

¿Consolidación o erosión democrática en América Latina?

Andrés Cañizales

CIC. Escuela de Comunicación Social
Universidad Católica Andrés Bello
acanizal@ucab.edu.ve

RESUMEN:

Este texto revisa un conjunto de autores que han reflexionado sobre la consolidación democrática, para sostener que buena parte del debate sobre el modelo de la democracia tiene un peso importante en materia de procedimientos; del mismo modo se repasa la política latinoamericana de las últimas dos décadas, a la luz de la teoría de la consolidación democrática, para sostener que algunos países de la región atraviesan erosiones significativas en sus modelos políticos.

Palabras clave: Consolidación, democracia, América Latina.

Democratic Consolidation or Democratic Erosion in Latin America?

ABSTRACT:

This article reviews a series of authors who have worked on the notion of democratic consolidation. The article argues that a great part of the debate focuses on the models of democracy in terms of procedures. The piece also looks at Latin American politics in the past two decades in light of the existing theory of democratic consolidation; in so doing it highlights that the political models of several countries in the region are being undermined.

Key words: Consolidation, Democracy, Latin America.

Punto de partida

El texto de Samuel Huntington, *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*,¹ nos sirve para la reflexión inicial. Resulta un texto fundamental en los estudios sobre la transición a la democracia y su consolidación, en el lapso que el propio autor define entre 1974 y 1990.² A los fines de este ensayo, nos parece relevante revisar el concepto de democracia que asume el autor. Tras una rápida revisión histórica, Huntington se encuentra con el hecho de que la democracia nos remite incluso a la antigua Grecia, y a lo largo de la historia hay problemas “de ambigüedad e imprecisión”³ para definir qué es el modelo democrático. Como veremos más adelante, la mayoría de autores que abordan el tema de la consolidación democrática, y en nuestro caso con énfasis en América Latina, parecen partir del mismo punto que el estudioso estadounidense: se asume una definición de democracia basada en procedimientos. En esa dirección, Huntington, de cara a su estudio sobre la democratización, hace suya la definición de Joseph Schumpeter, de 1942: “El método democrático es el acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas, en las que los individuos ejercitan el poder de decidir por medio de una lucha competitiva mediante el voto del pueblo”⁴. El autor de *Capitalismo, socialismo y democracia*, según Huntington, aporta con esta definición “la más importante formulación moderna del concepto de democracia”.⁵

Para Huntington, esta tradición schumpeteriana le proporciona a cualquier estudioso un conjunto de variables a ser consideradas para determinar el carácter democrático o no de una nación. Huntington asume como democráticos los modelos de aquellos países en los que quienes llegan al poder lo hacen a través de elecciones limpias, honestas y periódicas, con una competencia libre entre los candidatos y el derecho a participar de todos los ciudadanos

1 Barcelona, Paidós, 1994, p.19.

2 Aunque Peter H. Smith mantiene diferencias públicas con Huntington, como queda reflejado en su libro *Democracy in Latin America*, New York (Oxford University Press, 2005, pp.31-32), no puede soslayarse que este último lapso 1974-1990, de la tercera ola democratizadora establecido por Huntington, tiene también validez para América Latina. Justamente el extenso estudio histórico realizado por el propio Smith comparte tal período: “A fines de la década de 1970, comenzó un tercer ciclo (de democratización) que continuó durante los años ochenta y tuvo su punto máximo a fines de la década de 1990 (...) y para el año 2000, casi 90% de la población de América Latina disfrutaba de la democracia electoral...” (*Ibid.*, p. 28).

3 Huntington, Samuel: *Op. cit.*, p. 19.

4 *Ibid.*, p. 20.

5 *Ibid.*, p. 20.

de edad adulta. Tal realización electoral requiere de una suerte de piso previo: existencia de libertades civiles y políticas, con especial énfasis en los derechos a expresarse, reunirse, manifestar y organizarse.⁶ El análisis de estos procedimientos “permite juzgar hasta qué punto los sistemas políticos son democráticos, para comparar sistemas y para analizar si los sistemas se vuelven más o menos democráticos.”⁷

La mirada desde la dimensión de procedimientos, tiene un enorme aporte en Robert Dahl, con su texto clásico *La Poliarquía*. Este autor establece tres condiciones básicas y ocho garantías, *fundamentales, aunque quizá no suficientes*, para la existencia de una democracia en las sociedades actuales⁸. Las tres condiciones básicas, de las que deben gozar todos los ciudadanos sin distinción, son a) formular sus preferencias; b) manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente; c) recibir por parte del gobierno igualdad de trato; es decir, no debe haber discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias⁹. Como veremos en los siguientes párrafos, la influencia de Dahl ha sido notable en los estudios sobre la consolidación democrática.

Tres lecturas sobre la consolidación: Schedler, O'Donnell y Linz & Stepan

A) Andreas Schedler: *What is democratic consolidation?*

Según Schedler,¹⁰ originalmente el término *consolidación democrática* nos remitía a describir los cambios que hacían más seguras a las nuevas democracias, que contribuían con su estabilización, para extender su vida más allá de cortos periodos. Desde tal perspectiva se trataba de estudiar cómo hacer inmune al nuevo régimen ante los intentos de la regresión autoritaria, cómo cons-

6 *Ibid.*, p. 20.

7 *Ibid.*, p. 21.

8 Robert Dahl: *La poliarquía*, Madrid, Tecnos, 1997, p.14.

9 Entretanto, las ocho garantías mínimas planteadas por Dahl son: 1) Libertad de asociación; 2) Libertad de expresión; 3) Libertad de voto; 4) Elegibilidad para el servicio público; 5) Derecho de los líderes políticos a buscar apoyo y a luchar; 6) Diversidad de fuentes de información; 7) Elecciones libres e imparciales; y 8) Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias. (*Ibid.*, p. 14-15)

10 Andreas Schedler: “What is democratic consolidation?”, pp. 91-107, *Journal of Democracy*, vol. 9, n° 2, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1998.

truir unas bases sólidas para contrarrestar eventuales retrocesos. Se asumía la democracia como "el único juego en el pueblo" y en tal sentido se consideraban aspectos como legitimidad popular, la difusión de los valores democráticos, la supremacía civil sobre el aparato militar, la eliminación de enclaves autoritarios, un sistema de partidos, la estabilización de votaciones con un poder independiente, la descentralización del poder estatal, la introducción de mecanismos de democracia directa, la reforma judicial, la lucha contra la pobreza y la estabilidad económica.

El autor concuerda con Robert Dahl en los criterios para clasificar los sistemas democráticos. Schedler recuerda, asimismo, que existen niveles de degradación en las clasificaciones, e incluso una extendida y desordenada manera de evaluar los sistemas políticos contemporáneos, tras la ola democratizadora. Nos recuerda que una clasificación extendida (y que él comparte) es la de Collier y Levitsky, la cual comprende cuatro sistemas: autoritarismo, democracia electoral, democracia liberal y democracia avanzada.

A partir de los conceptos de la consolidación democrática, el autor nos presenta un conjunto de opciones sobre transformaciones posibles. Los dos primeros casos los ubica en el espacio de la prevención: a) previniendo la interrupción democrática: existe una pérdida de las condiciones electorales transparentes y competitivas y del modelo liberal (derechos civiles y políticos); b) previniendo la erosión democrática: es la pérdida de las condiciones liberales pero manteniendo el sistema electoral. En ambos casos el punto al que se retorna es el autoritarismo. Las dos siguientes categorías son positivas, en la medida en que se entienden como procesos de perfeccionamiento y mejoramiento democrático: c) completando la democracia: se avanza de un sistema de condiciones electorales a uno de democracia liberal; d) la profundización democrática implica alcanzar un sistema de democracia avanzada, a juicio del autor las de "Occidente", eso comprendería a nuestro modo de ver algunos modelos de países de Europa occidental. Finalmente, el autor contempla el modelo de democracia organizada, que gráficamente representa como un sistema democrático liberal que da vueltas sobre sí mismo.

Al abordar la cuestión de la erosión democrática, el autor resalta procesos contemporáneos en los que sin que se haya producido un evidente o notorio quiebre democrático, se ha producido un retroceso, diríamos que una pérdida de calidad en el sistema. Se

trata a todas luces de una regresión que no implica una ruptura total con el modelo de transparencia electoral y respeto de los derechos civiles políticos. En este punto el autor apela a Guillermo O'Donnell, quien ya a fines de los 80 llamó la atención sobre la silenciosa regresión desde la democracia a lo que denominó semi-democracia. Si bien su observación está limitada en el tiempo, es notoria la denominación de muerte rápida o muerte lenta para la democracia. La primera, sabemos, está muy asociada a las figuras de los golpes de Estado o los cambios bruscos en un sistema político, para regresar a formas autoritarias del ejercicio del poder. Lo segundo, sin duda más sutil, es una progresiva disminución de los espacios para el ejercicio del poder civil y se hacen menos efectivas las garantías que han derivado del constitucionalismo liberal. Se habla entonces de democraduras.

Para Schedler, existen varias maneras de que se produzca una muerte lenta del sistema democrático, sin obviar que el riesgo de un regreso al autoritarismo militar sigue latente. Otras formas de erosionar la democracia pasan por el hecho de que la violencia del Estado subvierta el poder de la ley, o que la predominancia de algunos partidos socave la competencia electoral, o que la inexistencia de instituciones afecte la transparencia del voto, o que se produzca un retroceso en los derechos ciudadanos a través de la promulgación de nuevas leyes restrictivas.

Desde nuestra perspectiva, un aporte importante de Schedler tiene que ver con la idea de regresión o retroceso en la vida democrática, sin que necesariamente se haya producido un golpe de Estado. Las condiciones que expone, de forma combinada, permiten armar una suerte de rompecabezas, donde no hay una sola respuesta, sino al menos cuatro opciones de cómo puede desarrollarse un régimen entre democracia y autoritarismo. Se trata de una escala de grises, entre estos dos extremos, para leer el contexto de cada nación.

B) Guillermo O'Donnell: *Illusions About Consolidation*

El autor propone una redefinición de las teorías sobre la consolidación de la democracia para el estudio específico del contexto de América Latina.¹¹ A partir de la definición de Dahl sobre los sistemas democráticos —las poliarquías—, O'Donnell explica que

¹¹ Guillermo O'Donnell: "Illusions about consolidation", pp. 34-51, *Journal of Democracy*, vol. 7, N° 2, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1997.

algunas de las instituciones que se generan dentro de las nuevas democracias no corresponden con los valores democráticos, liberales y/o republicanos. Al referirse a casos de América Latina, en lugar de llamarles “democracias incompletas” o “consolidaciones truncadas”, el autor propone entender las democracias emergentes mediante la creación de nuevas tipologías que no se basen en definiciones negativas correspondientes al modelo norte-occidental, sino que se acerquen más a la realidad particular de los contextos políticos en donde se gestan.

Una de las críticas de O’Donnell a la teoría de la consolidación busca limitarla al establecimiento de instituciones duraderas. Partiendo de la definición tradicional del concepto “institución”¹² vemos que existen ejemplos muy claros dentro de los sistemas políticos latinoamericanos de instituciones informales – y no necesariamente democráticas – que, no obstante, coexisten con las instituciones democráticas. En especial, el clientelismo y el particularismo constituyen aquellas prácticas informales institucionalizadas que forman parte del juego democrático y que borran las divisiones entre lo público y lo privado. Obviamente, que se hayan consolidado dichas instituciones no significa que se haya consolidado la democracia.

Para O’Donnell la clave está en impulsar la “horizontal accountability”, o “rendición horizontal de cuentas” para contrarrestar aquellas instituciones que no necesariamente conllevan a la consolidación de las democracias. Problemas como la corrupción, el clientelismo y la particularización se podrían empezar a solucionar si se parte de un principio de contraloría política a partir del cual las distintas agencias del Estado, en sus distintos niveles, se rinden cuentas entre sí. De esta manera, se hace frente a los problemas de centralismo, mandato delegado, y autoritarismo (sobre todo en el brazo ejecutivo del gobierno) que tanto agobian a las “poliarquías informalmente institucionalizadas”.

Por último, desde la perspectiva de O’Donnell¹³ las libertades en nuestras sociedades tienen que trascender el marco de lo que

12 Patrones regulares de interacción reconocidos y aceptados (aunque no necesariamente aprobados) por actores que, a su vez, esperan poder continuar a actuar según las reglas sancionadas y respaldadas por tal patrón.

13 Guillermo O’Donnell: “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, pp. 25-148, en G. O’Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas, (Comp.): *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2003.

entendemos como democrático (elecciones libres, libertad de expresión, asociación, etc.) y profundizarse al asumir las libertades de orden liberal (derechos humanos, de género, libertades civiles, etc.). Se trata, a fin de cuentas, de la creación de una ciudadanía plena en donde los principios de democracia sean acompañados de principios liberales y republicanos. Para este autor, América Latina requiere de una mirada particular, para enfrentar problemas arraigados como el clientelismo, la particularización de la política, la convivencia de las instituciones informales y formales en nuestras democráticas, la falta de rendición horizontal de cuentas, el autoritarismo y el centralismo. No se trata de abandonar el proyecto de la consolidación democrática, sino que debe llevarse a cabo "sin ilusiones", con dosis de realismo, a partir de la lectura del contexto de América Latina.

A nuestro juicio, O'Donnell coloca la discusión en América Latina y ello representa en sí un valor, al repasar los estudios sobre la consolidación democrática. El sentido de trascendencia, de la democracia que tenemos, a otra con características liberales y republicanas, teniendo por delante una serie de requisitos a cumplir, es aporte de O'Donnell. Parte el autor de la especificidad latinoamericana, para evitar encasillamientos o comparaciones ilusas, pero finalmente vuelve a lo que clásicamente entendemos por democracia, desde un punto de vista procedimental. Desde nuestra perspectiva, el establecimiento de criterios, de bases mínimas, es un aporte común de los autores reseñados.

C) Juan Linz y Alfred Stepan: *Toward consolidated democracies*

En este ensayo¹⁴ los autores aclaran la necesidad de establecer tres condiciones mínimas para que pueda hablarse de una consolidación democrática: 1) En primer lugar está la existencia de un Estado: si no hay Estado¹⁵, no hay democracia; 2) elecciones con

14 Juan Linz y Alfred Stepan: "Toward consolidated democracies", pp. 14-33, *Journal of Democracy*, vol. 7, n° 2, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

15 Nos parece pertinente asumir la concepción de Estado dada por O'Donnell: "Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (buena parte de ellas sancionadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de los medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre ese territorio. Esa supremacía suele respaldar la pretensión que las decisiones estatales sean vinculantes para todos los habitantes del territorio." (O'Donnell, Guillermo: *Op. cit.*, pp. 34).

libre competencia; 3) reglas democráticas en el ejercicio del poder. Linz y Stepan introducen la idea de la transición, como paso previo a una consolidación democrática, al tiempo que reconocen la imposibilidad de aplicar sus condiciones a aquellos sistemas como "pseudodemocracias" o "democracias híbridas" (coexistencia de instituciones democráticas y no democráticas).

Para estos autores, la democracia es un sistema complejo de instituciones, reglas y modelos de incentivos y no incentivos. Se trata de que haya "un solo juego en el pueblo", de que haya uniformidad de criterios: las mismas reglas rigen el sistema para toda esa colectividad, y de que no haya grupos significativos que atenten seriamente contra ese régimen o promuevan la violencia para separarse del Estado. Desde tal perspectiva, el énfasis parece estar puesto en las instituciones; sin embargo, más adelante se evidencia que es importante comprender los clivajes sociales sobre los cuales está puesta la institucionalidad. Linz y Stepan, al repasar los procesos de transición, sin embargo, reconocen que de forma excepcional un proceso democrático puede ser usado para conseguir la secesión, creando Estados independientes que pueden ser democracias.

Junto al funcionamiento del Estado, como soporte para la existencia de una democracia, identifican cinco condiciones a las que llaman "arenas". Éstas deben estar presentes, desarrolladas y mutuamente reforzadas, para lograr una consolidación democrática efectiva: 1) Deben existir las condiciones para el desarrollo en libertad y junto a la sociedad civil; 2) la presencia de una sociedad política relativamente autónoma; 3) los actores políticos, y especialmente el gobierno y el aparato del Estado, deben efectivamente estar sujetos a la ley como norma, con el fin de proteger las libertades individuales y de asociación; 4) la existencia de un Estado burocrático que sea efectivo en las labores de gobierno; 5) debe existir una sociedad económica institucionalizada.

En resumen, los autores conciben una moderna democracia consolidada como una conjugación de estas cinco "arenas" interrelacionadas. Cada una de las cuales debe funcionar correctamente, como un principio primario de organización. La democracia es, desde tal perspectiva, un sistema de interacciones, donde cada arena necesita del apoyo de la otra y tiene un impacto en las otras.

El aporte de Linz y Stepan, a nuestro juicio, combina lo que podríamos llamar estrictamente político con la dimensión económica, que parece soslayada por otros autores. También enfatizan, y nos parece importante, la interdependencia entre los diferentes ámbitos, para dejar asentado con claridad de que hablamos en términos integrales al evaluar a un sistema democrático.

Péndulo latinoamericano

América Latina, como lo han señalado diversos autores, padece de una suerte de péndulo político constante¹⁶. La región pasó de una cierta euforia con la ola democratizadora de los años 80, años en los que se vio reflejada con un mapa ampliamente democrático, salvo la excepción de Cuba, que se tradujo en elecciones libres y limpias. Transcurridas dos décadas de lo que podríamos considerar "un primer piso democrático", expresado en lo electoral, hay un panorama en los primeros años del siglo XXI que nos habla de una consolidación democrática ambigua y en algunos casos de francos retrocesos, si partimos de los criterios expuestos en las líneas precedentes de identificar democracia con una serie de procedimientos que garanticen un marco para la pluralidad política y el respeto de derechos civiles y políticos de todos los ciudadanos, sin distinción por su preferencia electoral. En primer lugar, nos remitiremos a una mirada panorámica de la región, para luego dar paso a reflexionar sobre la fase de desencanto social, que en algunos países ha llevado a colocar en el poder a líderes populistas, con promesas de una refundación nacional (casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia), que se ha plasmado en proyectos centralistas, personalistas que invocan el socialismo en la subregión andina.¹⁷

En un primer momento nos apoyaremos, principalmente, en el texto de Ludolfo Paramio, "Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90".¹⁸ El autor parte de la premisa de que independientemente del acelerado crecimiento económico experimentado por la mayoría de los países latinoamericanos (al iniciarse los años 90), no se ha podido superar en

16 Hector Schamis: "Populism, socialism and democratic institutions", pp. 20-34, *Journal of Democracy*, vol. 17, n° 4, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2006.

17 *Ibid.*, pp. 30-32.

18 Ludolfo Paramio: "Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90", pp. 847-864, en C. Moya, A. Pérez-Agote, J. Salcedo y J. F. Tezanos, (Comp.): *Escritos de teoría sociológica en homenaje a Luis Rodríguez Zúñiga*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.

la mayor parte de los casos la dicotomía social existente, donde convergen sectores dinámicos y de niveles de vida tolerable o altos y una realidad social marginal y económicamente estancada. Las debilidades económicas de América Latina (dependencia del capitalismo y una industrialización para sustituir importaciones) terminaron afectando la dinámica política. Esa industrialización para la sustitución de importaciones creó su propia dinámica económica e intereses sociales, dando pie a expresiones de populismo.¹⁹

De acuerdo con Paramio, en América Latina el problema fundamental, como consecuencia de las políticas populistas y de creación de industrias para abastecer un mercado interno (con fuerte dosis de proteccionismo estatal), es que el Estado no se hizo demasiado fuerte, sino extenso, porque “precisamente era demasiado débil, es decir, porque carecía de la autonomía precisa, respecto de los actores sociales, para corregir el régimen social de acumulación”.²⁰ Para el autor, la década de los años 80 no sólo representó una democratización política en América Latina, sino que, producto de la propia crisis económica (debe recordarse que fue bautizada como la “década perdida” por los organismos internacionales), se cerró “un ciclo determinado por la lógica del crecimiento mercadointernista”.²¹ Sin embargo, en otra demostración de su condición pendular, en la región se abrazaron las políticas neoliberales sin contrapesos. Se saltó del estatismo atrapado en la lógica del mercado interno, a una apertura sin límites que en algunos casos desmanteló el Estado. Fueron años de “ajustes caóticos sin perspectivas de salir del túnel”, lo cual contribuyó a “disminuir seriamente la credibilidad de los partidos tradicionales”.²² Esto fue refrendado con el amplio estudio realizado por el PNUD²³, en el cual se recalca como un problema central de la región, el descrédito que sufren los partidos políticos.

19 El liderazgo populista, según Paramio, se produce en países con una ausencia de una tradición o una cultura política de legitimidad del Estado por las reglas de procedimiento que se siguen en la selección de gobernantes y en la toma de decisiones. Se produce, de acuerdo con este autor, “un doble vínculo de dependencia: el Estado depende en su legitimidad de su capacidad para ofrecer mejoras económicas a un conjunto de actores sociales que, a su vez, dependen del Estado para mantener su posición económica y social”. (*Ibid.*, p. 851).

20 *Ibid.*, p. 852.

21 *Ibid.*, p. 852.

22 *Ibid.*, p. 856.

23 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, 2004, p.161.

Conviene resaltar que las reflexiones de Paramio, con un pie en la política y otro en la economía, parecen estar en sintonía con el informe *La democracia en América Latina*, elaborado por el PNUD, en el que se califica de "ingenuidad" analizar el problema democrático de la región perdiendo de vista asuntos latentes como la pobreza y la desigualdad: "el debate sobre la estabilidad democrática no debe ignorar la pobreza y la desigualdad, ni las políticas de crecimiento deben soslayar que, pobres y desiguales, los ciudadanos ejercen su libertad para aceptar o rechazar esas políticas".²⁴

La situación de desigualdad y pobreza de América Latina, por otra parte, han sido usadas para calificar de "inviabile" la democracia en la región, hasta que no se vean resueltos los problemas sociales. Desde un punto de vista democrático, a nuestro parecer, debe enfrentarse tal axioma²⁵.

Sólo con más y mejor democracia las sociedades latinoamericanas podrán ser más igualitarias y desarrolladas. La razón es que sólo en democracia, quienes carecen de niveles mínimos de bienestar y sufren las injusticias de la desigualdad pueden reclamar, movilizarse y elegir en defensa de sus derechos.²⁶

Si se revisa la tabla 1, podrá observarse que América Latina es, con bastante diferencia, la región más pobre y desigual, si se la compara con Europa o Estados Unidos, pero tiene un nivel importante de participación electoral, lo cual puede interpretarse como una tendencia favorable a la democracia, pese a la situación social. Empero, no puede perderse de vista el peligro que pesa sobre los regímenes democráticos en la región, se trata de un llamado de atención que reflejó este informe de la agencia de Naciones Unidas:

Para muchos ciudadanos latinoamericanos alcanzar mayores niveles de desarrollo en sus países es una aspiración tan importante que muchos estarían dispuestos a apoyar un régimen autoritario si éste pudiese dar respuesta a sus demandas de bienestar.²⁷

24 *Ibid.*, p. 38.

25 Si bien, como lo demuestra Smith al analizar el siglo XX latinoamericano, la existencia de democracia electoral sólo ha tenido vigencia durante una cuarta parte durante ese lapso en la región, sus datos demuestran "esfuerzos serios" (y temporalmente exitosos) por instaurar la política democrática desde la década de 1910 (Smith, Peter H. *Op. cit.*, p.31).

26 PNUD, *Op. cit.*, p. 38.

27 *Ibid.*, p. 37.

Tabla 1: Participación, pobreza y desigualdad según regiones ²⁸

Región	Participación Electoral	Desigualdad Coeficiente de Gini*	Pobreza	PIB per cápita
América Latina	62,7 %	0,552	42,2 %	3.856 USD
Europa UE	73,6 %	0,290	15,0 %	22.600 USD
Estados Unidos	43,3 %	0,344	11,7 %	36.100 USD

* Las cifras más alta del Coeficiente de Gini corresponde a su nivel más alto de desigualdad

De acuerdo con los estudios de opinión que lleva adelante la Corporación Latinobarómetro en toda América Latina, hay un apoyo medio a la democracia en la región. Esta entidad, a partir de sus encuestas aplicadas por más de una década, ha combinado varias variables para construir un índice de democracia; figuran en éste el apoyo a la democracia, satisfacción con la democracia, consideraciones sobre si la democracia es el mejor sistema de gobierno, confianza en la democracia y posicionamiento entre dictadura y democracia. Venezuela, cuya población identifica el concepto de democracia con la realización periódica de elecciones²⁹, está a la cabeza de este índice. Resalta que otros dos países, en los que tienen lugar transformaciones significativas durante los últimos años, como Ecuador y Bolivia, no haya un respaldo alto.

Tabla 2: Índice de democracia por país (2007) ³⁰

País	Alto	Medio	Bajo
Bolivia	32 %	54 %	14 %
Ecuador	32 %	44 %	24 %
Venezuela	54 %	36 %	10 %
América Latina	34 %	44 %	22 %

Por otra parte, en América Latina persiste una desigual evaluación del rol del Estado en la satisfacción de los servicios públicos básicos. Los niveles están más altos en la educación y más bajos en el sistema de pensiones, dentro del conjunto evaluado por la

28 *Ibid.*, p. 37.

29 Valia Pereira Almas: "Cambio político radical y actitud hacia la democracia en Venezuela", pp. 52-68, en J. Carrasquero, T. Maingon y F. Welsch (Ed.): *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*, Caracas, Red Universitaria de Estudios Políticos de Venezuela, 2001.

30 Corporación Latinobarómetro: "Informe Latinobarómetro 2007", Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2007, p. 82. Accesible en: <http://www.latinobarometro.org> [Consulta: 21 de febrero de 2009].

Corporación Latinobarómetro en 2007. Esta insatisfacción tiene, indudablemente, repercusiones políticas.

Tabla 3: Satisfacción con los servicios del Estado 31

Educación	54%
Recolección de basura	51%
Salud	51%
Áreas verdes y Espacios públicos	48%
Alcantarillado	45%
Transporte público	43%
Caminos y pavimentación	38%
Sistema de pensiones	31%

En el año 2001, entretanto, como parte de sus actividades de investigación en opinión pública, la Corporación Latinobarómetro extrajo cuatro debilidades, a partir de la mirada de los latinoamericanos, en temas que no parecen estar en discusión *para los ciudadanos de democracias consolidadas*, especialmente de Europa.³² De acuerdo con dicha investigación, adelantada en 17 países con más de 18.000 encuestas, los latinoamericanos expresaban una confianza mayoritaria, en ese orden, en la Iglesia católica y en la televisión. Más de la mitad no le tenía confianza a instituciones netamente políticas o estatales. En los últimos tres lugares, en términos de confianza, estaban el Parlamento, los partidos políticos y los propios ciudadanos, es decir, los latinoamericanos se tienen casi nula confianza entre sí. A esta baja confianza en las instituciones, de por sí preocupante, se suma una notable disminución de la legitimidad del Parlamento y los Partidos Políticos. Según este estudio, ha disminuido en 20 puntos, entre 1997 y 2001, el número de personas que piensan que no puede haber democracia sin Congreso Nacional, al pasar de 73 a 53 por ciento. Igualmente cayó en 19 puntos, de 67 a 48 por ciento, quienes piensan que no puede haber democracia sin partidos políticos. Esto constituye, sin duda, una puerta abierta a los liderazgos personalistas y populistas.

Los partidos políticos y el Congreso, instituciones de primer orden en los sistemas democráticos, tienen un bajo nivel de credibi-

31 *Ibid.*, p. 82.

32 Corporación Latinobarómetro: "Informe Latinobarómetro 2001", Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2001, pp. 5-6. Accesible en: <http://www.latinobarometro.org> [Consulta: 21 de febrero de 2009].

lidad en el conjunto de América Latina, según los sondeos de Latinobarómetro, pero ocurre lo contrario con los militares, que tienen el tercer nivel de confianza, después de la Iglesia católica y de la televisión. Se le adjudica al sector militar una concepción distinta de la que deberían cumplir dentro del sistema democrático, pero ello no parece ser un problema para los latinoamericanos. Un 54 por ciento de los consultados opina que los militares están involucrados en la política de sus países, mientras que la mitad exacta, es decir al 50 por ciento, dice que no le importaría que los militares ocupen el poder político. La cuarta debilidad, en comparación con los modelos consolidados de democracia, está en la importancia que recibe el desarrollo económico, ubicado incluso por encima de la democracia: "Un 51 por ciento de los latinoamericanos declaran que el desarrollo económico es más importante que la democracia, sólo un 25 por ciento dice que la democracia es más importante, mientras que un 18 por ciento señala a ambos por igual".³³

Siguiendo en esta dirección, con la intención de profundizar en las dificultades que puede tener una consolidación democrática en América Latina, si la entendemos bajo los parámetros de los estudiosos que citamos al inicio de este ensayo, apelamos nuevamente a las cifras del Latinobarómetro. Ante la pregunta cerrada de cuáles son las características más importantes de la democracia,³⁴ las respuestas se inclinan mayoritariamente por la realización de elecciones y por un desempeño económico que genere justicia social. Ésta última apreciación simboliza la debilidad para una consolidación democrática en América Latina, ya que el apoyo a este modelo está en relación con el nivel de ingresos que obtengan los ciudadanos. No podemos obviar lo mencionado anteriormente por el PNUD, en relación a que la democracia latinoamericana debe tener como una suerte de correlato social, dada la desigualdad y pobreza en la región, pero esta misma situación le da una fragilidad enorme a la democracia para su efectiva implementación, lo cual debería ser defendido más allá de sus éxitos económicos. En contrapeso, la mención en primer lugar de elecciones regulares, limpias y transparentes habla de cómo está arraigada en la cultura política del latinoamericano una de las características principales de la democracia; esta dimensión electoral está igualmente

33 *Ibid.*, p. 6.

34 En esta encuesta, por cierto, se utilizaron en formato de *características* varios de los requisitos que plantean algunos autores, como Dahl u O'Donnell, en relación a una democracia definida desde los procedimientos.

en un lugar privilegiado de la literatura especializada, como vimos al inicio.

Tabla 4: Las características más importantes de la democracia 35

Elecciones regulares, limpias y transparentes	26%
Una economía que asegura un ingreso digno	19%
Un sistema judicial que trate a todos por igual	16%
Libertad de expresión	14%
Respeto a las minorías	5%
Gobierno de la mayoría	4%
Sistema de partidos competitivo	4%
Parlamento que represente a sus electores	3%

¿Desconsolidación o democracias de baja institucionalización?

A modo de conclusión

Tras la euforia de los años 80, cuando la ola democratizadora se extendió por la región, llevando a casi todos los países sistemas de partidos, con elecciones limpias y participación importante de los ciudadanos en las urnas, la consolidación democrática en América Latina no pareció ganar mucho terreno, salvo excepciones. En los párrafos precedentes presentamos los resultados de estudios de opinión que reflejan posturas cuando menos ambiguas y en algunos casos francamente contradictorias con el deber ser del modelo democrático, ampliamente comentado al inicio. Hemos partido de un concepto de democracia basado en los procedimientos, y bajo esa perspectiva cerraremos este texto.

Constanza Mazzina³⁶ resume claramente el clima político latinoamericano al despuntar el siglo XXI. En poco más de una década una docena de jefes de Estado, democráticamente electos, renunciaron anticipadamente. Al mismo tiempo, en varios países se produjeron reformas constitucionales o promulgación de nuevas constituciones que coincidían en prolongar la permanencia

35 *Ibid.*, p. 7.

36 Constanza Mazzina: "Instituciones y consolidación democrática en América Latina", *Documentos CADAL*, N° 49, Buenos Aires, Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), 2006.

en el poder de los presidentes en ejercicio (extendiendo el período, quitando los límites al número de reelecciones). “Los mandatarios latinoamericanos parecieran tener una obsesión: perpetuarse en el poder”.³⁷ Tal proceso ha estado acompañado del debilitamiento de los contrapesos naturales en una democracia: se ha perdido autonomía parlamentaria, ha crecido el presidencialismo y el poder judicial es también menos autónomo. “La sombra del caudillo crece en la región a medida que el descrédito de las instituciones democráticas aumenta, y lo que es más grave, este proceso tiene como trasfondo una fuerte debilidad institucional, se trata de democracias de baja institucionalización.”³⁸

La falta de institucionalización es lo que define el carácter “no consolidado” de las democracias latinoamericanas, según Mazzina³⁹, mientras que un régimen “consolidado” será aquel donde prime la institucionalización. La autora apela a Borner, Brunetti y Weder, para señalar como “enfermedad de América Latina a lo que denominan debilidad o incertidumbre institucional.”⁴⁰ Por nuestra parte utilizaremos la imagen de una malla institucional como soporte de una democracia que realmente esté consolidada. Los hilos que integran tal red, son entre otros: una sociedad civil fuerte y activa, partidos políticos sólidos y con ejercicio democrático interno, vigencia del Estado de Derecho (con aplicación de la ley sin distinciones) y una economía que en el caso de América Latina, debe tener dos adjetivos: social y eficiente –necesariamente– por las razones que hemos expuesto con antelación.

Si partimos de las categorías de Diamond,⁴¹ quien distingue entre democracias electorales y democracias liberales; en América Latina a esa suerte de primer piso, que está afincado en la opinión ciudadana sobre la necesidad de que haya elecciones regulares y limpias, deben sumarse otra serie de elementos, con el fin de consolidarla efectivamente. Se trata de acabar con los dominios de poder reservados, practicar *accountability* horizontal y vertical, garantizar las libertades civiles y políticas junto al pluralismo,

37 *Ibid.*, p. 2.

38 *Ibid.*, p. 2. La autora toma como referencia a Guillermo O'Donnell quien sostiene que un gran número de países de América Latina tiene lo que puede ser denominado “poliarquías informalmente institucionalizadas”. Esto lo abordamos cuando revisamos el texto *Illusions about consolidation* de este autor.

39 *Ibid.*, p. 4.

40 *Ibid.*, p. 4.

41 Larry Diamond: *Developing democracy: Toward consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999, pp. 8-11.

todo esto en el marco de un Estado de Derecho,⁴² que garantice el ejercicio igualitario de deberes y derechos.

Presenciamos en la región, sin embargo, lo que Schedler definió como erosión democrática, que también podríamos catalogar de desconsolidación. Hemos mencionado en varias oportunidades a tres países: Bolivia, Ecuador y Venezuela, como ejemplo de transformaciones recientes que parecen contraponer justicia social con los procedimientos democráticos o la ampliación de derechos civiles y políticos. Lo veremos a partir de un indicador externo.

Diamond⁴³ toma el sondeo anual de Freedom House,⁴⁴ sobre las libertades en el mundo y a partir del puntaje que reciben los países estableció unas categorías. Así la puntuación de 1.0 del sondeo (la mejor en términos de libertades civiles y políticos) es para Diamond sinónimo de una democracia liberal. Venezuela, en 1997-98, recibía una evaluación de 1.0 y Bolivia de 2.0 (ambas en democracia liberal, aunque el primer país mejor evaluado). En los últimos resultados divulgados por Freedom House, correspondientes a 2008, Bolivia tiene un puntaje de 3.0 y Venezuela de 4.0. Guiándonos por el criterio de Diamond, entonces, Bolivia descendió a la categoría de democracia electoral (no liberal) y Venezuela pasó a

42 Como lo han sostenido dos autores europeos clásicos, los derechos humanos son la base de la democracia liberal. Noberto Bobbio en "El futuro de la democracia" (Noberto Bobbio: *El futuro de la democracia*, Ciudad de México, Plaza y Janés, 1985.) y Alain Touraine en "¿Qué es la democracia?" (Alain Touraine: *¿Qué es la democracia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1995.) coinciden en señalar un piso mínimo para la democracia. Se trata de un piso institucional que tiene tres componentes: en primer lugar un conjunto de reglas básicas que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones y cuáles son los procedimientos para ello; un segundo componente es la participación directa o indirecta de las personas en la toma de decisiones, y en tercer lugar se trata de que existan efectivamente posibilidades de elegir. Touraine, citando a Bobbio, coincide en resaltar tales principios "liberales" como pilares de lo que conocemos como democracia, en la modernidad. Junto a estos principios, una característica distintiva del modelo democrático liberal es la noción de Estado de Derecho y el respeto de un conjunto de derechos humanos para el ejercicio de la libertad individual. Se trata de que en un sistema democrático los individuos tengan libertades para expresarse y opinar sobre la política y el manejo del Estado, libertad de reunirse y asociarse, libertad de escoger entre diferentes alternativas políticas, entre otras libertades.

43 Diamond, L., *Developing democracy...*, *Op. cit.*, p. 279.

44 El sondeo anual de Freedom House se realiza desde 1972. Diversos autores, como Diamond, lo toman como referencia para tener una mirada global sobre el avance o retroceso de los derechos civiles y políticos en el mundo. El estudio se llama: *Freedom in the World: The annual survey of political rights and civil liberties*. Los datos de 1997-98 están en Diamond (*Ibid*, p. 279; y los de 2008 fueron consultados en la página de Freedom House (Freedom House: "Freedom in the World: The annual survey of political rights and civil liberties", Freedom House, 2008. Accesible en: <http://www.freedomhouse.org> [Consulta: 22 de febrero de 2009]).

ser una "pseudo-democracy."⁴⁵ Ecuador, entre uno y otro sondeo, se mantuvo en la misma puntuación y categoría: 3.0 (democracia electoral). Ninguno de estos resultados evidencian que haya una consolidación democrática en marcha, en los términos definidos en este ensayo, y al contrario, parecen reflejar el retroceso de la democracia liberal en territorio latinoamericano.

45 Fukuyama, (Francis Fukuyama: "Poverty, Inequality and Democracy: The Latin American experience", pp. 69-79, *Journal of Democracy*, vol. 19, N° 4, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2008) al hacer un balance de América Latina, recuerda que de los tres países andinos en los que irrumpió un poder con líderes populistas (Hugo Chávez, en Venezuela, Rafael Correa, en Ecuador y Evo Morales, en Bolivia), Venezuela tiene una particularidad: "este país tuvo una larga tradición democrática, pero al mismo tiempo se caracterizó por una profunda inequidad social". La historia contemporánea tanto de Bolivia como de Ecuador se caracterizó por la inestabilidad, frecuentes golpes de Estado y renunciaciones anticipadas de quienes ejercían el poder bajo protestas sociales.