

REPENSANDO LA CUESTIÓN DEMOCRÁTICA: LA REGIÓN ANDINA EN EL NUEVO SIGLO

Rethinking the Democracy Question: The Andean Region in the New Century

GERARDO L. MUNCK

Colegio de Relaciones Internacionales, Universidad del Sur de California

RESUMEN

Este artículo aborda la vieja pregunta ¿qué es la democracia? a la luz de desarrollos en el pensamiento latinoamericano y analiza las tendencias políticas en la región andina durante años recientes desde la perspectiva de la democracia. Se sostiene que la democracia electoral es vista como un mínimo indispensable de la democracia. Pero también se pone énfasis en tres requisitos adicionales que se han propuesto como condiciones necesarias para que una democracia electoral se convierta en una democracia plena: una forma democrática de gobernar, una forma democrática de cambiar la Constitución, y un Estado con poder para proteger los derechos civiles y sociales. Forjar un consenso acerca de esta visión más completa de la democracia es un reto importante del pensamiento latinoamericano sobre la democracia.

Palabras clave: Democracia, democracia electoral, constitucionalismo, Estado, región andina, América Latina.

ABSTRACT

This article addresses the old question, What is democracy? in light of developments in Latin American thought, and analyzes political trends in the Andean region during recent years from the perspective of democracy. It argues that electoral democracy is seen as an indispensable minimum of democracy. But emphasis is also placed on three additional requisites that have been proposed as necessary conditions for an electoral democracy to become a full democracy: a democratic form of governing, a democratic form of changing the constitution, and a state with the power to protect civil and social rights. The forging of consensus about this more complete vision of democracy is an important challenge of Latin American thought on democracy.

Key words: Democracy, electoral democracy, constitutionalism, state, Andean region, Latin America.

I. INTRODUCCIÓN

Este número especial de la *Revista de Ciencia Política* es parte de una iniciativa importante, la Red de Investigación de la Democracia Andina,¹ que aporta ideas interesantes a un debate latinoamericano que tiene implicaciones de gran peso para el futuro de América Latina. Los trabajos, en su mayoría de autores latinoamericanos, son de índole académica, y se ajustan a los criterios académicos de rigor analítico. Pero tienen también una intención de alentar e informar el debate político en América Latina. En este sentido, los trabajos de la Red de Investigación de la Democracia Andina se suman a aquellos que en años recientes ha auspiciado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2004, 2008), IDEA Internacional (Sample y Zovatto 2005; Tanaka 2009), el Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC) y la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) (Cardoso y Foxley 2009). Además, como varios de estos otros trabajos, los aportes a este número de la *Revista de Ciencia Política* se enfocan en la región andina, una región que ha generado muchas esperanzas y preocupaciones.

Entender la región andina es importante por varias razones. Es el lugar donde han ocurrido los mayores cambios políticos en toda América Latina en la primera década del siglo XXI. Y estos cambios son de gran relevancia desde la perspectiva de la democracia. Con los cambios en los últimos diez años, la región andina cerró un ciclo abierto a fines de la década de 1970 y principios de la década de los 80, cuando varios países de esta región transitaron a la democracia. (Chile es un caso distinto en éste y otros aspectos importantes.) Por eso, entender lo que ha pasado en la región andina durante los años recientes es clave para un análisis de la democracia en esta región. Pero también lo es desde una óptica más amplia. En la región andina, como en el resto de América Latina, el debate sobre la democracia ha involucrado, más que en otras partes del mundo, una discusión acerca de qué se entiende por democracia. Y éste es un punto cuyas implicaciones no son siempre reconocidas. En efecto, entender la democracia en la región andina requiere entender cómo han evolucionado conjuntamente la teoría y la práctica de la democracia.

Este artículo aborda la vieja pregunta ¿qué es la democracia? a la luz de desarrollos en el pensamiento latinoamericano y analiza las tendencias políticas en la región andina en años recientes desde la perspectiva de la democracia. Ofrece algunas respuestas, por cierto parciales y tentativas. Pero también introduce reservas y dudas acerca de la forma en que algunos aspectos del debate han sido planteados. En un contexto en el cual el debate ha llevado, con bastante frecuencia, a la articulación de opciones muy polarizadas, ofrecer respuestas correctas es tan importante como alertar contra respuestas cuestionables. En otras palabras, este artículo esboza algunas ideas con el fin de orientar constructivamente, más que resolver, el debate sobre la democracia en la región andina y América Latina.

¹ Para más información sobre la Red de Investigación de la Democracia Andina, organizada por Maxwell Cameron, véase la siguiente página de Internet: <http://blogs.ubc.ca/andeandemocracy/>

II. UNA DEMOCRACIA ELECTORAL COMO MÍNIMO INDISPENSABLE

Cuando se habla de democracia en América Latina en estos días se puede dar casi por supuesto –aunque las excepciones persisten– que un mínimo indispensable de la democracia es una serie de derechos que conjuntamente definen lo que habitualmente se llama la democracia electoral. Este mínimo indispensable corresponde, con algunas precisiones, a la concepción schumpeteriana de democracia, esto es, a aquellos derechos que hacen a las elecciones libres y justas para la presidencia y el congreso nacional, y al derecho a gobernar de los ganadores de tales elecciones.² Es decir, hablar de la democracia electoral es hablar de cuestiones muy básicas. Pero la importancia continua de este mínimo indispensable salta a la vista. Sin lugar a dudas, algunos de los eventos políticos más llamativos en la región andina se han focalizado precisamente en aquellos derechos que hacen a la democracia electoral.

La mayor amenaza a la democracia electoral provino del proyecto de Alberto Fujimori en Perú, empezando con el cierre del congreso en 1992 y concluyendo con el fraude electoral en 2000. Pero muchos otros eventos han puesto en juego a la democracia electoral. El golpe fallido contra el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela en 2002 tuvo el apoyo de la clásica coalición entre militares y sectores de negocio, y levantó el fantasma de eras anteriores. La persistencia de una guerrilla empecinada en amenazar a candidatos y votantes en Colombia ha afectado la calidad del proceso electoral repetidamente, hasta el presente; y a este problema se agrega el de los paramilitares. La destitución de una mayoría de los recién electos diputados en Ecuador en 2007 constituyó, en los hechos, una impugnación injustificada de un proceso electoral. Y la frecuente caída de presidentes electos, en Ecuador (1997, 2000 y 2005) y Bolivia (2003) ha comprometido el papel de las elecciones, el único vehículo institucionalizado que formalmente le da el mismo peso a las preferencias de todos los ciudadanos acerca de quién debería gobernar el país. Aunque crisis políticas similares ocurrieron en varios otros países de América Latina, la región andina es la región de América Latina donde la conquista de una democracia electoral plena ha costado más.

Los éxitos relacionados a la democracia electoral en la región andina también son notables. Las salidas a las múltiples crisis políticas no han sido mediante la instalación de regímenes militares, como había sido común en las décadas de los 60 y 70. Además, por medio de elecciones han surgido líderes que no provenían de las elites políticas tradicionales y que, como en el caso de Evo Morales y sus aliados en Bolivia, representan a un sector social mayoritario que había sido históricamente excluido del proceso de toma de decisiones políticas. Por lo tanto, los hechos le han quitado fundamento a la crítica –común en la década de los 60– de que la democracia es puramente formal porque siempre llegan al gobierno los mismos. En fin, los eventos políticos en la región andina en tiempos recientes reafirman el aprendizaje que llevó a Francisco Weffort a pronunciar que “los años 70 y los 80” fueron los años “de constitución de la democracia como valor

² Sobre el concepto de democracia electoral, y su medición a través del índice de democracia electoral (IDE) que elaboré para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), véase Munck (2009a: capítulo 4).

general” en América Latina (Weffort 1986: 61).³ Este valor nunca fue descartado del todo en los últimos 20 años –Perú bajo Fujimori es el único caso de alguna duración que podría considerarse como excepción– y así fue afianzándose el principio de que el derecho a gobernar se obtiene compitiendo en las urnas y obteniendo una mayoría del apoyo popular, y que cualquier otra vía de acceso al gobierno es ilegítima.

El establecimiento de la democracia electoral, importante como es, no equivale al establecimiento de la democracia. Y este es un punto muy central en el pensamiento latinoamericano sobre la democracia. En efecto, a medida que se dejaron atrás los años de las transiciones desde gobiernos autoritarios, empezó a plantearse de forma más detenida que antes la pregunta ¿qué es la democracia? y más y más se arraigó la idea de que es importante ver la democracia electoral sólo como una parte de la democracia y que sería un error equiparar a la democracia electoral con la democracia *tout court*. Esta perspectiva más amplia sobre la cuestión democrática ha sido desarrollada en muchos ámbitos, introdujo en la discusión ideas muy variadas y, ciertamente, no ha sido articulada siempre en forma ordenada. Sin embargo, el debate en torno a la pregunta ¿qué es la democracia? puede organizarse en términos de qué derechos, además de aquéllos ya incluidos en una definición de democracia electoral, deben ser considerados como derechos democráticos propiamente dichos. Y es posible resumir los ejes centrales del debate en términos de tres temas que tocan en asuntos centrales a la teoría de la democracia,⁴ y tres propuestas complementarias acerca de lo que hace falta para que una democracia electoral se convierta en una democracia plena.

III. UNA FORMA DEMOCRÁTICA DE GOBERNAR

Un primer eje de este debate se centra en la admonición, invocada comúnmente en América Latina, de que “es necesario no solamente ser electo democráticamente sino también gobernar democráticamente”. Esta admonición apunta a una innovación significativa en el discurso democrático latinoamericano, que apunta a un estándar de evaluación más alto que el establecido en las definiciones minimalistas de la democracia. Pero, ¿qué significa, específicamente, la democracia como forma de gobernar, esto es, ya no en el contexto del acceso al poder sino del ejercicio del poder?

Una respuesta común a esta interrogante es que gobernar democráticamente significa respetar ciertos límites al poder político y que, por lo tanto, un poder judicial independiente es indispensable para la democracia. En esta línea se encuentra el decálogo de criterios evaluativos que presenta Maxwell Cameron en la introducción a esta revista, ya que uno de los criterios que se resaltan es la existencia de un poder judicial independiente. Sin embargo, el fundamento democrático del argumento –que parte de lo que hace que un gobierno sea democrático es que el poder judicial puede imponerle ciertos límites

³ Para la evolución del pensamiento acerca de la democracia en la izquierda en particular, dentro del contexto de las dictaduras de los 70 y especialmente del Cono Sur, ver Barros (1986). Para una defensa del valor de una concepción minimalista de la democracia, véase Przeworski (1997).

⁴ Algunos textos clave sobre la teoría de la democracia son Schumpeter (1952), Bobbio (1989, 2005), Dahl (1992) y Sartori (2003). Otras referencias obligadas, de autores que han trabajado sobre América Latina, son Touraine (1995), Przeworski (1997, 2009) y, por supuesto, O'Donnell (1997, 2007).

sustantivos (y no solo procedimentales) a los presidentes y congresos— es cuestionable, ya que los límites al poder político serían impuestos por instituciones que no responden al pueblo por medio del vínculo electoral y que han sido llamadas, apropiadamente, instituciones contramayoritarias.

El tema de las instituciones contramayoritarias es complejo. La naturaleza democrática de las instituciones contramayoritarias ha sido cuestionada en el contexto del rol de la rama judicial del gobierno, especialmente cuando esta rama está dotada del poder de revisión judicial. Como sugieren algunos autores, un poder judicial independiente y fuerte constituye una forma de tutelaje del sistema democrático.⁵ Por lo tanto, una defensa de tales instituciones no puede basarse en una pretendida legitimidad democrática. Esto no resuelve del todo el tema, pues es posible avanzar el argumento que un sistema mixto, con elementos democráticos y otros liberales, es más exitoso que un sistema puramente democrático, especialmente en el sentido de proteger ciertos derechos sin restringir demasiado los derechos democráticos.⁶ Pero es importante no confundir los argumentos que se usan para justificar la defensa de ciertas instituciones. Y también es necesario recordar que el argumento de que las instituciones contramayoritarias garantizan ciertos derechos es una cuestión empírica y que esta cuestión empírica aún no ha sido resuelta satisfactoriamente.⁷

Otra formulación de lo que significa gobernar democráticamente, que tiene un fundamento más sólido en la teoría democrática y que resuena más claramente en América Latina, se centra en la relación entre los poderes democráticamente electos del Estado, básicamente los presidentes y los congresos en América Latina.⁸ Esta formulación también pone énfasis en los límites al poder político, pero sólo en la medida que estos límites se relacionan a la dispersión de poder entre instituciones democráticas, esto es, instituciones que responden al pueblo por medio del vínculo electoral. Desde esta perspectiva, por gobernar democráticamente se entiende un proceso de toma de decisiones que respeta los poderes que constitucionalmente ostentan los presidentes y los congresos y, en particular, que no suprime o evade el sistema de frenos y contrapesos en la relación entre presidentes y congresos que las constituciones latinoamericanas, con variaciones, avalan.

Entendiéndose la frase “gobernar democráticamente” de esta manera, es justificable interpretar el uso frecuente de facultades legislativas extraordinarias por presidentes como un déficit de la democracia. Tales facultades son constitucionales, en muchos países de América Latina, cuando su uso es excepcional. Pero, como muestran los datos en la Tabla 1, el decretismo, el uso frecuente de estos poderes extraordinarios, se ha vuelto parte de la forma de gobernar en Perú, Venezuela, y, en forma decreciente, en Colombia (aunque carecemos de datos cuantitativos sobre decretos en Bolivia, su uso es frecuente en este país también).

⁵ Véase, por ejemplo, Waldron (2006) y Bellamy (2007).

⁶ Para una elaboración reciente de este argumento, véase Ferrajoli (2008).

⁷ Como notan los críticos de las instituciones contramayoritarias (Hirschl 2004), la evidencia no muestra claramente que estas instituciones producen los fines deseados que supuestamente garantizan. Para una perspectiva más positiva, véase Gauri y Brinks (2008).

⁸ Un tema relacionado, que también concierne a las formas de tomar decisiones públicas, es el de la democracia directa y la combinación de mecanismos de democracia representativa y directa. Sobre este tema, véase Altman (2008).

Tabla 1: Uso de poderes de decreto en la región andina, c. 1980-2008

| País | Presidente (años) | N° de decretos | | |
|----------------------------------|---------------------------------|------------------------------|-----------------------|-------|
| | | Decretos Constitucionales | Decretos Delegados | Total |
| Bolivia | 1985-2008 | ... | ... | ... |
| Chile | 1990-2008 | 0 | 0 | 0 |
| Colombia | Gaviria (1990-04) | 88 | 53 | 141 |
| | Samper (1994-98) | 32 | 46 | 78 |
| | Pastrana (1998-2002) | 16 | 76 | 92 |
| | Uribe I (2002-06) | 17 | 25 | 42 |
| | Uribe II (2006-noviembre 2008) | 6 | 6 | 12 |
| Ecuador | Hurtado (1981-84) | 12 | – | 12 |
| | Febres Cordero (1984-88) | 21 | – | 21 |
| | Borja (1988-92) | 13 | – | 13 |
| | Durán-Ballén (1992-96) | 18 | – | 18 |
| | Bucaram (1996-97) | 3 | – | 3 |
| | Alarcón (1997-98) | 16 | – | 16 |
| | Mahuad (1998-2000) | 13 | – | 13 |
| | Noboa (2000-03) | 1 | 1 | – |
| | 2003-08 | ... | – | ... |
| Perú | Belaúnde (1980-85) | 667 | 348 | 1.015 |
| | García I (1985-90) | 1.338 | 262 | 1.600 |
| | Fujimori I (1990-95) | 1.306 | 330 | 1636 |
| | Fujimori II (1995-2000) | 507 | 119 | 626 |
| | Paniagua (2000-01) | 120 | 12 | 132 |
| | Toledo (2001-06) | 204 | 42 | 246 |
| | García II (2006-noviembre 2008) | 116 | 128 | 244 |
| | Venezuela | Herrera Campins (1979-84) | 27 | 0 |
| Lusinchi (1984-89) | 58 | 71 | 129 | |
| Pérez (1989-93) | 7 | 0 | 7 | |
| Velásquez (1993-94) | 0 | 13 | 13 | |
| Caldera (1994-99) | 13 | 8 | 21 | |
| Chávez I (1999-2000) | 0 | 53 | 53 | |
| Chávez II (2000-06) | 0 | 50 | 50 | |
| Chávez III (2007-noviembre 2008) | 0 | 65 | 65 | |

Nota. – : La información no es relevante; ... : La información no está disponible. El poder de decreto constitucional es la facultad otorgada por la Constitución directamente a los presidentes para establecer leyes sin necesidad de recurrir al Congreso; el poder de decreto delegado es la facultad otorgada por la Constitución a los presidentes para establecer leyes sin necesidad de recurrir al Congreso sólo en aquellas instancias y en aquellas materias en que el Congreso decide delegar el poder de legislar al Ejecutivo.

Fuentes: Elaboración propia con base a datos oficiales de los países de la región y las siguientes fuentes: Mejía-Acosta (2009) para Ecuador; Schmidt (1998: 118) para Perú en los 1980; Crisp (1998) para Venezuela hasta el 1999.

La importancia del decretismo no ha sido reconocida con la misma claridad que las violaciones a los derechos que definen a la democracia electoral. Pero estas instancias de concentración de poder político han sido materia de discusión en la región y hasta puede hablarse del surgimiento gradual de un nuevo estándar. Las facultades legislativas extraordinarias son, propiamente entendidas, poderes de emergencia. Sin embargo, cuando este recurso excepcional se convierte en algo ordinario, que se usa regularmente y en circunstancias bastante comunes, el Ejecutivo usurpa la habilidad de cambiar el *statu quo* legal de forma unilateral y se desvirtúa el sistema de frenos y contrapesos en la relación entre presidentes y congresos. En esas instancias, por lo tanto, es justificable hablar de un abuso de poder, que va en contra de normas democráticas.

IV. UNA FORMA DEMOCRÁTICA DE CAMBIAR LA CONSTITUCIÓN

Un segundo eje del debate latinoamericano sobre la democracia, y la discusión que más ha sido influenciada por los cambios en la región andina, concierne al argumento de que el estatus de un país como democracia también tiene que ver con la forma de decidir el contenido de la ley suprema de un país, esto es, su Constitución Política. La discusión sobre este tema –tocado en el último punto del decálogo que presenta Cameron– muestra otra vez lo difícil que es especificar lo que involucra un proceso democrático. En efecto, como en la discusión sobre una forma democrática de gobernar, en el debate sobre lo que significa cambiar la constitución de forma democrática se tiende a mezclar principios distintos.

El principio del constitucionalismo, invocado por muchos, sostiene que los cambios a la constitución deben hacerse de acuerdo a los procedimientos a tal efecto incluidos en una constitución. Pero, con sorprendente frecuencia, se pasa, sin ofrecer argumento adicional alguno, del punto de que un cambio a la constitución que se ajusta al principio del constitucionalismo es constitucional al punto de que un cambio a la constitución que no se ajusta al principio del constitucionalismo no es democrático. Pero si la constitución de un país no es democrática en lo que hace a sus procedimientos de cambio, el constitucionalismo por sí solo no ofrece una base para evaluar si una constitución es cambiada de forma democrática. Al contrario, una interpretación basada estrictamente en el constitucionalismo se presta, más bien, a una lectura legalista.

La crisis reciente en Honduras ejemplifica claramente este problema. La crisis se desató, en junio de 2009, porque el presidente Zelaya levantó el tema de la reelección presidencial, que la constitución prohíbe, cuya prohibición la constitución prohíbe cambiar, y cuyo cambio la constitución considera como motivo para destituir a un presidente (véanse, artículos 239 y 374). Por lo tanto, como argumentaron los golpistas, la destitución de Zelaya fue, en cierta medida, constitucional. Pero la prohibición de cambiar una constitución no es democrática, ya que el principio democrático sostiene que, con la sola excepción de aquellos elementos que hacen a la democracia, los ciudadanos siempre tienen el derecho de regirse por leyes que ellos eligen. Y nadie ha mostrado que la no-reelección de presidentes es una condición necesaria de la democracia.

Para evitar las interpretaciones estrechamente legalistas y contradictorias con el pensamiento democrático, comúnmente asociadas al constitucionalismo conservador, sugeriría que, para precisar lo que significa cambiar la constitución de forma democrática, es necesario plantearse dos preguntas. Primero, ¿tienen los ciudadanos o sus representantes el poder de cambiar la constitución? Segundo, ¿se ajusta o no el proceso que se usa para cambiar la constitución a criterios democráticos, esto es, elecciones inclusivas, limpias y libres de una asamblea constituyente o de las autoridades empoderadas para cambiar la constitución; la redacción y aprobación del texto de la constitución de acuerdo a reglas consensuadas; y la ratificación del texto de la constitución por medio de elecciones inclusivas, limpias y libres o por medio del voto de autoridades electas? (Munck, 2009b: 343-45). Estos criterios no solo se basan consistentemente en principios democráticos. Además, estos criterios ayudan a ofrecer una visión más balanceada de la problemática constitucional.

Con buena razón, en la región andina se ha puesto mucho énfasis sobre la forma conflictiva en que se ha procedido a cambiar constituciones en aquellos países donde han surgido líderes nuevos que han llamado a una refundación del país –los episodios relevantes son los de Venezuela 1999, 2007 y 2009; Bolivia 2006-09; y Ecuador 2007-08. Pero estos casos ejemplifican solo parte de la problemática. La otra cara del problema –que no ha recibido la atención que se le ha dado a los cambios promovidos por presidentes con agendas de izquierda– es la dificultad de cambiar constituciones heredadas de períodos autoritarios, una cuestión que ha tenido, y sigue teniendo, relevancia en algunos países (Chile y Perú).⁹ En estos casos, sigue siendo relevante preguntarse si los ciudadanos o sus representantes tienen el poder de cambiar las constituciones bajo las cuales viven, una cuestión que va al corazón de la democracia. En otras palabras, la discusión sobre lo que significa cambiar la constitución de forma democrática es, indudablemente, central a la política de los países andinos. Pero igualmente importante es formular el tema de forma consistente con los principios de la democracia y evitando las interpretaciones legalistas que comúnmente se promueven.

V. UN ESTADO CON PODER PARA PROTEGER LOS DERECHOS CIVILES Y SOCIALES

Finalmente, un tercer eje de este debate va más allá de las formas en que se toman decisiones políticas y llama la atención a los resultados de la política. Este debate ha sido impulsado, en el contexto reciente de América Latina, en gran parte por el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (PNUD 2004). Allí se presentó el concepto de democracia de ciudadanía, que resalta la responsabilidad del Estado de defender los derechos civiles y sociales de los ciudadanos y no solo los derechos políticos de los ciudadanos –aquellos derechos que hacen a la democracia propiamente dicha. Y, como

⁹ Otros casos similares, de afuera de la región andina, son El Salvador y Honduras.

consecuencia de la introducción de estos criterios –básicamente incorporados en el octavo punto del decálogo de Cameron– se introdujeron algunos cambios conceptuales profundos en el debate sobre la democracia.

A diferencia de la tradición liberal, que resalta los derechos civiles por sobre los derechos sociales, y la tradición socialista, que resalta los derechos sociales por sobre los derechos civiles, la apuesta por una democracia de ciudadanía rescata tanto los derechos civiles, por ejemplo, la igualdad ante la ley y la seguridad de las personas, como la idea clave de que las condiciones materiales afectan el ejercicio efectivo de los derechos legales de los ciudadanos y ciudadanas y de que, especialmente en una región como América Latina, hablar de democracia sin abordar los derechos sociales sería una invitación a caer en formalismos. Pero, además, a diferencia de las tradiciones liberales y socialistas, el llamado a crear una democracia de ciudadanía no introduce un quiebre con una concepción procedimentalista de la democracia porque no rechaza o ignora la centralidad –esto es, el estatus de principio innegociable– de los derechos políticos. Es decir, la idea de una democracia de ciudadanía pone énfasis en resultados, pero lo hace i) para resaltar un punto fundamental acerca del proceso político: que el proceso político no concluye con la toma de decisiones públicas sino con la ejecución de estas decisiones, y ii) para sugerir que falencias graves en el campo de los derechos civiles y sociales en el contexto de una democracia electoral son una indicación de que la voluntad popular probablemente está siendo obstaculizada –ya sea por actos de omisión y/o comisión por parte de agentes del Estado– en esta fase del proceso político.¹⁰

El problema de las violaciones de derechos humanos aún en países que son democracias electorales ejemplifica claramente esta cuestión (véase Tabla 2). En estos casos –a diferencia de los casos de los regímenes militares del Cono Sur o del gobierno de Fujimori en la década de los 90– la raíz del problema es que el Estado no es capaz de hacer que las leyes se cumplan y que una parte del aparato estatal actúa independientemente del gobierno democrático. Parte del problema, ciertamente, es que los gobiernos no priorizan siempre la defensa de los derechos humanos. Pero el punto clave aquí es que, aun si le dieran prioridad a resolver ciertos problemas, los gobiernos confrontarían obstáculos para producir los resultados deseados. En estos casos, por lo tanto, es legítima la pregunta, ¿para qué sirve la democracia electoral si el Estado mismo viola los derechos de los ciudadanos? Y en este contexto, tiene sentido preguntarse si un país puede considerarse una democracia plena sin un Estado democrático.

La introducción del concepto de democracia de ciudadanía amplió, pues, considerablemente el discurso democrático en América Latina. Porque una implicación de los graves problemas en las áreas de derechos civiles y sociales que ocurren en los países andinos, y el resto de América Latina, es que la discusión de la democracia era incompleta. Para afianzar la democracia no solo es necesario trabajar para tener procedimientos

¹⁰ Una situación diferente se da cuando el gobierno mismo declara un estado de excepción que lleva directamente a la suspensión de garantías y derechos, algo bastante frecuente en Ecuador, Colombia y especialmente Perú (Munck 2009c).

Tabla 2: Derechos humanos en la región andina, 1981-2007

| País y década | Desapariciones forzadas (escala de 0 a 2) | Ejecuciones extrajudiciales (escala de 0 a 2) | Tortura (escala de 0 a 2) |
|------------------|---|---|---------------------------|
| Bolivia | | | |
| 1980s | 1,56 | 1,44 | 0,67 |
| 1990s | 2,00 | 1,40 | 0,90 |
| 2000s | 2,00 | 1,13 | 0,75 |
| Chile | | | |
| 1980s | 1,56 | 0,89 | 0,00 |
| 1990s | 1,60 | 1,30 | 0,40 |
| 2000s | 2,00 | 1,88 | 0,88 |
| Colombia | | | |
| 1980s | 0,22 | 0,00 | 0,22 |
| 1990s | 0,00 | 0,10 | 0,00 |
| 2000s | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Ecuador | | | |
| 1980s | 1,56 | 1,22 | 0,33 |
| 1990s | 1,40 | 1,20 | 0,20 |
| 2000s | 1,63 | 1,13 | 0,13 |
| Perú | | | |
| 1980s | 0,44 | 0,22 | 0,44 |
| 1990s | 0,80 | 0,70 | 0,10 |
| 2000s | 2,00 | 1,13 | 0,25 |
| Venezuela | | | |
| 1980s | 1,33 | 1,00 | 0,78 |
| 1990s | 1,30 | 0,10 | 0,00 |
| 2000s | 1,50 | 0,00 | 0,00 |

Nota: Los datos son el promedio anual, con base a escalas ordinales en las cuales un número más alto indica más derechos. Un puntaje de 0 indica que las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales y la tortura son frecuentes; un puntaje de 1 indica que las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales y la tortura son ocasionales, y un puntaje de 2 indica que no ocurrieron desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y casos de tortura. En otras palabras, cualquier puntaje inferior a 2 indica que un derecho humano básico no es respetado.

Fuente: Elaboración propia con base a datos de Cingranelli y Richards (2008).

que generen gobiernos electos y que gobiernen democráticamente y procedimientos para cambiar la constitución de forma democrática. Para llegar a una democracia de ciudadanía también es necesario un Estado con poder para proteger los derechos civiles y sociales (PNUD 2004, 2008).

VI. CONCLUSIÓN: FORJANDO UN CONSENSO

El monitoreo de la democracia en la región andina, como el que ofrece cada artículo en este número especial de la *Revista de Ciencia Política*, es una actividad que se está volviendo más o menos rutinaria. Organismos internacionales y ONGs se abocan regularmente al monitoreo, entre otras cosas, de elecciones, el financiamiento de la política, las actividades de congresos y presidentes, el respeto de los derechos humanos y el derecho de los trabajadores. En muchos países se han establecido observatorios y se publican informes sobre distintos aspectos de la política. Y los medios masivos de comunicación crecientemente transmiten a los ciudadanos los resultados de este trabajo.

Estas actividades son legítimas y tienen el potencial de contribuir a la democracia. Pero una condición para el monitoreo de la democracia es el establecimiento de los criterios a ser usados en la evaluación de la política en los países de América Latina. En este contexto, la vieja pregunta ¿qué es la democracia? tiene una relevancia práctica fundamental. Y, en este contexto, a diferencia del contexto de trabajos puramente académicos, una cuestión clave es la generación de un cierto nivel de consenso acerca de los criterios que se usan en la tarea de monitoreo (Munck, 2006).

Mi argumento al respecto en este artículo es que nos encontramos a medio camino. En tiempos recientes, la pregunta ¿qué es la democracia? ha sido materia de considerable discusión en la región andina y el resto de América Latina. Y algunas propuestas van ganando fuerza y aceptación. Pero aún no existe un consenso generalizado acerca de qué debe entenderse por democracia y, por consiguiente, acerca de qué derechos merecen ser entendidos como derechos democráticos.¹¹ En otras palabras, el significado mismo de la cuestión democrática no ha sido fijado.

Forjar un consenso acerca de una visión más completa de la democracia, que incluya pero vaya más allá de la democracia electoral, no es una tarea sencilla. Como se mostró, distintos países durante períodos específicos se caracterizan por tener déficits más notables con respecto a diferentes aspectos de la política. Por ejemplo, algunos países tienen mayores problemas en sus procesos electorales, otros en lo que hace al abuso del poder presidencial. Por lo tanto, cualquier discusión acerca de cómo se define la democracia tiene, inevitablemente, fuertes connotaciones políticas. Esta es una cuestión que cualquier discusión acerca de la democracia debe reconocer y confrontar adecuadamente. Sin embargo, muchas discusiones sobre la democracia tienen claros sesgos a favor o en contra de ciertos gobiernos y, por lo tanto, carecen de aceptación general.

A pesar de estas dificultades, la discusión acerca de la democracia en América Latina ha avanzado considerablemente. Puede ser que no haya algo que merezca ser llamado una problemática democrática distintivamente latinoamericana. Pero sí ha tomado cuerpo un pensamiento y un debate latinoamericano sobre la democracia. Y se van forjando consensos por medio de este debate. Por lo tanto, para que los esfuerzos por monitorear

¹¹ Para mi punto de vista acerca de los derechos que merecen ser tratados como derechos democráticos, véase Munck (2007, 2009b: 343-45, 2009c).

la democracia en América Latina generen resultados creíbles, es imprescindible que los criterios que se usan para evaluar el estado de la democracia en América Latina estén íntimamente ligados a este debate latinoamericano y no estén basados, como frecuentemente lo están, en algún modelo impuesto desde afuera. De esta forma, el trabajo de monitoreo de la democracia alimentará este debate latinoamericano. Y de esta forma, América Latina fortalecerá su capacidad de pensamiento propio, de representar las realidades latinoamericanas, y de responder a las imágenes de América Latina que se crean afuera de América Latina y que influyen en la formación de la opinión pública tanto adentro como afuera de América Latina.

REFERENCIAS

- Altman, David. 2008. *Power to the People? A Global View on Direct Democracy*, manuscrito de libro inédito, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Barros, Robert. 1986. "Izquierda y democracia: Debates recientes en América Latina", *Zona abierta* N° 39/40: 27-60.
- Bellamy, Richard. 2007. *Political Constitutionalism: A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Bobbio, Norberto. 1989. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Bobbio, Norberto. 2005. *Teoría general de la política* (Madrid: Editorial Trotta).
- Cardoso, Fernando Henrique y Alejandro Foxley (editores). 2009. *A medio camino: Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina* (Santiago de Chile: Uqbar).
- Cingranelli, David L. y David L. Richards. 2008. *The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Dataset Version 2008.03.12*. Disponible en: <http://www.humanrightsdata.org>
- Crisp, Brian F. 1998. "Presidential Decree Authority in Venezuela", pp. 142-71, en John M. Carey y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Executive Decree Authority* (Nueva York: Cambridge University Press).
- Dahl, Robert A. 1992. *La democracia y sus críticos* (Barcelona: Paidós).
- Ferrajoli, Luigi. 2008. *Democracia y garantismo* (Madrid: Editorial Trotta).
- Gauri, Varun y Daniel M. Brinks (editores). 2008. *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World* (Nueva York: Cambridge University Press).
- Hirschl, Ran. 2004. *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism* (Cambridge, Massachusetts, y Londres: Harvard University Press).
- Mejía-Acosta, Andrés. 2009. *Informal Institutions and Policymaking in Latin America* (Londres: Routledge).
- Munck, Gerardo L. 2006. "Monitoreando la Democracia: Profundizando un Consenso Emergente", *Revista de Ciencia Política* Vol. 26, N° 1: 158-68.
- Munck, Gerardo L. 2007. "The Study of Politics and Democracy: Touchstones of a Research Agenda", pp. 25-37, en Gerardo L. Munck (editor), *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods* (Oxford: Oxford University Press).
- Munck, Gerardo L. 2009a. *Measuring Democracy: A Bridge Between Scholarship and Politics* (Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press).
- Munck, Gerardo L. 2009b. "Democracy and Development in a Globalized World: Thinking About Latin America from Within", *Studies in Comparative International Development* Vol. 44, N° 4: 337-58.
- Munck, Gerardo L. 2009c. "La ciudadanía en América Latina: Estado actual, tendencias, y desafíos", trabajo preparado para el informe de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*.
- O'Donnell, Guillermo. 1997. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (Buenos Aires: Paidós).

- O'Donnell, Guillermo. 2007. *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia* (Buenos Aires: Prometeo).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (Nueva York y Buenos Aires: PNUD y Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina* (Nueva York y Lima: PNUD).
- Przeworski, Adam. 1997. "Una defensa de la concepción minimalista de la democracia", *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 59, N° 3: 3-36.
- Przeworski, Adam. 2009. "Self-Government in Our Times", *Annual Review of Political Science* Vol. 12: 71-92.
- Sample, Kristen y Daniel Zovatto (editores). 2005. *Democracia en la región Andina, los telones de fondo* (Estocolmo: IDEA International [International Institute for Democracy and Electoral Assistance]).
- Sartori, Giovanni. 2003. *¿Qué es la democracia?* (Madrid: Taurus).
- Schmidt, Gregory. 1998. "Presidential Usurpation or Congressional Preference? The Evolution of Executive Decree Authority in Peru", pp. 104-41, en John M. Carey y Matthew S. Shugart (eds.), *Executive Decree Authority* (Nueva York: Cambridge University Press).
- Schumpeter, Joseph. 1952. *Capitalismo, socialismo y democracia* (México: Aguilar).
- Tanaka, Martín (editor). 2009. *La nueva coyuntura crítica en los países andinos* (Lima: IEP e IDEA International [International Institute for Democracy and Electoral Assistance]).
- Touraine, Alain. 1995. *¿Qué es la democracia?* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Waldron, Jeremy. 2006. "The Core of the Case Against Judicial Review", *Yale Law Journal* N° 115: 1346-1406.
- Weffort, Francisco C. 1986. *Por qué democracia?* 4ª ed. (São Paulo: Brasiliense).

Gerardo L. Munck, argentino de nacimiento, es profesor en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad del Sur de California (USC), y se dedica a la investigación sobre regímenes políticos y democracia, metodología, y América Latina. Sus publicaciones incluyen *Measuring Democracy: A Bridge Between Scholarship and Politics* (Johns Hopkins, 2009); *Regimes and Democracy in Latin America* (Oxford, 2007); *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics* (con Richard Snyder; Johns Hopkins, 2007); y *Authoritarianism and Democratization. Soldiers and Workers in Argentina, 1976-83* (Penn State, 1998). Fue parte del equipo que trabajó en el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (2004). (E-mail: munck@usc.edu)

