



## FUNDACIÓN DEMOCRÁTICA, CIUDADANÍA, Y DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL. UNA MIRADA A CENTROAMÉRICA

**LUIS E. OCAMPO BANDA**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales - Centro de Investigaciones de Morelos, Cuernavaca, México  
Docente de Psicología - Universidad de Occidente, Mazatlán, México

**ADOLFO LIZARRAGA PATRÓN**

Maestro Ciencias en Desarrollo Estratégico del Turismo - Universidad de Occidente, Mazatlán, México  
Docente de Ciencias Económico-Administrativas - Universidad de Occidente, Mazatlán, México

**RESUMEN:** Las transiciones democráticas que se desprendieron de los procesos democratizadores en América Latina en la década de los 80, han cumplido casi en su totalidad su desarrollo de etapa primaria, esto es, de consolidar las instituciones que organizan los aspectos procedimentales de las elecciones, asignar un lugar a cada actor político y establecer las reglas del juego para que las contiendas electorales se den en tiempo y forma.

Los resultados no son homogéneos para todos los países latinoamericanos, dado que cada realidad nacional tiene componentes específicos que le imprimen una dinámica particular a cada iniciativa democratizadora. Aunado a ello es necesario puntualizar que no todas las transiciones tuvieron el mismo perfil sino que, de acuerdo a las características del país, la situación que prevalecía políticamente en el interior de la nación y relación de los actores políticos entre sí fue lo que dio el sello y perfil de la transición; de acuerdo a Garretón, algunas tuvieron el carácter fundacional, otras de lo militar a gobierno cívico y la de extensión o afianzamiento.

**Palabras claves:** Centroamérica, Pacificación Nacional, Transición Política, Democratización, Institucionalidad, Actores Políticos.

**ABSTRACT:** Democratic transitions arise from the democratization process in Latin America in the 80's, have fulfilled almost all its primary stage development, that is, to strengthen the institutions that organize the procedural aspects of the elections, assign a place each political actor and set the ground rules for that electoral politics are given in a timely manner.

The results are not homogeneous for all Latin American countries, since each national reality has specific components that you print a particular dynamic to each democratizing initiative. Added to this is necessary to point out that not all transitions had the same profile because according to the characteristics of the country, the prevailing political situation within the nation and relationship among political actors was what gave profile of the transition, according to Garretón, some had the foundational character, others military to civilian government and the extension or reinforcement.

**Key Words:** Central National Pacification, Transition Policy, Democratization, Institutional, Political Actors.

### Saldo en las transiciones fundacionales

Después de dos décadas, las transiciones en América Latina muestran un saldo que no lo podríamos definir con absolutismos rotundos de positivo o negativo, dado que no daría campo al ejercicio de un análisis más minucioso de algunos países que nos interesa analizar, puesto que la reestructuración de los actores tiene formas disímiles en su reorganización así como en las lógicas comportamentales; sin embargo, un proceso en lo general fundacional como lo fue en Centroamérica, merece una explicación más a fondo.

La primera de estas tipologías, las *fundaciones* democráticas, comprende aquellos países que no habiendo tenido experiencia en regímenes democráticos instalan por primera vez una democracia y tienden a acercarse al modelo de cambio global como lo fueron las instauraciones democráticas originales en países de Europa o en Estados Unidos. Este proceso de fundación democrática es el que se había producido durante las últimas décadas en Centroamérica, e implica la construcción de un núcleo básico de instituciones democráticas luego del derrumbe de oligarquías y dictaduras patrimoniales, situaciones de guerra civil, guerrillas y revoluciones.

Ligado a este último aspecto de cambio global, ese tipo de democratización política presenta dos características importantes: la primera explica la conversión de los actores combatientes en actores políticos, -lo que implica que actores que buscaban eliminar a sus enemigos se convierten en actores que entran a negociar y a representar para gobernar un país en un marco institucional compartido-; la segunda característica hace referencia a construcción de instituciones democráticas que se funda con un proceso de pacificación

nacional -y de reconstrucción- observado y vigilado desde afuera, puesto que en una situación de confrontación extrema, es fundamental el peso de los actores externos.

Para el caso centroamericano, las generalidades del proceso fundacional son claras, tres países sumidos en conflicto y confrontaciones de alta intensidad, la mediación para el diálogo estaba ausente, la credibilidad de la palabra para un acuerdo no contaba con un sustrato de confianza, los intereses en pugna eran de carácter valórico<sup>1</sup>, las armas se encontraban de por medio y la relación actoral se caracterizaba por la inadmisión de la existencia del otro. Estamos haciendo referencia a tres casos: Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

La generalidad no es asunto a discutir, más bien es base obligada para la referencia de lo que acontece posteriormente, no obstante la mayor información sobre el particular se encuentra ya escrita<sup>2</sup>. Lo que aconteció después de los Acuerdos de Paz y el curso que toma la democracia es lo que nos interesa afrontar, fundamentalmente en los últimos cinco años.

Para una exposición más clara, partamos de la consideración de los partidos políticos como actores políticos, dado que estos no existían como tales, otros se encontraban proscritos y otros más aparecieron después de la pacificación, esto obligó a que la construcción democrática fuese lenta, en la medida que no había un referente

1. SALAZAR, Robinson. Conflicto y violencia en América Latina. En: Revista Reflexión Política, Colombia. Año 3, No. 6, 2001, p. 24.

2. SALAZAR, Robinson. "Diálogos por la Paz". En: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030816192604.html> 1998

de organización ni representativo de la sociedad en la posguerra.

Ahora bien, retomamos la definición de que los partidos políticos, sin atravesar la discusión de Sartori que lleva de la facción a los partidos contemporáneos<sup>3</sup>, son formas organizacionales que agrupan un conjunto de hombres y mujeres bajo un interés colectivo que se inserta en un proyecto nacional, sobre la base de algunos principios básicos que perfilan un tipo de organización, los ideales que persiguen, las formas de ejercicio democrático interno, formas de elección de sus dirigentes, estatutos que ordenan el comportamiento de su militancia o adeptos y la simbología que los identifican como un sector organizado de la sociedad en la vida política del país.

Tenemos claro que esta definición no se apega a las que reseñan algunos libros, ya que muchas veces resaltan el orden de la ideología, la estrategia y las tácticas en que va a fincar su actuación sin embargo, gran parte de esos ingredientes no se tienen en cuenta hoy en día, en la medida que la dinámica de la sociedad y los eventos políticos nos dan cuenta de que los partidos luchan más por intereses colectivos latentes o manifiestos que por principios ideológicos.

Así, algo que queremos resaltar es que los partidos deben ser por excelencia una organización con vocación de permanencia en el tiempo es decir, que trascienda a los individuos a fin de evitar los clientelismos, con un consenso entre sus adeptos sobre lo que es y significa la sociedad donde se inscribe, del Estado y de la nación en su con-

junto sin dejar de proponer, mediante el ejercicio de sus ideales políticos, el deber ser del conjunto societal. Este conjunto organizacional debe gozar de la legitimidad que le depositan sus adherentes o simpatizantes refrendada a través del voto<sup>4</sup>.

Visto así, los partidos en la época de la confrontación no existían, más bien proliferaban agrupaciones facciosas que representaban grupos de interés particular o de sectores ligados a algún renglón productivo, llámese cafetaleros, ganaderos, importadores y comerciantes o militaristas; también en la oposición se daba este fenómeno, sólo que vinculado a sindicatos, gremios de campesinos, estudiantes y docentes.

De esta manera, en ninguno de los dos bandos confrontados había vestigios de partidos políticos, la prioridad era mantener el dominio sobre el otro, exterminándolo o sometiéndolo férreamente, la política no funcionaba y la institucionalidad se concentraba en el mandato de la persona en el poder.

Asimismo la pacificación, parte fundamental de la transición, fue el quiebre del patrón político que existía en los tres países mencionados y fue el inicio y final del proceso transicional; lo que vino después de la firma de los acuerdos fue la democratización política que retomaba parte de los convenios y los aplicaba a una realidad compleja en su interior, rasgada en lo social y desarticulada en el embobamiento entre ciudadanía e instituciones. Ex-

3. SARTORI, Giovanni. Partidos y sistemas de partido. España: Alianza Editorial, 1999, pp. 1-26.

4. VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. Futuro de los partidos políticos. En: Revista Semana, Vol. II, No. 53, 2003, p. 2.

pliquemos algunos aspectos de este fenómeno.

La pacificación fue el corte longitudinal sobre el espacio político de los tres países, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, ya que separaba a los actores confrontados militarmente y los sentaba en una mesa de acuerdos. La mesa de arreglos exigió a las partes **tres condiciones básicas**: En la primera se requería **confianza en la negociación** en la medida que, aun sin tener toda la información necesaria sobre el otro, re-situaban la disposición y voluntad de diálogo en una mesa para reducir el grado de complejidad que existía sobre la sociedad, además, para dotarse a sí mismo de seguridad frente al adversario e imponerle sus puntos de vista. La confianza es parte del poder, en la medida que la seguridad interna que asumen los actores en la mesa de negociación lleva la intención de amedrentar, disminuir o mandar un mensaje velado de fortaleza política al contrincante.

La segunda condición consistió en **el reconocimiento del otro**, donde cada uno de los actores confrontados debe aceptar que solo no puede constituirse en sujeto único que dota de sentido a la sociedad; que la sociedad es más compleja y lleva en su seno un ingrediente de heterogeneidad, donde diversos factores la estructuran en un solo cuerpo que conocemos como comunidad humana.

En este sentido, la comunidad humana es reservorio de múltiples formas de pensar, actuar y percibir el mundo, lo cual posibilita que cada individuo o persona ejercite sus ideales a través de actos y acciones, inundando a la

sociedad de un inusitado número de acciones que tienen distintos sentidos y orientaciones y, a la vez, significados y significancias disímbolas que no son fáciles de agrupar, solo a través de interconexiones identitarias.

Asimismo, esta complejidad exige de cada actor una actitud tolerante para que acepte que así como se reconoce su existencia y se le asigna un valor político en la mesa de negociación, también está el otro con los mismos contenidos y exigente de derechos para estar sentado en la mesa negociando.

Sin embargo, el reconocimiento del otro parte de la premisa, *quién lo reconoce*; entre los actores referidos no cabía esa posibilidad porque se encontraban confrontados militarmente, se requería una instancia de intermediación o mediación que inyectara confianza y seguridad a las partes y que tuviese la autoridad ética de arbitrar y validar el diálogo.

La tercera condición involucrada **la voluntad de las partes**, era entregar confianza a los coordinadores del diálogo de pacificación, fue la primera piedra de la institucionalidad en Centroamérica. Institucionalidad que nace de varios elementos como son el reconocer y respetar la identidad del otro; la aceptación de que tiene derecho a un lugar en la sociedad; que puede desenvolverse sin cortapisas normadas bajo un cuerpo de leyes consensuado entre las partes; que puede asumir formas de representación política en función de sus ideales; que las leyes emanadas de los poderes constituidos en la posguerra sean neutrales y protejan al ciudadano; que los acuerdos deben ser respetados por las partes

y la aceptación plural de la sociedad está basada en el diálogo permanente y constructivo. Pero... *¿Qué se negociaba?*

A saber, dos cosas muy importantes, una de ellas *el fin de la confrontación y la obligación de reconstruir el andamiaje institucional*, cuerpo de leyes y poderes en los países rasgados por la guerra; la otra, *que las acciones posdiálogo tuviesen un destino*, aportar los esfuerzos necesarios para refundar la nación, insertar a los individuos o personas en proyectos de desarrollo y cancelar definitivamente la opción de la vía militar.

Así, estos aspectos se validaron y dieron curso a lo que reconocemos como la democratización política en Centroamérica, donde los acuerdos de paz, algunos aplicados otros en asignaturas pendientes, abrieron las compuertas para que los insurgentes se aglutinaran en partidos políticos, en formas orgánicas civiles, en fuerzas ciudadanas, reinserción de los sindicatos, reconocimiento de las ONG's, derrumbamiento de la exclusión por los diálogos abiertos y los proyectos autogestivos.

De esta manera, la validación va agregando certeza, reconocimiento y aceptación hasta arribar a las habituaciones colectivas de las prácticas ciudadanas lo que permite ir abonando el terreno de las instituciones nacientes que son buzones depositarios de confianza general. Así fue regenerándose el tejido social de estas sociedades. Consejos electorales, comisiones de derechos humanos, órganos de fiscalización ciudadana, observatorios ciudadanos, entre otras, son iniciativas que dotaron a las sociedades en posguerra de una plata-

forma asociativa a la que denominamos instituciones. Este es uno de los tantos productos que podríamos afirmar que son positivos para la vida democrática de los pueblos centroamericanos.

Además, otro signo que se agrega al bando de los aciertos de la democratización son los procesos electorales, antes, los que se efectuaron en época de la confrontación o con anterioridad a ella, fueron impugnados, invalidados o remplazados por golpes militares. Hoy, después de la guerra, se llevan a cabo sin impedimentos en algunos casos; en El Salvador, la izquierda ex-insurgente ha ocupado la mayoría de las curules en la Asamblea Nacional, ha propuesto modificaciones en el rumbo del país y ha mostrado alta dosis de civilidad para mantener la paz; en Nicaragua, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) ha tenido una representación significativa en la Asamblea Nacional, su voto muchas veces ha condicionado el curso de la política y ha servido de contrapeso a las decisiones de la oficialidad; también ha arribado a consenso con la bancada y su ejército se ha reducido en más de un 60% cuando en los tiempos de guerra fue el más grande y mejor armado de la región.

Por otra parte, en una nación donde las diversas formas de diálogos se encuentran ausentes, la confrontación inter-actoral es bélica, las instituciones no existen por la credibilidad secuestrada por el conflicto, la confianza desmejorada en cuanto no hay donde depositarla, las estructuras del estado están al servicio de un grupo y se conducen de forma arbitraria; en síntesis, la ciudadanía no existe.

Sin embargo, la construcción de ciudadanía no es impronta, está ligada a un proceso más o menos de mediano y largo plazo y depende mucho de la fortaleza de las instituciones, la legalidad y legitimidad del régimen y de la independencia que el conjunto de ciudadanos adopte frente al gobierno y los partidos políticos.

En este sentido, la ciudadanía, la concebida procedimentalmente, hace referencia a un conjunto de derechos y mecanismos para su ejercicio, constituidos por un modelo de reglas, aplicadas y reconocidas igualmente para todos (y por todos), a los que se encuentra ligado todo individuo solo por el hecho de ser miembro de una comunidad<sup>5</sup>; sin embargo, este principio se sostiene en la tradición que vincula la figura del ciudadano con el origen y afianzamiento de los estados nacionales en la Europa del siglo XVIII, “a partir de un estado de la sociedad en que la mayoría de las personas eran consideradas objetos de gobierno, las sociedades de occidente han avanzado sin pausa hacia un estado en que los derechos de la ciudadanía son universales”<sup>6</sup>.

Visto así, entonces la ciudadanía se desplegó junto con el capitalismo, el estado moderno y el derecho racional-formal y la definición de ciudadano “corresponde exactamente al sujeto jurídico capaz de contraer libremente obligaciones”. El ciudadano es, en este marco, “el que tiene derecho a cumplir los actos que resultan en la constitución del poder de las instituciones estatales, en la elección de los gobernantes que pueden movilizar los recursos de

aquellas y reclamar obediencia, y en la pretensión de recurrir a procedimientos jurídicamente preestablecidos para ampararse de intromisiones que considera arbitrarias”<sup>7</sup>.

De esta manera para la concepción clásica, la ciudadanía se refiere a un status asignado a todos aquéllos que son miembros plenos de una comunidad, siendo éstos iguales respecto a sus derechos y deberes: “el ciudadano es un poseedor de derechos, los cuales le permiten ser tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales”<sup>8</sup>.

En esta orientación, el sentido y la noción de ciudadanía incluye a partir del siglo XVIII un conjunto de derechos civiles, a los que se suman progresivamente los derechos políticos en el siglo XIX y los derechos sociales durante el siglo XX.

Indudablemente que esta noción de ciudadanía se ha complicado en la etapa de la posguerra y abona el terreno para nuevas conflictividades, porque la evolución de los derechos ciudadanos desde sus orígenes civiles hasta los derechos sociales implica una tensión entre el individualismo capitalista en la sociedad del predominio del mercado y los valores igualitarios del sistema político democrático sustentado en un rol protagónico del Estado, hoy disminuido y achatado.

En la actualidad, en Centroamérica, la relación *ciudadanía-democracia* mantiene, por un lado, aspectos históricos que definen al sujeto-ciudadano, a la vez que se cuestionan aspectos sustanciales del ejercicio de la ciuda-

5. BOBES, Velia Cecilia. Ciudadanía. En: léxico de la política. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 53.

6. BENDIX, Reinhard. Estado nacional y ciudadanía. Buenos Aires: Amorrortu, 1974, p. 35.

7. O'DONNELL, Guillermo. Apuntes para una teoría del Estado. Documentos Cedes-Clacso, No. 9. Bs. As., 1997, p. 28.

8. MARSHALL, Thomas. “Citizenship and social class”, en Marshall and Bottomore, *Citizenship and social class*, Londres: Pluto Press, 1992, p. 8.



danía, vinculados a la reformulación del rol del Estado y a la calidad del régimen democrático en el marco de los procesos de globalización. En los nuevos escenarios de democratización el concepto de ciudadanía recupera contenidos tradicionales vinculados a tres enfoques esenciales<sup>9</sup>: liberal-democrático, asociado a los derechos de primera y segunda generación: civiles y políticos; social-democrático, que se extiende a los derechos de tercera generación: económicos, sociales y el cultural republicano, vinculado a mecanismos de pertenencia del individuo a una comunidad o nación, a la participación en la cosa pública y en la definición del proyecto de sociedad.

Al mismo tiempo, la noción de ciudadanía se reformula en un contexto de debilitamiento del rol del Estado, que precisamente fue el que le dio origen y razón de ser en su configuración clásica. Aún cuando para la visión republicana el requisito formal para ser ciudadano se sustenta en la membresía a un Estado-nación, ésta no es actualmente la vía exclusiva para definir la condición de ciudadanía en términos sustantivos, ser titular de derechos y gozar de la capacidad para ejercerlos<sup>10</sup>.

Así también, las dos dimensiones que incluye el concepto de ciudadanía—titularidad de los derechos y capacidad real para su ejercicio— muchas veces se contraponen: al mismo tiempo que se afirma la titularidad de derechos sobre grupos que antes estaban excluidos de la misma, muchos sectores de la población se ven impedidos de ejercer sus derechos ciudadanos.

Al respecto, confrontando la visión “evolucionista” proclamada por Marshall, la experiencia ha demostrado que el ejercicio de los derechos no es una práctica acumulativa, sino que existen situaciones donde, por ejemplo, el ejercicio de los derechos políticos no implica necesariamente lo mismo en relación con derechos civiles o sociales. O'Donnell caracteriza este tipo de situaciones como una “ciudadanía de baja intensidad”: “en muchas de las democracias que están surgiendo, la efectividad de un orden nacional encarnado en la ley y en la autoridad del estado se desvanece...”. Respecto a la agudización de la conflictiva social en las ciudades, agrega que esto “... no sólo refleja un grave proceso de decadencia urbana, sino también la creciente incapacidad del estado para hacer efectivas sus propias normas”<sup>11</sup>.

Indudablemente que la ciudadanía, en las dimensiones explicadas, no se ha consolidado en Centroamérica, en los años de posguerra hay avances, pero la velocidad de los cambios no ha sido la deseada, el desarrollo de la ciudadanía no ha crecido, aun quedan muchas asignaturas pendientes para dotar de derechos a los habitantes de los tres países, las acciones de gestión del estado y el partido en el gobierno trata de atrapar a la incipiente ciudadanía, los partidos de oposición hacen lo mismo y ella, la ciudadanía no ha aprendido a guardar distancia de estas dos estructuras políticas.

Asimismo las elecciones no son equilibradas, los que gobiernan apoyan indiscriminadamente a sus correligionarios y las prácticas de presión, compra de votos y cambio de favores políticos por el apoyo electoral se acentúa, sin negar la existencia de agentes

9. HOPENHAYN, M. “Viejas y nuevas formas de la ciudadanía”. En: Revista de la Cepal, No. 73, Chile, 2001, p. 18.

10. BOTTOMORE, T. Citizenship and social class, forty years. En: Marshall and Bottomore, Citizenship and social class. Londres: Pluto Press, 1992, p. 39.

11. O'DONNELL, Guillermo. Apuntes para... p. 28.

paramilitares que hostigan a comunidades que manifiesten apoyo abierto a la oposición que liga sus intereses con las fuerzas combatientes.

Los partidos políticos no han entrado en el aprendizaje de la competencia, porque no han experimentado otras vías alternativas, siguen con el perfil de acercarse a los medios de comunicación, apostarle a la venta de imagen del candidato, a formular programas laxos y sin impacto en la ciudadanía; la selección de candidatos a cargos de elección popular no es por la vía democrática, prevalece el empeño de imponer al líder tradicional o al representante de un coto de poder al interior de la estructura partidaria, la opinión de los miembros de la comunidad no interesa y se diluye la liga entre partidos políticos y sociedad.

Nuestra sociedad, como las demás que son parte del mosaico latinoamericano, no muestra signo de vitalidad, la debilidad institucional y actoral es notoria, los liderazgos son compulsivos y la oquedad en el horizonte de las alternativas políticas de cambio es significativa, se camina sin égida y la fragmentación aumenta, no porque ella lo desee, sino porque acepta las tendencias que empujan la dinámica social al no tener fuerzas ni signos para contrarrestarla.

En fin, es esta una transición que detuvo la guerra pero que también detuvo la idea del cambio en los países centroamericanos.

### **Debilidad de la democracia procedimental**

Existe un planteamiento de Garretón cuyo contenido en lo general dice que muy a pesar de que en el continente se han superado los regímenes militares, se han refundado procesos

democráticos en Centroamérica y se instrumentaron reformas de alternancia en México; estos acontecimientos son signos de una consolidación de la democracia política porque permiten la solución de muchos conflictos por esta vía.

No obstante ese avance, muchas democracias están impregnadas de herencias institucionales y éticas, de ahí que aun se siga con la práctica de la violación de los derechos humanos, la exclusión, crímenes sin ser castigados y actitudes revanchistas que permean el techo de las democracias en América Latina<sup>12</sup>.

La tesis anterior nos presta luz para entender que la democracia procedimental no ha llegado a su meta, que aun no se desvincula de un pasado que le cuesta trabajo olvidar, que los enclaves políticos y actorales le exigen parcialidad en su actuación y ello la inhabilita para ser abarcativa y ciudadana.

El trabajo avanzado que se realizó en el campo económico con el neoliberalismo (achatación del estado, flexibilidad laboral, privatización de recursos públicos, desestructuración de los sindicatos, desindustrialización acelerada y encogimiento de los espacios públicos), además de la llegada de los poderes fácticos, desdibujó a nuestras sociedades, debilitó el andamiaje institucional que estaba vigente y por ende, el recurso que requiere la democracia para sentarse sobre ella, la "polis" o sociedad política, quedó desdibujada.

La idea de democracia tuvo siempre como supuesto la existencia de una sociedad, es decir, de un territorio

12. GARRETÓN, Manuel A. Los desafíos de la polis y los déficit de la democracia en América Latina. En: Democracias en riesgo en América Latina. Salazar, R.; Sandoval, E.; De la Rocha, D., 2003, pp. 58-60.



con una población en que economía, estructura social, cultura y política se correspondían o eran co-extensivas en ese espacio y había un centro de decisiones. Por lo que había democracia donde existía “polis”, sin esta última, la democracia era una idea nada más.

Así que el debilitamiento de la polis de hoy día en América Latina es lo que hace endeble a nuestras democracias, y ello se debe a que no existe un centro que aglutine a las esferas vitales de lo societal, la economía, la política, la sociedad y la cultura, cada una es una esfera indeterminada y por ello cada cual tiene su centro, los múltiples centros desarticulan todo intento de construcción de “polis”.

Ahora bien, el estallido de la “polis” se da por la diversidad de factores que trajo la globalización y la era digital-espacial, donde la desterritorialización del capital, los poderes fácticos, la comunicación satelital que desborda la capacidad de los Estados nacionales, el crimen organizado y las nuevas ciudadanías, fracturó todo proceso de reestructuración, barrió los moldes tradicionales de organización y dejó sin formas de representación a los ciudadanos y sus demandas quedaron sin referentes institucionales.

Otra tesis expone Pasquino<sup>13</sup>: va en dirección de afirmar que la participación sin medida de los medios de comunicación en la política ha deteriorado la capacidad de idear y construir discursos políticos, alimentando la posibilidad de ganar elecciones con spot publicitario y manejo de marketing y alejando de la cosa pública. Aunque su crítica va dirigida hacia un distanciamiento prudente de los medios de

comunicación de la política, nunca deja abierto un poro que de cabida a una separación tajante, sino a una colaboración sin que se aprovechen de los espacios naturales de la política ni de los mass media.

Para otros autores Przeworski, Hugo Quiroga y Manuel Vera la cuestión crucial en la democracia procedimental es si los ciudadanos pueden controlar al gobierno. Nadie ignora los límites que tiene el control ciudadano en una democracia procedimental, en la cual no existen los mandatos imperativos y los ciudadanos, en consecuencia, sólo pueden reemplazar al mal gobierno al final de su período en las elecciones siguientes. No obstante, hay situaciones que favorecen el control del gobierno por los ciudadanos. Lo que se requiere, es un sistema claro de partidos, una oposición vigorosa, un sistema eficaz de controles y equilibrios, un nivel aceptable de información y mecanismos electorales de control de órganos de gobierno, conjunto de elementos que están ausentes en las democracias latinoamericanas.

La democracia no debería agotarse en el encuentro de los ciudadanos con las urnas. Estos pueden cumplir otros roles que el consabido de ciudadanos-electores. Un Estado democrático requiere para su buen funcionamiento de un estricto control de los ciudadanos de las actividades y «productos gubernamentales». Pero ellos no lograrán cumplir fácilmente estas funciones si no se liberan previamente de la particularidad a la que los somete la democracia representativa, que los empuja a la vida privada y les impide actuar más libremente en la esfera pública.

Por tanto, la función principal de la ciudadanía activa es romper los límites de la democracia representativa, tratando de crear y/o participar en sistemas

13. PASQUINO, Gianfranco. La democracia exigente. Argentina: FCE, 1997, pp. 30-31.

de control de los poderes públicos, con la precisa finalidad de que los gobernantes respondan (accountability) por sus actos y sus políticas (en el sentido de policies), de programas de acción, para lo cual los representados deberán actuar directamente sobre los representantes, estrechando los vínculos con ellos para disminuir la brusca distancia que los ha separado, pero eso, en los marcos existentes, aun no se asoma.

En este sentido, para lograr un resultado positivo, la democracia debe transitar de su labor exclusiva de atender asuntos electorales y posicionarse ante otros retos de carácter social que demanda la ciudadanía. Es claro que, hasta ahora, el objetivo de afianzar la gobernabilidad democrática ha sido loable, sin embargo aun faltan acciones que doten a la sociedad civil de instituciones políticas para incrustarlas a los nuevos signos de la pluralidad partidaria. Así, la pluralidad generada a pujanza de votos cohabita y se recrea con instituciones que tienen sesgo presidencialista, partidos que se obstinan a doctrinas ya descontextualizadas y a liderazgos que se imponen sin el consenso de los ciudadanos.

De esta manera en las transiciones de lo militar a lo cívico y las de extensión, caso México, la alternancia en el poder se ha venido dando con las instituciones anteriores, las ya existentes y pocas son las que han surgido para acompañar las acciones de las ciudadanías emergentes; es un presente que cohabita con el pasado institucional, lo cual crea cotos de poder y enclaves institucionales que inviabilizan la democracia extensiva.

Se trata de instituciones totalmente inapropiadas, por lo que apremia una reforma que proponga mecanismos efectivos a través de nuevas iniciativas parlamentarias que aminoren el

poder de los presidentes, que acelere el paso de las rendiciones de cuenta y la vigilancia ciudadana en los asuntos públicos, y que norme la conducta de los medios de comunicación a fin de que no obstruyan el proceso de democracia ampliada.

Muchos son los problemas que se avecinan por la traba institucional, las reformas fiscales que no funcionan por la evasión de recursos que debe obtener el Estado, adecuación de las universidades para que acompañen los cambios de la sociedad, la eticidad con que deben proceder los funcionarios públicos, la distribución de los ingresos, la participación ciudadana en la elaboración y aplicación de las políticas públicas de corte social, la responsabilidad de los empresarios ante la pobreza extrema y la construcción de nuevos consensos que rompan los cotos elitistas de las dirigencias de los partidos y pongan sobre la mesa de negociación los recursos de la nación y las demandas ciudadanas.

Son muchos los desafíos y asignaturas pendientes que la democracia procedimental no ha resuelto y no podrá atender si sólo atiende los procesos electorales, se dedica a la caza del voto y lo demás lo deja al libre arbitrio.

Lo que arrojó la transición es una democracia meramente electoral. Es decir, un régimen democrático que simplemente crea algunas condiciones para una elección de las autoridades y nada más; se trata de lograr una democracia sustancial, de fondo, en la que se mejore notablemente la situación de la ciudadanía ya que una democracia no se puede sostener en la mitad de la población viviendo por debajo de la línea de la pobreza. Eso es una contradicción inadmisiblemente insoportable en un régimen democrático.

Es claro que esta limitada apreciación de la democracia procedimental se debe a que América Latina ha dedicado su mayor esfuerzo a las reformas estructurales y económicas como objetivo central para conseguir el desarrollo y la estabilidad política pero, al mismo tiempo, ha descuidado la atención a la construcción de bienes políticos que son propios de la democracia para que los individuos se adhieran a ésta por la valoración que tienen de ellos. Condición ésta que ha dado como resultado el que actualmente los bienes económicos parezcan competir con el sistema democrático en vez de ser complementarios.

En este continuo de ideas podemos decir que lo anterior se debe al poder desmesurado de los mercados, hay una consecuencia directa del neoliberalismo en la democracia y es que el pueblo no tiene poder de decisión, la gente debe adaptarse a la disciplina de los mercados. Se ajusta este comportamiento a lo que vaticinaba George Soros, refiriendo que, si los candidatos a presidente no cambiaban de acuerdo con los mercados, ellos iban a cambiar a los candidatos<sup>14</sup>.

Así, la encrucijada está en cómo abordar este problema de la democracia, sin sobresaltos y atendiendo las características de la región, un primer paso que debemos dar es tener claro que no podemos alterar drásticamente las leyes cuando no existen los elementos para remplazar las estructuras vigentes, un caso es el de los partidos

políticos que, a pesar de encontrarse inmovilizados, las legislaciones de todos los países latinoamericanos reserva a ellos el monopolio de las candidaturas y la representación política, porque se acepta, en forma manifiesta o latente, que la democracia debe funcionar con los partidos políticos. Existen matices de nuevas formas de representación, aun inmaduras o no consolidadas, por lo que urge fortalecer a los partidos, no debilitarlos ni eliminarlos.

Puede ser que los ciudadanos, una gran mayoría, no sientan inclinación por estas formas de representación pero, la reforma sustancial puede mejorar su funcionamiento sin ir al extremo de defender la partidocracia, sino más bien a través de combinar y asociar a los partidos con las nuevas expresiones civiles y sumar a las creaciones orgánicas de la sociedad civil en veedurías ciudadanas, fiscalizaciones civiles de las actuaciones públicas.

La densidad de las organizaciones secundarias que han crecido en los últimos 10 años, movimientos sociales, comité cívico, observatorios ciudadanos, etc., no se pueden desechar, son propias de la sociedad y deben incorporarse; además son un incentivo de la participación social lo cual es un elemento fundante para la estabilidad democrática de cualquier país.

Ahora bien, no solo deben cambiar los partidos, sino que la calidad de las instituciones también debe mejorar, fundamentalmente las que tienen que ver con el fomento de la cultura política, inyectar ética y socializar los valores del ethos democrático, todo ello incrementaría la calidad de la democracia vigente.

14. MACHADO, Joao. Era neoliberal y escombros de la política. En: Clarín, [www.clarin.com/suplemento/zona/2002/08/25/z-00215.htm](http://www.clarin.com/suplemento/zona/2002/08/25/z-00215.htm), 2002, p. 2.

Las instituciones que existen, al refuncionalizarse deben promocionar el acceso a las mayorías ciudadanas al uso de la nueva tecnología y mejorar los procesos de comunicación, transmisión, difusión y análisis de información, de debate en asuntos de interés público y de participación ciudadana en los procesos de formulación de las políticas públicas. La ciudadanía tiene que congregarse en foros para debatir y formular las demandas y para aprobar las actuaciones del sistema político, mientras que el Estado receta las políticas públicas en las múltiples instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

Las consecuencias que pueden darse en los procesos de formulación y realización de las políticas públicas son varias: acrecientan la flexibilidad, la descentralización y la calidad democrática de los procesos de arbitraje. Esto les autorizaría para impulsar en cierto modo el desarrollo económico y el progreso social de las localidades, agrandar la participación ciudadana y democratizar los procesos políticos y sociales.

Esta calidad democrática puede tener una relación con la voluntad política y la estructura de las instituciones y en menor proporción con el uso de la tecnología comunicacional. Sin embargo, es pertinente aclarar que la mejora en los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas y en la calidad democrática<sup>15</sup>, encuentra graves obstáculos humanos y tecnológicos. Aunque los procesos de descen-

tralización pueden ser elevadamente cuestionados por el carácter estratégico y su pauta que casi siempre reconoce a una propuesta de innovación impulsada por instituciones multilaterales y protegida con razones formales, tales como la consecución de la eficacia, la participación ciudadana, la prevención, la corrupción, entre otros; su realización puede ser posible en la providencia en que las condiciones del contexto político, económico y social lo toleran y lo imponen en su favor.

En este sentido, la paradoja que se vive es que la economía modela y somete a la democracia en forma realista. Así, la democracia representativa se ha convertido en un simple aparato para legalizar las decisiones como la rendición de cuentas y responsabilidad de los gobernantes ante la ciudadanía.

En resumen, la democracia representativa tiene escasa o nula repercusión sobre la pobreza si no está asentada sobre dispositivos que apunten el acceso tecnológico, allanen la participación y cedan poder por razón de las permutas de conocimientos a través de unidades transparentes. Una dificultad es dar mejoría al pobre, esa es la insolvencia de las instituciones formales en las naciones nuestras para facilitar recursos, beneficios, tecnología o aprendizaje a los necesitados.

Los gobiernos de los Estado-nación latinoamericanos están disminuyendo sus poderes soberanos y decisorios sobre el dominio eficaz de las fronteras económicas, lo cual admite a su vez, modos de competencia regulatoria del capital especulativo transnacional y de las empresas multinacionales que se ocupan de trabajar mancomunadamente con los organismos internacionales para direccionar la embrionaria democracia latinoamericana.

15. O'DONNELL, Guillermo; IAZZETTA Osvaldo y VARGAS, Jorge. Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Rosario, Argentina: Homo Sapiens, 2003, pp. 13-21.

## BIBLIOGRAFÍA

- BENDIX, Reinhard. Estado nacional y ciudadanía. Buenos Aires: Amorrortu, 1974.
- BOBES, Velia Cecilia. Ciudadanía. En: Léxico de la política. BACA, CISNEROS, CASTAÑEDA. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- BOTTOMORE, Tomas. Citizenship and social class, forty years. En: Marshall and Bottomore, Citizenship and social class, Londres: Pluto Press, 1992
- GARRETÓN, Manuel Antonio. Hacia una nueva era política. Estudios sobre las democratizaciones. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- \_\_\_\_\_. Los desafíos de la polis y los déficit de la democracia en América Latina. En: Democracias en Riesgo en América Latina. Salazar, R.; Sandoval, E.; De la Rocha, D., 2003.
- HOPENHAYN, Martin. Viejas y nuevas formas de la ciudadanía. En: Revista de la Cepal No. 73. Santiago de Chile. 2001.
- MACHADO, Joao, 2002. Era neoliberal y escombros de la política. En: Clarín, [www.clarin.com/suplemento/zona/2002/08/25/z-00215.htm](http://www.clarin.com/suplemento/zona/2002/08/25/z-00215.htm)
- MARSHALL, Thomas. Citizenship and social class. En: Marshall and Bottomore, Citizenship and social class, Londres: Pluto Press. [www.psa.ac.uk/cps/1997/low.pdf](http://www.psa.ac.uk/cps/1997/low.pdf). 1992.
- O'DONNELL, Guillermo. Apuntes para una teoría del Estado. Documentos Cedes-Clacso No. 9. Buenos Aires, 1977.
- \_\_\_\_\_. ¿Democracia delegativa? En: Cuadernos del Claeh, No. 61. 1992.
- O'DONNELL, Guillermo; IAZZETTA Osvaldo y VARGAS, Jorge. Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Rosario, Argentina: Homo Sapiens, 2003
- PASQUINO, Gianfranco. La democracia exigente. Argentina: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- SALAZAR, Robinson. Diálogos por la Paz. En: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030816192604.html> 1998.
- \_\_\_\_\_. Conflicto y violencia en América Latina. En: Revista Reflexión Política, Colombia. Año 3, No. 6. 2001.
- SARTORI, Giovanni. Partidos y sistemas de partido. Madrid: Alianza Editorial, 1999.
- VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. Futuro de los partidos políticos. En: Revista Semana, Vol. II, No. 53, 2003.