. La dificultad deriva de la capacidad que la corrupción tiene para difundirse en el tejido social a través del efecto multiplicativo de la interacción social: el ejercicio de una práctica corrupta (no penalizada) incrementa la probabilidad de que otros agentes se sumen a esas prácticas en el futuro. Ello hace que el fenómeno, cuando se generaliza, genere auténticas culturas de la corrupción: se enraíza en los valores que informan la conducta de los individuos y se integra en las prácticas colectivas disolviendo la sanción social con que pudiera juzgarse previamente.

Desmontando tópicos

La corrupción es resistente a su desaparición, pero la experiencia internacional demuestra que, aunque sea difícil, es posible reducir de forma significativa sus manifestaciones. Diversos casos nacionales, como

Singapur o Hong Kong, Corea del Sur o Chile, Uruguay o Mauricio así lo demuestran, revelando que es posible enfrentarse con éxito —al menos, con éxitos parciales— a la corrupción. Por ello, es importante deshacer algunas medias verdades que dominan la opinión sobre este tema.

El problema de la corrupción no parece que esté asociado tanto con el nivel como con la calidad de la regulación.

La primera es que la corrupción es fácilmente superable, ya que es el simple resultado de la *actividad reguladora del Estado*: si se reduce ésta, el fenómeno de la corrupción tenderá a su inevitable y progresiva extinción. Aunque apunta a un fenómeno cierto —la excesiva regulación amplifica el espacio de obtención de rentas—, esta primera respuesta es incapaz de explicar por qué en Rusia y en algunos otros países del Este de Europa la intensa liberalización de sus economías haya venido acompañada de un incremento notable de la corrupción. Y, en sentido contrario, hace difícil explicar que sean los países nórdicos, con economías con grados de regulación superiores a la británica o la norteamericana, los que presentan los más bajos niveles de corrupción. El problema de la corrupción, por consiguiente, no parece que esté asociado tanto con el nivel como con la calidad de la regulación.

En el otro extremo, nos encontramos con una respuesta igualmente parcial: la corrupción *responde a valores sociales* incubados en el tejido y en la cultura de una sociedad, por lo que es difícil que se elimine dado el carácter inercial de las matrices culturales propias de cada país. Esta respuesta apunta a un hecho cierto: en aquellas sociedades donde es débil la separación entre las esferas pública y privada, y donde se hacen todavía muy presentes los sentimientos de lealtad a las familias, grupos o etnias de procedencia, las acciones corruptas se perciben libres de penalización moral cuando el beneficiario pertenece al propio grupo (el llamado *amoral familism*). No obstante, este planteamiento no tiene en cuenta que también los valores y las referencias culturales cambian a medida que una sociedad evoluciona; y de manera más rápida de lo que uno sospecha.

Por tanto, si se quiere explicar la persistencia de la corrupción hay que buscar la respuesta en otros lugares. Un planteamiento más prometedor es el que alude a las importantes externalidades que presenta el fenómeno: a medida que aumenta el número de los funcionarios corruptos, constituye un coste mayor seguir siendo honesto. Esto es lo que se denomina un equilibrio dependiente de la frecuencia. El equilibrio es altamente inestable: un leve incremento en el número de los corruptos hace que merezca la pena para un nuevo funcionario sumarse a ese tipo de conductas.

De este planteamiento se puede extraer alguna conclusión de interés para orientar las políticas al respecto. En primer lugar, parece claro que las terapias dosificadas (en alcance o en tiempo) pueden ser ineficaces en el largo plazo; es más, pueden resultar contraproducentes al frustrar las expectativas de cambio o generar una impresión de incapacidad de los poderes públicos. Un juicio que respalda la necesidad de adoptar un enfoque aceptablemente integral como guía para combatir la corrupción. Dadas las externalidades dinámicas del fenómeno y el papel que las expectativas tienen en él, puede ser, también, una buena recomendación iniciar el combate contra la corrupción por aquellos ámbitos en donde más fácil es alcanzar resultados en el corto plazo. Estos resultados pueden ayudar a corregir las expectativas de los agentes, rompiendo con la circularidad en la que se basa la persistencia de la corrupción.

Líneas de acción

Ahora bien, asumiendo la voluntad política de acometer el problema, ¿cuáles pueden ser las vías para afrontarlo? Las medidas, necesariamente múltiples, podrían agruparse en torno a cuatro ámbitos de acción.

Un primer ámbito es **reducir el mercado de rentas para la corrupción**. Dos son las líneas básicas en las que se despliega este propósito:

en primer lugar, reducir el ámbito innecesario de incidencia del sector público en las prácticas de negocio; en segundo lugar, incrementar los niveles de competencia en los mercados, incluidos los que el propio sector público genera. El principal de los incentivos a la corrupción deriva de la magnitud de las rentas que están asociadas a las decisiones públicas: con las demás variables constantes, cuanto menores sean esas rentas, menores incentivos habrá. De esta observación se deriva un corolario obligado: *la reducción del ámbito económico innecesariamente sujeto a discrecionalidad pública*. Una segunda vía para avanzar en este campo es a través del *fomento de la competencia en los mercados*, incluidos aquellos que genera el sector público a través de su labor de licitación y contratación de obras y servicios. La competencia ayuda a reducir los márgenes disponibles para la corrupción. Como es obvio, estas acciones en el país donde se realiza la transacción deben complementarse con otras en el país de procedencia de la empresa, que prohíba y persiga el recurso al soborno (cualquiera que sea su manifestación) como vía de obtención de una transacción por parte de la empresa. A este respecto parece obligado que se anule todo beneficio fiscal a pagos en el exterior relacionados con la obtención ventajosa de una transacción a través de soborno.

El segundo ámbito de acción es **incrementar los riesgos y costes de**

las prácticas corruptas. A través de esta vía lo que se está haciendo es reducir los incentivos que los agentes tienen para corromperse. Cinco líneas de trabajo parecen especialmente obligadas en este caso:

- 1) una mejora de las capacidades de inspección y controlaría en el seno de la Administración, sabiendo que para que estos sistemas funcionen deben ser independientes y estar suficientemente dotados de medios técnicos y humanos;**
- 2) fortalecer el sistema judicial, garantizando su eficacia e independencia para hacer cumplir las normas;**
- 3) una mejora de las condiciones laborales, retributivas y de promoción de la función pública;**
- 4) amparar y proteger a las personas o instituciones que denuncian prácticas corruptas; y**
- 5) lograr que el castigo a la corrupción esté en proporción a los beneficios marginales que los implicados pueden extraer de ese tipo de conductas. Si la sanción no tiene proporción alguna con el beneficio de la corrupción, es posible que los agentes prefieran pagar la sanción antes que corregir su comportamiento.**

Un tercer ámbito de trabajo es el que trata de **limitar la discrecionalidad de los funcionarios**. Aun cuando se reduzca el espacio propio de la intervención pública, existen ámbitos en los que esa intervención es

imprescindible. En esos casos debiera limitarse al máximo la discrecionalidad en las decisiones de los funcionarios, para evitar que sobre esas holguras prospere la corrupción. En este caso existen cinco ámbitos de trabajo sobre las que se podría incidir:

- 1) en primer lugar, *delimitar procedimientos y conductas*, a través del establecimiento de protocolos que reduzcan los márgenes de libertad para los comportamientos corruptos;
- 2) en segundo lugar, *promover la transparencia* en los procedimientos y decisiones de la Administración (lo que está muy facilitado en la actualidad por las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones);
- 3) en tercer lugar, potenciar, cuando se pueda, *dosis de competencia* también en el seno de la Administración, marcando criterios claros de gestión, de abaratamiento de costes y de promoción de la productividad en el trabajo de los funcionarios;
- 4) en cuarto lugar, facilitar la competencia en las *licitaciones y compras públicas*, para garantizar que se realizan bajo un marco normativo en el que se garanticen los criterios de eficiencia, publicidad y concurrencia; y
- 5) por último, fortalecer los *mecanismos de reclamación de los contribuyentes y de los afectados por decisiones públicas*.

Por último, se trataría de **limitar la capacidad de negociación de los agentes corruptos**. Aquí hay cuatro ámbitos que resultan cruciales para obtener resultados:

- 1) en primer lugar, la implicación efectiva en la lucha contra la corrupción de los *líderes políticos y sociales* de un país, al más alto nivel y con señales claras, lo que es especialmente indicado en aquellos casos en los que se parte de niveles de corrupción relativamente generalizados;
- 2) en segundo lugar, apoyar la actividad de *información y vigilancia que realizan los medios de comunicación*, para que ejerzan una actividad de control y denuncia;
- 3) en tercer lugar, fortalecer la *capacidad de acción de la sociedad civil*, a través de sus actividades y campañas; y
- 4) por último, *promover acuerdos internacionales* en materia de lucha contra la corrupción que ayuden a fijar estándares, definir buenas prácticas, transmitir experiencias y promover la cooperación en este campo.

Consideración final

La corrupción es un fenómeno del que ningún país está exento. En el caso de América Latina la situación es muy dispar: algunos países revelan parámetros muy aceptables, mientras otros evidencian niveles de

corrupción altamente preocupantes. La heterogeneidad en el seno de la región puede ser un motivo para que la cooperación intrarregional sobre este tema rinda frutos, en la medida en que unos países aprendan de la experiencia exitosa de otros.

La corrupción es un fenómeno altamente resistente en el tiempo. Juegan a su favor importantes externalidades que hace que cuantos más lo practiquen, más difícil sea mantener comportamientos

honestos. No obstante, la experiencia internacional demuestra que es posible combatir y reducir muy notablemente la corrupción. Para ello es necesario un empeño decidido, a los más altos niveles, y medidas relativamente comprensivas y sostenidas en el tiempo. El modo de definir las y ponerlas en marcha, de acuerdo a las especificidades de cada caso, es tarea de gobiernos y de sociedades. En este ámbito América Latina tiene un importante espacio por recorrer.



Corrupción y política



Cristina Eguizábal*
Embajadora de Costa Rica

¿Por qué tenemos la sensación de que la corrupción se ha generalizado, que nunca ha sido tan grave y que esta plaga de la política nos está matando? De hecho, pese al aumento de percepción de la corrupción en la región, hay indicios para creer que se ha avanzado mucho en la lucha contra este fenómeno en los últimos años.

A diario la prensa revela nuevos casos de corrupción. La falta de integridad se ha convertido en un cáncer que corroe la vida política y social. Casos de corrupción ocurren en todos los países del mundo aunque con distinta intensidad. Ningún gobierno está exento, ninguna institución es inmune. La corrupción resulta especialmente peligrosa para las democracias en la medida en que este tipo de régimen se basa en la vigencia del Estado de Derecho y en la legitimidad de la cual goza entre la ciudadanía. En el momento en que las personas que gobiernan no cumplen con las leyes y utilizan los bienes públicos para fines privados, pierden toda credibilidad.

* Embajadora de Costa Rica en Italia. Ha sido profesora de las universidades de Costa Rica y Nacional de Costa Rica y ha dado clases en prestigiosas universidades de la región y del mundo. Fue asesora del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) y de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Ha sido también, entre otros cargos, Investigadora "Senior" de la Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde) en San Salvador y Directora del Centro de Estudios para América Latina y el Caribe de la Universidad Internacional de la Florida en Miami. Tiene un doctorado en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de París III - Sorbonne Nouvelle y a lo largo de su carrera ha escrito extensamente sobre las relaciones internacionales de América Latina y la paz y seguridad en Centroamérica.

Estas líneas no pretenden ser una reflexión sobre el desafío que la corrupción representa para la política y más específicamente para la sobrevivencia de la democracia: el desafío es clarísimo. Me limitaré más bien a pasar revista de los esfuerzos realizados en la lucha contra la corrupción y me referiré esencialmente a los casos latinoamericanos, por ser aquellos que me resultan más familiares. Sin embargo, quiero dejar muy claro que América Latina no es ni la región más corrupta, ni la región donde la democracia esté más amenazada. Ha sido una decisión puramente oportunista.

En el continente americano, Canadá, en el noveno lugar de la clasificación de Transparencia Internacional (TI), se encuentra en la mejor posición en cuanto a la honestidad de sus funcionarios públicos; Estados Unidos, en decimoctava posición a nivel mundial, ocupa la segunda posición en la región. Entre los latinoamericanos Uruguay se encuentra en la mejor posición, en cambio Venezuela, Haití y Guatemala figuran, lamentablemente, entre los más corruptos del mundo. El índice promedio de los países de la región es de 44/100 —TI considera más de 50/100 el límite inadmisible—.

No olvidemos que la verdadera magnitud de la corrupción no se puede medir. Por definición, la corrupción es subterránea y en general son pocos los casos que se hacen públicos. El índice al que nos referimos mide en realidad la

percepción que de la corrupción tienen los ciudadanos y sus experiencias de victimización, o sea, los casos en que las personas dicen haber sido víctimas de extorsión o a quienes les han solicitado un soborno.

La verdadera magnitud de la corrupción no se puede medir. Por definición, la corrupción es subterránea y en general son pocos los casos que se hacen en públicos.

Los investigadores de TI han establecido una correlación positiva entre la ausencia de corrupción y el grado de libertad de prensa, el acceso a información sobre el gasto público, los altos niveles de integridad de los funcionarios públicos y la independencia de la justicia. Sin embargo, aún los países con altos niveles de integridad no son inmunes a las componendas, a los conflictos de interés o a las tentaciones de los paraísos fiscales. La desigualdad social es, por el contrario, un claro indicador de corrupción.

En América Latina la corrupción no es un fenómeno nuevo y tampoco está relacionado con la democracia. Trujillo en República Dominicana, Batista en Cuba, Somoza en Nicaragua, Rojas

Pinilla en Colombia, Pérez Jiménez en Venezuela, Francia en Paraguay, Odría en Perú amasaron grandes fortunas gracias a los sobornos. Ni ellos ni sus allegados fueron honestos. Los dirigentes militares, que derrocaron a muchos gobiernos civiles en los años 60 precisamente en nombre de la lucha contra la corrupción, fueron a su vez seducidos por el espejismo del dinero fácil. Entre estos últimos posiblemente el ejemplo más conocido sea el de Pinochet.

La llegada de la democracia creó expectativas que pronto se revelaron demasiado ambiciosas. Lamentablemente desde los primeros gobiernos democráticos aparecieron los signos de corrupción: baste recordar los casos de Collor di Mello en Brasil, Alan García en Perú, o Jamil Mahuad en Ecuador. La democracia tampoco ha erradicado la corrupción en México y ni siquiera las viejas democracias, como la de Costa Rica, han permanecido incólumes.

Según el Latinobarómetro, la encuestadora más prestigiosa de la región, en los últimos cinco años el apoyo a la democracia se ha reducido enormemente y esto es en parte debido a la percepción de corrupción. Según los resultados de la última encuesta, el 45% de los latinoamericanos considera que en su país la democracia tiene problemas graves y el 12% que en su país no hay democracia. Entre 2009 y 2017, la media de aprobación de los

gobiernos pasó del 60% al 36%. A la pregunta sobre los que considera ser los principales problemas del país, la mayoría se refiere a la corrupción en cuarto lugar después de la economía, la pobreza y la inseguridad ciudadana.

¿Por qué tenemos la sensación de que la corrupción se ha generalizado, que nunca ha sido tan grave y que esta plaga de la política nos está matando?

De hecho, en mi opinión, a pesar del aumento de la riqueza (lo cual ha aumentado las tentaciones) y la creciente velocidad con la que se mueve el dinero (lo que ha facilitado la corrupción), hemos avanzado mucho en la lucha contra el fenómeno. Permítanme darles seis razones que me llevan a esta conclusión.

Una mayor conciencia del fenómeno

Aunque todavía no podemos medir el nivel de la corrupción (lo que generalmente se ve es solo la punta del iceberg), como ya ha sido señalado tenemos la capacidad de medir las percepciones de los ciudadanos con respecto al nivel de corrupción. Las percepciones pueden ser a veces exageradas, lo cual también es un problema grave porque destruye la confianza de los ciudadanos en la democracia. Como la mujer del César, un gobierno no sólo debe ser honrado, sino también debe parecerlo.

La publicación periódica de los “índices de corrupción”, como generalmente los llamamos, ha despertado la sensibilidad del ciudadano medio con respecto al fenómeno y quizá le hará pensar dos veces cuando él mismo tenga la tentación de ofrecer “una mordida” al agente de tránsito que lo ha detenido o a la vigilante que le ha permitido colarse en la fila. Una persona sola no es corrupta, hace falta un “corruptor” que le ayude a corromperse.

Una burocracia más transparente

Las políticas de gobierno abierto se multiplican. Gracias a la generalización de internet se tiene acceso a una gran cantidad de datos que las administraciones del Estado ponen en la web. Aunque a veces la información parezca irrelevante, a menudo el conjunto de datos ofrece un cuadro bastante completo de las actividades, y de los abusos, de los funcionarios. Muchos países de la región tienen leyes de libertad de información que le permiten a los ciudadanos obtener toda aquella información producida por el Estado que no haya sido declarada “confidencial” por razones de seguridad nacional.

Según datos del Foro Económico Mundial, en los últimos diez años la capacidad de las empresas de acceder a información sobre las políticas públicas y las regulaciones que las conciernen e inciden en el desarrollo de sus actividades ha mejorado en 12 de los

18 países de América Latina. Por otra parte entre 2006 y 2015, de acuerdo con el índice de presupuesto abierto, la transparencia presupuestaria mejoró en la región en casi todos los países de los que se tiene información confiable sobre el tema.

Una persona sola no es corrupta, hace falta un “corruptor” que le ayude a corromperse.

Una sociedad civil más activa y dinámica

Las organizaciones de la sociedad civil que actualmente concentran sus esfuerzos en las cuestiones de transparencia y de lucha contra la corrupción son muchas, entre las cuales Transparencia Internacional (TI) merece una mención especial. Gracias a una estrategia global de lucha contra la corrupción a todos los niveles (local, nacional e internacional), TI ha establecido capítulos nacionales en más cien países del mundo. En el continente americano sólo Estados Unidos, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Surinam no tienen representación de TI. Desde Berlín TI lidera un movimiento global de lucha contra la corrupción que desarrolla estrategias comunes y complementarias que cruzan las fronteras nacionales.

Otra organización no gubernamental que trabaja sobre la cuestión de la transparencia es Artículo 19 (A19). Su enfoque es a partir de las cuestiones que tienen que ver con la libertad de acceso a la información. A19 tiene su sede en Londres, pero es activa en la región desde sus dos oficinas regionales, una en México y otra en Brasil.

Una clase media mayor que paga sus impuestos y que reclama rendición de cuentas

La expansión económica latinoamericana producida por lo que parecía la insaciable demanda china de materias primas cambió la cara de la región. El modelo económico de libre comercio basado en las exportaciones de productos primarios permitió la acumulación de inmensas fortunas, desafortunadamente también exacerbó la desigualdad. Gracias a la intensa actividad económica estimulada por las elevadas tasas de crecimiento de los últimos años una gran parte de la población ha tenido acceso a niveles de vida considerados de “clase media”; el caso del Brasil es notorio en este sentido. El desarrollo del comercio con Estados Unidos tuvo efectos similares en México. Procesos análogos se desarrollaron en Perú, Colombia, Argentina, etcétera. Sólo los pequeños países de América Central y del Caribe, se quedaron fuera del auge primario exportador de finales del siglo XX.

La fiscalidad en los países del área no es alta, de hecho, es considerablemente más baja que en los países de la OCDE; sin embargo, el fraude fiscal ha sido, y continúa siendo, un mal endémico. Durante los años del desarrollismo basó la fiscalidad en los impuestos a las importaciones; hoy en día son los impuestos al consumo los que forman la principal base impositiva. La capacidad redistributiva del sistema es baja y, de beneficiar, beneficia a los sectores más vulnerables. El impuesto sobre la renta lo pagan básicamente las clases medias e irónicamente éstas constituyen los sectores que reciben menos prebendas del Estado. Ahora exigen mejores servicios: pagan más y piden más. Exigen servicios públicos de calidad y esperan funcionarios probos, es decir, un Estado responsable.

Una legislación más clara y una justicia más estricta

Las leyes anticorrupción no son una novedad en la región. En cambio, sí lo han sido la creación de “sistemas nacionales” anticorrupción, y la introducción de la figura legal de delación premiada, colaboración eficaz o acuerdo de pena según los países. Estos han venido a completar una larga lista de leyes sobre el gasto público y las licitaciones, el patrimonio de los funcionarios, los conflictos de interés, la administración electrónica (gobierno on-line), las leyes contra el blanqueo de dinero y la financiación de las campañas electorales.

La creación de los sistemas nacionales anticorrupción ha tenido como objetivo fortalecer las capacidades del Estado de luchar contra la corrupción y convertir un sinnúmero de normas dispersas en un corpus legislativo coherente. La particularidad de cada uno de los sistemas difiere según los países, sin embargo en todos los casos se intenta dar más coherencia al conjunto de normas existentes. En el caso de México se ha introducido también la novedad de un Consejo Ciudadano compuesto por cinco personalidades de prestigio cuyo compromiso en la lucha contra la corrupción ha sido demostrado. Al igual que en el caso de Perú, los mexicanos están a punto de establecer un cuerpo de magistrados y tribunales especializados en delitos de corrupción.

Otra novedad importante en la región ha sido la adopción de la delación premiada como herramienta en la lucha contra el crimen organizado y la corrupción. De hecho, la delación premiada no es nueva. Este tipo de "justicia negociada" ya se utilizó en la Antigua Roma. La delación premiada ha sido muy socorrida en Estados Unidos desde el siglo XVIII, pese a que su constitucionalidad fue aceptada solo en 1970. En Italia fue introducida en 1989. La figura de la colaboración eficaz fue internacionalizada en 2000 gracias a su adopción por el Tratado de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado o Convención de Palermo, actualmente ratificada por 188 estados.

La delación premiada se llama, en realidad, aplicación de la pena a petición de las partes. Este procedimiento permite al acusado (o más bien, a su defensor) pactar con la fiscalía (es decir con el fiscal) una reducción de la pena a cambio de cooperación.

Por primera vez en la historia de la región, la conocida máxima que dice que nadie está por encima de la ley se ha convertido en realidad.

La aplicación de la pena a petición de las partes tiene indudables ventajas. En primer lugar, quien acepta una delación premiada consigue una reducción de condena. En segundo lugar, el acusado adquiere la certeza de que una vez ante el juez no surgirán sorpresas desagradables (salvo que decida rechazar el acuerdo), porque todo ha sido previsto por las partes. La tercera ventaja es puramente procesal: al tratarse de un proceso alternativo al ordinario, la delación premiada es un procedimiento expedito. En el caso italiano se concluye en una sola audiencia que se realiza ante el juez, quien evalúa la validez del acuerdo entre las partes.

Una de las felices consecuencias del desarrollo de la democracia ha sido la mayor independencia (por supuesto no total) de la justicia con respecto

al poder político. Los magistrados así motivados y fortalecidos han decidido combatir una de las mayores —quizás la más peligrosa— amenazas a la consolidación de la democracia en la región. Con una capacidad de acción aumentada y gracias a su valentía han alentado a la sociedad civil a manifestar abiertamente su descontento estableciéndose así un círculo virtuoso que ha cambiado la relación de fuerzas entre los ciudadanos y el poder político. Por primera vez en la historia de la región, la conocida máxima que dice que nadie está por encima de la ley se ha convertido en realidad.

¿Se han cometido errores? Por supuesto que sí. Sin embargo, hasta ahora el saldo ha sido positivo.

Esfuerzos internacionales en la lucha contra la corrupción

El 29 de marzo de 1996, culminando dos años de negociaciones, los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) firmaron la Convención Interamericana contra la Corrupción. La primera herramienta internacional en su tipo. De los 35 países del continente, 33 la ratificaron.

La conceptualización de la Convención presenta dos novedades: se concibe la lucha contra la corrupción como un proceso que debe incluir además de las medidas represivas, un esfuerzo de modernización del Estado que

reduzca las condiciones que favorecen la corrupción. Se reconoce la necesidad de unir fuerzas a través de las fronteras nacionales entre los estados, las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, especialmente de los bancos.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2013, ratificada por 168 países, va todavía más lejos, (muchos juristas estiman que “tiene dientes”). Genera procedimientos concretos de cooperación internacional entre jueces y fiscales que han permitido, por ejemplo, la actual cooperación entre los ministerios públicos de los diferentes países implicados en la investigación del Lava Jato, Estados Unidos y Suiza incluidos. Se ha denominado caso Lava Jato a la investigación liderada por los jueces brasileños sobre el sistema internacional de sobornos establecido por el gigante de la construcción Odebrecht. No está de más señalar que en el caso Lava Jato, los acuerdos de delación premiada han sido piezas claves en la obtención de la información que ha permitido a los jueces brasileños avanzar en la investigación.

La lucha contra la amenaza terrorista, considerada como una de las principales amenazas a la seguridad de las democracias occidentales, ha tenido efectos benéficos en la lucha contra la corrupción. La toma de conciencia con respecto a la imbricación existente entre las redes terroristas, las del crimen organizado, el lavado de dinero,

la evasión fiscal y la corrupción ha tenido como consecuencia la búsqueda de un mayor control sobre la finanza internacional. La creación del Grupo de Acción Financiera Internacional por el G8 en 1989 y posteriormente de sus estructuras regionales especializadas, las limitaciones al secreto bancario y las aún ineficaces listas de paraísos fiscales constituyen pasos importantes, claramente insuficientes, en el demantelamiento de esta globalización perversa tan nociva.

La toma de conciencia con respecto a la imbricación existente, entre las redes terroristas, las del crimen organizado, el lavado de dinero, la evasión fiscal y la corrupción ha tenido como consecuencia la búsqueda de un mayor control sobre la finanza internacional.

Finalmente quisiera referirme a los tribunales internacionales de lucha contra la corrupción que han sido establecidos en Centroamérica: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) establecida por la ONU y la Misión de Apoyo contra la corrupción y la

impunidad en Honduras (MACCIH), por la OEA.

El acuerdo que dio origen a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) fue suscrito el 12 de diciembre de 2006 entre el Secretario General de Naciones Unidas y el gobierno de Guatemala y ratificado por el Congreso de ese país el 1 de agosto de 2007. En un principio establecido por dos años, su mandato ha sido prorrogado cuatro veces.

La CICIG es uno de varios tribunales mixtos o híbridos establecidos por la cooperación internacional para ayudar a que se haga justicia en países con instituciones débiles, en la mayoría de los casos producto de largos períodos de dictadura o de guerra civil. Al combinar jurisdicción nacional con apoyo internacional estos tribunales hacen posible que se haga justicia al tiempo que se contribuye a fortalecer la institucionalidad local.

Comparada con estos otros tribunales, lo que caracteriza a la CICIG es que su mandato no fue establecido para castigar violaciones de derechos humanos sino para luchar contra el crimen organizado, más específicamente a los cómplices del crimen organizado incrustados en el aparato del Estado. La hipótesis subyacente a su creación fue que en Guatemala siguen funcionando dos estructuras de poder paralelas: una civil y democrática y otra de grupos clandestinos basada en lealtades personales y negocios ilícitos que

utilizan la violencia y recurren al poder estatal para eliminar rivales y hacer avanzar sus intereses.

Como otros tribunales mixtos, la creación de la CICIG fue posible gracias al establecimiento de una coalición de actores de distinta naturaleza, unidos por el interés común de contribuir a fortalecer la institucionalidad democrática en Guatemala.

Desde 2001 las organizaciones de derechos humanos guatemaltecas habían empezado a buscar mecanismos legales para dismantlar la red de poderes ocultos que los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz no habían tocado más que de manera muy superficial. Apoyados por MINUGUA, la Misión de Paz de Naciones Unidas, organizaciones internacionales de derechos humanos tales como Amnistía Internacional, HRW (Human Rights Watch) y WOLA (Washington Office for Latin America), los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y varios de la Unión Europea lograron en 2004 el proyecto de creación de una Comisión para la Investigación de Cuerpos Ilegales y Grupos de Seguridad Clandestinos (CICIACS) cuyo amplio mandato con relación a sus poderes acusatorios fue vista con mucho recelo por amplios sectores de la sociedad guatemalteca.

La CICIG tiene por mandato colaborar con las autoridades

guatemaltecas en identificar, investigar, juzgar y dismantlar aparatos de seguridad clandestinos vinculados al Estado.

Sus funcionarios gozan de amplias atribuciones para:

1) investigar a cualquier individuo o entidad pública o privada;

2) solicitar información a cualquier entidad pública;

3) presentar pruebas y constituirse en querellante adhesivo esto es, interviniendo como parte del proceso penal a la manera de un acusador particular que colabora en la investigación de las autoridades guatemaltecas, sin sustituirlas; y

4) recomendar políticas públicas y reformas institucionales que fortalezcan las capacidades del Estado en materia de justicia, en particular a los responsables de investigar a los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad.

La CICIG también promovió y consiguió la aprobación de reformas legales puntuales que permitieron la creación de la figura del “colaborador eficaz”. Con el apoyo del gobierno español se creó un programa de protección de testigos y se capacitaron 48 policías de la PNC en la materia. El gobierno de Madrid inclusive proporcionó recursos en 2009 para recibir y proteger a ciudadanos guatemaltecos considerados testigos bajo protección.

Inspirados en la CICIG, la OEA y el gobierno hondureño acordaron en 2016 el establecimiento de otra Unidad Internacional contra la Corrupción y la Impunidad (UICCI).

MACCIH tiene una autoridad legal compartida mucho menor para perseguir casos individuales de corrupción, pero un mandato general mucho más amplio que la CICIG para abordar la impunidad y la corrupción en términos sistémicos y, a diferencia de la CICIG, incluye al sector empresarial.

La CICIG por su parte tiene la autoridad legal compartida no solo para investigar de manera independiente los casos de corrupción sino también para unirse al fiscal y llevar conjuntamente los casos legales ante los tribunales. Por el contrario, MACCIH no tiene esta autoridad para investigar de forma independiente casos o participar como un participante formal en un caso judicial.

En resumen, MACCIH tiene menos autoridad legal compartida que la CICIG, pero MACCIH tiene un mandato de reforma mucho más amplio en todo el sistema.

Desafortunadamente, la MACCIH atraviesa actualmente por una crisis

grave a raíz de la renuncia del jefe de misión denunciando falta de apoyo por parte de la Secretaría General de la OEA. Se esperaba que en ocasión de la Cumbre de las Américas sobre el tema Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción, celebrada en Lima el pasado abril, se reavivara el esfuerzo, pero no hay mención alguna en los documentos oficiales.

Para terminar una nota de precaución se impone:

El efecto más inmediato de una transparencia más amplia y de un mayor acceso a la información sobre los casos de malversación de fondos y de corrupción en general, es en la mayoría desestabilizante pues crea desconfianza en los líderes y le resta legitimidad a los gobernantes. Parecería que en el corto plazo y posiblemente aún en el mediano, legalidad y legitimidad transitan por caminos separados. No es difícil de entender que el ciudadano medio se indigne por los abusos cometidos que en vez de disminuir parecen multiplicarse.

Es necesario armarnos de paciencia pues poco a poco, paso a paso, la transparencia va dando sus frutos y generando honestidad.



Corrupción política: eliminar el anillo de Giges y construir relatos positivos



Adela Cortina Orts*
Universidad de Valencia

Reducir la corrupción exige tomar medidas anticorrupción, pero sobre todo construir y llevar a cabo propuestas políticas proactivas, buenas narraciones con sentido de la justicia, capaces de crear cohesión. Para reducir la corrupción, y eliminarla, educar en una vigorosa ética pública es indispensable.

Un obstáculo para construir narraciones que generen cohesión social

En los diálogos de la *República* cuenta Platón una leyenda, la del Anillo de Giges, que es una reflexión profunda sobre la justicia y la injusticia y, por lo mismo, sobre la naturaleza de la corrupción.

Giges, rey de Lidia, tiene un anillo que, sólo con girarlo, hace invisible a quien lo lleve, de modo que puede matar, robar o herir en la más completa impunidad, porque nadie puede verle. En el diálogo platónico Glaucón pregunta a Sócrates si, a fin de cuentas, las personas son justas sólo porque los demás los ven, y

* Catedrática Emérita de Ética y Filosofía Política de la Universidad de Valencia y miembro de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, siendo la primera mujer que ingresó en esta Academia desde su fundación en 1857. Es Directora del Máster y Doctorado Interuniversitarios "Ética y Democracia" y de la Fundación ÉTNOR. Asimismo es Doctora Honoris Causa por distintas universidades nacionales y extranjeras, y en diversas ocasiones ha formado parte del jurado de los Premios Príncipe y Princesa de Asturias de Comunicación y Humanidades y de Ciencias Sociales. Es Premio Internacional de Ensayo Jovellanos 2007 y Premio Nacional de Ensayo 2014. Entre sus obras cabe destacar *Ética mínima*, *Ética sin moral*, *Ética aplicada* y *democracia radical*, *Ciudadanos del mundo*, *Por una ética del consumo*, *Ética de la razón cordial*, *Las fronteras de la persona*, *Justicia cordial*, *Neuroética* y *neuropolítica*, ¿Para qué sirve realmente la ética? y *Aporofobia*, el rechazo al pobre.

si no serían injustas si pudieran ponerse el anillo y girarlo. El temor al castigo por incumplir las leyes y a la pérdida de reputación serían los dos motivos que los seres humanos tienen para obrar con justicia, y, si esos motivos desaparecieran, no habría ninguna persona justa.

La leyenda de Giges no puede ser más actual. Los casos de corrupción, es decir, el aprovechamiento de un poder encomendado, sea público o privado, para beneficio particular, es un fenómeno recurrente en la historia, pero a medida que los países se democratizan, cae el anillo, los casos de corrupción salen a la luz, y la ciudadanía se indigna ante situaciones intolerables. Puede tratarse de fraude económico, desviación de fondos públicos, nepotismo lacerante o de tantas otras corruptelas que afloran en la vida diaria. Y, por si faltara poco, no sólo los medios de comunicación oficializan de altavoces para conocer parte de lo que está ocurriendo, sino que desde los años 90 las redes y plataformas digitales transmiten las noticias por el ciberespacio.

Parece que el temor al castigo y a la pérdida de reputación no son incentivos suficientes para resolver un problema que es una fuente de preocupación en los distintos países y regiones, entre ellas, en Iberoamérica.

En efecto, según el informe del Latinobarómetro 2017, la corrupción se sitúa en el tercer lugar entre los

problemas que más preocupan en la región, cuando hace diez años sólo en un par de países aparecía como problema. Y la VIII Cumbre de las Américas, que se celebró en Lima los días 13 y 14 de abril de 2018, tuvo como centro la “Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción”, y llegó a un Compromiso, que se desgrana en 57 puntos. En el caso de España, y atendiendo a la encuesta del CIS de febrero de 2018, ante la pregunta por los problemas más relevantes del país, los encuestados sitúan la corrupción en segundo lugar, por detrás del paro.

Según el informe del Latinobarómetro 2017, la corrupción se sitúa en el tercer lugar entre los problemas que más preocupan en la región.

Estas preocupaciones están sobradamente justificadas, porque la corrupción produce efectos perversos en cada país y en el nivel global. Una buena síntesis de esas consecuencias la presentan los Objetivos del Desarrollo Sostenible propuestos por las Naciones Unidas, y concretamente la meta 16.5, que consiste en reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas, porque la corrupción es “un antónimo de la igual accesibilidad a los servicios públicos y del correcto funcionamiento de la economía; como tal, tiene un impacto

negativo en la distribución equitativa de los recursos y en el desarrollo de las oportunidades. Además, socava la confianza pública en las autoridades y en el imperio de la ley; cuando el soborno administrativo se convierte en una experiencia recurrente en amplios sectores de la población y los negocios, sus efectos negativos tienen un impacto negativo duradero en el gobierno de la ley, los procesos democráticos y la justicia”.

Es verdad que un buen número de especialistas considera que la corrupción tiene también consecuencias beneficiosas, sobre todo en los países en desarrollo, porque, a su juicio, funciona como el lubricante en máquinas defectuosas, sustituye a la institucionalización insuficiente y la burocracia deficiente, y sirve para integrar a los marginados en el sistema establecido. Sin embargo, las pésimas consecuencias son innegables y van contra la línea de flotación de una sociedad democrática. Serían fundamentalmente las siguientes:

- 1) La corrupción distorsiona la economía con miles de millones de pérdidas.**
- 2) Un sistema corrupto se asienta en el privilegio, no en el trato igual, y en la exclusión de parte de la población, cuando las democracias deben ser inclusivas.**
- 3) Fomenta la opacidad del sistema frente a la transparencia, elude el Principio de Publicidad, que sería la clave de un Gobierno Abierto.**

4) Promociona las redes jerárquicas de capital social, la solidaridad grupal y la insolidaridad externa, es decir, las redes excluyentes y antidemocráticas.

5) Quiebra la confianza de la ciudadanía en las instituciones y su credibilidad, generando desafección.

6) Erosiona el Estado de Derecho al violar sus leyes.

7) Mina la igualdad de oportunidades, cuando justamente uno de los objetivos del siglo XXI es la reducción de las desigualdades.

8) Impide la forja de un *éthos*, de un carácter ciudadano, porque obstaculiza el desarrollo de valores como la igualdad, la autonomía y la solidaridad, erosiona el sentido de la justicia e imposibilita la amistad cívica.

Podríamos decir que en este siglo XXI, cuando los países y las regiones necesitan para prosperar buenas narrativas, proyectos de futuro que congreguen los ánimos de la ciudadanía en torno a una meta compartida, la corrupción es un obstáculo a superar, tanto en el nivel de los Estados nacionales como en el marco global. Es una pésima narrativa: sin confianza en las instituciones y con un vacío de ética pública falta la cohesión social necesaria para construir sociedades justas y prósperas.

No es extraño que el interés por el estudio de la corrupción haya crecido de forma considerable desde los años 90 del siglo pasado en el nivel local y global.

La quiebra del pacto social y el desafío global

En el actual contexto iberoamericano el problema de la corrupción política se encuadra, con contadísimas excepciones, en el marco de Estados democráticos de Derecho, en que los ciudadanos han sellado implícitamente un contrato por el que se comprometen a cumplir las leyes que se han dado a sí mismos, directamente o a través de los representantes elegidos por el pueblo. La legitimidad del orden político y la razón de la obligación política surgen del pacto sellado por la ciudadanía por razones de prudencia y de justicia. Por razones de prudencia, porque en el medio y largo plazo resulta beneficioso para todos, como apuntaba Kant en *La paz perpetua* al asegurar que hasta un pueblo de demonios, de seres sin sensibilidad moral, preferiría el Estado de Derecho al estado de naturaleza, con tal de que tengan inteligencia. Pero también por razones de justicia, porque es la mejor fórmula descubierta hasta el momento para proteger los derechos humanos, tarea que las Naciones Unidas encomendaron a los distintos Estados y a la educación desde 1948.

Pero si es lo prudente y lo justo, ¿por qué se viola con tanta frecuencia con actuaciones y tramatas corruptas? Los índices de Transparencia Internacional muestran cómo la percepción de que estas actuaciones abundan en nuestros países es muy acusada, aunque es difícil conseguir datos objetivos. En estos índices de percepción Uruguay es el

primero de los países iberoamericanos y ocupa el puesto 23°. Mientras que la inmensa mayoría de nuestros países se sitúa en la segunda parte de la clasificación.

Es verdad que al menos desde los años 90 del siglo XX no se trata sólo de un problema de los Estados nacionales, sino que es también global, porque implica a paraísos fiscales, plataformas digitales, sobornos internacionales, redes transnacionales. De ahí que se hayan creado programas globales para combatirla. Es el caso, entre otros, del Global Compact, del Objetivo 16 del Desarrollo Sostenible, ya mencionado, que propone a Estados, empresas y ciudadanía reducir sustancialmente la corrupción y el soborno para construir instituciones sólidas; del Convenio Anticorrupción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, que pretende evitar que empresas internacionales sobornen a funcionarios públicos cuando invierten en el extranjero, o del Foro Económico Mundial que mantiene un programa de buenas prácticas empresariales para combatir la corrupción, y, por supuesto, del Compromiso de Lima de 2018.

Aunque, como apunta Thomas Nagel en su célebre artículo "The Problem of Global Justice" de 2005, es difícil, si no imposible, aplicar el mínimo de coacción legítima más allá de las fronteras del Estado, con lo cual, el problema de la corrupción sigue interpelando muy especialmente a los Estados nacionales, aunque cada

vez más los acuerdos globales van cobrando importancia.

Sin embargo, la gran pregunta de nuestro tiempo es por qué las medidas anticorrupción emprendidas apenas han resultado efectivas, por qué sigue impregnando la vida cotidiana a pesar de los trabajos, las propuestas, las declaraciones y las realizaciones.

La contumacia de la corrupción política

Según la célebre caracterización de Banfield, la corrupción consiste en que un agente, que debería servir a los *intereses* de un *principal* porque se ha comprometido con él mediante contrato, *quiebra ese mandato de confianza al sacrificar el interés* del principal a su propio interés, y se alía con un *tercero*, que gana con la acción del agente. El agente viola *reglas*, lo cual supone una probabilidad de *sanción*, es *personalmente corrupto* si es consciente de que sacrifica el interés del principal a su interés individual o grupal, y es *oficialmente corrupto* si actúa ilegalmente o inmoralmemente, aunque sea en interés del principal.

Sin embargo, la Teoría del Principal resulta insuficiente para explicar la corrupción, porque da por supuesto que “los principales” comparten el interés de que el agente busque el bien común y responda de sus acciones, cuando lo cierto es que los principales tienen intereses diversos, y muchos de ellos están dispuestos a aliarse con

el agente buscando privilegios; de ahí la necesidad de incentivos para que cumplan los pactos. Parece entonces que para comprender la corrupción conviene recurrir también a la Teoría de la Acción Colectiva.

La ausencia de corrupción sería un bien público, pero sólo si la elude una buena cantidad de miembros del grupo; en caso contrario, la motivación individual lleva a buscar el bien individual.

En efecto, la corrupción es también una cuestión de acción colectiva. Aunque los miembros de un grupo se beneficien de actuar conjuntamente hacia una meta común, algunos miembros del grupo pueden negarse a contribuir por una convicción racional: que el beneficio colectivo no se conseguirá porque son inevitables los *polizones*, los *free riders* que se benefician del trabajo ajeno, con lo cual se reduce el incentivo para cooperar. La ausencia de corrupción sería un bien público, pero sólo si la elude una buena cantidad de miembros del grupo; en caso contrario, la motivación individual lleva a buscar el bien individual. En un entorno en que todos o la mayoría son corruptos hay pocos incentivos para no serlo. El principal no tiene un interés común, y es difícil evitar que los individuos se abstengan de conductas corruptas si

existe una trama en que todos están implicados. El problema es de tramas, más que de individuos concretos.

En ambas teorías, sin embargo, se entiende que los individuos realizan actos corruptos cuando presumen que su actuación va a quedar impune, cuando hacen el cálculo del beneficio económico, pero también de la pérdida de reputación, que es un valiosísimo intangible en el mundo político, en el económico y en la vida social. El anillo de Giges sigue presente.

De ahí que para reducir la corrupción sea urgente tomar medidas disuasorias, tanto generales como referidas al sistema político, al burocrático y al control social, y las propuestas se han multiplicado al infinito, dependiendo del contexto de los países y regiones concretos y de su entorno. Los 57 puntos del Compromiso de Lima son un buen ejemplo, pero podríamos mencionar algunas de las medidas que generan mayor acuerdo: elaborar regulaciones pocas, claras, coherentes, duraderas y realistas; aumentar los medios de control y sanción, así como la transparencia y la rendición de cuentas; garantizar la separación e independencia de los tres poderes; reducir la discrecionalidad; tipificar como delito el blanqueo de capitales; regular el sistema financiero de modo que permita detectar flujos procedentes de operaciones ilícitas, perseguir los sobornos transnacionales; poner límites a la financiación de los partidos políticos, financiación que debe ser

transparente; acabar con la impunidad de los bien situados, o promulgar leyes contra el enriquecimiento ilícito de los funcionarios.

Se trata, pues, de medidas institucionales necesarias de prevención y sanción, pero realmente con esto no basta, es necesario dar dos pasos más: contar con todos los protagonistas de la actividad política, entre ellos, con la ciudadanía, y fortalecer la ética pública.

Agentes y meta de la actividad política

Las medidas anticorrupción son necesarias, pero no bastan, porque la ausencia de corrupción no garantiza un buen gobierno y por eso es esencial actuar proactivamente hacia una meta. Conviene recordar que la vida social no se construye sólo con normas, que se pueden cumplir o violar, sino que consiste en actividades sociales, como la actividad política, la educativa, la sanitaria o la informativa. Cada una de ellas es una actividad social, en la que deben cooperar diversos agentes para alcanzar una meta que le da sentido y legitimidad social. Esa meta constituye el *télos*, el bien interno de la actividad, y para alcanzarla los agentes deben encarnar unos valores e incorporar unos hábitos, propios de la actividad, que reciben el nombre de “virtudes” o excelencias del carácter. Sin gentes excelentes no se puede llevar adelante ninguna actividad, la mediocridad no permite alcanzar las metas.

Evidentemente, las actividades se sustentan en instituciones; en el caso de la política democrática, en el Parlamento, el Senado o el funcionamiento de los partidos. Pero son las instituciones las que han de acomodarse para servir al buen ejercicio de la actividad, de modo que existe una mezcla entre actividades e instituciones.

Reducir la corrupción exige tomar medidas anticorrupción, pero sobre todo construir y llevar a cabo propuestas políticas proactivas, buenas narraciones con sentido de la justicia.

La meta de la actividad política consiste en poner las bases de justicia para que las personas puedan llevar adelante los planes de vida que tengan razones para valorar. La política no ha de ocuparse de la felicidad de la ciudadanía, de la salvación o de la vida buena, sino de poner las bases de justicia para que las personas puedan hacer libremente sus opciones de vida buena. La virtud de la ciudad es la justicia: nada más, pero tampoco nada menos.

Y los agentes de la política son los representantes elegidos por el pueblo, pero también el conjunto

de la ciudadanía. Porque, aunque es cierto que el pueblo ha sellado un contrato con los representantes, y de ahí procede la legitimidad del gobierno y de la obligación política, en sociedades democráticas los ciudadanos son agentes de la actividad política, protagonistas de esa actividad. Aunque las responsabilidades de los agentes (representantes/ciudadanía) sean diferentes, porque a mayor poder, mayor responsabilidad, sin el concurso de los distintos agentes es inaccesible la meta de la actividad política, son inalcanzables las bases de justicia.

Ciudadanía activa y lúcida: propuestas proactivas

De ahí que para erradicar la corrupción sea preciso tomar medidas institucionales, como las sugeridas y como la puesta en marcha del Gobierno Abierto. Pero es también indispensable que la ciudadanía se implique activa y lúcidamente en la tarea. Afortunadamente, como ha señalado Enrique Iglesias, la conciencia ciudadana se ha venido recuperando en América Latina y en España, y es un motor de transformación social, indispensable para transitar de la corrupción negra a la gris y la blanca, tomando la terminología de Heidenheimer.

Y en este sentido, la actuación de la ciudadanía se hace necesaria al menos en un triple nivel:

1) Optar por la “tolerancia cero” en la vida corriente, porque aunque su nivel de responsabilidad sea mucho menor que el de los responsables públicos, la anomia generalizada es un excelente caldo de cultivo para la corrupción política. Esta exigencia, que lo es para todos los países, tiene una relevancia especial en Iberoamérica, donde se da por sobreentendido que la práctica de la “mordida”, el *familismo* amoral o la economía clientelar forman parte de nuestro *êthos*, de nuestro modo de ser y de actuar. No es así y es preciso cambiar el discurso, el imaginario social y la acción.

2) También la ciudadanía debe perseguir las metas de las actividades sociales en que se encuentre comprometida, porque la corrupción de las actividades mediática, empresarial, educativa o sanitaria socava la vida compartida.

3) Rechazar activamente los casos de corrupción, exigiendo que pasen a manos del poder judicial sin acepción de personas por su estatus o por su ideología.

Nadie lleva el anillo de Gíges, nadie es impune. Y, como bien decía Nietzsche, *“nos las arreglamos mejor con nuestra mala conciencia que con nuestra mala reputación”*. Ha sido un progreso en nuestras democracias el hecho de que cada vez se muestre con mayor claridad que ni las personalidades mejor situadas son inmunes.

Sin embargo, una ciudadanía lúcida trata también de evitar lo que se ha llamado la “agresión moralista”, que en este caso consistiría en utilizar la denuncia de los casos de corrupción como instrumento para desacreditar al contrincante político y ocupar su lugar. Las denuncias suelen originarse en el seno del partido mismo del denunciado y se producen en el momento oportuno, con una extraordinaria cobertura de los medios de comunicación y las redes sociales, obviando cuanto de bueno pueda haber hecho el político para reducir desigualdades e incrementar el nivel de justicia, y retirándolo de la vida pública sin más consideraciones. Por si faltara poco, a menudo quien ocupa el lugar del denunciado acumula más sospechas de corrupción que el denunciado mismo, y la sustitución perjudica al pueblo. Pero el mecanismo funciona para arrojar a los contrincantes de la cancha política, y no como defensa de los derechos de la ciudadanía.

La denuncia debe hacerse, claro está, e insistir en que los jueces actúen. Pero si la única arma electoral es el fuego cruzado de denuncias de corrupción, la ciudadanía acaba convencida de que su país es abyecto, y de que no merece la pena implicarse en ese juego de mediocres resentidos.

Por eso reducir la corrupción exige tomar medidas anticorrupción, pero sobre todo construir y llevar a cabo propuestas políticas proactivas, buenas narraciones con sentido de la justicia, capaces de crear cohesión. En caso

contrario, las gentes buscan vericuetos para prosperar en países que no les presentan un proyecto ilusionante. Como también es preciso educar al sujeto moral para que sea capaz de actuar con justicia, lleve o no el anillo de Giges.

Educar en el sentido de la justicia, no sólo en el temor al castigo y a la pérdida de reputación.

Educar al sujeto moral en una ética pública

Decía Kant en sus tratados de *Pedagogía* que la persona lo es por la educación, es lo que la educación le hace ser, y educar en una vigorosa ética pública es indispensable para reducir la corrupción y, a ser posible, eliminarla. La clave de esa ética consistiría en tomar en serio la posición de Sócrates frente a Glaucón, y educar en el sentido de la justicia, no sólo en el temor al castigo y a la pérdida de reputación. La persona justa, además de temer al castigo y a la pérdida de reputación, está convencida de que los bienes públicos no pertenecen a su patrimonio, sino que deben ser equitativamente distribuidos para bien de los afectados, y que otra cosa es inadmisibile. Por eso una potente ética pública ha de recogerse en códigos y en auditorías, pero sobre todo es preciso educar en valores y virtudes como los siguientes:

- 1) El sentido de la justicia, que es la virtud axial de la ciudadanía y de las instituciones.
- 2) Los valores de igualdad y equidad, alérgicos a los privilegios y las discriminaciones arbitrarias.
- 3) La apuesta por el Principio de Publicidad, que permite fomentar la transparencia frente a la opacidad de un sistema de tramas corruptas.
- 4) La ejemplaridad de las personas públicas, que produce un “efecto contagio” y da sentido al pacto social, porque la ciudadanía estará dispuesta a cumplir su parte en el contrato si dan ejemplo sus representantes.
- 5) La responsabilidad, entendida como la disposición a asumir las propias tareas para alcanzar el bien común, y a rendir cuentas de las acciones realizadas.
- 6) El sentido de la solidaridad, que disuade de fomentar redes corruptas, redes jerárquicas de capital social, con solidaridad grupal e insolidaridad externa, excluyentes y antidemocráticas.
- 7) La prudencia, que aconseja apostar por prácticas generadoras de confianza, que es el principal capital ético de un país. Como comenté en *¿Para qué sirve realmente la ética?*, la ética ahorra costes en dinero y sufrimiento.
- 8) La amistad cívica, que se genera cuando la ciudadanía tiene unas metas de justicia compartidas, como las propias del Estado del Bienestar, al que he dado el nombre de Estado de Justicia.

A nivel internacional, la mitad de la segunda parte del siglo pasado vivió un saludable fortalecimiento de los sistemas democráticos en muchas partes del mundo. Gobiernos elegidos popularmente, interacción entre los tres grandes poderes del Estado y de éste con la sociedad civil. Los progresos fueron evidentes. Nunca tuvimos tantos países reforzando la participación popular a través de procesos electorales, así como fortaleciendo el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Esos logros parecen haberse estancado y, más aún, hay una creciente preocupación por retrocesos en las conquistas adquiridas. Abundan analistas que nos hablan del ocaso de los procesos democráticos y del deterioro de los logros alcanzados.

La política en América Latina no es una excepción a esta tendencia mundial y atraviesa también un momento complejo y confuso. Es por ello también muy complicado hacer proyecciones o anticipaciones frente a una realidad difícil de aprehender.

Por ello, este número de *Pensamiento Iberoamericano* está dedicado a abordar los múltiples desafíos que enfrenta la política en la región.

Editada por



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Con la colaboración de



**Cooperación
Española**



AMEXCID

AGENCIA MEXICANA
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO

AUDITORÍA
SUPERIOR DEL ESTADO DE PUEBLA
H. CONGRESO DEL ESTADO



CASAMÉRICA



**INSTITUTO DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA
PUEBLA**