

Mercedes García Montero  
Mélany Barragán Manjón  
Manuel Alcántara Sáez (dirs.)  
.....

# Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia

| CENTRO DE | ESTUDIOS | POLÍTICOS Y | CONSTITUCIONALES |

MADRID, 2021

## ■ Índice

|   |    |
|---|----|
| Presentación .....  | 17 |
| <i>por</i> SCOTT MORGENSTERN. <i>University of Pittsburgh</i>                           |    |
| Introducción: democracias fatigadas y Parlamentos en<br>tiempos de pandemia .....       | 21 |
| <i>por</i> MERCEDES GARCÍA MONTERO, MÉLANY BARRAGÁN<br>MANJÓN Y MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ   |    |
| 1. Introducción .....   | 21 |
| 2. Cuatro décadas de democracia en América Latina .                                     | 23 |
| 2.1. Las democracias latinoamericanas antes de la<br>pandemia .....                     | 23 |
| 2.2. El estado de las democracias latinoamericanas<br>antes y durante la pandemia ..... | 26 |
| 2.3. Los desafíos de la democracia durante la pande-<br>mia en América Latina .....     | 33 |
| 3. Pandemia y Parlamentos en América Latina .....                                       | 38 |
| 3.1. Los Parlamentos latinoamericanos .....   | 38 |
| 3.2. El control político legislativo .....  | 43 |
| 3.3. Los desafíos del Poder Legislativo durante la<br>pandemia .....                    | 45 |
| 4. Contenido del libro .....  | 46 |
| Bibliografía y referencias citadas .....  | 48 |

|   |     |
|---|-----|
| Argentina: la administración política de la pandemia COVID-19 en el Congreso .....              | 53  |
| <i>por MARA PEGORARO Y FEDERICO QUILICI</i>   |     |
| 1. Introducción .....   | 53  |
| 2. Configuración institucional .....  | 54  |
| 3. Contexto político .....  | 56  |
| 4. Pandemia e impacto en el país .....  | 60  |
| 5. Papel del Congreso y relaciones con el Ejecutivo ..  | 66  |
| 6. Conclusiones .....   | 69  |
| Bibliografía y referencias citadas .....  | 73  |
| Bolivia: el Poder Legislativo boliviano en tiempos de pandemia y reconfiguración política ..... | 77  |
| <i>por FRANZ FLORES CASTRO</i>  |     |
| 1. Introducción .....   | 77  |
| 2. Configuración institucional .....  | 78  |
| 3. Contexto político .....  | 79  |
| 4. Pandemia e impacto en el país .....  | 83  |
| 5. Papel del Parlamento y relaciones con el Ejecutivo .   | 86  |
| 5.1. Organización del Legislativo .....   | 86  |
| 5.2. Producción legislativa .....   | 86  |
| 5.3. Relaciones Legislativo-Ejecutivo .....   | 87  |
| 6. Conclusiones .....   | 90  |
| Bibliografía y referencias citadas .....  | 93  |
| Brasil: la actuación del Congreso Nacional ante un Ejecutivo Federal inerte .....               | 95  |
| <i>por GRAZIELLA TESTA Y MICHELLE FERNANDEZ</i>   |     |
| 1. Introducción .....   | 95  |
| 2. Configuración institucional .....  | 96  |
| 3. El contexto político brasileño antes de la pandemia .  | 98  |
| 4. La pandemia de la COVID-19 en Brasil .....   | 99  |
| 5. Papel del Parlamento y relaciones con el Ejecutivo durante la pandemia .....                 | 102 |
| 5.1. Organización del Congreso .....  | 102 |

ÍNDICE

|  |     |
|--|-----|
| 5.2. La relación entre el Congreso Nacional y el Ejecutivo Federal ..... | 105 |
| 5.3. La producción legislativa .....                                     | 109 |
| 6. Conclusiones .....  | 111 |
| Bibliografía y referencias citadas .....                                 | 113 |
| Chile: Poder Legislativo, crisis política y la COVID-19 ..               | 119 |
| <i>por</i> ANTONIA SANTOS PÉREZ  |     |
| 1. Introducción .....  | 119 |
| 2. Configuración institucional .....                                     | 120 |
| 3. Contexto político y la COVID-19 .....                                 | 122 |
| 4. El impacto de la pandemia en el país .....                            | 124 |
| 5. Papel del Parlamento y la relación con el Ejecutivo                   | 126 |
| 5.1. El mantenimiento del trabajo legislativo .....                      | 129 |
| 5.2. La producción legislativa. La pugna política ..                     | 131 |
| 5.3. La capacidad de fiscalización del Congreso ...                      | 134 |
| 5.4. La aprobación del presupuesto .....                                 | 136 |
| 6. Conclusiones .....  | 136 |
| Bibliografía y referencias citadas .....                                 | 141 |
| Colombia: el Congreso colombiano durante la pandemia ..                  | 143 |
| <i>por</i> JOSÉ MANUEL RIVAS OTERO                                       |     |
| 1. Introducción .....  | 143 |
| 2. El sistema político-institucional colombiano .....                    | 144 |
| 3. El impacto de la COVID-19 .....                                       | 148 |
| 4. El papel del Congreso durante la pandemia .....                       | 149 |
| 4.1. Composición del Congreso .....                                      | 150 |
| 4.2. Medidas excepcionales .....   | 152 |
| 4.3. Funcionamiento y organización del Congreso ..                       | 154 |
| 5. Reflexiones finales .....   | 157 |
| Bibliografía y referencias citadas .....                                 | 160 |
| Costa Rica: la Asamblea Legislativa durante la COVID-19 ..               | 163 |
| <i>por</i> RONALD ANDRÉS GONZÁLEZ-REYES                                  |     |
| 1. Introducción .....  | 163 |
| 2. El sistema político costarricense .....                               | 164 |

|   |            |
|---|------------|
| 3. Contexto político en Costa Rica .....  | 165        |
| 4. El Poder Legislativo en Costa Rica .....   | 167        |
| 5. Impacto de la COVID-19 en Costa Rica .....   | 170        |
| 6. El rol de la Asamblea Legislativa durante la pandemia .....                              | 174        |
| 6.1. Funcionamiento .....   | 174        |
| 6.2. Producción legislativa .....   | 177        |
| 7. Conclusiones .....   | 183        |
| Bibliografía y referencias citadas .....  | 187        |
| <b>Ecuador: la (in)acción legislativa en tiempos de triple crisis por la COVID-19 .....</b> | <b>191</b> |
| <i>por PABLO VALDIVIESO KASTNER Y SANTIAGO BASABE-SERRANO</i>                               |            |
| 1. Introducción .....   | 191        |
| 2. Configuración institucional .....  | 192        |
| 3. Contexto político .....  | 196        |
| 4. Pandemia e impacto en el país .....  | 199        |
| 5. Papel del Parlamento y relaciones con el Ejecutivo .                                     | 202        |
| 6. Conclusiones .....   | 205        |
| Bibliografía y referencias citadas .....  | 210        |
| <b>El Salvador: COVID y Parlamento .....</b>  | <b>213</b> |
| <i>por LUIS MARIO RODRÍGUEZ</i>   |            |
| 1. Introducción .....   | 213        |
| 2. Configuración institucional .....  | 214        |
| 3. Contexto político .....  | 215        |
| 4. Pandemia e impacto en el país .....  | 217        |
| 5. Suspensión de derechos fundamentales por Estados de alarma .....                         | 219        |
| 6. Papel del Parlamento y relaciones con el Ejecutivo .                                     | 220        |
| 6.1. Relaciones Ejecutivo-Legislativo .....   | 220        |
| 6.2. Producción legislativa .....   | 224        |
| 6.3. El Presupuesto General de la Nación .....  | 226        |

## ÍNDICE

|   |     |
|---|-----|
| 6.4. Control parlamentario .....  | 228 |
| 6.4.1. La superación de los vetos presiden-<br>ciales .....   | 228 |
| 6.4.2. Comisiones Especiales para auditar abu-<br>sos y fondos durante la pandemia .....  | 233 |
| 7. Conclusiones .....   | 234 |
| Bibliografía y referencias citadas .....  | 237 |
| <b>Guatemala: análisis de la actividad del Congreso de la<br/>República durante el primer año de pandemia ...</b>   |     |
| <i>por</i> JUANA M. GUERRERO GARNICA  |     |
| 1. Introducción .....   | 241 |
| 2. Sistema político guatemalteco .....  | 242 |
| 3. Contextualización .....  | 244 |
| 4. El Congreso durante la pandemia .....  | 247 |
| 4.1. Organización del Congreso .....  | 247 |
| 4.2. Producción legislativa .....   | 248 |
| 4.3. Declaración de Estados de Sitio o similares ..   | 249 |
| 4.4. En materia de cobertura de emergencia por la<br>COVID-19 .....   | 252 |
| 4.5. Producción legislativa o aprobación de Decretos<br>en materias ajenas a la atención de la pande-<br>mia .....  | 253 |
| 4.6. Control parlamentario .....  | 257 |
| 4.7. Presupuestos .....   | 261 |
| 4.8. Suspensiones de derechos fundamentales por<br>estados de alarma o similares y percepción de su<br>legitimidad por parte de las fuerzas políticas ..          | 262 |
| 5. Conclusiones: un Congreso complaciente y poco com-<br>prometido con su papel de representación del pueblo<br>que le corresponde por mandato constitucional ... | 264 |
| Bibliografía y referencias citadas .....  | 268 |
| <b>Honduras: análisis de la actividad parlamentaria durante<br/>la crisis sanitaria .....</b>   |     |
| <i>por</i> CECILIA GRACIELA RODRÍGUEZ   |     |
| 1. Introducción .....   | 271 |

|  |     |
|--|-----|
| 2. Breves apuntes sobre el sistema político hondureño .  | 273 |
| 3. Contexto político .....   | 274 |
| 4. Llueve sobre mojado. El impacto de la COVID-19 en Honduras .....  | 275 |
| 5. El Poder Legislativo en tiempos de pandemia .....   | 279 |
| 5.1. Modificación del trámite legislativo durante la pandemia .....  | 279 |
| 5.2. Legislar en un nuevo contexto. Análisis de la actividad legislativa durante la primera etapa del año 2020 ..... | 282 |
| 5.3. Análisis de la actividad legislativa durante la segunda etapa de 2020 .....                                     | 286 |
| 5.4. El control político en un contexto de emergencia sanitaria .....  | 288 |
| 6. Conclusiones .....  | 289 |
| Bibliografía y referencias citadas .....   | 292 |
| México: un Congreso plegado en pandemia .....  | 295 |
| <i>por SARAH PATRICIA CERNA VILLAGRA</i>   |     |
| 1. Introducción .....  | 295 |
| 2. Configuración institucional .....   | 296 |
| 3. Contexto político .....   | 298 |
| 4. Pandemia e impacto en el país .....   | 301 |
| 5. Papel del Parlamento y relaciones con el Ejecutivo .  | 302 |
| 5.1. Organización del Parlamento .....   | 302 |
| 5.2. Producción legislativa .....  | 305 |
| 5.3. Presupuesto .....   | 306 |
| 5.4. Control político al Ejecutivo .....   | 307 |
| 6. Conclusiones .....  | 308 |
| Bibliografía y referencias citadas .....   | 311 |
| Nicaragua: la COVID-19 y el Parlamento .....   | 313 |
| <i>por SALVADOR MARTÍ I PUIG Y DANIEL RODRÍGUEZ SUÁREZ</i>   |     |
| 1. Introducción .....  | 313 |
| 2. El sistema político .....   | 314 |
| 3. Contexto político en el que surge la pandemia ....  | 316 |

ÍNDICE

|  |     |
|--|-----|
| 4. Pandemia e impacto en el país .....   | 317 |
| 5. El papel de la Asamblea Nacional durante la pandemia y su relación con el Ejecutivo .....                   | 320 |
| 5.1. Organización y funcionamiento de la Asamblea Nacional .....   | 321 |
| 5.2. Producción legislativa y relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo .....                             | 326 |
| 6. Conclusiones .....  | 331 |
| Bibliografía y referencias citadas .....   | 336 |
| <b>Panamá</b> .....  | 339 |
| <i>por</i> SERGIO GARCÍA-RENDÓN Y JON SUBINAS  |     |
| 1. Introducción .....  | 339 |
| 2. Configuración institucional .....   | 340 |
| 3. Contexto político .....   | 343 |
| 4. Pandemia e impacto en el país .....   | 344 |
| 5. Papel de la Asamblea y relaciones con el Ejecutivo .....  | 346 |
| 6. Conclusiones .....  | 351 |
| Bibliografía y referencias citadas .....   | 354 |
| <b>Paraguay: el Congreso Nacional en tiempos de pandemia</b> ...   | 357 |
| <i>por</i> MARCOS PÉREZ TALIA  |     |
| 1. Introducción .....  | 357 |
| 2. Configuración institucional .....   | 358 |
| 3. Contexto político .....   | 360 |
| 4. Pandemia e impacto en el país .....   | 363 |
| 5. Papel del Parlamento y relaciones con el Ejecutivo ..   | 367 |
| 5.1. Principales paquetes de leyes anti-COVID ...  | 368 |
| 5.2. Leyes que afectan al proceso electoral .....  | 371 |
| 5.3. Relaciones Legislativo-Ejecutivo: Segundo intento de destitución del presidente vía juicio político ..... | 372 |
| 6. Conclusiones .....  | 374 |
| Bibliografía y referencias citadas .....   | 376 |



|  |     |
|--|-----|
| Perú: el Congreso en pandemia. Populismo, leyes inconstitucionales y conflicto entre poderes ..... | 379 |
| <i>por</i> MILAGROS CAMPOS Y KATHERINE ZEGARRA   |     |
| 1. Introducción .....  | 379 |
| 2. Configuración institucional .....   | 380 |
| 3. Contexto político .....   | 382 |
| 4. Pandemia e impacto en el país .....   | 385 |
| 5. Papel del Parlamento y relaciones con el Ejecutivo .  | 388 |
| 5.1. Organización del Congreso .....   | 388 |
| 5.2. Producción legislativa .....  | 389 |
| 5.3. Relaciones Ejecutivo-Legislativo .....  | 392 |
| 6. Conclusiones .....  | 398 |
| Bibliografía y referencias citadas .....   | 400 |
| República Dominicana: el papel del Congreso frente a la COVID-19 .....                             | 403 |
| <i>por</i> VLADIMIR ROZÓN GARCÍA Y JEAN LUIS SANÓ  |     |
| 1. Introducción .....  | 403 |
| 2. Contexto político y composición parlamentaria ...   | 406 |
| 3. El impacto de la COVID-19 .....   | 409 |
| 4. Papel del Parlamento y relaciones con el Poder Ejecutivo .....                                  | 415 |
| 4.1. Producción legislativa .....  | 417 |
| 4.2. Presupuestos .....  | 420 |
| 5. Conclusiones .....  | 420 |
| Bibliografía y referencias citadas .....   | 424 |
| Uruguay: el Parlamento entre la pandemia y la confrontación .....                                  | 429 |
| <i>por</i> LUCÍA SELIOS Y ESTEBAN GARCÍA ORTÍZ   |     |
| 1. Introducción .....  | 429 |
| 2. Configuración institucional .....   | 430 |
| 3. Contexto político .....   | 431 |
| 4. Pandemia de la COVID-19 e impacto en el país ...  | 433 |

ÍNDICE

|  |     |
|--|-----|
| 5. Papel del Parlamento y relaciones con el Ejecutivo .                            | 436 |
| 5.1. Funcionamiento del Legislativo durante la pandemia .....                      | 436 |
| 5.2. Producción legislativa .....  | 437 |
| 5.3. Relaciones Ejecutivo-Legislativo .....  | 440 |
| 6. Conclusiones .....  | 443 |
| Bibliografía y referencias citadas .....   | 446 |
| Venezuela: la COVID-19 y el conflicto Ejecutivo-Legislativo .....                  | 449 |
| <i>por</i> JUAN MANUEL TRAK  |     |
| 1. Introducción .....  | 449 |
| 2. Configuración institucional .....   | 450 |
| 3. Contexto político .....   | 452 |
| 4. La COVID-19 en Venezuela .....  | 454 |
| 5. COVID-19 y conflicto en la Asamblea Nacional ...                                | 457 |
| 5.1. La Asamblea Nacional 2015-2020 (marzo 2020-diciembre 2020) .....              | 459 |
| 5.2. La Asamblea Nacional 2021-2025 (enero-febrero 2021) .....                     | 464 |
| 6. Conclusiones .....  | 467 |
| Bibliografía y referencias citadas .....   | 470 |
| Conclusiones. Parlamentos bajo pandemia en un entorno presidencialista .....       | 473 |
| <i>por</i> MÉLANY BARRAGÁN MANJÓN, MERCEDES GARCÍA MONTERO Y MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ |     |
| 1. Introducción .....  | 473 |
| 2. El impacto de la COVID-19 en América Latina ...                                 | 475 |
| 3. El contexto político antes de la pandemia .....                                 | 480 |
| 4. La reacción de la política latinoamericana frente a la COVID-19 .....           | 483 |
| 5. El funcionamiento de los Parlamentos durante la pandemia .....                  | 488 |
| 5.1. La organización de la actividad legislativa ...                               | 488 |
| 5.2. La producción legislativa .....   | 494 |

*LOS PARLAMENTOS EN AMÉRICA LATINA EN TIEMPOS DE PANDEMIA*

|   |     |
|---|-----|
| 6. Relaciones Ejecutivo-Legislativo ..... | 498 |
| Bibliografía y referencias citadas .....  | 506 |
| Sobre la autoría de los capítulos .....   | 507 |

## ■ Presentación

SCOTT MORGENSTERN

*University of Pittsburgh*

Es una obviedad señalar que la pandemia ha tenido impactos dramáticos en la política y la sociedad en todo el mundo. Sin embargo, se necesitarán años para documentar y analizar esos impactos. Este libro inicia ese proceso. Lo hace al proporcionar algunos detalles críticos de cómo la COVID-19 ha impactado a los países de América Latina poniendo énfasis en la política legislativa.

Las Legislaturas, como se señala en el capítulo final, son el órgano central representativo de los Gobiernos democráticos. Por consiguiente, entender cómo han funcionado a través de la presente crisis proporciona tanto un punto de vista útil desde el que entender la pandemia, pero también un medio para analizar el funcionamiento de la democracia. Como documentan los capítulos de cada país y la introducción y las conclusiones, las respuestas diferían sustancialmente, en gran parte como resultado de variables que los politólogos a menudo señalan, como la representación de los partidos políticos y las disposiciones constitucionales. Estos hallazgos sugieren consecuencias importantes de estas opciones institucionales.

Si bien la pandemia podría considerarse un *shock* exógeno para los sistemas políticos, el contexto de cada país ha dado forma a las respuestas. Muchos países se han enfrentado a presiones sociales y políticas, incluyendo elecciones muy competitivas, exte-

nuantes movilizaciones populares, falta de confianza pública en las instituciones de Gobierno y retroceso democrático. Además, el papel de la Legislatura para las democracias y frente a los presidentes siempre ha sido polémico. Como tal, el libro ofrece una mirada muy útil a cómo las Legislaturas han enfrentado tanto la crisis, como temas recurrentes como el presupuesto en el contexto de la pandemia. El libro también proporciona una discusión a nivel de país de las relaciones Ejecutivo-Legislativas durante este período de transformación.

Para desarrollar estos temas, el lector encontrará una organización consistente de los capítulos de cada país, seguida de una conclusión que proporciona tablas comparativas y análisis. En ese sentido hay numerosos detalles sobre las situaciones contextuales políticas, cómo los países han enfrentado la crisis tanto política como económicamente, y cómo han respondido las Legislaturas. Como ejemplo, los capítulos describen los desafíos democráticos que enfrentan sus países, los alineamientos políticos existentes, el estado de las relaciones Ejecutivo-Legislativas, si los países declararon estados de emergencia u otros marcos legales para hacer frente a la crisis, y cómo las Legislaturas decidieron continuar con el proceso de aprobación de los presupuestos y otros asuntos no relacionados con la pandemia (a distancia, presencial o en un sistema de reuniones híbrido). Estos hallazgos se recogen en tablas en la conclusión que serán invaluable para el análisis futuro de cómo la región enfrentó este período sin precedentes.

Una de las lecciones del libro es que el papel de las Legislaturas en toda la región varía enormemente. Como resultado, la crisis ha dado a algunas Legislaturas la oportunidad de participar en debates importantes, y tal vez reforzar su papel representativo crítico (véase, por ejemplo, el capítulo sobre Argentina). En otros, sin embargo, los ya demasiado poderosos presidentes han arrojado sombras aún mayores, generando así la expectativa de que la política post-pandemia no incluirá una Legislatura fortalecida (véase, por ejemplo, el capítulo sobre Colombia).

En resumen, este libro ofrece un enorme resumen de la política en América Latina en el contexto de la pandemia. Al enfatizar el papel de las Legislaturas, proporciona una ventana para

## PRESENTACIÓN

observar cómo la institución clave de los Gobiernos democráticos ha enfrentado (o no) esta crisis abrumadora y ubicua. Dada la amplia cobertura, el libro también proporciona mucha información para un análisis comparativo de la democracia y sus instituciones.

# ■ Introducción: democracias fatigadas y Parlamentos en tiempos de pandemia

MERCEDES GARCÍA MONTERO  
MÉLANY BARRAGÁN MANJÓN  
MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. CUATRO DÉCADAS DE DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: 2.1. *Las democracias latinoamericanas antes de la pandemia*. 2.2. *El estado de las democracias latinoamericanas antes y durante la pandemia*. 2.3. *Los desafíos de la democracia durante la pandemia en América Latina*.—3. PANDEMIA Y PARLAMENTOS EN AMÉRICA LATINA: 3.1. *Los Parlamentos latinoamericanos*. 3.2. *El control político legislativo*. 3.3. *Los desafíos del Poder Legislativo durante la pandemia*.—4. CONTENIDO DEL LIBRO.—BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS CITADAS.

## 1. Introducción

Tras la notificación del primer brote por coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19) en Wuhan (China) el 31 de diciembre de 2019, los años 2020 y 2021 van a estar históricamente asociados a una de las mayores crisis sanitarias acaecidas en un mundo inmerso en plena globalización. El impacto de esta pandemia ha tenido consecuencias múltiples en diferentes niveles que van más allá de la salud. Así, la economía, la ciencia, la educación o la política han sufrido envites que están siendo analizados y que, sin duda, seguirán siendo objeto de estudio en los sucesivos tiempos.

La región latinoamericana, aunque con grandes diferencias por país (Martí i Puig y Alcántara, 2020), ha sido una de las más golpeadas por la crisis. Si bien América Latina supone el 9% de la población mundial, durante el año 2020 tuvo la quinta parte de los contagios y el 30% de las muertes. A ello se unen los nefastos efectos económicos. Según datos de la CEPAL (2020), el año 2020 conllevó el cierre de 2,7 millones de empresas, la caída en picado de las remesas recibidas del exterior —que son claves en algunos países donde la emigración tiene una gran relevancia— o la aparición de 28 millones de nuevos pobres, 15 de ellos en situación de pobreza extrema. La desigualdad estructural de la región también se vio magnificada por la enorme presencia del sector informal en la economía (54% en 2019), la baja afiliación a los sistemas de protección social y la precariedad laboral, tal como se aborda en las conclusiones del libro. Cabe mencionar que la crisis ha tenido un impacto mayor sobre las mujeres latinoamericanas al estar sobrerrepresentadas en los hogares pobres, en las empresas más pequeñas y en el sector servicios, así como en otros grupos sociales como la población afrodescendiente, indígena o inmigrante. De modo que la desigualdad se expresó tanto de forma vertical, de acuerdo con los ingresos o las rentas de las personas, como de forma horizontal, de acuerdo con el colectivo de pertenencia.

La gestión de esta crisis, en términos políticos, ha hecho revivir debates clásicos de la teoría política en torno al papel del Estado y la necesidad de las políticas públicas, las libertades individuales, el peso y liderazgo de los organismos internacionales o el predominio del ejecutivo ante las declaraciones de estado de alarma.

Este libro es una contribución a estos análisis al poner el foco de atención en un aspecto crucial de las democracias representativas, como es el papel que ha mantenido el parlamento en los países de América Latina durante estos largos y duros meses de pandemia. La obra está compuesta por 18 estudios de caso que detallan la actuación del Poder Legislativo y su relación con el Ejecutivo desde la aparición del primer caso de coronavirus en cada país hasta el mes de abril de 2021.



Para contextualizar la región, así como el contenido de los capítulos, esta introducción está estructurada en tres apartados. La primera analiza los desafíos por los que atravesaban las democracias latinoamericanas antes y durante la pandemia, la segunda se centra en configuración institucional y política de los Parlamentos de la región, así como en los retos que la institución ha debido enfrentar y la tercera parte describe el contenido de la obra.

## 2. Cuatro décadas de democracia en América Latina

### 2.1. LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS ANTES DE LA PANDEMIA

La llegada de la pandemia en 2020 acontece en un contexto social y político caracterizado, entre otras cuestiones, por los procesos migratorios, la digitalización y las redes, los retos ecológicos ante el imparable cambio climático y el auge de las noticias falsas en un mundo complejo, fragmentado y polarizado.

En no pocos países —algunos de la región latinoamericana, tal como se abordará más adelante— se está produciendo un detraimiento de la democracia, así como críticas al modelo liberal representativo y a su capacidad de dar respuesta a la ciudadanía. Todo ello se ve reflejado en el auge de los populismos, el incremento del nacionalismo y el desdibujamiento y cuestionamiento de los organismos internacionales.

En América Latina, a estos elementos se unen una serie de particularidades que ayudan a definir la situación política y que Alcántara (2019) ha denominado «fatiga democrática». Esta fatiga, reflejada en el incremento de las tasas de desconfianza hacia las instituciones, en la desafección ciudadana y en la bajada de los niveles de apoyo a la democracia<sup>1</sup> ha tenido, entre otras causas, la persistencia de la desigualdad, agravada a partir de 2014 con la bajada del precio de las materias primas en los mercados inter-

---

<sup>1</sup> La disminución constante en el apoyo a la democracia a partir de 2008 en la región se puede ver en diferentes estudios de opinión como Latinobarómetro o LAPOP que muestran una caída de más de 10 puntos porcentuales.

nacionales, la pobreza, la inseguridad<sup>2</sup> y la presencia de la corrupción<sup>3</sup> entre la clase política. A su vez, el malestar popular suscitado ha provocado una serie de efectos sobre la participación política y el comportamiento electoral de los latinoamericanos. De modo que algunos partidos políticos tradicionales han ido perdiendo el apoyo ciudadano, mostrándose más débiles. Las tasas de volatilidad electoral crecieron, acrecentándose la fragmentación política a la vez que nuevos candidatos, con un liderazgo más personalista que partidista, aprovechaban el malestar popular con la política como una ventana de oportunidad para llegar al poder. El efecto más crítico de esta situación se manifestó en las, duramente reprimidas, protestas sociales acaecidas en algunos países de la región durante el año 2019.

Hasta la llegada de las transiciones a la democracia en América Latina, producidas a finales de la década de 1970 y durante los primeros años de la década de 1980, fueron habituales los golpes de estado a manos del Ejército, siendo los mismos una de las causas fundamentales de los quiebres democráticos del siglo xx. Tras las transiciones democráticas en los países en los que ha habido situaciones de deterioro democrático ha sido mayoritariamente producto de las acciones de presidentes que llegaron al poder a través de las urnas. De modo que algunos mandatarios fueron tomando decisiones que han debilitado al estado de derecho y a la separación de poderes y lo han realizado de forma gradual (Laebens, 2019). No obstante, en las revueltas sociales de 2019 y durante el manejo de la actual crisis sanitaria los militares han tenido cierto protagonismo.

Cabe mencionar brevemente, aunque no es objeto de investigación de este libro, las explicaciones ofrecidas por la literatura reciente para explicar la erosión democrática. Entre los factores comúnmente barajados se encuentran la desigualdad y la polari-

---

<sup>2</sup> La región tiene uno de los niveles más altos de delincuencia y violencia en el mundo, encabezando la lista de países con las mayores tasas de homicidios (UNODC, 2019).

<sup>3</sup> Siete países latinoamericanos (Cuba, Nicaragua, Guatemala, Haití, Honduras, República Dominicana, Venezuela) están entre el 25 por ciento de los países más corruptos del mundo (IDEA, 2020).