

12.



*La Calidad Académica,
un Compromiso Institucional*



"Luz remanente de
la explosión de una
supernova"
www.hubblesite.org

La desilusión democrática en la Región Andina

Mauricio Jaramillo-Jassir

Jaramillo-Jassir, M.
(2011). La desilusión
democrática en la Región
Andina
Criterio Libre, 9 (15),
307-328
ISSN 1900-0642

LA DESILUSIÓN DEMOCRÁTICA EN LA REGIÓN ANDINA*

MAURICIO JARAMILLO-JASSIR**

Fecha de recepción: mayo 24 de 2011

Fecha de aceptación: octubre 2 de 2011

RESUMEN

Las democracias andinas han sucumbido frente a graves crisis institucionales con diversas manifestaciones. Entre ellas se encuentran la salida abrupta de mandatarios, los cambios constantes de sus Cartas magnas y el reformismo de sus normas más básicas con el fin de reforzar el poder del ejecutivo en detrimento de la democracia sustancial. Las crisis son tan sólo el reflejo de un problema mayor y profundo: el desfase profundo entre el establecimiento formal de la democracia y su efectiva consolidación. Es decir, aunque la implantación de la democracia data de hace varias décadas, no existe una apropiación ciudadana del sistema, los niveles de inclusión sociales son precarios y los Estados no cuentan con mecanismos para la gestión efectiva de crisis. Para abordar esta problemática, el artículo se divide en tres partes. En primer lugar, se dará cuenta de la región andina, es decir, ¿en qué consiste el término? ¿Es tan sólo geográfico o tiene elementos que van más allá de ese campo? En segundo lugar, se explorará el desfase entre el establecimiento formal y la consolidación democrática. Finalmente, se analizarán los avances teóricos en materia de consolidación que pueden aplicarse a la región en cuestión.

PALABRAS CLAVE:

Establecimiento formal, consolidación democrática, región andina.

CLASIFICACIÓN JEL:

F02, P13.

* Artículo producto de investigación, correspondiente a la línea de Estudios políticos e internacionales.

** Profesor de carrera en el Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario, investigador del Ceaseden en la Escuela Superior de Guerra. Magíster en Seguridad Internacional, del Instituto de Estudios Políticos de Toulouse y en Geopolítica, del Instituto Francés de Geopolítica de París. Aspirante a doctorado en Ciencia Política, Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse. jassir_@hotmail.com.

ABSTRACT

THE DEMOCRATIC DISSAPOINTMENT IN THE ANDEAN REGION

The Andean democracies have succumbed facing the grave institutional crisis with diverse manifestations. The abrupt departure of heads of state, the constant changes in their Constitutions and the reform of basic norms in order to strengthen the Executive power to the detriment of a substantial democracy are some of the issues.

These crisis are the mere reflection of a bigger and deeper problem: The profound gap between democracy's formal establishment and its effective consolidation. In other words, even though the implementation of democracy exists decades ago, there is no citizen appropriation of the system, the levels of social inclusion are precarious and the States don't have effective management mechanism for the effective management of crisis.

To deal with this problem, this article is divided into three parts. In the first place: will the Andean Region be noticed? Meaning, what does the term mean? Is it only geographical or does it have elements beyond that field? Second: will the gap between the formal establishment and the democratic consolidation be explored? Finally: will the theoretical advances in consolidation matters that can be applied in the region be analyzed?

Keywords: Formal establishment, democratic consolidation, Andean Region.

JEL Classification: F02, P13.

RESUMO

A DESILUSÃO DEMOCRÁTICA NA REGIÃO ANDINA

As democracias andinas têm sucumbido frente a graves crises institucionais com diversas manifestações. Entre elas se encontram a saída abrupta de mandatários, as mudanças constantes de suas Cartas magnas e o reformismo de suas normas mais básicas com o fim de reforçar o poder do executivo em detrimento da democracia substancial.

As crises são somente o reflexo de um problema maior e profundo: a defasagem profunda entre o estabelecimento formal da democracia e sua efetiva consolidação. Ou seja, ainda que a implantação da democracia data de várias décadas, não existe uma apropriação cidadã do sistema, os níveis de inclusão sociais são precários e os Estados não contam com mecanismos para a gestão efetiva de crises.

Para abordar esta problemática, o artigo divide-se em três partes. Em primeiro lugar, dar-se-á conta da região andina, a dizer: Em que consiste o termo? É somente geográfico ou tem elementos que vão além desse campo? Em segundo lugar, explorar-se-á a defasagem entre

o estabelecimento formal e a consolidação democrática. Finalmente, analisar-se-ão os avanços teóricos em matéria de consolidação que podem aplicar-se à região em questão.

Palavras-chave: Estabelecimento formal, consolidação democrática, região andina.

Classificação JEL: F02, P13.

RÉSUMÉ

LA DÉCEPTION DE LA DÉMOCRATIE DANS LA RÉGION ANDINE

Les démocraties andines ont succombé à la crise institutionnelle sérieuse avec de nombreuses manifestations. Parmi eux, le brusque départ des agents, en constante évolution de sa Constitution et la réforme de ses règles les plus élémentaires en vue de renforcer le pouvoir exécutif au détriment de la démocratie substantielle.

Les crises ne sont que le reflet d'un problème plus large et plus profond: l'écart entre la création officielle de la démocratie profonde et sa consolidation efficace. C'est, bien que l'introduction de la démocratie remonte à plusieurs décennies, il ya la propriété publique du système, les niveaux d'inclusion sociale sont faibles et les Etats n'ont pas de mécanismes efficaces de gestion des crises.

Pour répondre à cette question, l'article est divisé en trois parties. D'abord, savoir à s'agit le terme? S'agit-il seulement d'éléments géographiques ou il y a des éléments qui vont au-delà du champ? Deuxièmement, nous allons explorer l'écart entre la création officielle et la consolidation de la démocratie. Enfin, nous discuterons des avancées théoriques dans la consolidation qui peut être appliqué à la région en question.

Mots clés: Création formelle, la consolidation démocratique, la région andine.

Classification JEL: F02, P13.

PROBLEMÁTICA

La región andina es una zona poco conocida en el mundo y en buena parte de América Latina, donde comúnmente se le asocia con el problema de las drogas o bien con la cuestión indígena en sus diferentes manifestaciones. Por otra parte, la mayor parte de los estudios acerca de los fenómenos políticos contemporáneos en Latinoamérica relativos a la democracia se concentran en el Cono Sur y en México. En términos generales, la región andina como objetivo de estudio en el campo de la democracia ha sido soslayada, con excepción de los últimos años. A finales de la década de 1990 los

análisis para dar cuenta de la inestabilidad crecieron vertiginosamente. No obstante, dicha volatilidad no es el asunto de mayor trascendencia, como se verá a lo largo de este estudio. A la luz de esos hechos, una reflexión sobre la política contemporánea andina se revela como una tarea urgente. En particular, con respecto al tema de la consolidación democrática, teniendo en cuenta que desde hace más de dos décadas el sistema político fue implantado, empero su consolidación sigue ausente.

A mediados de los años setentas la tercera ola de democratización¹ comenzaba a sacudir a Europa con la "Revolución de los Claveles" en Portugal y allanaba el camino para una serie de movimientos en el mundo que aspiraban a la instauración de sistemas políticos bajo la orientación ideológica de la democracia liberal. Paralelamente, el fenómeno tuvo incidencia en América Latina donde las dictaduras fueron dando paso a las transiciones y posteriormente al establecimiento de gobiernos civiles. El proceso se extendió y culminó con la emancipación de los países de Europa Central y del Este que se encontraban bajo la égida de la Unión Soviética y mediante reformas o revoluciones que derivaron en la implantación de democracias liberales. A ese grupo de países que instauraron la democracia liberal entre los años setentas, ochentas y noventas se les clasificó como democracias jóvenes, en contraste con aquellos países que durante siglos se habían regido por el liberalismo como principio orientador político y económico.

El establecimiento de sistemas demo-liberales hacía pensar en una consolidación de los valores democráticos occidentales en estas sociedades. Empero, en las últimas décadas la realidad ha contrastado con esta aspiración. Una de las paradojas que surgen de esta reflexión está ligada a las diferencias en el proceso entre los

países de Europa Central y del Este y algunos latinoamericanos, en especial aquellos de la región andina. Si bien en el caso de los primeros, éstos emprendieron el proceso liberal casi diez años después que los andinos, la democracia parece estar más consolidada en las naciones que otrora formaban parte de la llamada "Cortina de Hierro" que en los de la subregión andina.

Las democracias andinas han sucumbido frente a graves crisis institucionales que se manifiestan en la salida abrupta de los mandatarios, los cambios constantes de sus Cartas magnas y el reformismo recurrente de sus normas más básicas tendiente a reforzar el poder del ejecutivo en detrimento de la democracia sustancial. A pesar de ello, las crisis son tan sólo el reflejo de un problema mayor y profundo: **el desfase profundo entre el establecimiento formal de la democracia y su efectiva consolidación.** Es decir, aunque la democracia fue implantada institucionalmente hace más de dos décadas no existe una apropiación ciudadana del sistema, los niveles de inclusión sociales son aún precarios y los Estados no cuentan con mecanismos para la gestión efectiva de crisis.

Con el fin de explicar las variables del tema el documento está dividido en tres partes. En primer lugar, se dará cuenta de la región andina, es decir, ¿en qué consiste el término? ¿Es tan sólo geográfico o tiene elementos que van más allá? Aunque la cuestión parece obvia, en el sentido práctico no lo es y de dicha disquisición depende buena parte del análisis. En segundo lugar, se explorará de qué manera se puede apreciar la brecha entre el establecimiento formal y la consolidación democrática en la región andina. Es decir, cuáles son sus orígenes, sus manifestaciones y principales efectos. Finalmente, se presentará un análisis a la luz de los avances teóricos en materia de consolidación democrática. Para ello se tomará como referencia a Andreas Schedler.

¹ Huntington, Samuel (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, p. 26.

1 . ¿QUÉ ES LA REGIÓN ANDINA?

Tradicionalmente, a la región andina se le asocia físicamente con la cordillera de los Andes²; por tanto, el primer referente al que se alude es geográfico. Sin embargo, dicho campo no abarca toda la *andinidad* ya que existen países que en dicho sentido harían parte de la región, pero que en el político se han desligado de ella. Tal es el caso de Argentina y hasta cierto punto de Chile, países cuya *andinidad* ha sido rebatida.

Actualmente, se puede decir que las naciones que hacen parte de la región andina son Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela y Perú. La pregunta que surge es ¿qué comparten estos países aparte del referente geográfico de la Cordillera de los Andes? Dicho en otros términos, ¿qué factores configuran la región andina hoy día?

Pues bien, existen cinco factores que comparten la totalidad de naciones andinas y que constituyen los elementos a partir de los cuales surge la región hoy día; la naturaleza de sus regímenes, la historia, las características económicas, el problema de las drogas y la vulnerabilidad frente a Estados Unidos.

En cuanto a la primera característica común, se trata de democracias en construcción, algunas de ellas jóvenes como en los casos de Bolivia, Ecuador y Perú. Se puede establecer, además, que las democracias andinas carecen de consolidación, rasgo que las diferencia de algunos de los sistemas del Cono Sur. Guerrillas, golpes de Estado y crisis constitucionales, entre otros, confirman dicho matiz andino, como se verá más adelante.

En segundo lugar, las naciones andinas en su proceso emancipatorio comparten una historia

común y en algunos casos, estrechamente ligada como en el caso de Colombia, Ecuador y Venezuela dentro del marco de la pos bautizada Gran Colombia. Asimismo, la campaña libertadora de Simón Bolívar no deja de ser un referente insoslayable de la *andinidad*.

En tercer lugar, al igual que el resto de América Latina, la región andina presenta niveles de concentración del ingreso preocupantes que denotan una significativa exclusión. Vale recordar que el continente ostenta el penoso registro del más inequitativo del mundo. Según un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2002, 20% de la población más rica concentra 54% del total de los ingresos, mientras el 20% más pobre accede apenas a 4%³.

En cuarto lugar, el problema de las drogas ha condicionado la imagen de los andinos frente al mundo. La región ha sido particularmente señalada en medios internacionales, especialmente en los casos de Bolivia, Colombia y Perú, que concentran la mayor producción de cocaína. En el caso de Ecuador, desde finales de los años noventas se ha perfilado como un centro para el comercio de precursores químicos y Venezuela ha sido desde hace décadas zona de tránsito para el envío de drogas. Vale decir de todos modos, que estos dos últimos han sido menos estigmatizados que los tres primeros. El problema se agudizó a finales de los años ochentas con el aumento vertiginoso de la demanda del alcaloide en Estados Unidos. Por ende, las políticas exteriores andinas así como su inserción han estado condicionadas por la imagen reflejada

² Andes proviene del vocablo quechua "*andi*" que significa "*cresta o montaña*", en franca alusión a dicha cordillera.

³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, p. 128.

por el tráfico de estupefacientes. En virtud de ello, la *responsabilidad compartida*⁴ ha sido incorporada como derrotero de la diplomacia para Bogotá, La Paz y Lima.

En quinto lugar, y en correlación con el punto anterior, los andinos comparten la vulnerabilidad frente a Estados Unidos. Las naciones de la región se encuentran dentro de una zona de relativa importancia para Washington como consecuencia del tráfico de drogas ilícitas y la fuente de financiación que esto supone para algunos grupos considerados como terroristas. Por ello, algunos han cedido ante las presiones estadounidenses en la implantación de políticas o medidas concretas. Basta mirar la puesta en marcha del Plan Dignidad en Bolivia, el Plan Colombia, los planes de erradicación durante el gobierno Fujimori, o el establecimiento de una base militar aérea en Manta, en la costa pacífica ecuatoriana, para dar cuenta de la vulnerabilidad de los andinos frente al gobierno de Washington.

Es menester aclarar que estas características no cubren todos los aspectos que definen a la región andina, simplemente deben ser leídas como un parámetro en función del cual se puede establecer una definición operativa de la región. Vale recordar que el presente trabajo no pretende dar cuenta de la identidad andina. A juicio del autor, estos matices resumen en buena medida la problemática andina contemporánea y revelan la andinidad actual en términos políticos.

⁴ La responsabilidad compartida es un principio que busca que el conjunto de países de la comunidad internacional reconozca la necesidad de emprender la lucha contra el tráfico de drogas sin que todo repose en la responsabilidad de los países productores. En ese orden de ideas, se busca intervenir las rutas de comercio, el lavado de activos, el tráfico de precursores químicos y el consumo, procesos que no están concentrados necesariamente en la región andina y que suponen el concurso de otras naciones.

“*Las democracias andinas han sucumbido frente a graves crisis institucionales que se manifiestan en la salida abrupta de los mandatarios, los cambios constantes de sus Cartas magnas y el reformismo recurrente de sus normas más básicas tendiente a reforzar el poder del ejecutivo en detrimento de la democracia sustancial. A pesar de ello, las crisis son tan sólo el reflejo de un problema mayor y profundo: el desfase profundo entre el establecimiento formal de la democracia y su efectiva consolidación.*”

2. LA DESILUSIÓN DEMOCRÁTICA O POSREVOLUCIONARIA

A propósito de la desilusión posrevolucionaria (acaecida especialmente en los países que se emanciparon de la Unión Soviética en Europa Central y del Este), el ex presidente checo Vaclav Havel afirmó:

“Todas las revoluciones, al final, pasan de la euforia a la desilusión. En una atmósfera revolucionaria de solidaridad y autosacrificio, los participantes suelen pensar que, cuando su victoria sea completa, el Paraíso en la Tierra será inevitable. Naturalmente, nunca llega el Paraíso, sino la decepción, lógicamente. La desilusión posrevolucionaria, en particular después de las revoluciones [...] está arraigada en la psicología humana. Unas nuevas circunstancias imponen nuevos imperativos para la mayoría de las personas. Antes, el Estado lo decidía todo y muchas personas, en particular de las generaciones de edad mediana y avanzada, empezaron a ver la libertad como una carga, porque entrañaba la necesidad de adoptar decisiones continuamente”⁵.

“Todas las revoluciones, al final, pasan de la euforia a la desilusión. En una atmósfera revolucionaria de solidaridad y autosacrificio, los participantes suelen pensar que, cuando su victoria sea completa, el Paraíso en la Tierra será inevitable. Naturalmente, nunca llega el Paraíso, sino la decepción, lógicamente. La desilusión posrevolucionaria, en particular después de las revoluciones [...] está arraigada en la psicología humana. Unas nuevas circunstancias imponen nuevos imperativos para la mayoría de las personas. Antes, el Estado lo decidía todo y muchas personas, en particular de las generaciones de edad mediana y avanzada, empezaron a ver la libertad como una carga, porque entrañaba la necesidad de adoptar decisiones continuamente”⁵.

Para el caso de algunos de los movimientos civiles de América Latina que terminaron implantando la democracia, la desilusión de la que habla Havel es flagrante, especialmente en los países andinos. Efectivamente, sectores de la población andina asumían la instauración de la democracia como una panacea que resolvería por sí todos los males que aquejaban a la sociedad.

Para proceder al análisis de dicho proceso en la región andina, es prudente clasificar a los países en dos grupos. De un lado, Colombia y Venezuela, cuyos regímenes dictatoriales militares en la segunda mitad del siglo XX fueron efímeros

⁵ Havel, Vaclav (2006). *La superación de la desilusión revolucionaria*, paper, Project Syndicate No. 26.

en comparación con lo ocurrido en el resto de países. De otro lado, se encuentran Bolivia, Ecuador y Perú, que estuvieron bajo gobiernos militares a lo largo de varios años y cuyas figuras militares dejaron un trazo que no puede ser ignorado.

2.1 DEMOCRACIAS ADULTAS Y CONTRADICCIONES PROFUNDAS; COLOMBIA Y VENEZUELA

Tanto en Colombia como en Venezuela, la democracia fue pactada por los dos grandes partidos políticos. En el primer caso, el Frente Nacional permitió poner freno al periodo de *La Violencia* que desde 1948 había causado la muerte de más de 300 000 colombianos⁶. En Venezuela, el Pacto de Punto Fijo sentó las bases del régimen democrático. Es necesario aclarar que aunque ambas democracias fueron pactadas, presentan matices que las diferencian, en particular porque el Frente Nacional se basaba en una alternación del poder entre el partido conservador (PC) y el Liberal (PL) excluyendo a terceros. En el caso venezolano, si bien había una exclusión a terceros partidos que no fueron tenidos en cuenta para instaurar la democracia, como en el caso del Partido Comunista Venezolano (PCV), el pacto no suponía una alternación entre Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI)⁷.

En un principio ambos sistemas dejaron al descubierto sus bondades alcanzando sus objetivos iniciales. En el caso venezolano, se llevaron a cabo elecciones sin interrupciones dotando al sistema de una estabilidad de la

que había carecido y evitando el ascenso de los militares al poder. En Colombia se menguó la violencia irrefrenable que había puesto al país en el marco de una guerra civil. Finalmente, en los dos casos ambos partidos entraron en el juego democrático institucional.

No obstante, con el paso del tiempo las contradicciones que entrañaba el sistema de la democracia pactada se hicieron evidentes. Para el caso colombiano, la exclusión de partidos alternativos radicalizó la lucha armada de un sector de la izquierda y en especial, de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que encontraron en el Frente Nacional uno de sus mitos fundadores más representativos y determinantes⁸. Asimismo, las deficiencias del sistema se hicieron evidentes en las elecciones presidenciales de 1970 cuando, por primera vez después de instaurado el sistema en 1958, un partido alternativo tenía opciones reales de llegar a la presidencia, la Alianza Nacional Popular (ANAPO). Sin embargo, aunque los primeros resultados parecían favorecer al candidato de dicho partido, Gustavo Rojas Pinilla en las últimas horas y por una ventaja de menos de 65 000 votos⁹, Misael Pastrana Borrero accedió a la primera magistratura colombiana dejando un manto de duda sobre la legitimidad de su elección. Como consecuencia, surgió el Movimiento 19 de Abril, guerrilla urbana que junto a las FARC y otros grupos armados constituían un síntoma claro de las contradicciones y debilidades de la democracia colombiana.

En Venezuela, las manifestaciones de desgaste del Pacto de Punto Fijo cobraron mayor evidencia.

⁶ Fernández Gómez, Cristina. "Misael Pastrana Borrero, El último del Frente Nacional", Diario El Mundo, 22 de agosto de 1997 [en línea], disponible en: <http://www.elmundo.es/1997/08/22/opinion/22N0023.html>

⁷ Cabe aclarar que en un comienzo la Unión Republicana Democrática hizo parte del Pacto pero luego se retiró.

⁸ Para las FARC existen tres mitos fundadores que justifican la lucha armada. En primer lugar, el asesinato en 1948 del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, proveniente de un medio popular y de discurso populista. En segundo lugar, el ataque de las fuerzas militares colombianas contra Marquetalia, donde un grupo de campesinos, entre los que se encontraba Pedro Marín, alias "Manuel Marulanda", se había alzado en armas para exigir la reforma agraria. Y en tercer lugar, el exterminio sistemático de los líderes de la Unión Patriótica, partido de izquierda surgido después de los diálogos de paz entre el gobierno de Belisario Betancur y las guerrillas.

⁹ Fernández Gómez, Cristina. *Misael Pastrana*, Op. cit.

De un lado, a pesar de ser un Estado federal, la autonomía de las regiones era casi ausente. En la década de 1960 más de 70% del presupuesto era decretado por el presidente¹⁰, quien a su vez designaba a los alcaldes. El hecho atentaba directamente contra el espíritu federal venezolano. De otro lado, los partidos alternativos se enfrentaban a una serie de obstáculos que les impedían obtener el reconocimiento jurídico, ahogando en esta forma el posible surgimiento de alternativas. Paralelamente, el poder de los partidos tradicionales era favorecido por el sistema de votación de las listas cerradas para los miembros del legislativo.

La popularidad del sistema se debilitó con la crisis económica de 1983 en el denominado Viernes Negro, que significó la caída del poder adquisitivo de los venezolanos como consecuencia del desplome de los precios del petróleo. Para la época se dio asimismo la emergencia de nuevos actores con reivindicaciones frente a las imperfecciones de la democracia venezolana, como fue el caso de La Causa Radical (LCR) de Andrés Velásquez y del Movimiento al Socialismo (MAS) de Teodoro Petkoff. Luego en 1989, con la irrupción del *Caracazo*¹¹ quedó en evidencia la vulnerabilidad económica venezolana. De igual manera, la respuesta desmedida y autoritaria del gobierno de Carlos Andrés Pérez minó la legitimidad del desgastado sistema.

A esto siguieron dos tentativas de golpe de Estado contra el gobierno de Pérez. Finalmente en 1993, por primera vez desde la instauración del Punto Fijo un partido diferente (Convergencia)

a AD y COPEI ganó las elecciones. Dicho partido estaba en cabeza de uno de los fundadores del COPEI, el ex presidente Rafael Caldera¹². Este hecho terminó con la hegemonía de AD y COPEI y puso fin al Pacto de Punto Fijo como referente de la democracia venezolana.

A la luz de estos hechos, que dejaron en evidencia las limitaciones de las democracias pactadas durante la década de los años noventas, tanto Colombia como Venezuela emprenden el proceso para la consolidación democrática que permite observar el nacimiento de una distancia entre el establecimiento del sistema en los años cincuenta y los obstáculos acaecidos a lo largo de las décadas posteriores. No obstante, las dos naciones andinas son vistas por muchos sectores como referentes de estabilidad democrática y es común encontrar el argumento de que los sistemas políticos más estables de la segunda mitad del siglo XX en América Latina fueron Colombia, Costa Rica y Venezuela¹³. Ahora bien, para el caso de los andinos en mención, es necesario aclarar que no se trata de democracias consolidadas.

En Venezuela, toda la inestabilidad surgida luego del ascenso de Hugo Chávez en 1999 hizo manifiestas las contradicciones ya mencionadas del régimen venezolano. Si bien durante la década de los años ochentas Caracas entabló una serie de reformas para aliviar la crisis de credibilidad del sistema, el alcance fue limitado. A finales de los años ochentas, por ejemplo, se instituyó la elección popular de alcaldes y se modificó la elección del Congreso permitiendo

¹⁰ El presupuesto se distribuía de dos maneras: a través de la Administración Pública Centralizada (APC) y la Administración Pública Descentralizada (APD). La primera no necesitaba la aprobación del Congreso, y durante los años 60 la mayoría del presupuesto era aprobado por medio de la APC sin pasar por el legislativo. Crisp, Brian y Levine, Daniel. *Democratizing the democracy? Crisis and reform in Venezuela 1998*, p. 187.

¹¹ El 27 de febrero de 1989 el país fue víctima de una sangrienta sublevación popular llamada *el Caracazo*. La revuelta se produjo como respuesta a un ajuste estructural emprendido por el gobierno que provocó, entre otros, una aguda inflación, escasez y acaparamiento de bienes de primera necesidad.

¹² El hecho de que fuera un ex fundador del COPEI quien lideraba Convergencia puso en duda su independencia frente a la clase política tradicional.

¹³ Este es uno de los argumentos principales de John Peeler, autor del libro *Latin american democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela* publicado en 1986 por la Universidad de Carolina del Norte.

que la mitad de la Cámara de Diputados fuese elegida por medio de una lista abierta. Luego en 1993, dicho porcentaje se elevó a 67% de ambas cámaras¹⁴. A pesar de la puesta en marcha de estas reformas, la decepción venezolana vis-à-vis de la democracia era cada vez mayor, lo cual quedó plasmado en la elección, a finales de 1998, de un *outsider*, Hugo Chávez Frías.

Más allá de los debates ideológicos acerca de la revolución bolivariana, queda claro que su existencia obedece a un proceso histórico que da cuenta de una democracia incompleta que si bien en un comienzo funcionó relativamente, gracias a la renta del petróleo, terminó dilatándose al no haber podido insertar en la cultura política de los venezolanos la democracia. Precisamente ése es uno de los principales objetivos del presidente actual, modificar la cultura política venezolana introduciendo nuevos valores de carácter socialista y privilegiando una dimensión de la democracia participativa, directa o hiperdemocrática con el fin de promover una apropiación del sistema. Habrá que ver en el futuro cercano los alcances del proceso.

En el caso de Colombia, los intentos de consolidación democrática se resumen en la Constitución de 1991 que engendra avances históricos en materia de descentralización, laicismo y representación de minorías. Uno de los elementos más rescatables de dicho proceso constitucional tiene que ver con la iniciativa de la "Séptima papeleta". Ésta fue impulsada en 1990 por un grupo de jóvenes universitarios que convocaron una consulta popular que consiguió más de dos millones de votos en marzo de ese mismo año. No obstante, dicha consulta no tuvo un carácter legal pero constituía un mandato político de importancia para el gobierno del saliente Virgilio Barco (1986-1990). De esta forma, para la administración de César

“*Más allá de los debates ideológicos acerca de la revolución bolivariana, queda claro que su existencia obedece a un proceso histórico que da cuenta de una democracia incompleta que si bien en un comienzo funcionó relativamente, gracias a la renta del petróleo, terminó dilatándose al no haber podido insertar en la cultura política de los venezolanos la democracia.*”

¹⁴ Penfold Becerra, Michael. *Institutional electoral incentives and decentralization outcomes: State reform in Venezuela*, p. 10.

“*Ante este panorama, los gobiernos democráticos se vieron abocados a enfrentar la presión popular por mantener los niveles de crecimiento alcanzados durante las administraciones militares; algo que parecía imposible si se tiene en cuenta que el desempeño económico castrense estuvo basado en el endeudamiento que era permitido por un amplio margen de acción.*”

Gaviria (1990-1994) la convocatoria de una Asamblea Constituyente traducía una prioridad para la legitimidad del Estado y la democracia colombiana.

El paso del tiempo ha demostrado que la Constitución de 1991 no ha colmado las expectativas de buena parte de los colombianos y en términos políticos su efectividad es discutible. Hasta la fecha, Colombia ha efectuado más de 20 reformas constitucionales que reflejan la relatividad de la estabilidad colombiana. Aunque a diferencia de sus vecinos, no se han presentado crisis constitucionales que deriven en destituciones presidenciales o en golpes de Estado, el sistema ha sido incapaz de gestionar los asuntos más trascendentales del país. Por ello, cada gobierno intenta reformar la Constitución en función de sus programas generalmente de corto o mediano plazo.

De igual forma, es necesario aludir al escándalo actual de la llamada “parapolítica” que permitió a los paramilitares tener una representación directa en el Estado y develó un plan para el control de los poderes locales (alcaldías y gobernaciones). La situación es tan aguda que según algunos investigadores como Claudia López y León Valencia, 30% del Congreso llegó a estar en manos de representantes paramilitares¹⁵. Asimismo, la violencia generalizada que se presenta en Colombia ha impedido en buena medida la consolidación democrática y ha puesto en evidencia las limitaciones del régimen.

En síntesis, aunque no se trata de jóvenes democracias, Colombia y Venezuela representan la imposibilidad de llevar a buen término el proceso de consolidación democrática y por ende, la llamada *desilusión posdemocrática*.

¹⁵ “Parapolítica, la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos”, Fundación Arco Iris, enero de 2008.

2.2 DEMOCRACIAS JÓVENES Y DESILUSIONES FLAGRANTES; BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ

En contraste con Colombia y Venezuela, se puede decir que Bolivia, Ecuador y Perú atravesaron un proceso de democratización reciente. En términos cronológicos el restablecimiento democrático se da por la misma época en los tres países (Bolivia, 1985; Ecuador, 1979; Perú, 1979). Vale subrayar el hecho de que para el caso de Ecuador y Perú el sello de los gobiernos militares siguió presente en su cultura política, un matiz que los aparta del caso boliviano.

En Ecuador, por ejemplo, las grandes reformas sociales fueron impulsadas por los militares (reforma agraria, código del trabajo, profesionalización del ejército, seguridad social) y se puede decir que la gran época de desarrollo económico fue obtenida por ellos. Claro está, se debe aclarar que el margen de maniobra para gobernar era amplio, lo cual les permitía financiar un sistema productivo que obtenía provecho de los precios del petróleo y de un endeudamiento irresponsable. A pesar de todo, el legado económico y social de los militares es incontestable. En el discurso de transmisión de mando del general Poveda a Jaime Roldós Aguilera en el restablecimiento democrático es apreciable el avance de los militares:

“Antes del gobierno de las Fuerzas Armadas, el país tenía un presupuesto nacional que bordeaba apenas los 5 mil millones de sucres. Actualmente llega a los 27 000 millones. Su reserva monetaria alcanzaba los 600 mil millones de sucres. En la actualidad sobrepasa los 15 000 millones. El PIB era de apenas 47 000 millones. En 1978 superó los 190 000 millones. Las exportaciones eran de

300 millones de dólares. En 1978 llegan a los 1 500 millones... El ingreso per cápita oscilaba entre los 200 dólares. Actualmente llega a cerca de los 1000 dólares”¹⁶.

Ante este panorama, los gobiernos democráticos se vieron abocados a enfrentar la presión popular por mantener los niveles de crecimiento alcanzados durante las administraciones militares; algo que parecía imposible si se tiene en cuenta que el desempeño económico castrense estuvo basado en el endeudamiento que era permitido por un amplio margen de acción. Ciertamente, la democracia con sus mecanismos de control (*checks and balances*) reduce el margen de maniobra del ejecutivo, al someterlo al control político de las otras ramas del poder público. Por tanto, la responsabilidad de los presidentes aumentó considerablemente con el restablecimiento de la democracia. Las expectativas frente al régimen democrático y los logros socioeconómicos conseguidos por los militares condicionaron el sistema político ecuatoriano en las décadas posteriores, ya que la decepción y el descontento ciudadano han hecho de Ecuador uno de los países más inestables de la región. El paroxismo de la volatilidad ecuatoriana llegó en 1996. Desde ese entonces ningún presidente elegido por sufragio universal ha podido terminar su mandato.

En el caso peruano, se puede decir que el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) marcó profundamente la política de ese país. Su gobierno es frecuentemente calificado como progresista¹⁷, ya que en él se llevaron a cabo importantes nacionalizaciones y se emprendió una reforma agraria que hasta el momento ha sido la más significativa de la que se tenga registro en Perú. Paradójicamente,

¹⁶ Cueva, A. (1998). *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Quito, Planeta. Citado por Gutiérrez, F. (2004 enero-abril), “Democracia, Economía y Conflicto en Ecuador”, en *Análisis Político*, No. 50, p. 75.

¹⁷ La clasificación del régimen de Velasco Alvarado es aún hoy día tema de debate. Como lo apunta Alain Rouquié, los neo marxistas rechazan el apelativo socialista y prefieren hablar de “corporativismo de izquierda” o de “neo bismarckismo”. Otros autores prefieren una tercera vía, “la autogestión en uniforme”. Rouquié, Alain, 1982, “L'état militaire en Amérique latine”, 1982, p. 389.

durante su mandato se dieron las condiciones para la democratización a pesar de la naturaleza castrense del régimen. Bajo esta lógica, el proceso de modernización y de urbanización y el posterior surgimiento de una clase media peruana fueron vitales para que en 1980 se restableciera el régimen democrático. Para ese momento, Perú parecía ser uno de los mejores prospectos del continente para la consolidación democrática¹⁸. De un lado, existía una clase social consciente de la necesidad democrática y de otro, los militares no tenían interés en el ejercicio del poder ya que esto entrañaba legitimar a la guerrilla Sendero Luminoso, surgida en los años setentas en cabeza del profesor universitario Abimael Guzmán. De igual forma, una dictadura militar podía allanar el camino para una guerra civil, algo que los militares querían evitar a cualquier precio. A esto habría que sumar un ambiente internacional que empezaba a hacer presión para la democratización liberal en los países del entonces “Tercer mundo”.

En contraste con las expectativas generadas por la democracia, las frustraciones se hicieron evidentes a lo largo de la década de los ochentas con los gobiernos de Fernando Belaúnde Terry y de Alan García (1985-1990/2006 - 2011). Estas administraciones fueron incapaces de mantener niveles propicios de gobernabilidad, lo que favoreció el avance sólido de Sendero Luminoso y el surgimiento del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA). En el gobierno de García además, el país sucumbió ante una crisis económica provocada por un manejo irresponsable y populista de la política económica. Desde un principio, el Estado peruano financió el consumo generando niveles de apoyo importantes para el primer mandatario. Sin embargo, en los últimos años de su administración una inflación incontrolable y la pérdida de toda elegibilidad para préstamos en

exterior provocaron derrumbe de la economía y por ende, la ira de los peruanos. Ciertamente, se llegó a una hiperinflación de más de 7000% y entre 1986 y 1987 las reservas internacionales cayeron dramáticamente y la popularidad pasó de 70% a 30%¹⁹.

La crisis económica y el florecimiento de Sendero Luminoso, entre otros, minaron la credibilidad de los partidos políticos peruanos, Acción Popular (AP) y la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) iconos de la política tradicional y que fueron asumidos como responsables de los males nacionales. El Estado peruano se encontraba tan débil frente a SL que en algunos círculos se llegó a manejar la hipótesis de la toma del poder por parte de los maoístas. A comienzos de 1992, el subsecretario de Estado de la Casa Blanca para América Latina, Bernard Aronson, manifestó su preocupación por un eventual triunfo militar de SL en el Perú. Por la misma época, la *Rand Corporation* (*think tank* conservador estadounidense) hablaba del cerco que había logrado imponer SL alrededor de Lima. Paralelamente, en una entrevista al diario alemán *Der Spiegel*, Luis Arce Borja, vocero en Europa de SL expresaba que lo único que había que negociar con el gobierno de Lima era la rendición de este último²⁰. Esta alocución demostraba la confianza en la victoria final que tenían algunos cuadros de la guerrilla.

Este contexto de desconfianza permitió la llegada de Alberto Fujimori (1990-2000), un matemático independiente con una plataforma política populista, que una vez en el poder dejó de lado. La ofensiva de Fujimori contó con el apoyo de un porcentaje considerable de peruanos aunque se dio en detrimento del Estado de derecho y de los derechos humanos. En efecto, con el cierre del Congreso (autogolpe) en abril de 1992 quedó en duda la independencia de las

¹⁸ Ésta es la tesis de Cynthia Mc Clintock a finales de los años ochentas. Mc Clintock, Cynthia, *The prospects consolidation in a “least leakly” case: Peru*, *Comparative Politics*, Vol. 21, No. 2 (enero de 1989), pp. 127-148.

¹⁹ Graham, Carol. *Peru’s APRA party in power: Impossible revolution, relinquished reform*, p. 85.

²⁰ Degregori, Carlos Iván. *Pérou : l’effondrement de Sentier lumineux*, p. 4.

ramas del poder público, principio constitutivo de la democracia. Asimismo, los escándalos de corrupción se multiplicaron dejando en evidencia la fragilidad de la democracia peruana, en particular de sus mecanismos de control. A pesar de los éxitos en la lucha contra SL y el MRTA, en 2000 el gobierno de Fujimori sucumbió a las presiones internas y externas y luego de unas elecciones fraudulentas llegó a su fin. En los años posteriores, la reconstrucción democrática ha sido una prioridad para Perú.

Bolivia, por su parte, no ha sido ajena a la desilusión posrevolucionaria luego de grandes expectativas sembradas en el régimen democrático. A pesar del restablecimiento democrático en 1985, la nación no ha podido consolidar su sistema, y en los últimos años ha asistido a un debate sobre la refundación de la democracia.

A diferencia de los casos de Perú y Ecuador, el legado de los gobiernos en Bolivia no fue determinante y entre los líderes castrenses tan sólo el general J.J. Torres tuvo un corte progresista. Los regímenes militares, además, no tuvieron ninguna estabilidad y desde 1952 hasta los años ochentas sucesivos golpes de Estado marcaron el destino político boliviano. Por ello, para el análisis de la desilusión posdemocrática en el caso de Bolivia es necesario detenerse en otros pasajes de su historia que dan cuenta del fenómeno en cuestión.

En esta lógica, existen cuatro elementos a tener en consideración y que a juicio del autor han configurado la cultura política boliviana y su búsqueda constante de consolidación no sólo de la democracia sino como proyecto de Estado Nación.

En primer lugar, el sentimiento de debilidad territorial, especialmente por la Guerra del Pacífico (1879-1885) contra Chile y la Guerra del Chaco contra Paraguay (1932-1935). En ellas confluyen la desconfianza frente a los vecinos inmediatos y frente a las multinacionales por la explotación de recursos naturales. Cabe recordar que la

“Bolivia, por su parte, no ha sido ajena a la desilusión posrevolucionaria luego de grandes expectativas sembradas en el régimen democrático. A pesar del restablecimiento democrático en 1985, la nación no ha podido consolidar su sistema, y en los últimos años ha asistido a un debate sobre la refundación de la democracia.”

“La imposibilidad de llevar a cabo reformas de profundización de la democracia a lo largo de veinte años suscita interrogantes acerca de las causas que han impedido el proceso. Normalmente y de manera errónea, la mayor parte de los análisis sobre todo en medios de comunicación apuntan a que el principal problema de estas jóvenes democracias andinas lo constituye la inestabilidad política. En realidad, la volatilidad es una muestra de un problema estructural y constante: la imposibilidad de consolidar la democracia.”

Shell y la Compañía de Ferrocarriles y Salitre de Antofagasta desempeñaron un papel central en el desencadenamiento de ambas conflagraciones, que resultaron fatales para Bolivia.

En segundo lugar, la revolución inacabada de 1952, que si bien planteó los principales temas históricos de la política boliviana, sus conquistas (nacionalización de las minas de salitre, reforma de tierras, ampliación del sufragio universal) se fueron opacando con el paso de los años hasta la llegada al poder de los militares en 1964.

En tercer lugar, la ley de participación popular 1551 de 1994 abrió las posibilidades para que actores locales pudieran participar en política nacional, lo que dio paso a la multiplicación de partidos y al fortalecimiento de las reivindicaciones locales de los indígenas y diversos sectores (mineros, cocaleros, obreros, etc.)

Y en cuarto lugar, la cuestión de la coca merece un análisis aparte. En efecto, desde finales de los años ochentas fue asumida como asunto de seguridad nacional en Estados Unidos, lo cual ha condicionado la inserción regional e internacional de Bolivia.

La actual efervescencia social por la que atraviesa el país está ligada a la historia contemporánea de Bolivia. Evo Morales es un fiel reflejo de las transformaciones ocurridas y que tienen como eje los cuatro hitos históricos mencionados. El Movimiento al Socialismo es producto, entre otros, de la ley de Participación Popular, y su discurso de la defensa de la hoja de coca es resultado de la vulnerabilidad boliviana frente a Estados Unidos, particularmente luego de la implantación del Plan Dignidad a finales de los años noventas, que radicalizó la causa cocalera. La filosofía *masista* sobre la autonomía boliviana debe leerse a la luz de la debilidad territorial que por décadas ha acompañado al país andino. Finalmente, los principales objetivos del gobierno coinciden en buena medida con lo planteado en la Revolución de 1952 (reforma de tierras, autonomía sobre recursos naturales,

refundación de la democracia mejorando los canales de participación). Esta búsqueda por reimplantar la democracia muestra de manera clara la imposibilidad para su consolidación en los últimos veinte años.

Viendo las condiciones en que se restableció la democracia en Bolivia, Ecuador y Perú, se puede apreciar de manera más fehaciente la brecha que separa la instauración y la efectiva consolidación. La imposibilidad de llevar a cabo

reformas de profundización de la democracia a lo largo de veinte años suscita interrogantes acerca de las causas que han impedido el proceso. Normalmente y de manera errónea, la mayor parte de los análisis sobre todo en medios de comunicación apuntan a que el principal problema de estas jóvenes democracias andinas lo constituye la inestabilidad política. En realidad, la volatilidad es una muestra de un problema estructural y constante: la imposibilidad de consolidar la democracia.

3. ¿CÓMO MEDIR LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN LOS ANDINOS?

Para medir el grado de consolidación democrática los analistas se enfrentan a una serie de inquietudes, especialmente cuando se trata de un objeto de estudio que está en constante transformación como en el caso de los países andinos. Para Guillermo O'Donnell, los estudios hasta ahora realizados en materia de consolidación no son del todo confiables. Según O'Donnell éstos *“utilizan métodos confusos, incoherentes basados en generalizaciones no demostradas con criterios aleatorios sin fundamento empírico y con indicaciones poco fiables de una ambigüedad extrema”*²¹. En respuesta a estos vacíos conceptuales e investigativos, Andreas Schedler, analista austriaco, elaboró un método para medir el grado de consolidación democrática partiendo de tres supuestos.

Primero, Schedler se inspira en una de las definiciones más clásicas de consolidación democrática afirmando que *“un régimen democrático se consolida cuando... [existe]... el deseo de que dure y pueda prolongarse en el futuro”*²². Segundo, el autor sugiere que las perspectivas de supervivencia de un régimen

democrático no son datos objetivos ni hechos empíricos, y por el contrario, son juicios que se formulan a partir de evidencias empíricas, y de allí, precisamente, nace la problemática conceptual y epistemológica de la cuestión. En tercer lugar, Schedler propone cuatro razonamientos, entre otros, para evaluar el grado de la consolidación democrática en las naciones que han emprendido el proceso:

- Una lógica **sintomática**; se refiere a la ausencia de crisis.
- Una lógica de **puesta a prueba**; tiene que ver con la gestión de crisis.
- Una lógica **preventiva**; está asociada a la existencia de fundamentos estructurales sólidos de democracia.
- Una lógica auto-**perceptiva**; tiene que ver con la percepción ciudadana y de elites políticas sobre el carácter democrático de un régimen.

Con relación al primero de los razonamientos, Schedler señala que existen tres síntomas que minan directamente la consolidación: la utilización de la violencia por los partidos o movimientos

²¹ O'Donnell, Guillermo (1996). "Illusions about Consolidation", en *Journal of Democracy* 7, No. 2, pp. 34-51; O'Donnell, Guillermo (1996), "Illusions and conceptual flaws", en *Journal of Democracy* 7, No. 4, pp. 160-168. Citado por Schedler, Andreas (2001), *Comment observer la consolidation démocratique?*, pp. 225-226.

²² Schedler, Andreas. *Comment observer la consolidation démocratique*, p. 226.

políticos para alcanzar sus objetivos; el rechazo o el no reconocimiento de las elecciones, que sucede cuando los actores del sistema político se niegan a participar en los comicios y/o los boicotean; y las violaciones a la ley cometidas abiertamente y sistemáticamente sin consecuencias legales.

En la lógica de la puesta a prueba, la joven democracia enfrenta una crisis y existen tres escenarios posibles que determinan el grado de consolidación: el colapso de la democracia; el régimen se vuelve vulnerable y es víctima de crisis recurrentes, sumiendo a la administración en una situación de fragilidad permanente; o los actores consiguen superar la crisis exitosamente estableciendo un precedente durable que refuerza la democracia y su consolidación.

La lógica de la prevención, por su parte, trata de los fundamentos estructurales de la democracia que evitan la inestabilidad y sientan las bases de la consolidación. En atención a esto, se rescatan dos tipos de fundamentos enunciados por el autor: los socioeconómicos y los institucionales. En cuanto a los primeros, Schedler alude a Adam Przeworski, uno de los teóricos que más han estudiado las transiciones democráticas en Europa Central y del Este luego de la caída del comunismo soviético. Przeworski hace un estudio de las democracias jóvenes y concluye que aquellas más pobres en términos de crecimiento económico, es decir, las que tienen un PIB *per cápita* inferior a 1000 dólares son extremadamente frágiles, mientras que las que tienen uno igual o superior de 6000 dólares revelan mucha más fortaleza.

Finalmente, se enuncia la lógica autoperceptiva que, como afirma J. Samuel Valenzuela, ocurre cuando *“todos los actores políticos y el público en general en su conjunto consideran que el régimen democrático perdurará en el futuro inmediato”*.

A la luz del avance conceptual de Schedler es posible avanzar en el estudio de la consolidación democrática en la región andina y se pueden extraer varias conclusiones de consideración.

3.1 LA GESTIÓN DE CRISIS

En primer lugar, para el caso de Colombia y Venezuela, que por años han sido ejemplos de democratización por su estabilidad durante la segunda mitad del siglo XX, se puede constatar, como lo afirma Schedler, que la ausencia de crisis no es sinónimo de consolidación democrática. En efecto, los sistemas deben pasar a una segunda fase y deben ser capaces de gestionar efectivamente las crisis o situaciones de tensión.

En ambos casos, ni el Pacto de Punto Fijo ni el Frente Nacional pudieron gestionar efectivamente las crisis y por el contrario, fueron generando las condiciones para una polarización interna, que en Colombia radicalizó la lucha armada de las guerrillas de izquierda y en Venezuela derivó en el fenómeno de Hugo Chávez, que ha encontrado en la historia contemporánea de la democracia venezolana la justificación para la Revolución Bolivariana.

Para las democracias jóvenes andinas, las crisis han servido de termómetro a la consolidación democrática. Hasta el momento, Bolivia con las administraciones que preceden a Evo Morales se ha mostrado incapaz de gestionar las crisis políticas. Prueba reciente de ello es la salida abrupta de Gonzalo Sánchez de Lozada en su segundo mandato y de Carlos Mesa. En cuanto a Ecuador, la incapacidad es más flagrante y el sistema tiene tendencia a la refundación para gestionar los problemas.

3.2 FUNDAMENTOS INSTITUCIONALES Y SOCIOECONÓMICOS DE LA DEMOCRACIA

En lo que tiene que ver con los fundamentos socioeconómicos e institucionales, la región andina en general adolece de un grave problema de concentración de riqueza. Si bien Schedler lo plantea en términos de Przeworski, es decir, con relación al PIB *per cápita*, para el caso de los andinos dicha variable es poco representativa, en la medida

en que los problemas socioeconómicos de la región no están ligados necesariamente al crecimiento (sobre todo porque en los últimos 6 años éste ha sido ininterrumpido²³). En este sentido, habría que analizar el coeficiente de Gini que mide la concentración del ingreso, lo cual permite observar que los cimientos de la democracia en estos términos son débiles. De 1981 a 1990 el índice de la región era de 0,497, siendo 0 totalmente equitativo y 1 inequitativo. Entre 1991 y 1997 alcanzó 0,544 y finalmente, de 1998 a 2002, llegó 0,545²⁴. Esta secuencia traduce una regresión en términos de concentración y corrobora que el establecimiento de la democracia no se ha traducido en una equidad en términos de ingreso, requisito indispensable para la consolidación democrática.

A esto habría que añadir dos grandes problemas que resumen parcialmente las limitaciones democráticas formales de los andinos. De un lado, la representatividad de las instituciones es contestada debido a los problemas de corrupción, la injerencia de actores externos en la aplicación de políticas públicas (Plan Dignidad, Plan Colombia, ajustes estructurales de los años noventas, y la negociación de algunos tratados bilaterales o regionales de libre comercio, entre otras), y a la exclusión de varios sectores en el proceso de toma de decisiones en política interna así como en política exterior. De otro lado, existe la tendencia reciente a reforzar el poder ejecutivo en detrimento del control político y la independencia de las ramas del poder público. La mayor parte de las reformas constitucionales de los gobiernos actuales apuntan a reelecciones, prolongaciones de mandatos, instauración de políticas de gobierno como si fueran de Estado, y al debilitamiento del papel del Congreso y

“En primer lugar, para el caso de Colombia y Venezuela, que por años han sido ejemplos de democratización por su estabilidad durante la segunda mitad del siglo XX, se puede constatar ... que la ausencia de crisis no es sinónimo de consolidación democrática. En efecto, los sistemas deben pasar a una segunda fase y deben ser capaces de gestionar efectivamente las crisis o situaciones de tensión.”

²³ Ottone, Ernesto y Muñoz Riveros, Sergio. *Après la révolution. Rêver en gardant les pieds sur terre*, p. 196.

²⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004, p. 42.

de la rama judicial. Esto último se refuerza con discursos virulentos en contra de los poderes constituidos con el fin de que la población vea a algunas instituciones como obstáculos para la democracia. El fenómeno es particularmente presente en Ecuador, Colombia y Venezuela, que asisten a un preocupante proceso de des-institucionalización en pro de la personificación de la política.

Incluso desde una perspectiva formal, las democracias andinas están por debajo del nivel de sus similares latinoamericanas, especialmente de aquellas del Cono Sur. Según el Índice de Democracia Electoral²⁵ elaborado por el PNUD, si bien desde el restablecimiento democrático los latinoamericanos experimentaron evoluciones importantes en términos institucionales, la única subregión del continente que tuvo un retroceso importante es la andina, que desde 2000 ha experimentado una baja considerable en dicho índice²⁶. Es decir, incluso desde una perspectiva minimalista y formal de la democracia, la región andina parece rezagada en comparación con sus pares.

3.3 LA PERCEPCIÓN CIUDADANA

El nivel de apropiación por parte de los ciudadanos frente a la democracia deja varias dudas con respecto a la consolidación en uno de los aspectos cruciales del proceso: la percepción.

En comparación con regionales similares en términos de desarrollo (Cono Sur y Chile,

Centroamérica y México y con el promedio de América Latina) los andinos presentan los niveles más bajos de aceptación popular de la democracia, según el *Latinobarómetro* de 2002. Apenas 37% de los encuestados andinos se considera demócrata, siendo el promedio latinoamericano de 47%²⁷.

Asimismo, resulta preocupante que algunas de las medidas tomadas por los gobiernos y que son de corte autoritario cuentan con el respaldo de importantes sectores de la población, como producto de años de frustración y de descontento popular frente a la democracia liberal. Los sondeos que otorgan niveles casi inéditos de popularidad a Álvaro Uribe, Hugo Chávez y Rafael Correa dan fe de los peligros de un nuevo tipo de democracia sin controles y contrapesos. En este sentido, es importante hacer una aclaración. El respaldo popular a un mandatario no es señal inequívoca de consolidación democrática. En contraste, la apropiación ciudadana del sistema no sólo se manifiesta por la identificación con un líder o sus políticas, sino por la puesta en práctica cotidiana de toda una serie de mecanismos contemplados en el seno del sistema. Asimismo, la sociedad en su conjunto debe responder al unísono mediante el rechazo cuando ocurren amenazas flagrantes en contra del orden constitucional, algo que no ha ocurrido en la región andina. Por el contrario, las transgresiones al Estado de derecho son en buena medida percibidas como avances hacia una democracia más directa.

CONCLUSIÓN

Los procesos políticos que han signado la vida reciente de los andinos tienen su explicación

en una brecha cada vez más profunda entre el establecimiento democrático y su efectiva

²⁵ El índice evalúa aspectos procedimentales de la democracia como el voto, el desarrollo de elecciones, y la elección de cargos públicos por elección popular.

²⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004, p. 80.

consolidación. Ahora bien, vale la pena preguntarse entonces en qué han derivado las democracias andinas. A todas luces, no se puede hablar de dictaduras ni de sistemas totalmente antidemocráticos, especialmente cuando los niveles de participación son cada vez mayores. En las últimas elecciones regionales en Venezuela de noviembre de 2008 se llegó a un nivel histórico de más de 65% de participación²⁸, en Ecuador al menos seis de cada diez votantes aprobaron la reciente Constitución²⁹, en el referendo revocatorio para prefectos y para el presidente boliviano hubo una movilización estimable tanto de detractores como de seguidores del gobierno, y en Colombia Álvaro Uribe ha sido elegido dos veces con un record de votos. Inexorablemente esto debe conducir a otra pregunta: ¿qué

significan estas demostraciones?, ¿son una manifestación tangible de democratización?

Estas demostraciones evidencian que la brecha entre establecimiento y consolidación de la democracia ha generado lo que Guillermo O'Donnell denominó *democracias delegativas*³⁰. En ellas, los ciudadanos delegan la responsabilidad de la gestión del poder en un ejecutivo que tiende a concentrar los poderes en franco debilitamiento de las otras ramas del poder. La pregunta que evoca esta posibilidad es si la democracia delegativa en la región andina es tan sólo un régimen transitorio intermedio antes de la consolidación democrática o si se trata de una adaptación de la democracia liberal a las atipicidades de la cultura política andina.

BIBLIOGRAFÍA

"Aprobada nueva Constitución", en *El Universo*, 29 de septiembre de 2008 [En línea], disponible en: <http://www.eluniverso.com/2008/09/29/0001/8/3DF771943BED44D98B2F73B142083298.html>.

Balbi, Carmen Rosa (2000). "Pérou l'élection présidentielle de 2000 et l'impossible maintien au pouvoir d'un régime autoritaire", en : *Problèmes de l'Amérique latine*, No. 38, julio – septiembre.

Demélas-Bohy, M.D. ; Lausanne Herrera, Isabelle (1995). "Le Pérou selon Fujimori", en: *Problèmes d'Amérique Latine*, No. 19, diciembre, pp. 3–25.

Crisp, Brian; Levine, Daniel (1998). "Democratizing the democracy? Crisis

and reform in Venezuela", en: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 40, No. 2, verano, pp. 185–198.

Fernández Gómez, Cristina (1997). "Misael Pastrana Borrero: El último del Frente Nacional", diario *El Mundo*, 22 de agosto [En línea], disponible en: <http://www.elmundo.es/1997/08/22/opinion/22N0023.html>

Graham, Carol (1990). "Peru's APRA party in power: Impossible revolution, relinquished reform", en: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 32, No. 3.

Degregori, Carlos Iván (1994). "Pérou: l'effondrement de Sentier lumineux", en: *Problèmes d'Amérique Latine*, No. 1, abril-junio.

²⁷ *Ibid.*, p. 134.

²⁸ Langellier, Jean-Pierre. *Elections au Venezuela: les pro Chavez en tête, mais l'opposition se renforce*.

²⁹ *Aprobada nueva Constitución*, en *El Universo*, 29 de septiembre de 2008 [En línea], disponible en: <http://www.eluniverso.com/2008/09/29/0001/8/3DF771943BED44D98B2F73B142083298.html>

³⁰ O'Donnell, Guillermo. *Delegative democracy*

- Fundación Arco Iris (2008). *Parapolítica, la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*.
- Havel, Vaclav (2006). *La superación de la desilusión revolucionaria*. Project Syndicate, No. 26.
- Huntington, Samuel (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Langellier, Jean-Pierre (2008). "Elections au Venezuela: les pro Chavez en tête, mais l'opposition se renforce", en: *Le Monde*, 24 de noviembre [En línea] disponible en: http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2008/11/24/elections-au-venezuela-les-pro-chavez-en-tete-mais-l-opposition-serenforce_1122170_3222.html#ens_id=1120093
- Mc Clintock, Cynthia (1989). "The prospects consolidation in a 'least leakly' case: Peru", en: *Comparative Politics*, Vol. 21, No. 2, enero.
- Observatorio de Política Exterior Colombiana (2007). "La revolución bolivariana y su impacto en Colombia, Comentario No. 3", febrero [En línea], disponible en: http://www.urosario.edu.co/cienciapolitica/documentos/opez/comentarios/COMENTARIO_3.pdf
- O'Donnell, Guillermo. "Delegative democracy?", en: *Journal of Democracy*, No. 7 [En línea], disponible en: <http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>
- Ottone, Ernesto; y Muñoz Riveros, Sergio (2008). *Après la révolution. Rêver en gardant les pieds sur terre*. Paris: L'Atlante.
- Penfold Becerra, Michael. *Institutional electoral incentives and decentralization outcomes: State reform in Venezuela*. Columbia University y IESA/Venezuela.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*.
- Rouquié, Alain (1982). *L'état militaire en Amérique Latine*. Paris: Seuil.
- Schedler, Andreas (2001). "Comment observer la consolidation démocratique?", en: *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 8, No. 2.