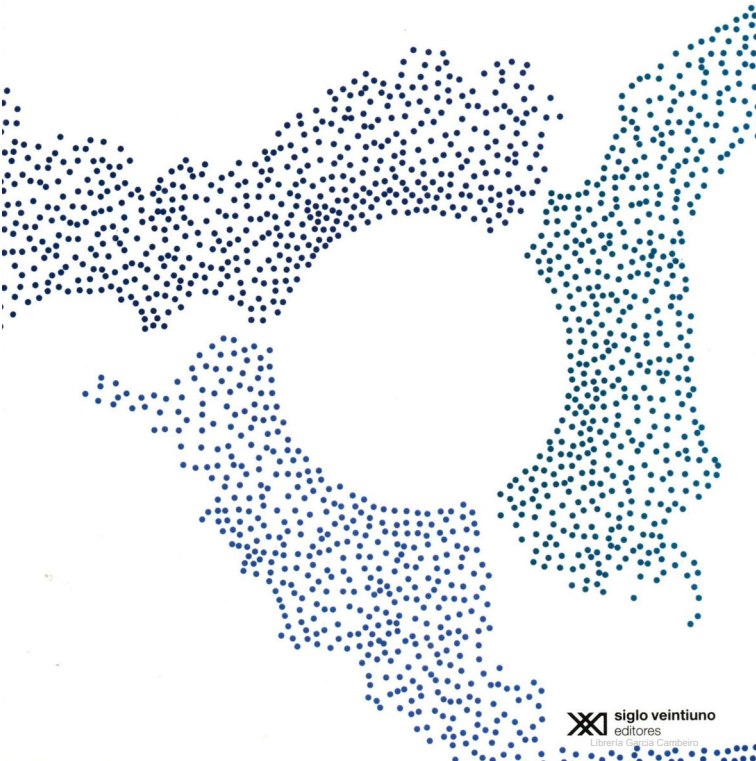
PAPEP
PROSPECTIVA POLÍTICA

PNUD
Al servicio de las personas y las naciones

2 CUADERNOS DE PROSPECTIVA POLÍTICA

CRISIS GLOBAL Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA



siglo veintiuno editores

Librería García Cambeiro

Índice

Presentación. Impactos políticos de la crisis económica global en América Latina 11
José Miguel Insulza
Heraldo Muñoz

Introducción. En busca de claves para la navegación política 15
Antonio Aranibar Arze
Federico Vázquez Calero

1. Los caminos diferenciados de la democracia 25
Antonio Aranibar Arze
Juan Carlos Garzón
Federico Vázquez Calero

La crisis económica, ¿asunto del pasado? 25
Las brechas estructurales entre Estado y ciudadanía 32
Las capacidades para la política democrática 55
Hacia un mapa de vulnerabilidades democráticas diferenciadas. A modo de corolario 78

2. El impacto de la crisis financiera global en América Latina. Una mirada desde la economía 85
Juan Carlos Moreno-Brid
Martín Puchet Anyul

Antecedentes 85
Desempeño económico de América Latina en 2000-2008: una perspectiva subregional 87
Empleo, productividad laboral y crecimiento económico 90
Ingreso nacional y términos del intercambio 92
Condiciones macroeconómicas del crecimiento de la actividad productiva 94

Librería García Cambeiro

Políticas económicas y perspectivas de la región ante la crisis financiera mundial 97
A modo de conclusión. La crisis y sus repercusiones políticas y en las políticas: desafíos para democrática la gobernabilidad 105

3. La gobernabilidad democrática en tiempos de crisis. Actores sociales y procesos de democratización en el contexto de recesión económica internacional 109
Manuel Antonio Garretón M.
Claudia Gutiérrez Villegas

Introducción 109
Democracia y crisis económica 110
Cambios en la matriz sociopolítica 113
Las orientaciones de la acción colectiva: ciudadanías, identidades, demandas 116
Crisis y acción colectiva 118
Consideraciones finales 121

4. Crisis contenida y malestar no contencioso. Cuatro consideraciones sobre la crisis financiera en América del Sur 125
César Rojas Ríos

Primera consideración 125
Segunda consideración 127
Tercera consideración 130
Cuarta consideración: colofón 133

5. Capacidades estatales y crisis global. Apuntes para América Latina 137
Osvaldo Iazzetta

Marco conceptual y analítico 138
Contexto intelectual y situación en la que América Latina enfrenta la crisis global 151
Conclusiones 161

Librería García Cambeiro

6. La democracia después de la crisis. Implicancias en la esfera pública 163
Philip Oxhorn

La herencia neoliberal 165
Gobierno democrático, esfera pública y ciudadanía 168
Los retos a la ciudadanía en Latinoamérica 169
Las posibles implicaciones del golpe de Estado en Honduras 172
Trazar un nuevo camino para el futuro 173

7. Crisis y regímenes políticos: tensiones institucionales 175
Ignacio Marván Laborde

La recesión actual en perspectiva histórica 175
Democracia, gestión de la recesión económica y presidencialismo 176
Panorama de los impactos políticos de la recesión en América Latina 179
Breves reflexiones finales 182

8. El malestar ciudadano con la política. Marco conceptual y metodológico 183
Daniel Moreno Morales
Antonio Araníbar Arze

El malestar ciudadano con la política: orígenes, concepto y consecuencias 184
Medir el malestar con la política 192
Evaluación empírica del malestar con la política 197
Conclusiones 208
Anexo. Consideraciones metodológicas para la construcción del indicador 210

Referencias bibliográficas 215

Los autores 235

Las instituciones participantes 239

Librería García Cambeiro

Presentación
Impactos políticos de la crisis económica global en América Latina

La "primavera árabe" es el dato geopolítico global de mayor trascendencia desde la caída del muro de Berlín, hace más de dos décadas. Irrumpió con fuerza implosiva en el orden político del mundo árabe cuando nadie lo esperaba. Hoy en día, no es posible asegurar que las transiciones políticas que allí se viven logren el propósito de establecer regímenes democráticos que garanticen la instauración de un pleno estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y la reafirmación cotidiana de la dignidad ciudadana. Pero sí es posible afirmar que lo que están reclamando los ciudadanos árabes en las calles es democracia en tanto valor e ideal normativo y como orden político asociado a la libertad y a la dignidad humanas. Con su acción reivindicativa, nos recuerdan que la democracia no es sólo la elección libre y transparente de nuestros gobernantes –aunque esa sea su condición primera–, sino una forma de organización del poder que coloca al ciudadano y los derechos humanos en el centro de sus preocupaciones. Esa es la esencia de la idea democrática y lo que la convierte en un valor universal.

Este proceso intenso de revalorización de la democracia a escala global tiene lugar precisamente cuando América Latina vive el ciclo democrático más extendido, en términos geográficos, más profundo, en términos de empoderamiento ciudadano, y más prolongado de su historia. Entre los actores sociales y políticos de la región, las reglas de la democracia se van consolidando como las únicas legítimas y legales para regular el complejo juego del poder o, al menos, como las únicas políticamente correctas y públicamente defendibles. Así, para los latinoamericanos, la democracia va cobrando cada día un sentido más amplio: las encuestas demuestran que, para ellos, ya no se trata sólo de elegir autoridades mediante el voto, sino de ejercer cotidianamente una serie de derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales o por lo menos, de reivindicarlos y exigirlos abiertamente.

Después de casi tres décadas de ejercicio democrático, la noción de democracia de ciudadanía se va abriendo paso en la agenda pública latinoamericana, de la mano de ciudadanos con voluntad y deseo de participar. Ciudadanos con mayor capacidad para hablar y para ser escuchados que, al actuar, plantean retos relevantes para la agenda de la democracia en la región, y que buscan formarse una opinión sobre los asuntos importantes de la vida pública,

Librería García Cambeiro

valorando, sin deificar, el trabajo de los medios de comunicación, prestando atención a los discursos y, sobre todo, sopesando los actos de políticos y funcionarios, confiando en su sentido común y en la significación de su propia experiencia vital para enriquecer el sistema democrático con nuevas preocupaciones de alcance global. Ciudadanos que demandan una ampliación y profundización del ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales y que, al mismo tiempo, quieren preservar y consolidar lo ya logrado en materia de derechos políticos y civiles.

Son ciudadanos que reclaman un cambio radical en las políticas públicas en materia de seguridad y economía en El Salvador y, a la vez, reafirman su voluntad de preservar las instituciones y las libertades políticas construidas desde los acuerdos de paz de 1992. Son los que le piden al presidente Fernando Lugo en Paraguay que lidere la recuperación de la ciudadanía perdida a paso firme, mientras siguen proclamando su adhesión a los partidos políticos tradicionales, a los cuales instan a renovarse y a hacer de Paraguay un país para todos. Son los estudiantes de Chile que exigen un salto cualitativo en la educación pública, los indígenas en Bolivia que abogan por la sustentabilidad del desarrollo, los indignados de todas partes que reivindican su derecho a soñar con una sociedad más justa. En definitiva, ciudadanos que demandan cambios profundos en democracia o, dicho de otro modo, que las democracias latinoamericanas sean un verdadero instrumento de cambio y mejoramiento de su calidad de vida.

Sin duda, la democracia es una construcción colectiva permanente, y es también una experiencia histórica particular.

En América Latina, las diversas desigualdades y brechas estructurales que se superponen, perduran y fracturan a las sociedades han condicionado que la emergencia de las reivindicaciones sociales que busca impulsar cambios en democracia sea fragmentaria y heterogénea, en muchos casos vehiculizada por sistemas políticos altamente polarizados y gestionada por instituciones estatales débiles o con capacidades limitadas para resolverla con un sentido de cohesión social y expansión democrática. El momento político actual plantea entonces una encrucijada a las democracias latinoamericanas: por un lado, el imperativo de dar un salto cualitativo en términos de un ejercicio equilibrado, equitativo y sostenible de los derechos ciudadanos que genere círculos virtuosos de sostenibilidad democrática y, por otro, el riesgo de consolidar ciudadanías de baja intensidad allí donde la desigualdad y la violencia crónicas configuran un círculo vicioso de reducida gobernabilidad política, alta fragilidad de las instituciones estatales y desesperanza ciudadana, que erosiona la democracia. Como en todo, existen caminos intermedios que tienden a construir condiciones para lograr ese salto cualitativo o que, por el contrario, van acumulando déficits de distinto tipo.

El argumento central del presente libro es que, en la medida en que sigamos navegando en medio de las aguas turbulentas de una crisis financiera y econó-

Librería García Cambeiro

mica internacional de evolución e impactos aún inciertos, en los próximos años asistiremos en forma creciente a la configuración de un mapa político diferente en la región. A nivel nacional, se podrán identificar trayectorias diferenciadas para las democracias latinoamericanas, según cómo evolucionen las capacidades para la política democrática y las brechas estructurales entre Estado y sociedad. De la forma en que la política democrática genere respuestas efectivas a las demandas ciudadanas de cambio, en medio de un contexto externo altamente frágil y volátil, dependerá que estas se embarquen en un camino o en otro. Es decir, de que nuestra historia política recuerde el golpe de Estado en Honduras, y las condiciones en que se desarrolló, como el último resabio de las pulsiones autoritarias de la cultura política latinoamericana o como el primer llamado de alerta sobre una serie de déficits democráticos que se tornan crónicos e insostenibles.

Para construir ese mapa diferenciado, esta obra se basa conceptualmente en la noción de "democracia de ciudadanía" propuesta en el *Informe del PNUD* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (2004), y en el concepto de "democracias sostenibles" elaborado en el *Informe conjunto PNUD-OEA, Nuestra democracia* (2010). Empíricamente, se funda en análisis de escenarios políticos de corto y mediano plazo desarrollados por los proyectos de prospectiva política de PNUD-PAPEP (Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos) y de la OEA-SAPEM (Organización de Estados Americanos - Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples), que fueron discutidos con actores políticos, sociales y empresariales en catorce países de la región en los tres últimos años.

Al hablar de trayectorias, este volumen permite un aterrizaje dinámico en el debate político de la democracia en los distintos países de la región. Al identificar las claves de una evolución diferenciada, posibilita que de este debate emerjan recomendaciones concretas para la acción. Siguiendo la línea trazada en los últimos años, la presentación de este texto hace que el PNUD y la OEA compartan mejor sus puntos de vista, y los diagnósticos y las líneas de acción que deben privilegiarse para fortalecer el ejercicio democrático en la región.

JOSÉ MIGUEL INSULZA

Secretario General
Organización de los Estados Americanos

HERALDO MUÑOZ

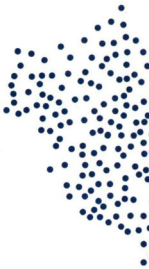
Subsecretario General de la ONU
y Director Regional para América
Latina y el Caribe
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo

Librería García Cambeiro

PNUD
Al servicio de las personas y las naciones

PAPEP
PROSPECTIVA POLÍTICA

SAPEM/OEA
Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples



CRISIS GLOBAL Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

¿Qué factores explican la capacidad de respuesta diferenciada de las democracias latinoamericanas a los desafíos planteados por la crisis económica internacional? ¿Cuáles son las claves de gestión política que devienen en abordajes exitosos –o, al contrario, deficientes– de las tensiones correspondientes a períodos de alta incertidumbre y marcadas dificultades económicas? ¿Qué elementos resultan críticos a la hora de definir trayectorias democráticas diferenciadas a nivel nacional?

Este segundo volumen de la colección se propone ofrecer claves de navegación política para actores sociales, ciudadanos comprometidos y líderes políticos, es decir, para quienes construyen hoy los caminos de la democracia en América Latina. Combinando metodologías de prospectiva política desarrolladas por el Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) del PNUD a lo largo de diez años, y por el Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples (SAPEM) de la OEA hace más de un lustro, el presente cuaderno brinda instrumentos de análisis para la acción que hagan de la política no sólo el "arte de lo posible", sino el "arte de lo mejor posible".

ISBN 978-987-629-218-4

siglo veintiuno
editores