

DEMOCRACIA Y ELECCIONES EN LA REGIÓN ANDINA. UN ANÁLISIS PROSPECTIVO

*Eduardo A. Gamarra
Jairo Valverde Bermúdez¹*

INTRODUCCIÓN

La democracia en la región andina, a pocos años del siglo XXI, está lejos de consolidarse.² Aún las democracias tradicionales, en Colombia y Venezuela, se encuentran en crisis y, las restantes –que datan sólo de principios de la década pasada–, están experimentando serios problemas de gobernabilidad.

A tiempo de escribir este artículo, el panorama es desalentador. En el Ecuador reina una tensa situación debido a la revocación del mandato del presidente Abdala Bucaram por parte del Congreso y la asunción de Efraín Alarcón, presidente de ese organismo, a través de un procedimiento de dudosa constitucionalidad. En Venezuela circulan rumores de golpe alentados por el exmilitar Hugo Chávez, en medio de una crisis económica generalizada. En Colombia prevalece la incertidumbre en torno a la suerte del

1 Los autores agradecen los valiosos comentarios de Luis Javier Orjuela.

2 Este enfoque asume que el proceso de construcción democrática en la región andina es incipiente aún. Por lo tanto, es prematuro hablar de la consolidación de la democracia como lo han planteado numerosos autores. El proceso que se vive en los Andes es básicamente de transición dual. Por una parte se trata de un proceso de transición del autoritarismo hacia un tipo de democracia que aún no está claramente definido. Por otra parte, la región en su conjunto está lidiando con los efectos colaterales de una transición hacia economías de mercado. Esta segunda característica ha tenido un impacto profundo en las instituciones políticas y sociales de todos los países de la región produciendo una etapa de reestructuración inconclusa.

presidente Ernesto Samper, quien sigue aferrado a la presidencia a pesar de acusaciones en su contra de haber financiado su campaña electoral en 1994 con dineros del narcotráfico. Además, el gobierno colombiano se ve constantemente amenazado por ofensivas guerrilleras. Bolivia se prepara para las elecciones generales el 1° de junio, en medio de un serio enfrentamiento entre los principales partidos que se acusan mutuamente de actos de corrupción. Finalmente, Perú aún no resuelve el problema con los guerrilleros del MRTA que mantienen como rehenes a 72 diplomáticos y hombres de negocios en la embajada del Japón. En resumen, la democracia andina atraviesa uno de los momentos más difíciles desde la transición del autoritarismo.

Los principales obstáculos y desafíos que enfrenta la democracia andina proceden tanto del comportamiento específico de los actores políticos como de las actitudes de la sociedad civil hacia la democracia, la capacidad institucional en cada país y el impacto de las reformas estructurales sobre la gobernabilidad democrática. A pesar de la difícil situación que impera, el principal rasgo democrático en los países es el periódico rito electoral, puesto que, con excepción de los acontecimientos en el Ecuador, los resultados electorales han sido generalmente respetados.³ Las elecciones han servido para determinar quién administra el Estado pero no han logrado resolver el crítico problema de la gobernabilidad, pues es ahí donde radica el problema principal de la democracia andina. Este problema es especialmente serio en el contexto actual, cuando la gobernabilidad ha sido definida como la capacidad de los gobiernos de implementar medidas de reforma económica mientras se logra controlar a la oposición política y a los grupos sociales opuestos a dichas medidas.

El propósito de este artículo es hacer un análisis de la situación general de la democracia en la región andina. Parto de la hipótesis de que, en una región donde prevalece el comportamiento autoritario, donde la democracia ha sido desvalorizada, donde las instituciones políticas carecen de madurez, y donde los gobiernos intentan imponer medidas de ajuste estructural a pesar de movilizaciones sociales que las rechazan, es prematuro hablar de democracias consolidadas. El proceso de democratización que se vive en la región continúa, a pesar de estos obstáculos, y es improbable que en los próximos años se produzca un retroceso hacia gobiernos militares. Eso no quiere decir, sin embargo, que los gobiernos civiles no intenten modificaciones híbridas. La tendencia sugiere que, dadas las difíciles condiciones de

3 Seguimos acá la definición de sociedad política y sociedad civil de Juan Linz y Alfred Stepan *Problems of Democratic Consolidation* (Johns Hopkins University Press, 1996).

governabilidad, los gobernantes civiles buscarán mecanismos no necesariamente democráticos para imponer sus políticas.

LAS REGLAS DEL JUEGO Y LOS ACTORES EN LA DEMOCRACIA ANDINA

A pesar de que la región andina ha experimentado cerca de dos décadas de gobiernos civiles y democráticamente elegidos, las reglas de juego democrático son incipientes y algunos actores no están dispuestos a ajustar sus acciones a los nuevos parámetros de comportamiento político. Tanto los actores de la sociedad política como los de la sociedad civil perciben las reglas del juego democrático como negociables y no permanentes.

El cambio de comportamiento dentro de las fuerzas armadas ha sido una cuestión importante para la democratización de los países andinos. No se vislumbra un golpe de Estado tradicional por varios motivos, incluyendo cambios significativos de comportamiento institucional. Sin embargo, las fuerzas armadas en la región siguen desempeñando un papel decisivo. En el Perú, han sido una base fundamental de apoyo al programa de gobierno de Fujimori. Y en el Ecuador, a pesar del carácter institucional que tuvo el derrocamiento de Bucaram, las fuerzas armadas fueron las que dirimieron el resultado final. En Bolivia, tres gobiernos civiles han dependido de los militares para imponer Estados de sitio para controlar a grupos sindicales opuestos al programa neoliberal.

Varias tentaciones atraen a los gobernantes andinos. La primera, es la modificación de las reglas básicas del juego por medios no constitucionales cuando se ven enfrentados con la oposición y grupos sociales. Se han dado situaciones en las que sectores de la sociedad política intentan modificar las reglas del juego de manera *ex-post facto*, para legitimar acciones anticonstitucionales. Esta situación se ha dado de manera extrema en Ecuador y Perú, pero también en los demás países de la región. Una segunda tentación, es interpretar las constituciones de tal manera que se puedan imponer políticas económicas por encima de las protestas de la oposición y los sectores sociales afectados por ellas. Interpretaciones dudosas de las reglas del juego son a veces salidas anticonstitucionales de impasses institucionales. Los actores de la sociedad civil tampoco son inmunes a la tentación de modificar las reglas del juego para lograr adelantar intereses específicos.⁴

4 Para algunos cuando los actores de la sociedad civil rechazan las leyes del juego y las violan, este comportamiento es justificable porque implica que ciertos gobiernos han perdido su legitimidad. Según este criterio, en el caso del Ecuador por ejemplo, se puede llegar a la conclusión de que, dado que la renuncia de Bucaram fue impulsada

La situación que se vivió en el Ecuador, desde la elección de Abdala Bucaram en agosto de 1996, demuestra fehacientemente que tanto los actores políticos principales como los de la sociedad civil violaron las leyes del juego democrático.⁵ Quizás haya sido Perú el que estableció el precedente para el resto de la región, el 5 de abril de 1992, cuando el presidente Fujimori clausuró el Congreso y el Poder Judicial y modificó las reglas de juego para llevar adelante su proyecto de gobierno sin tener que enfrentarse a una fuerza de oposición.⁶ En varias ocasiones, desde 1989, los gobiernos de Bolivia han recurrido al Estado de sitio, sin la aprobación congresal, para controlar las protestas y movilizaciones sociales en contra de los programas de ajuste y reforma estructural.⁷ En Colombia, la lucha contra la subversión y el narcotráfico ha generado problemas de gobernabilidad que han llevado al presidente Samper a recurrir a mecanismos como la censura de prensa y la imposición de medidas de emergencia. Y, en Venezuela, la constitucionalidad del proceso que obligó a Carlos Andrés Pérez a dejar el poder es aún debatible.

por importantes sectores de la sociedad política y por varios sectores de la sociedad civil, este habría perdido su legitimidad para gobernar. En nuestro criterio, la legitimidad democrática tiene que ver principalmente con instituciones, y el cumplimiento de normas legales y constitucionales. El hecho de que Bucaram haya perdido el apoyo de importantes sectores no le restó legitimidad a su gobierno. No porque el nivel de aprobación popular de un presidente haya disminuido, este es ilegítimo y por lo tanto desechable. El problema más complejo es que todos los sistemas presidencialistas andinos carecen de mecanismos para resolver situaciones como las que vive el Ecuador sin poner en riesgo la integridad del sistema en su totalidad.

- 5 Existen pocos artículos académicos a estas alturas que analicen la situación en los seis primeros meses de gobierno de Abdala Bucaram. Véase los siguientes informes de prensa, "Ecuador's President Bucaram: A Madman in Love or Just Mad?" *The St. Petersburg Times*, 31 de diciembre de 1996; "Con o sin el 5, la sociedad ya envió sus mensajes," *El Comercio*, Quito, 2 de febrero de 1997. En su último discurso el 9 de febrero caracterizó al proceso que lo destituyó como un "golpe de estado de la sociedad civil."
- 6 Para el caso peruano véase, Kenneth Roberts, "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: the Peruvian Case," (Johns Hopkins University Press 1995); Carol Graham, "Democracy and Economic Reform: Can They Co-exist in Peru", (Brookings Institution, 1995); Eduardo Ferrero Costa comp., *Proceso de retorno a la institucionalidad democrática en el Perú*, (Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales, 1993) y Fernando Tuesta Soldevilla, *Partidos Políticos y Elecciones en el Perú*, (San José: Cuadernos de CAPEL, 1994).
- 7 Consultar, Douglas Kincaid y Eduardo A. Gamarra, "Disorderly Democracy: Redefining Public Security in Latin America," in Roberto Patricio Korzeniewicz and William C. Smith, *Latin America in the World Economy*, (Praeger Publishers, 1996).

En resumen, las reglas del juego no son estables y esto implica un serio desafío para las democracias de la región. Es de esperar en situaciones de transición que haya cierta fluidez en las reglas, por lo tanto, no se debe imaginar un cambio dramático hacia una mayor estabilidad de las mismas en el futuro próximo.

¿QUÉ PAPEL DESEMPEÑAN LAS ELECCIONES?

También resulta evidente, sin embargo, que se han producido importantes modificaciones en el comportamiento específico de la mayoría de los actores de la sociedad política andina. En este sentido, las elecciones se han convertido en el principal vehículo para la rotación de personal entre los principales miembros de la sociedad política. Se debe destacar que, aún en momentos de difícil enfrentamiento entre los principales contrincantes, los perdedores generalmente han aceptado los resultados de la contienda electoral.⁸ Las elecciones son generalmente aceptadas como la mejor forma de resolver el problema de *quién* gobierna, pero estas no logran resolver el problema de *cómo* gobernar. La solución al problema de la gobernabilidad es mucho más compleja.

Ganar elecciones en la región andina ha implicado la formación de coaliciones o alianzas donde los partidos políticos y sus candidatos prometen una serie de beneficios a los votantes. Además, las coaliciones se forman en torno a la promesa de beneficios clientelistas para los que las apoyan. En Bolivia (1985), Perú (1990), Ecuador (1996) y Venezuela (1994) los eventuales ganadores ofrecieron todo tipo de beneficios a sus seguidores pero impulsaron medidas neoliberales que contradijeron todas las promesas electorales.

El problema radica en que la gobernabilidad tiene poco que ver con la satisfacción de las demandas sociales o con el cumplimiento de promesas electorales. En este momento, la gobernabilidad se define como la preservación de la estabilidad política durante el proceso de ajuste estructural y de reforma estatal. La lógica de estas reformas ha implicado no sólo la imposibilidad de satisfacer las demandas sociales sino también la reducción del botín clientelar que se puede ofrecer a los partidarios.

⁸ En algunos casos, los perdedores aceptan los resultados para asegurar la continuidad del proceso y asegurar su vigencia en el sistema. Tal es el caso boliviano donde en dos ocasiones, los ganadores de la elección aceptaron a regañadientes los dictámenes de la Corte Electoral y el voto congresal que les prohibía asumir la presidencia. Tal fue el caso de Hugo Banzer en 1985 y Gonzalo Sánchez de Lozada en 1989. El comportamiento de los que llegaron al poder en esas dos situaciones, no fue del todo legal.

En la región andina, como en casi toda América Latina, los actores políticos, siguiendo la lógica electoral, han dedicado sus esfuerzos a la formación de coaliciones o alianzas electorales; sin embargo, dadas las condiciones actuales, éstas no se convierten en coaliciones que facilitan la gobernabilidad. Esto se debe al hecho de que las coaliciones electorales no responden a la realidad de la austeridad económica con la que se enfrentan los gobiernos. Esta realidad implica necesariamente la recomposición de alianzas y la formación de otro tipo de coalición que asegure principalmente la estabilidad mientras se impulsan medidas impopulares. Es esa clase de coalición la que resulta difícil formar.

Colombia y Venezuela demostraron la importancia de coaliciones para fundar y mantener la estabilidad democrática.⁹ Bolivia, desde 1985, rescató la importancia de las coaliciones entre los principales partidos políticos. Sin embargo, en 1997, las coaliciones están en peligro en toda la región. Con la crisis de los partidos tradicionales en Ecuador, Venezuela, Colombia y Perú, se ha imposibilitado el forjamiento de nuevas coaliciones. Bolivia parece estar encaminada hacia una nueva coalición en agosto de 1997; sin embargo, la necesidad de profundizar las medidas neoliberales, puede significar la debilidad de cualquier coalición que logre formarse.

Pero las contiendas electorales en la región andina plantean otro serio problema. El hecho de que las campañas electorales implican un gran despliegue de recursos, hizo que los costos alcanzaran niveles sensacionales. Esta situación ha generado múltiples quejas y acusaciones de corrupción. En Bolivia, en 1985 y 1989, según acusaciones pendientes en las cortes de ese país, tanto Acción Democrática Nacionalista como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria financiaron sus campañas con dinero procedente del narcotráfico. Esta situación se ha repetido en Colombia, según acusaciones de la fiscalía en contra del actual mandatario. En otras palabras, ganar elecciones en la región andina es una cara proposición y, para lograrlo, los candidatos y sus respectivos partidos deben recurrir a fondos de sospechoso origen. Esta situación afecta la credibilidad de los gobiernos y mina su capacidad de gobernar tal como lo ha demostrado el caso colombiano.

El fraude y la manipulación de resultados han sido atacados por medio de importantes reformas de las leyes electorales y por la recomposición de las cortes o juzgados electorales. Probablemente, éste sea el campo donde se

9 Sobre el caso venezolano y las dificultades de recomponer dicha coalición consúltese, Miriam Kornblith, "Reforma constitucional, crisis política y estabilidad de la democracia en Venezuela," *Revista Politeia* No. 15, 1993 (Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela).

evidencia que los principales actores de la sociedad política prefieren procesos electorales transparentes. En gran parte, la incertidumbre respecto a los resultados es lo que garantiza el apoyo de múltiples actores a la transparencia del proceso electoral.¹⁰ Esta situación se mantendrá mientras los principales partidos estén convencidos de que la posibilidad de llegar al poder por esta vía se mantiene factible.

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y LA DEMOCRACIA ANDINA

Aunque los legados de la época autoritaria mueren lentamente en esta región, aún se manifiestan, especialmente en lo que respecta al proceso de toma de decisiones, ya sea dentro del poder ejecutivo, dentro de los partidos políticos, del poder judicial o en cualquier otra estructura, social o política. Por ejemplo, tanto por la forma en la que se han diseñado como por su implementación, las políticas de ajuste económico son cada vez más excluyentes y unilaterales¹¹, lo cual genera gran incertidumbre acerca de los actores sociales y políticos, es decir, hasta dónde están dispuestos a aceptar los resultados electorales y el juego democrático en relación con la elaboración de políticas gubernamentales.

Por lo tanto, el legado autoritario constituye un problema no sólo de las instituciones de la sociedad política, más específicamente en las instituciones del Estado, sino también de la sociedad civil andina. Esta última aún no ha encontrado una manera de relacionarse con el Estado que no sea de enfrentamiento frontal. Por ejemplo, las organizaciones sindicales se han enfrentado a los gobiernos utilizando las mismas tácticas que utilizaron durante años de lucha contra dictaduras militares. Las movilizaciones obreras —que en varias ocasiones generan violencia— revelan el hecho concreto de que los sindicatos generalmente se oponen a políticas excluyentes diseñadas por un pequeño círculo de tecnócratas e implementadas por coaliciones políticas sin consultar con dichas organizaciones. Por lo tanto, los contactos y vínculos entre sindicatos y partidos son tenues así como entre éstos y otras

10 Según Adam Przeworski en *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge University Press, 1991), la consolidación de la democracia tiene que ver con la institucionalización de la incertidumbre en cuanto a los resultados se refiere. Esto implica que existe un consenso respecto a las reglas del juego, que éstas son claras, predecibles y aplicables a todos los actores de igual manera y que estos últimos aceptan los resultados que se producen.

11 Una discusión general sobre este tema se encuentra en William C. Smith, Carlos Acuña, y Eduardo A. Gamarra eds., *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform* (Transaction Books, 1994).

organizaciones sociales y no existen otras instancias para mediar los conflictos sociales. La ausencia de dichos organismos de mediación significa, entonces, que los principales actores de la sociedad civil continuarán enfrentándose frontalmente al Estado.¹²

Por otra parte, el hecho de que los procesos electorales sólo resuelven el problema de la sucesión en el poder y no de la gobernabilidad y la participación política, los actores de la sociedad civil tienen poca confianza en las elecciones. En este sentido, es notable la discordancia que existe entre las promesas electorales y las políticas que eventualmente imponen los que son elegidos. En Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela los candidatos populistas terminaron impulsando los programas de corte neoliberal más severos.

El enfrentamiento entre el gobierno del Ecuador por las medidas del plan de convertibilidad es un ejemplo significativo de esta situación. En su campaña, Bucaram prometió todo tipo de alivio social muy alejado de las neoliberales de su antecesor. Apenas llegó al poder, contrató a Domingo Cavallo, el exministro argentino responsable de la estabilidad económica en la Argentina, para diseñar su programa económico. Cuando se introdujo este programa, en diciembre de 1996, no pudo ser implementado debido a la movilización sindical y de otros sectores, que culminó con la destitución de Bucaram.

Mientras esto puede verse como un problema de fondo de los programas generalmente descritos como neoliberales, el hecho es que Bucaram no pudo construir una coalición de apoyo a su gobierno para la implementación de sus medidas. La necesidad de una coalición de apoyo se ha convertido en un factor esencial en la región. En Bolivia, por ejemplo, los pactos políticos y con los empresarios sirvieron para controlar a los sindicatos de la Central Obrera Boliviana (COB) y a la oposición en el parlamento. Además, estas coaliciones son factores esenciales para la gobernabilidad a largo plazo dentro del actual proceso de reforma estructural.

Un sector clave para la gobernabilidad y la formación de coaliciones ha sido el de los empresarios. Éstos han logrado apoyar los programas neolibera-

12 En este sentido existe un problema significativo para la democracia andina. Si las reglas del juego no son estables y si los resultados son predecibles, los actores sociales no respetarán cualquier intento coercitivo para imponerlos. Como señala Przeworski (ob.cit. P. 26-27), es este un problema institucional puesto que las instituciones establecen las reglas del juego y los códigos de conducta. Si un gobierno pierde la capacidad de imponer estos códigos de conducta, como en el caso ecuatoriano, una crisis de gobernabilidad es predecible.

les y, a la vez, han logrado que los gobiernos resistan impulsos redistributivos. Este comportamiento, sin embargo, puede lograr beneficios para este sector a corto plazo pero, a la larga, puede ser desestabilizador si es que se considera el impacto negativo que los programas de ajuste han tenido sobre los sectores más pobres de la región.¹³

En resumen, sólo los grupos empresariales parecen haber logrado cierto acceso al proceso de toma de decisiones. En general, los demás sectores de la sociedad civil, especialmente los sindicatos, se han visto totalmente excluidos. Por lo tanto, no es sorprendente que estos sectores decidan enfrentarse frontalmente a los gobiernos y que tengan poca lealtad a las reglas del juego democrático. En gran medida, el futuro de la democracia andina esta en encontrar una fórmula que permita la incorporación de estos sectores de manera más activa al proceso de toma de decisiones. Cabe mencionar que no se trata de reconocer derechos políticos, puesto que están vigentes. El dilema está en lograr un sistema que les permita no solamente poder participar políticamente por medio del voto sino también tener influencia en el proceso de toma de decisiones que puedan potencialmente transformar las relaciones sociales y las relaciones entre el Estado y la sociedad.

LAS PARADOJAS DE LA DEMOCRACIA ANDINA

Como quedó establecido, las instituciones políticas (partidos, parlamentos, y judicaturas) sufren de una falta de credibilidad alarmante. Además, las instituciones políticas tienen poca capacidad para canalizar las demandas de la sociedad civil andina. Inclusive, en algunos casos, se evidencia una fuerte tendencia negativa de rechazo a la democracia. Por lo tanto, un gran porcentaje de la población se manifiesta cada vez más desilusionada y decepcionada con la democracia.

No es sorprendente entonces que en todos los países de la región andina se viva una crisis de representación al existir pocos vínculos reales entre partidos, parlamentos y los distintos sectores de la sociedad civil. Estas instituciones carecen de un nivel de diferenciación y capacidad estructural para establecer esos nexos. Dicho de otra manera, la sociedad civil andina ha crecido en tamaño, densidad y complejidad organizativa mientras que

13 Para un análisis sobre el papel que cumplieron los empresarios en el proceso andino véase, Catherine Conaghan y James M. Malloy, *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes* (University of Pittsburgh Press, 1994) y Ernest Bartell and Leigh A. Payne comp., *Business and Democracy in Latin America* (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1995).

no se ha dado un desarrollo equivalente en las instituciones políticas que deberían canalizar los crecientes intereses y necesidades de acción política de la sociedad civil.

Es notable cómo el apoyo a la democracia se relaciona con el tipo y grado de participación política que se le permite a las instituciones de la sociedad civil. Indudablemente, la participación política ha aumentado de manera exponencial en los últimos años. Se refleja en el aumento de las tasas de inscripción electoral aunque, paradójicamente, no en el voto popular ni en las inscripciones en las filas partidarias.¹⁴ Por otra parte, la sociedad civil tampoco ha incrementado de manera significativa su participación a través de organizaciones no gubernamentales. No existen indicios de que el ciudadano común, en ninguno de los cinco países, haya incrementado su participación en instituciones de la sociedad civil. Dados los constantes reclamos de que no existen mecanismos de participación, es paradójico que los niveles de participación en organizaciones de la sociedad civil sean bajos. En parte, esto se debe a la falta de tradición voluntarista y al legado autoritario que también afecta a la sociedad civil. Esta herencia implica que los grupos sociales, acostumbrados a relaciones verticales, aún no han desarrollado la capacidad para establecer una relación horizontal de participación.¹⁵

En los últimos años, las encuestas de opinión pública en la región andina han documentado un importante cambio de actitudes de los ciudadanos de los países en cuestión. El andino promedio apoya la democracia y la considera el mejor sistema de gobierno. Por otra parte, existe poco apoyo popular a grupos extrasistémicos, sean guerrilleros u otros de diversa índole. Sin duda, existen aún algunos sectores que no ven a la democracia como el mejor sistema de gobierno y que estarían dispuestos a optar por alternativas autoritarias. No se debe olvidar el hecho de que, en ésta y otras regiones de América Latina, la democracia no ha sido la primera opción ni la más deseada. Por tal razón es significativo el hecho de que una proporción

14 En las elecciones en Venezuela en 1993 el abstencionismo fue de 39.84%; en 1996 en el Ecuador fue de 31%. Consultar Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, "Informe de la Misión de Observación, Elecciones Generales: Venezuela," (IIDH/CAPEL, 1993) y Elecciones Generales, República del Ecuador 19 de mayo y 7 de julio de 1996 (Capel, Boletín Electoral, 1996).

15 Sin embargo, existen algunos ejemplos importantes de que la sociedad civil está participando en los procesos políticos. El caso más significativo es la Participación Popular en Bolivia, impulsada por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada desde 1993. Los procesos de descentralización administrativa que se impulsan en Perú pueden llegar a tener similares resultados.

importante de la población, entre el 20 y 30 por ciento, aún piense que la democracia no es el sistema más deseable.

Sin embargo, existe una paradoja en este cambio de actitudes. De manera generalizada, en toda la región, los partidos políticos y los poderes judicial y legislativo registran un nivel muy bajo de confianza. Por el contrario, la Iglesia, los sindicatos, los medios de comunicación y, aún, las fuerzas armadas gozan de mayor confianza popular. Para muchos, estas instituciones están cumpliendo las funciones básicas de representación que los partidos políticos han dejado de cumplir. Los medios de comunicación, en particular, han logrado dominar la agenda pública, articular intereses y, a la vez, mantener informado al público. En otras palabras, el andino apoya la democracia pero paradójicamente rechaza las instituciones básicas de un sistema democrático.

Uno de los resultados directos de este rechazo ha sido el surgimiento de los "outsiders" o candidatos, partidos y movimientos que han crecido principalmente por sus campañas contra el sistema tradicional de partidos. Este fenómeno se ha analizado en detalle en casi todos los países. Desde Venezuela con Irene Sáez, pasando por Antanás Mockus en Colombia, Bucaram en Ecuador, Fujimori en Perú y Carlos Palenque en Bolivia, se ha manifestado el descontento popular en cada país contra con los partidos tradicionales por el apoyo a individuos autoproclamados independientes. Todos han utilizado métodos que van desde la excentricidad de Mockus y Bucaram hasta el uso de estrategias de movilización populistas y la manipulación de imagen. Con excepción de Mockus, todos han sido considerados presidenciables. Es significativo que, para controlar a sus propios movimientos y partidos, se utilicen estrategias que rememoran el manejo autoritario y tradicional de partidos y organizaciones.

La corrupción, el clientelismo y la falta de capacidad para responder a las demandas sociales tiene mucho que ver con la falta de confianza en las instituciones tradicionales de la política en la región andina y en surgimiento de los outsiders. En Venezuela, es indudable que la corrupción —o la percepción de ésta— jugó un papel importante, tanto en los dos intentos de golpe de 1992 como en la elección de Rafael Caldera en 1993 y la crisis de los partidos tradicionales. Es notoria, también, la reacción popular contra la administración de justicia. La politización de esta institución, la corrupción de jueces y reformas judiciales que rinden pocos frutos han contribuido al rechazo de estas instituciones. A ese problema se agrega la explosión de la criminalidad, que se ha convertido en uno de los conflictos más graves de seguridad pública. Consecuentemente, un área de importancia tiene que

ver con el tema de en qué grado los andinos han recurrido a mecanismos de justicia privada para resolver sus conflictos. Esta situación es evidente en todo los países de la región. Pero cuando el ciudadano común prefiere resolver sus problemas básicos acudiendo a mecanismos extrainstitucionales, como sucede a menudo en los Andes, la institucionalidad democrática sufre una grave crisis.

El problema de las instituciones tiene mucho que ver con las características básicas del presidencialismo multipartidario y las normas electorales que prevalecen en todos los países. En el contexto de la difícil gobernabilidad, el presidencialismo multipartidario no ha sido el mejor vehículo para imponer medidas de ajuste estructural y maximizar la estabilidad.¹⁶ Cuando el partido de gobierno carece de apoyo en el legislativo y no puede formar ni sostener una coalición, no se puede esperar otra dinámica que no sea la del enfrentamiento de poderes y el inmovilismo.

El multipartidismo en sí ha sido clasificado como un obstáculo a la gobernabilidad. Esta característica de los presidencialismos andinos no cambiará en el futuro próximo; más bien se vislumbra una tendencia hacia la proliferación de pequeños partidos a pesar de la existencia de leyes electorales que intentan prevenirla. La gran paradoja en este sentido es que, mientras más partidos surgen, menor es el grado de representación de la sociedad civil.

Como lo han planteado numerosos autores, en estas circunstancias se han generado al menos tres escenarios.¹⁷ Primero, en situaciones de inmovilismo, el ejecutivo tiende a gobernar por decreto. Este escenario se ha dado en casi todos los países, al menos cuando se lanzó el primer paquete de ajuste estructural. Segundo, como se ha visto en Ecuador (1997) y en Bolivia (1982-1985), cuando el ejecutivo carece de control sobre el legislativo y la oposición logra formar una coalición para desestabilizarlo, se factibiliza la posibilidad de "golpes constitucionales." Tercero, como en el Perú bajo Fujimori, con el apoyo militar se clausura el Congreso y se modifican las reglas para poder imponer la agenda del ejecutivo. La única posibilidad de sobreponerse a estos tres escenarios es lograr formar y sostener coaliciones entre el partido de gobierno y los principales partidos de la oposición. Con excepción de Bolivia, esto ha sido extremadamente difícil en los países andinos.

16 Ver, por ejemplo, los ensayos en Juan Linz y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidentialism*, (Johns Hopkins University Press, 1994).

17 Ver los ensayos en Scott Mainwaring y Timothy Scully, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Stanford University Press, 1995).

A todo ello debe agregarse la situación de los partidos políticos. Éstos siguen siendo dominados por el caudillismo que ha generado un serio problema de sucesión. Los viejos líderes no desaparecen y dominan a sus partidos de manera vertical. Este dominio se traduce en un control sobre las listas de congresales. No es sorprendente, entonces, que no existan vínculos entre los miembros del Congreso y los distritos que supuestamente representan.¹⁸

Finalmente, existe otra paradoja significativa. La situación actual en la región andina es reflejo de una crisis del Estado, producto parcial de un proceso de desgaste durante la época autoritaria. Sin embargo, es también evidente que la tendencia hacia el desmantelamiento del Estado como intención principal de los programas de reforma estructural, ha minado su capacidad regulatoria, de acumulación y para imponer su autoridad. Por lo tanto, el Estado ha perdido la capacidad de controlar una gran parte de las tendencias negativas que se evidencian en la región.

Existen varios ejemplos de esta situación. Es significativo el éxito boliviano y peruano en el control de los principales indicadores económicos y en la restauración del crecimiento de la economía. Es también notable que los programas de ajuste generalmente fueron impuestos por decreto y con poca consulta a la sociedad civil o política. El contexto de crisis que prevaleció durante el lanzamiento de éstos, le permitió tanto a Alberto Fujimori como a Paz Estenssoro justificar el uso de métodos poco democráticos para estabilizar sus respectivas economías. A una década del ajuste boliviano y a cinco años del proceso peruano, la continuidad de los programas de ajuste y reforma tienen cada vez más un aspecto político. En 1997, al menos en el caso boliviano, en un ambiente donde las instituciones de mediación carecen de la capacidad de canalizar las demandas sociales, la continuidad de la reforma estructural se ve amenazada constantemente por movilizaciones sociales.

18 En algunos países como Bolivia se ha intentado modificar el sistema de listas para permitir la elección por voto uninominal a cincuenta por ciento de los diputados. El problema con este sistema es que los diputados nominales deben pertenecer y ser seleccionados primero por sus partidos. Como se está viendo, esto quiere decir que los distritos, departamentos o provincias tienen poco que decir respecto a quién los representará y la decisión sigue perteneciéndole al jefe del partido y sus más inmediatos colaboradores.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA TENTACIÓN DEL AUTORITARISMO

Sin duda lo planteado en este ensayo deja la impresión de que la democracia en los países de los Andes está a punto del colapso total. Es indudable que la crisis de gobernabilidad y de representación es profunda y que se vislumbran pocas soluciones inmediatas. Los partidos tradicionales no lograrán recomponer sus bases de apoyo a corto ni mediano plazo. Las alternativas populistas que surgieron en los últimos años también se encuentran en una etapa crítica, especialmente después del fracaso de Bucaram en el Ecuador. Finalmente, a pesar del optimismo con el que se anticipan los resultados de los programas económicos y la apertura comercial, la realidad ha demostrado que producirán resultados a largo plazo y sólo si se logran controlar las demandas sociales. En este contexto, ¿qué se puede esperar de la democracia andina a finales del siglo veinte?

Primero, para ser estables, las democracias de la región andina tendrán que proteger los intereses de todos los grupos sociales y, a la vez, lograr resultados económicos. Por varios motivos las instituciones andinas no han sido capaces de lograr este balance y es improbable que se llegue a esa meta en los años que restan del siglo. Esta situación no significa que la democracia andina se extinga pero sí que será cada vez más inestable y que las tentaciones autoritarias podrían impulsar la profundización de la crisis de las instituciones políticas y la manipulación de las reglas del juego. En este sentido, el comportamiento de los principales actores se regirá por la tentación de "constitucionalizar" lo anticonstitucional.

Segundo, lo más significativo de las democracias andinas quizás sea que su durabilidad depende menos de la capacidad de sus instituciones y más de los logros de sus economías. En los próximos años se incrementarán las presiones sociales como producto del neoliberalismo y la falta de consenso en torno a estos programas, sobre todo si se consolida la idea de que para lograr satisfacer las demandas básicas de la población andina, las economías de la región tendrán que profundizar las reformas estructurales. Ese es precisamente el problema principal. Los logros del neoliberalismo apuestan al largo plazo y a la aplicación constante de las políticas por medios excluyentes. La democracia, por otra parte, apuesta al consenso y a la negociación y a soluciones relativamente inmediatas.

Tercero, el neoliberalismo ha tenido apoyo temporal y en algunos casos, como en Bolivia y Perú, de un relativo largo plazo. Sin embargo, a mediados de década, este apoyo está en un evidente estado de deterioro. No es

sorprendente que en la región andina la tentación del autoritarismo esté latente. En el Ecuador, tanto Bucaram como la oposición que lo tumbó ejemplifican cómo la débil institucionalidad y el problema de la implementación de reformas económicas llevan a la violación de las reglas del juego y a las salidas anticonstitucionales. En el Perú, Fujimori se dejó llevar por la tentación autoritaria para lanzar su autogolpe. Venezuela parecía seguir ese ejemplo aunque, por el momento, la institucionalidad se mantiene. En Colombia, para luchar contra el narcotráfico y la guerrilla, se estimulan las soluciones autoritarias. Finalmente, en Bolivia, todo gobierno civil desde 1985 ha optado por el estado de sitio para imponer las medidas de ajuste estructural. En todos persiste la tentación de imponer estas medidas económicas por medio de un estilo cerrado, tecnocrático y excluyente.

Cuarto, por las características de las medidas que se tomarán, es ilógico suponer que contarán con apoyo popular masivo en el futuro. Por lo tanto, los sindicatos y otros grupos afectados por estas medidas continuarán su patrón de enfrentamiento frontal a cualquier gobierno que las implemente. Mientras estos grupos sociales no vean resultados significativos y duraderos es improbable que su comportamiento se limite a manifestaciones pacíficas y a actividades de presión sobre los partidos políticos y los parlamentos. En los Andes, la sociedad civil continuará enfrentándose con el Estado de manera directa y sin mediación alguna.

Por todo lo expuesto hasta ahora, lo que se vislumbra en los países de la región es el surgimiento de sistemas de gobierno híbridos que combinen elementos de la democracia como las elecciones con normas de conducta autoritarias. Las elecciones seguirán siendo la principal característica de este tipo de gobierno y es probable que en todos los países de la región continúen siendo abiertas, relativamente limpias y competitivas. Además, serán el único proceso donde los actores políticos acepten las reglas del juego y la incertidumbre de los resultados.

Dentro del juego electoral, es probable que se lleguen a perfeccionar los mecanismos electorales desde reglamentos básicos hasta el conteo rápido de los votos. Este perfeccionamiento será importante pero no suficiente. La formación de alianzas entre distintos partidos, para lograr la victoria en las urnas, será también una característica fundamental de los procesos electorales. Las relaciones entre partidos políticos y la sociedad civil podrán mejorar pero no lo suficiente para que se logren variaciones significativas en el sistema. De igual manera, es probable que la sociedad civil aumente su nivel de participación política y empiece a formar parte de las instituciones básicas de la sociedad andina.

Si la tendencia actual continúa, para gobernar estas democracias los gobernantes se verán obligados a recurrir a procesos de toma de decisiones tecnocráticos, a las fuerzas de seguridad para controlar el descontento social y la criminalidad y a la manipulación de las reglas del juego para lograr los resultados deseados. Estas tendencias dejan poco trecho para ser optimistas con respecto al futuro de la democracia andina.