

Evolución/involución de la democracia en América Latina

Francine Jácome

Septiembre de 2010

Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (ILDIS)
Oficina en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce
con 2da Transversal de
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,
Oficina 4-B.
Caracas, Venezuela.
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080
www.ildis.org.ve

Director del ILDIS y
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:
Heinrich Sassenfeld.

Coordinador institucional del documento:
Flavio Carucci T.
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Verónica Fortunato Rodríguez
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autora: Francine Jácome

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencione su autora y las instituciones que coordinaron su elaboración.

EVOLUCIÓN/INVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Francine Jácome

Caracas, Agosto de 2010

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), como organización que coordinó su elaboración y promovió su debate público.

ÍNDICE

Introducción	1
Enfoques sobre la democracia y su vigencia en América Latina	2
Marco conceptual: distintas perspectivas en torno a la democracia	2
Tipología de los países según su ejercicio de la democracia.	3
Venezuela, Bolivia y Ecuador: ¿Nuevas formas de entender y ejercer la democracia?	5
Principales dilemas de las democracias latinoamericanas	7
El caso Venezuela: nueva democracia o retrocesos democráticos	9

Introducción

Hasta hace aproximadamente diez años y como resultado de los procesos de democratización en la mayor parte de los países de América Latina, existía un consenso general sobre la percepción de la democracia que giraba en torno a su sustento electoral y constitucional. Después de períodos de autoritarismo militar, el objetivo fundamental desde finales de los setenta y comienzos de los noventa, fue construir un régimen político que se centrara sobre el derecho a elección. Posteriormente, con el cuestionamiento de algunas instancias de la democracia representativa, se consideró que era necesario llevar adelante una serie de reformas constitucionales para transformar y modernizar dicha institucionalidad, proceso que se llevó a cabo en varios países de la región en la década de los noventa. Resaltan los casos de Colombia y Perú, así como el de Ecuador con las Constituciones de 1994 y 1998.

No obstante, la primera década del siglo XXI muestra mayores demandas y un nuevo debate sobre la democracia. El factor fundamental que explica estos cambios en su significado y valoración, proviene de la crítica al neoliberalismo debido a su falta de resultados para las mayorías e incluso por los efectos negativos que ha tenido. Esto incluyó críticas a la democracia liberal. En función de ello, se ha generado un proceso de cambios que tiene tres características principales (Adrianzen, 2009), que han influido en forma importante sobre los significados y valoraciones que se tienen sobre la democracia.

La primera, es la inclusión social, política y económica de sectores que antes habían sido excluidos así como el protagonismo de actores, como los movimientos de mujeres y de pueblos originarios y los sindicatos, entre otros, que aunque estuvieron presentes en décadas anteriores ahora asumen liderazgos importantes en los procesos de cambio. La segunda es que en muchos países latinoamericanos se están produciendo procesos de reformas centrados en el cambio y la democracia. En este sentido, independientemente de si realmente se llevan a la práctica, se ha adelantado un discurso que privilegia la necesidad de innovaciones en la democracia, planteando alternativas a lo que se considera como la democracia liberal. Emergen propuestas en torno a transformaciones en las formas de representación que conducen a la aparición de nuevos liderazgos.

En este marco, aunque se ha señalado (Mayorga, 2008) que estas reformas buscan abordar tanto la representación así como una mayor participación, en varios casos se ha producido una tendencia a darle mayor valoración a los llamados temas sustantivos de la democracia –inclusión, pobreza, equidad– y relegar los temas relacionados al funcionamiento formal de la democracia. Ello está especialmente presente en los procesos constituyentes de Bolivia, Ecuador y Venezuela. Esto se relaciona a la tercera característica, que señala que la interrelación entre los diferentes actores sociales y políticos es cada vez más conflictiva, ya que en varios países va desapareciendo la cultura de pactos, diálogos y concertación que había predominado, especialmente en función de lograr la estabilidad y profundización de las democracias. En este sentido, el problema crucial es cómo administrar o enfrentar esta conflictividad, justamente porque la política debe administrar las tensiones. También está presente todo el concepto de refundación de la nación, que privilegia el discurso nacionalista y refuerza el tema de la soberanía.

Con la finalidad de examinar el debate sobre la evolución/involución de la democracia en América Latina, el presente documento presenta tres puntos fundamentales. En primer término, los enfoques sobre la democracia y su vigencia en América Latina que incluye un marco conceptual muy breve sobre las distintas perspectivas en torno a la democracia, una tipología preliminar de los países según su perspectiva de ejercicio de la democracia así como los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, donde se examina sus nuevos proyectos políticos en función de la profundización o debilitamiento de la democracia. En segundo lugar, en este contexto de cambios respecto a las visiones sobre la democracia, se adelantan lo que son hoy en día los principales dilemas de las democracias latinoamericanas, las cuales se relacionan con dos tensiones fundamentales:

- igualdad, bienestar y libertad así como;
- representación y participación. En esta sección, también se plantean los problemas inherentes a estos dilemas.

Por último, se examina el caso de Venezuela en el cual la interrogante fundamental es si se está en un proceso de construcción de una nueva democracia o en un retroceso democrático.

Enfoques sobre la democracia y su vigencia en América Latina

Marco conceptual: distintas perspectivas en torno a la democracia

La re-definición de la democracia y la búsqueda de mecanismos para mejorarla han sido temas fundamentales en el debate político en América Latina en la primera década del siglo XXI. En este marco, se ha señalado (Cameron, 2007; Roncagliolo, 2009; Jácome, 2009) que esta discusión ha girado en torno a tres perspectivas sobre la democracia: electoral, constitucional y deliberativa o ciudadana. Respecto a su funcionamiento existen visiones que van desde la minimalista, que se circunscribe básicamente a la realización de elecciones, hasta una maximalista que incluye la relación del régimen con la ciudadanía así como los derechos civiles, políticos y sociales. En función de ello, el debate actual gira básicamente en torno a la democracia representativa y la democracia participativa, las cuales no deben ser vistas como contrapuestas, como ocurre actualmente en ciertos sectores políticos y sociales, sino como complementarias.

En términos generales, se sostiene (Cameron, 2007) que las escuelas racionalistas, liberales y deliberativos tienen distintos enfoques sobre la democracia. Para la primera, es un régimen centrado en las elecciones. Para la segunda, las constituciones son el elemento central ya que reflejan el contrato social de cómo se maneja la sociedad, el cual se basa en los valores liberales. Mientras tanto el tercero, sostiene que los que están en el poder deben proveer razonamientos para sus acciones y decisiones así como dar respuesta a las críticas que se le hacen. En esta última, se considera que la democracia está fundamentada en los debates que se llevan a cabo en el poder legislativo, en un poder judicial independiente e imparcial, en un poder ejecutivo que actúa en el marco del Estado de Derecho y de acuerdo a las reglas fijadas por el poder legislativo y judicial. En este sentido, refleja la separación de poderes y es considerada como la democracia de los ciudadanos.

En función de ello se ha postulado (Roncagliolo, 2009) que en la actualidad en América Latina hay un proceso de transición desde una democracia electoral hacia una democracia de Estado de Derecho, que pone énfasis en su funcionamiento. Ante ello, la importancia de tomar en cuenta que pueden existir formas democráticas pero sin su contenido, lo que ha llevado al debate entre la democracia de origen (electoral) y democracia de funcionamiento (Estado de Derecho).

Se sostiene (Cameron, 2007) que no existe un déficit de democracias electorales, definidas como aquellas en las cuales se realizan elecciones universales, limpias y secretas, hay autoridades electas, derecho a elegir así como el derecho a escoger entre más de un partido. En este sentido, sostiene que todos los países gozan de elecciones. Sin embargo, esto no es suficiente para evaluar la democracia. La democracia electoral no está en crisis, pero esto no significa que no existan serios déficits democráticos y hasta problemas de estabilidad. Argumenta que los problemas de la democracia tienen su base en el constitucionalismo y en el Estado de Derecho. El referente principal para medir la democracia debe pasar del tipo de régimen político, definido como las reglas que se fijan para obtener y ejercer el poder, a una evaluación de la actuación del Estado. Por lo tanto, la evaluación sobre la existencia del Estado de Derecho incluye indicadores como la independencia del poder judicial y los niveles de corrupción.

Tipología de los países según su ejercicio de la democracia.

¿Cuáles son los principales factores que llevaron a estos debates y a cambios en los significados y valoraciones de la democracia? Se plantea que el avance de procesos en varios países de la región que tienen importantes componentes del llamado “neopopulismo” en sus discursos y en algunas de sus acciones, es un factor que ha contribuido en forma importante, generando la fragmentación y confrontación señalada anteriormente. De igual forma, influyen las diversas tendencias de la llamada “nueva izquierda” latinoamericana¹.

Las iniciativas que incorporan elementos del discurso “neopopulista” se fundamentan en la contraposición entre “el pueblo” y “la oligarquía”, fomentan la inclusión de sectores excluidos, pero más como pueblo que como ciudadanos (de la Torre, 2006). De esta forma, se ha ido ampliando lo que algunos llaman una perspectiva “populista” de la democracia (de la Torre, 2006; Jácome, 2007) en la cual se sostiene que la soberanía descansa en el pueblo y que está por encima de los representantes que éste mismo ha elegido. Además, generalmente este pueblo delega en un líder esta soberanía, a través de formas directas de participación.

La tendencia es que estos procesos generen formas de democracia plebiscitaria, apoyadas en gran medida por el discurso de la antipolítica-antipartido, que en la práctica debilita tanto la representación como la participación. El papel de los partidos como representantes y como ejes fundamentales de la democracia, da paso a las prácticas de la democracia directa. Sin embargo, parece haber una tendencia a que “Las reformas que

¹ Un análisis más completo sobre estos dos factores puede encontrarse en Jácome, Francine (2007): **¿Renovación/resurgimiento del populismo? El caso de Venezuela y sus impactos regionales**, Sao Paulo, iFHC (www.plataformademocratica.org).

buscan ampliar las bases de legitimidad del sistema político pueden terminar erosionándolo o destruyéndolo, o sustituyendo unos problemas por otros.” (Tanaka, 2005: 15) En este marco, la crisis de los partidos ha llevado a procesos que tienden hacia formas autoritarias y personalistas. Sin embargo, se podría estar ante el inicio de una nueva valoración de su papel para la **participación democrática** (que no es lo mismo que algunos planteamientos sobre democracia participativa).

En el análisis del discurso neopopulista, es importante incorporar algunas consideraciones sobre la democracia delegativa de Guillermo O’Donnell. Entre las más importantes (Jácome, 2007): la visión que el destino de la nación está en manos del líder, el cual asume la figura del mesías que sabe lo que es mejor para la nación y es el único capaz de resolver los problemas nacionales. Se convierte en el delegado del pueblo. Como señala Paramio “a nombre de los intereses populares, el gobernante reclama poderes excepcionales y trata de escapar al control de las “viejas” instituciones” (en Jácome, 2007), sin diferencias ideológicas pues han sido los casos, por ejemplo, neoliberales de Fujimori y Menem así como de izquierda de Chávez, Morales y Correa.

El otro factor importante ha sido el avance de los proyectos de izquierda en América Latina. Aunque existen diferencias entre éstos, los procesos de reforma de la década pasada llevaron a que el discurso de una nueva izquierda, fundamentada en demandas de mejor redistribución de la riqueza, el reconocimiento de la importancia de lo social y la recuperación del papel del Estado como proveedor de bienestar social y regulador de la economía, tuviera eco entre muchos sectores de la población (Ramírez en Jácome, 2007). Sin embargo, una vez en el poder, se han producido divergencias que influyen sobre las valoraciones de la democracia. Por un lado, aquellos que buscan los objetivos de inclusión social pero en el marco de la institucionalidad democrática y otros que consideran que la resolución de estos déficits requiere de un poder que está por encima de esta institucionalidad.

Tal como se puntualizó al inicio, en los últimos 10 años se han realizado procesos de reformas, en todos los ámbitos, que llevaron a cambios importantes en cuanto a la inclusión de nuevos actores, una mayor atención respecto a políticas que atendieran los problemas de pobreza, inclusión, justicia social y equidad. Adicionalmente, en algunos casos, el discurso se ha centrado en la necesidad de adelantar una “segunda” independencia, esta vez frente a Estados Unidos, señalando que esto se logrará con la unidad de los pueblos latinoamericanos. En este marco se promueve una perspectiva que dice estar construyendo una democracia participativa e igualitaria. No obstante, estos debates sobre las nuevas valoraciones de la democracia en América Latina, también han creado fragmentación y polarización política no solamente en los entornos nacionales, sino también en los sub-regionales y continental.

En este sentido, puede decirse que se han generado básicamente tres perspectivas o “bloques”. En primer término, aquellos países en los cuales los gobiernos y las élites políticas continúan adelantando un proyecto centrado en la democracia liberal con un discurso centrado en las instituciones representativas, aunque en ciertos casos se irrespetan las normas constitucionales establecidas, pero aceptando la introducción de nuevos mecanismos de participación, como por ejemplo distintos tipos de referendos. Un

segundo grupo de países que tienen como norte compatibilizar las nuevas demandas y una noción más sustantiva de la democracia, pero dentro del marco de la democracia representativa. En este caso, se adoptan mecanismos que buscan incrementar la participación ciudadana, por ejemplo a través de los procesos de presupuestos participativos, pero sin menoscabar las instituciones representativas. Un componente importante es la profundización de la descentralización. Un tercer “bloque”, que parte de un discurso que presenta un antagonismo entre representación y participación, en el cual ha sido clave el antipartidismo. En la práctica, adelantan procesos sustentados en el centralismo y el estatismo.

Como se señaló, estos cambios en las valoraciones y significados sobre la democracia, no está presente solamente en los ámbitos nacionales, sino también en los sub-regionales, como por ejemplo en los casos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) así como en el continental, éste último en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En todas estas instancias existen desacuerdos y hasta confrontación entre visiones o modelos en torno a la democracia. La creciente fragmentación y desintegración de América Latina y el Caribe, es producto de esta confrontación. Los procesos electorales de los últimos meses y aquellos que se realizarán en los próximos, vislumbran una mayor polarización entre los llamados gobiernos de “derecha” y de “izquierda”.

Cabe destacar, que pese al creciente nacionalismo y defensa de la soberanía, es cada vez mayor el papel que juegan los organismos internacionales en la defensa y fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, también se ha evidenciado que no existen consensos sobre cuáles son los mínimos que definen la democracia, planteándose que se hace necesario ir más allá de la dimensión electoral, pues existen gobiernos que aunque electos no actúan democráticamente. El reciente caso de Honduras reflejó la debilidad del sistema interamericano y ha generado la apertura de un debate en torno a la necesidad de reformar la Carta Democrática Interamericana.

Venezuela, Bolivia y Ecuador: ¿Nuevas formas de entender y ejercer la democracia?

Durante los últimos diez años en la región andina pero especialmente en Bolivia, Ecuador y Venezuela, se han producido crisis en los sistemas políticos y un creciente desencanto con los resultados de las políticas de ajuste. Pese a las presiones que se venían gestando desde los movimientos sociales y la ciudadanía en general –“desde abajo”-, los procesos de reforma que se han desarrollado en los últimos diez años provienen básicamente de iniciativas gubernamentales y más específicamente de los Presidentes. Dichos procesos de reforma se han llevado a cabo fundamentalmente por medio de Asambleas Constituyentes, que se han constituido en los catalizadores de los cambios. Se han planteado con la finalidad de “refundar” la nación, creando la ilusión que los problemas económicos, políticos y sociales serán resueltos a partir de las nuevas cartas políticas. Su posterior desarrollo permitirá evaluar si no se trata de una serie de cambios que más bien obedecen a “cálculos estratégicos de los actores políticos que buscan adecuar las reglas del juego a sus necesidades del momento.” (Mayorga, 2008, p. 3), llevando a que la

política se circunscriba en el corto plazo, a los intereses inmediatos y que no exista un programa a mediano y largo plazo.

Aún en el marco de la polarización y conflictividad política, en los tres países las nuevas constituciones recibieron un respaldo popular significativo ya que sus contenidos plantearon avances importantes. La interrogante fundamental es si las nuevas élites políticas y económicas que se han ido conformando en el transcurso de los últimos años, cumplirán con lo establecido en estas constituciones o actuarán como los líderes tradicionales, a los cuales tanto criticaron, privilegiando sus propios intereses por encima de las nuevas normativas que han trazado.

Se ha valorado el desarrollo de nuevas formas de inclusión y participación popular en la política. En este sentido, la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP) ha señalado (ALOP, 2008) la importancia de estos procesos, ya que, especialmente en Bolivia y Ecuador, incorporaron a las agendas de cambio los temas de diversidad de los pueblos y culturas, otorgándole una especial importancia el componente étnico. También el hecho que se incluyeron en la agenda los derechos de los pueblos a los recursos naturales tales como el petróleo, gas, agua y coca así como también la promoción de la equidad social.

De igual forma, uno de sus principales aspectos ha sido la creación de nuevos mecanismos de participación que tienen la finalidad de ampliar la democracia a través del fortalecimiento de la representación política y de la participación ciudadana. En este marco, han sido incluidas las figuras de los referendos, las consultas ciudadanas, las asambleas así como cabildos abiertos y otros mecanismos participativos que se fundamentan en iniciativas ciudadanas. De esta forma, se produce una ruptura con el poder exclusivo de los partidos políticos, pues los ciudadanos y las ciudadanas tienen autonomía para activar mecanismos electorales, lo cual ha generado mayores presiones por la puesta en marcha de mecanismos de democracia directa.

Roncagliolo (2009) ha señalado que los procesos actuales de cambios tienen aspectos positivos y negativos. Entre los primeros la inclusión y la participación de nuevos actores y sectores. Entre los negativos, que la democracia puede estar en riesgo por el desarrollo de características autoritarias, populistas y demagógicas. Desde ALOP (2008) se ha puntualizado que uno de los principales desafíos es que las instituciones democráticas puedan manejar los altos grados de conflictividad que tienen estas sociedades producto de los procesos de cambio y de la alta polarización.

En este sentido, las instituciones, consideradas como las instancias, normas y procedimientos que regulan las acciones políticas, pueden convertirse en cascarones vacíos lo cual lleva a que predominen cada vez más las prácticas informales que responden a la coyuntura (Pachano, 2008). Por lo tanto, ello puede tener como resultado la ausencia de una normativa explícita que regula la forma en la cual se procesan las diferencias. Estos cambios constantes llevan a una desorientación y creciente desconfianza de la ciudadanía y tiene como resultado que ésta retire su apoyo a la democracia en general. Cabe mencionar el caso de Venezuela cuando se desconocen los resultados electorales y

se aplican reformas constitucionales rechazadas por otras vías desde el poder ejecutivo y legislativo.

En los tres casos se aprobaron constituciones que no cuentan con un consenso nacional, pese al respaldo que recibieron en los referendos aprobatorios, y que reflejan el proyecto político del sector oficialista, que tuvo claras ventajas en las Asambleas pero que tiene el rechazo de otros sectores. Por lo tanto, se replantean las relaciones entre el Estado, la política, la economía y la sociedad pero solamente en respuesta a un sector. En vez de crear consensos, más bien son procesos que han profundizan la polarización y la conflictividad. Las constituciones se han convertido no en un marco que establece y regula los consensos en una sociedad, sino en un escenario de confrontación política.

De igual forma se ha advertido (Mayorga, 2009) sobre el peligro de que estos nuevos mecanismos se conviertan en plebiscitarios y que se esté convocando permanentemente a las urnas, debilitando la eficacia y la legitimidad de las otras instituciones democráticas. Incluso, se ha comentado la posible “inflación” de referendos que puede también mostrar la incapacidad de los partidos y del sistema político de resolver los problemas. Puede más bien exacerbar la polarización en vez de servir con mecanismo generador de consensos. Lo que Romero (2006) ha llamado la “sobrecarga” de expectativas que se tienen con respecto a los procesos constituyentes y a las nuevas cartas magnas, pensando que se resolverán todos los problemas.

Una de las interrogantes fundamentales, es si realmente hay una transición o si lo que ocurre es una profundización, con una nueva retórica de izquierda, de los tradicionales sistemas caudillistas, mesiánicos, paternalistas y clientelares.

Principales dilemas de las democracias latinoamericanas

En este marco, según el informe de Latinbarómetro de 2008, 63% de los latinoamericanos estiman que la democracia garantiza el derecho de participar en política y 70% sostiene que se gobierna para unos pocos y no en beneficio de la mayoría. Este informe muestra la tendencia que se venía dando en cuanto a que la valoración de la solución de los problemas económicos está por encima de los valores de la democracia: 53% señala que no les afecta que un gobierno sea no-democrático si resuelve los problemas económicos. El informe reporta la percepción que la democracia garantiza las libertades civiles y políticas, más no las sociales y económicas. Señala que la percepción es que la mayor fuente de conflictos es “entre ricos y pobres” seguido por “empresario y trabajadores”. El 48% estima que las desigualdades sociales han permanecido igual. Sin embargo, 59% considera que el voto es el mecanismo más efectivo para el cambio. Mostró que hay más crítica hacia la democracia que hacia los gobiernos.

Ello indica los parámetros fundamentales de la valoración que se hace sobre la democracia y que influirá sobre los significados que se le den: liberales vs. proyectos alternativos. En este sentido, se plantea que actualmente existen dos tensiones fundamentales (ALOP, 2008). La primera, entre libertades y justicia social. Crecen las demandas de mayor inclusión política así como social y el debate actual es si la democracia debe valorar

fundamentalmente las libertades o si son los temas de inclusión, justicia social y equidad los que la definen.

Se ha advertido (Pachano, 2007) que esto puede conducir a un pragmatismo que subvalore los procedimientos democráticos a cambio de la obtención de unos supuestos resultados socioeconómicos positivos en lo inmediato. Como resultado, se pueden generar visiones cortoplacistas que se refieren a políticas puntuales que generalmente no tienen sustentabilidad en el mediano y largo plazo y que conducen a la disposición de sacrificar la democracia por los resultados socioeconómicos. Esto ocurre no solamente entre los sectores desposeídos, sino también entre partidos políticos, élites empresariales y organizaciones sociales. Esta misma presión ha llevado a un pragmatismo por parte de los partidos y liderazgos políticos que han fomentado el clientelismo para llegar y quedarse en el poder. La permanencia en el poder y no la consolidación y fortalecimiento de la democracia, se convierte en el objetivo. Por lo tanto, existe un proceso que está llevando a un debilitamiento de los valores democráticos que no debe resguardarse detrás del debate sobre los distintos tipos de democracia (Pachano, 2007).

La segunda tensión es entre representación y participación. Planteamientos alternativos sostienen que debe privilegiarse la participación por encima de las instituciones y procesos de representación. En este caso, también se han señalado los posibles peligros de plantearlas como dicotómicas y no complementarias. El discurso sobre democracia participativa lleva a que en muchos casos, sea interpretada como la ocupación de espacios públicos, por encima del respeto a la institucionalidad y los procedimientos de la democracia liberal (de la Torre, 2006). En este sentido, lo que ha dado en llamarse “política de calle”, muchas veces ha violentado las reglas del juego establecidas. Adicionalmente, las decisiones tomadas por distintas instancias del Estado no han respetado las constituciones, incluso las nuevas, u otros marcos legales. Se muestra un desdén por la democracia.

En los últimos diez años, el apoyo –o un silencio cómplice– a diversos acontecimientos antidemocráticos en América Latina muestra una creciente debilidad de la cultura política democrática. Entre ellos, intentos de golpe de Estado, remoción de presidentes así como la interferencia de unos poderes sobre otros, las cuales se han justificado porque la participación y decisiones del pueblo están por encima de la institucionalidad. Como ejemplos, pueden citarse las crisis políticas vividas en Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, entre otros, y más recientemente en Honduras. Como señala Pachano (2007) estas acciones han sido apoyadas y muchas veces liderizadas por las élites así como por los movimientos ciudadanos y sociales, en aceptación de mecanismos que no forman parte de las reglas establecidas. Esto ha llevado al apoyo de tendencias autoritarias y personalistas así como a prácticas que no están dentro del marco de la democracia. Diferentes analistas sostienen (Pachano, 2008; Tanaka, 2005) que el debate en torno a la democracia participativa ha alimentado la desconfianza de la población en las instituciones de la democracia representativa, conduciendo a su debilitamiento sin reemplazarlas con alternativas que permitan realmente ejercer la participación.

En este sentido, se sostiene (ALOP, 2008) que la profundización de la democracia se ha visto limitada justamente por el discurso que señala que la democracia representativa y la

participativa son antagónicas. La participación no puede ser el sustituto de la representación y para fortalecer la gobernabilidad democrática, más bien deben ser vistas como complementarias. Por lo tanto, lo importante es que existan las instituciones así como mecanismos que garanticen que los ciudadanos y las ciudadanas puedan ponerlas en práctica y que no se limiten a la retórica. Por lo tanto, para que pueda haber participación, tienen que existir las condiciones para dicha participación.

Sin embargo, parece necesario tomar en consideración la advertencia (Garretón, en Jácome, 2008) sobre los peligros de algunos planteamientos sobre democracia participativa que llevan a que la sociedad civil y los ciudadanos no sean considerados ya como un contrapeso para el Estado y la acción política, sino como un sustituto de éstos. En función de ello, el resultado puede ser la erosión de las instituciones democráticas que fueron creadas justamente para representarlos. Garretón señala que para que la participación no sea puramente retórica, deben crearse instituciones que permitan su ejercicio efectivo así como la relegitimación de los partidos políticos que son los que “pueden resolver de manera más adecuada las relaciones entre Estado, política y sociedad.” (p. 105)

El caso Venezuela: nueva democracia o retrocesos democráticos

En términos generales, se juzgó (López, 2005) que en esta nueva carta política se le otorgaba al Estado un papel fundamental para lograr la inclusión de sectores sociales que hasta ese momento habían sido excluidos. En este sentido, se concebía que sería el Estado el que facilitaría el “empoderamiento”, estableciendo la corresponsabilidad entre Estado y sociedad, inclusive en las áreas de seguridad y defensa. No obstante, desde sectores opositores se señaló (Ellner, 2008) que se estaba concentrando el poder en manos del ejecutivo, restándole al legislativo funciones que había ejercido anteriormente, tal como las promociones de los militares, que se revertió la descentralización y que se le restaba autonomía al Banco Central de Venezuela.

El proceso político que ha vivido el país en los últimos 11 años ha conducido a lecturas diferentes con respecto a si existe un nuevo tipo de democracia –participativa– o si se está ante creciente déficits democráticos. En el primer caso, se señala la inclusión y empoderamiento de diversos sectores, la ampliación de canales de participación y la creciente ampliación de esa participación en las comunidades, especialmente a partir de la constitución de los concejos comunales y del llamado “poder comunal”. También se señala una mejora sustancial en cuanto a la cobertura de servicios sociales, especialmente en las áreas de salud y educación a través de las diversas “misiones”.

Sin embargo, por otro lado se han mostrado serias preocupaciones respecto a la democracia en Venezuela, señalando que existen serios retrocesos. Se considera que se ha vulnerado la independencia de los poderes, que los canales de participación son impuestos desde arriba y que existen serios retrocesos. Entre los retrocesos más importantes, se consideran el debilitamiento de la institucionalidad democrática, la crisis de los partidos y el liderazgo personalista, las consecuencias de los cambios de las leyes electorales así como un proceso de recentralización que busca minar los adelantos que se habían logrado desde 1989 con el proceso de descentralización.

La Constitución de 1999 creó nuevos poderes –el electoral y el ciudadano- que tenían como finalidad ampliar la democracia y, especialmente la participación ciudadana. No obstante, en la práctica se ha visto que las acciones que se adelantan tienden a fortalecer el papel del poder ejecutivo y debilitar el de los otros, especialmente el legislativo. Hay una tendencia hacia el “hiperpresidencialismo”. Ha sido el caso de la utilización de Leyes Habilitantes por parte del primer mandatario, especialmente la de 2007-2008, que disminuyó en forma significativa el papel de la Asamblea Nacional. Adicionalmente, se pusieron en práctica diversos mecanismos, como los concejos comunales, que buscan la articulación de una relación directa entre el Presidente y el “pueblo”. Ello condujo al creciente debilitamiento de la institucionalidad que canaliza las relaciones entre Estado y sociedad. De igual forma, a través de la creación de instituciones paralelas, como las “misiones”, se ha disminuido la efectividad en la prestación de servicios de las instituciones oficiales en áreas como, por ejemplo, educación, salud y vivienda, lo cual al mediano plazo tendrá efectos negativos sobre la percepción que tiene la ciudadanía de las estructuras oficiales.

Uno de los aspectos fundamentales ha sido, como se señaló anteriormente, la aprobación de una serie de mecanismos para ampliar y profundizar la participación directa de la ciudadanía. Sin embargo, será importante ver hasta qué punto se permite la autonomía en cuanto a la utilización de éstos. Por ejemplo, ya se ha visto que cuando son activados desde los sectores opositores se obstaculizan, como han sido los casos de iniciativas para referendos y los Comités de Postulaciones que debían ser conformados por representantes de la sociedad civil y que luego pasaron a estar conformados en su mayoría por diputados de la Asamblea Nacional.

Adicionalmente, después que fue derrotada la propuesta presidencial de reforma constitucional en diciembre de 2007, se ha venido realizando una reforma constitucional *de facto* tanto por medio de la Ley Habilitante 2007-2008, así como una serie de nuevas leyes que han sido aprobadas por la Asamblea Nacional en los dos últimos años. En función de ello, muchos de las propuestas que generaron mayor rechazo –propiedad privada, educación, fuerzas armadas, entre otros- han sido aprobadas a través de instrumentos legales.

Es importante evaluar hasta qué punto el proceso de reformas y la nueva constitución promueven una renovación y fortalecimiento de los debilitados sistemas de partidos o si más bien tienden hacia el fortalecimiento de liderazgos personalistas y la intención de crear partidos hegemónicos. Pese a que la Constitución de 1999 y el discurso oficial posterior ha privilegiado la democracia participativa, en la práctica se ha producido una tendencia hacia el desarrollo de un sistema político que gira alrededor del liderazgo del presidente Chávez y que tiende, más bien, a debilitar aún más a los sistemas partidistas. A ello cabe añadir la creciente militarización de la sociedad venezolana, a través de la Milicia Nacional Bolivariana y otras instancias que privilegian el discurso y actuación militar por encima de las instancias civiles.

En cuanto al tema electoral, se impuso desde la elección de los representantes a la ANC de 1999, un sistema nominal mayoritario que eliminó en la práctica la representación de

las minorías (Combellas, 2009). Esto se formalizó a través de la nueva Ley Orgánica de Procesos Electorales de 2009, la cual fue incluso criticada por los pequeños partidos que pertenecen al oficialismo pues prácticamente decreta su desaparición en los próximos comicios regionales y para la Asamblea Nacional de 2010. Asimismo, esta ley dejó en manos del Consejo Nacional Electoral la reglamentación de cada uno de los procesos comiciales, por lo que no existen reglas claras y cada uno de ellos dependerá de la discrecionalidad de este poder.

Asimismo, especialmente a partir del triunfo de partidos opositores en importantes regiones en las elecciones de noviembre de 2008, se ha llevado a cabo un proceso de desmantelamiento de los poderes locales y regionales. La Constitución de 1999, enumera claramente las funciones y competencias de los gobiernos municipales y estatales. No obstante el poder ejecutivo, mediante decretos y a través de modificaciones legales realizadas por la Asamblea Nacional, ha desarrollado una estrategia de reversión de muchas de estas competencias al poder central. En términos presupuestarios también se ha buscado disminuir sus recursos, de esta forma debilitando aún más a estas instancias.

En función de ello, existen tensiones y dilemas. Entre las principales amenazas que pueden conducir al resquebrajamiento de las instituciones y de los procesos democráticos pueden incluirse (Jácome, 2009):

- **Polarización política y social**, donde los crecientes problemas sociales – inseguridad, educación, vivienda, inflación, servicios públicos ineficientes, desempleo- van generando mayores movilizaciones. Ante ello, también se produce una mayor represión por parte de las fuerzas del Estado, generando un clima de creciente violencia. En este sentido, se puede estar iniciando una desinstitucionalización, pues las demandas y diferencias entre sectores de la sociedad no se canalizan por medios constitucionales ni marcos legales vigentes. Se utiliza la llamada “política de calle”, a veces recurriendo a la violencia, debilitando la institucionalidad democrática. Se plantea el dilema de la soberanía popular vs. representación.
- **Cooptación de los movimientos sociales por los partidos políticos y el Estado**: siempre ha existido una tensión y una desconfianza mutua entre los actores políticos y los actores sociales. Los movimientos sociales han tenido una importancia en la promoción de las reformas “desde abajo”, pero actualmente se cuestiona su autonomía, pues muchos han pasado a ser tutelados por el Estado.
- **Estatismo**: sobre la base de la idea de una refundación del país y del nacionalismo, hay un retorno a la concepción que frente al neoliberalismo la respuesta es el fortalecimiento de la presencia estatal en todos los ámbitos combinado con formas de democracia directa. Como se señaló anteriormente, esto ha llevado a la discusión en torno a la implantación de un modelo “neopopulista”.
- **Ausencia de alternabilidad**: La aprobación de la reelección continua de todas las autoridades electas obstaculiza la renovación de los liderazgos, especialmente la de los jóvenes.
- **Corrupción**: genera un amplio descontento en la población. Especialmente en el marco de la actual crisis económica mundial, los ciudadanos y las ciudadanas

evalúan que no pueden seguir aceptando los altos grados de corrupción de sus gobernantes.

- **Retrocesos en las garantías a los derechos humanos:** diferentes actores y movimientos manifiestan preocupación por el retroceso en materia de derechos humanos.

Es previsible que los conflictos políticos y sociales continúen y que incluso se profundicen por lo que el reto fundamental es cómo procesarlos a través de la institucionalidad democrática. En otras palabras mantener la gobernabilidad democrática y evitar el deterioro hacia acciones cada vez más autoritarias así como evitar que la conflictividad escale a acciones violentas. El reconocimiento de la diversidad así como la tolerancia del “otro” son las bases fundamentales de la democracia (electoral/representativa, constitucional y deliberativa/participativa).

Referencias:

Adrainzen, Alberto (2009): Hacia el Bicentenario de la Independencia de América Latina, presentación en el Taller “La Carta Democrática Interamericana y el Bicentenario de la Independencia de América Latina”, Lima, 27 de abril.

ALOP (2008): Informe sobre democracia y desarrollo 2006-2007: Una mirada desde la sociedad civil, Brasil. www.alop.or.cr

Cameron, Maxwell (2007): Citizenship Deficits in Latin America’s Democracias, **Convergencia**, México, Año 1, Vol.14, N° 45, septiembre-diciembre. pp. 11-30.

Corporación Latinborómetro (2008): Informe 2008, Santiago de Chile, www.latinbarometro.org

Jácome, Francine (2007): ¿Renovación/resurgimiento del populismo? El caso de Venezuela y sus impactos regionales, Sao Paulo, iFHC, www.plataformademocratica.org.

Jácome, Francine (2009): Situación actual y desafíos de la democracia en la subregión andina, Caracas, ILDIS, www.ildis.org.ve

Mayorga, Fernando (2007): Encrucijadas, La Paz, CESU-UMSS.

Mayorga, Fernando (2008): Bolivia: El azaroso camino de la reforma política, papel de trabajo del proyecto “Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina”, Caracas/Lima, INVESP/IEP, inédito.

Pachano, Simón (2007): La trama de Penélope, Quito, FLACSO-Ecuador/Internacional IDEA/Ágora Democrática/NIMD.

Roncagliolo, Rafael (2009): Los principios fundamentales de la Carta: ¿Una herramienta para fortalecer la institucionalidad democrática a nivel regional?, presentación en el Taller “La Carta Democrática Interamericana y el Bicentenario de la Independencia de América Latina”, Lima, 28 de abril.

Tanaka, Martín (2005): Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

de la Torre, Carlos (2006): Populismo, democracia, protestas y crisis políticas recurrentes en Ecuador, Río de Janeiro, Serie Europa-América Latina, N° 21, Konrad Adenauer Stiftung.