

1. Marco teórico-conceptual. ---

No existe una definición precisa y universal de la democracia. La mayoría de las definiciones hacen énfasis en las cualidades, procedimientos e instituciones. Como sabemos, el término proviene de los vocablos griegos *demos* que significa gente y *kratos* que significa autoridad o poder.

Sartori distingue tres aspectos básicos de la democracia:

- a) democracia como principio de legitimidad, que postula que el poder deriva del "demos", el pueblo, y se basa en el consenso verificado de los ciudadanos, por lo que el poder está legitimado, además de condicionado y revocado, por elecciones libres y recurrentes;
- b) democracia como sistema político, relacionada directamente con la titularidad y el ejercicio de poder y
- c) democracia como ideal.¹

Para Norberto Bobbio, la democracia es un proceso y método de gobierno marcado por la confrontación continua de opiniones, la negociación y la búsqueda de equilibrios siempre precarios. La democracia ofrece procedimientos e instrumentos institucionalizados para resolver el conflicto político, con reglas y normas definiendo el campo de lo posible de la interacción política.²

Para Dahl, el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos sin establecer diferencias políticas entre ellos, para lo cual es necesario que todo ciudadano tenga igualdad de oportunidades para:

- a) formular sus preferencias;
- b) manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente; y
- c) recibir por parte del gobierno igualdad de trato.

Estas condiciones básicas deben ir acompañadas por una serie de garantías: de libertad de asociación, de expresión, de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, derecho de los

¹ Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Editorial Alianza, Madrid, España, 1987.

² Norberto Bobbio, "As Ideologias e o Poder em Crise", *Paz e Terra*, Brasil, Rio de Janeiro: 1988

líderes políticos a luchar por los votos, diversidad de las fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

O' Donnell por su parte, afirma que la democracia tiene cuatro características específicas:

- 1) elecciones limpias e institucionalizadas;
- 2) una apuesta inclusiva y limitadamente universalista;
- 3) un sistema legal que sanciona y respalda los derechos y las libertades incluidas en la definición del régimen democrático; y
- 4) responsabilidad y rendición de cuentas (accountability).³

Podemos afirmar entonces que la democracia está constituida por cuatro dimensiones básicas⁴:

- a. **Competencia.** En una democracia el gobierno está constituido por los líderes que compiten con éxito por el voto de la ciudadanía en elecciones que se celebran con regularidad. La esencia de la competencia es la aceptación de la legitimidad de la oposición política; el derecho a enfrentarse a los que se encuentran en el poder y sustituirlos en los puestos principales de la autoridad política.
- b. **Constitucionalismo.** El respeto al orden constitucional garantiza el principio de competencia, define y restringe los poderes de las autoridades gubernamentales y asegura el respeto a los derechos ciudadanos.
- c. **Inclusividad o Participación.** Las democracias se basan por definición en el concepto de la soberanía popular, la participación de la ciudadanía en las elecciones y en la toma de decisiones por medio de mecanismos como el plebiscito o el referéndum.

³ Guillermo O'Donnell, "Notas sobre la democracia en América Latina", en: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y de ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, PNUD- Taurus- Alfaguara, S.A., Buenos Aires, Argentina, 2004, p. 39

⁴ Dahl, *cit pos.* Jonathan Hartlyn, y Arturo Valenzuela, "La democracia en América Latina desde 1930" en: Leslie Brethell, ed. *Historia de América Latina*, Tomo 12 Política y Sociedad desde 1930, editorial Crítica, Barcelona, pp. 12 y 13

- d. **Responsabilidad.** En una democracia, se supone que los gobernantes están sometidos a tres tipos de responsabilidad (accountability).
- La responsabilidad vertical electoral, resulta de las elecciones limpias e institucionalizadas, a través de las cuales los ciudadanos pueden cambiar el partido y los funcionarios de gobierno;
 - La responsabilidad vertical de tipo societal, ejercida por grupos y aun por individuos con el propósito de movilizar el sistema legal para plantear demandas al Estado y al gobierno con el fin de prevenir, compensar y/o condenar acciones (o inacciones) presumiblemente ilegales perpetradas por funcionarios públicos; y
 - La responsabilidad horizontal, que resulta cuando algunas instituciones debidamente autorizadas del Estado actúan para prevenir, compensar y/o condenar acciones o inacciones presumiblemente ilegales de otras instituciones del Estado o funcionarios.

1.1. Los niveles de desarrollo de la democracia

En términos generales y a partir del análisis y propuestas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su estudio titulado *Ideas y aportes. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, publicado en 2004, la democracia puede concebirse como:

...el resultado de una intensa y denodada experiencia social e histórica que se construye día a día en las realizaciones y frustraciones, acciones y omisiones, quehaceres, intercambios y aspiraciones de quienes son sus protagonistas: ciudadanos, grupos sociales y comunidades que luchan por sus derechos y edifican de manera incesante su vida en común. La democracia implica una forma de concebir al ser humano y garantizar los derechos individuales. En consecuencia, ella contiene un conjunto de principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio. También es el modo como la sociedad concibe y pretende hacer funcionar a su Estado. Pero eso no es todo. La democracia es también un modo de concebir y resguardar la memoria colectiva y de acoger, celebrándolas diversas identidades de comunidades locales y regionales. Sostenemos que la democracia es más que un conjunto de condiciones para elegir y ser electo, al que llamamos *democracia electoral*. También es, como lo hemos señalado, una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos, de los cuales son portadores

los individuos. Este segundo aspecto es lo que define la *democracia de ciudadanía*.⁵

Con base en esta concepción queda claro que el concepto de democracia es bastante amplio y que, más allá de referirse a una situación determinada o a un régimen político en particular, denota un proceso harto complejo que se presenta en constante movimiento. No obstante, el desarrollo de la democracia (sobretudo en el caso de los países de América Latina) puede dividirse en tres grandes niveles o subprocesos: la democratización política, la consolidación democrática y la democratización social.

La democratización política es entendida como “...aquellos procesos que intentan establecer un núcleo de instituciones democráticas...a partir de una situación histórica caracterizada por la presencia o predominio de un régimen político, en el que las instituciones democráticas son inexistentes o mínimas”.⁶

Este proceso no sólo implica completar las tareas pendientes de las transiciones o reformas democráticas, también se refiere a la construcción de sistemas políticos y la articulación de una nueva forma de relación entre el Estado y los demás actores sociales. En este escenario, los partidos políticos son los actores fundamentales para la transición democrática, ya que juegan el papel de representantes por excelencia de la sociedad.

Hasta este primer nivel, el resultado es una democracia formal: un sistema político caracterizado por el establecimiento de reglas mínimas de participación electoral. En términos económicos el proceso de democratización política no refleja políticas redistributivas eficaces; de tal forma que, en el mejor de los casos, sólo se presentan signos positivos de crecimiento económico con efectos mínimos en los grados de desarrollo de la población no coordinados.

En un segundo nivel, la consolidación democrática se define como un “...proceso de firme establecimiento y adaptación de las estructuras democráticas, normas y relaciones entre el régimen y la sociedad civil, que permite que el régimen democrático gane autonomía y legitimidad”.⁷ Aquí, la sociedad civil se concibe como “...el conjunto de actividades de tipo asociativo relativamente autónomas con relación al Estado y al sistema político...que se orientan a la articulación de valores,

⁵ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Magna Terra Editores, Guatemala, p. 51.

⁶ Peter Henstenberg y otros (editores), *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1999, p. 60.

⁷ César Cansino y Víctor Alarcón, *América Latina: ¿Renacimiento o decadencia?*, FLACSO, Costa Rica, 1994, p. 34.

la reivindicación de intereses y el cultivo de la sociabilidad y de las manifestaciones de la cultura".⁸

En este sentido, la sociedad civil juega un papel fundamental al fortalecer la democracia electoral o formal. De esta manera, se convierte en el actor central junto con los partidos políticos en el proceso de consolidación democrática. Los partidos políticos continúan su juego por el poder, mientras que la sociedad civil abre espacios alternativos de discusión en el ámbito público.

Estas movilizaciones civiles proporcionan mayor fuerza a las demandas de la sociedad, incluso llegan a conformarse en grupos de presión que exigen al sistema transformaciones importantes.

Finalmente, la democratización social se refiere al proceso político que logra arrojar resultados positivos en términos de desarrollo y bienestar social. En este punto, la sociedad civil logra socializar las reglas democráticas y las transforma en acciones cotidianas. Se desarrolla una verdadera cultura democrática que permite conjugar sin problemas una situación de gobernabilidad política con desarrollo económico y bienestar social con base en una ciudadanía política y social activa.

1.2. La democracia en América Latina: un recuento histórico

Tras su independencia, los países de América Latina tomaron como modelo de organización política a los principios constitucionales franceses y la Constitución de Estados Unidos. Si bien adoptaron el gobierno presidencial con una doctrina de separación de poderes y con legislaturas bicamerales. No obstante, el vacío de poder que dejó la separación de la metrópoli aunado al caos de las guerras de independencia, propició el surgimiento de poderes regionales dirigidos por caudillos, mismos que impidieron que el modelo de sistema presidencial planteado se concretara.

La necesidad de centralizar el poder, de evitar el desmembramiento de los nuevos Estados y de imponer orden dentro de los mismos llevó al establecimiento de un Ejecutivo fuerte, encarnado en un caudillo, cuyos poderes rebasaban los otorgados por la constitución dando origen al presidencialismo latinoamericano. "El autoritarismo latinoamericano, en sus raíces, no aparece como un postulado anticonstitucional, sino "paraconstitucional". Emerge como un complemento accidental, por lo tanto transitorio, pero indispensable en los primeros años de las

⁸ Peter Henstenberg y otros (editores), *op. cit.*, p. 148.

nuevas repúblicas para el logro de otros objetivos esenciales como la integración nacional, la soberanía territorial o la estructuración económica".⁹

En las primeras décadas del siglo XX la mayoría de los principales países de América Latina ya habían conseguido instaurar por lo menos "democracias oligárquicas", es decir, regímenes en los cuales los presidentes y las asambleas se derivaban del apoyo de un electorado limitado, de acuerdo con lo establecido en sus respectivas constituciones.

Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina, la democracia se ha enfrentado a una "opción violenta" que propugnan fuerzas que se resisten al cambio (terratinentes, conservadores), fuerzas que pretenden alterar el statu quo (socialismo insurreccional) o un populismo cuya ideología puede ser confusa.¹⁰

Históricamente, la región ha sido escenario de un movimiento pendular entre olas autoritarias y democratizadoras. Incluso, en los periodos de auge democrático, se registran casos en que los procesos electorales no han sido regulares (a causa de la prolongación ilegal de mandatos presidenciales), ni del todo libres (al limitar a la participación de la oposición, por ejemplo) ni tampoco limpios (al no permitir el acceso a todos los votantes o trucidar el conteo de los votos).

Después de la Crisis de 1929, hubo golpes militares en Argentina, Brasil, Perú, Uruguay, Venezuela y Chile, mientras que Colombia y Costa Rica evitaron la ruptura constitucional pero presentaron cambios políticos significativos. De esta manera, en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países latinoamericanos eran gobernados por militares, en tanto que los que en apariencia eran controladas por civiles, como México y Uruguay, tenían un general por presidente o, como en el caso de Brasil y Argentina, eran fruto de "revoluciones" en las cuales los militares habían desempeñado un papel clave.¹¹

Al finalizar la Guerra Mundial se registró un efímero momento democrático que pronto sería clausurado con una nueva ola de golpes de Estado y guerras civiles durante la siguiente década, tras el triunfo de la Revolución Cubana que significó el inicio de la Guerra Fría y la lucha anticomunista en la región.

⁹ Dieter Nohelen y Mario Fernández "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas" en: *Nueva Sociedad*, Venezuela, 1998, p.103

¹⁰ Jonathan Hartlyn, y Arturo Valenzuela, *op.cit.* p.17

¹¹ *Idem.*

Entre 1962 y 1966 hubo nueve golpes de estado en América Latina¹², muchos de los cuales fueron preventivos ante gobiernos "blandos" frente al comunismo o tibios en su solidaridad con Estados Unidos. Tendencia que se mantuvo durante la década de los setenta, en la que convivieron regímenes militares de corte nacionalista-reformista¹³, con las sangrientas dictaduras de seguridad nacional¹⁴, sustentadas en las hipótesis de la lucha contra el enemigo interno (subversión comunista) y promotoras de la economía liberal.¹⁵ Únicamente Costa Rica, Venezuela, México y Colombia disfrutaron de treinta años de gobierno civil y subordinación militar.

El impulso a la transición democrática regional vendría durante la década de los ochenta. El agotamiento de los regímenes autoritarios, minados por las crisis económicas y el renacimiento de la sociedad civil que reclamaba la democratización, aunado a la presión internacional a favor de la defensa de los derechos humanos y la democracia, posibilitaron el retiro militar del poder en toda América Latina y el retorno a los regímenes democráticos.¹⁶

Así, la década de los ochenta del siglo XX se caracterizó por el derrumbe de los regímenes autoritarios y la proliferación de democracias electorales. En los años noventa se continuó con este proceso, logrando que prácticamente todos los países latinoamericanos eligieran a sus gobernantes por medios democráticos. Paralelamente, la sociedad civil logró incrementar su participación, abriendo

¹² Argentina y Perú (1962) Guatemala, Ecuador, República Dominicana y Honduras (1963), Brasil y Bolivia (1964) y Argentina (1966)

¹³ Se trata de revoluciones militares con amplia serie de actitudes reformistas y nacionalistas sin participación de las masas y con connotaciones populistas. Juan Velasco Alvarado en Perú y Omar Torrijos en Panamá (1968), Juan José Torres González en Bolivia (1970), Guillermo Rodríguez Lara en Ecuador en 1972 y Honduras en 1973.

¹⁴ Bolivia (*contra golpe 1971), Chile y Uruguay (1973), Argentina (1976), Ecuador (*contra golpe 1976)

¹⁵ Guillermo O'Donnell ha denominado a este tipo de regimenes burocracias-autoritarias: una dictadura erigida a partir del convencimiento de las Fuerzas Armadas sobre la necesidad de proteger los "valores occidentales y capitalistas" del país, partiendo de una visión organicista de la sociedad en la que se asumieron como la cabeza de un cuerpo enfermo y sustentada en los postulados de la Doctrina de la Seguridad Nacional sobre el "enemigo interno" y la guerra contra la subversión; que se amalgamó con los postulados económicos de la oligarquía tradicional y su equipo de tecnócratas, "cónsules locales del sistema capitalista mundial, específicamente del capital financiero transnacional"¹⁵, cuyo diagnóstico y soluciones económicas aparecían simples, ordenadas y eficientes. Su discurso, señala O'Donnell, "tiene la simplicidad del manual; como meta una economía eficiente, basada en ventajas comparativas, con mercados en equilibrio y sin precios artificiales". Cfr. Guillermo O'Donnell "Las Fuerzas Armadas y el Estado Autoritario del Cono Sur de América Latina", en: Norbert Lechner (comp) *Estado y Política en América Latina*, Editorial Siglo XXI, 1981, p. 210

¹⁶ Perú (1980), Honduras (1981), Bolivia (1982), Argentina (1983), Uruguay y El Salvador (1984) Guatemala (1985), Brasil (1985), Chile, Paraguay y Panamá (1989)

espacios alternativos a reivindicaciones distintas a los temas estatales. No obstante, ello no significó que la fase de democratización política estuviera culminada.

Por lo tanto, puede concluirse que la situación de la democracia en América Latina se desplaza entre el nivel de democratización política y el de consolidación democrática. Es decir, en ocasiones el primer nivel parece haber madurado, aproximándose al segundo nivel. Sin embargo, hay elementos inacabados o regresiones que inhiben el avance de la democratización. De esta manera, la democracia social se presenta como un escenario muy lejano, todavía por alcanzar.

Los problemas estructurales de los Estados latinoamericanos se conjugan hoy en día con un modelo económico impuesto (el modelo neoliberal) que minimiza las posibilidades de desarrollo económico y social. En este sentido, es muy difícil que la democracia como régimen político sea aceptado y respetado por los miembros de la sociedad, ya que sus fórmulas no logran expresarse en mejores condiciones de vida para los ciudadanos.

La realidad latinoamericana nos demuestra que la democracia es una condición necesaria, más no suficiente para llegar al pleno desarrollo de las naciones. Si bien es cierto que es la mejor forma de gobierno que conocemos, la democracia que se ha implantado en América Latina ha traído aparejados el descrédito de los partidos políticos, la corrupción y clientelismo de la clase dirigente y la polarización social que alimenta el círculo vicioso entre pobreza y violencia. Cada país de la región tiene sus peculiaridades, pero en casi todos hay una amplia proporción de la población que se encuentra por debajo de un piso mínimo de desarrollo humano, en términos no sólo de bienes materiales y de acceso a servicios públicos, sino también de derechos civiles básicos. Los miembros de esta población son pobres tanto material como legalmente.¹⁷

La situación actual de la democracia en América Latina, ligada al nivel de desarrollo económico y social, puede resumirse de la siguiente manera:

1. La democracia se ha impuesto como régimen político dominante en toda la región latinoamericana.
2. La democracia coexiste con una situación socioeconómica difícil. La pobreza y la desigualdad constituyen un problema central de la región.

¹⁷ Guillermo O'Donnell, "Notas sobre la democracia en América Latina", en: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y de ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, PNUD-Taurus- Alfaguara, S.A., Buenos Aires, Argentina, 2004, p.40

3. Las dimensiones de la ciudadanía política, civil y social no están integradas. La más avanzada ha sido la primera. Todavía todas las garantías propias de la ciudadanía civil no alcanzan de manera igualitaria a todas las ciudadanas y todos los ciudadanos.
4. La dificultad del Estado para satisfacer para satisfacer las demandas sociales se debe en parte a la limitación de recursos y a los recortes de impuestos. Adicionalmente, el poder del Estado se encuentra limitado por los grupos de interés internos y externos.
5. Las instituciones políticas se han deteriorado. La representación partidaria no encarna los intereses de buena parte de la sociedad. Nuevos movimientos y formas de expresión política surgen, pero aún no tienen un cauce institucionalizado de expresión. Se necesita devolver contenido y capacidad de transformación a la política.
6. Dentro de la economía de mercado existen distintos modelos. El fortalecimiento de la democracia requiere el debate de esas opciones.¹⁸

Los gobiernos de los países de América Latina deben responder con urgencia a las demandas sociales de sus respectivas poblaciones, implementando, por un lado, reformas económicas que a largo plazo permitan superar los problemas estructurales y, por el otro, reestructurando las instituciones políticas de tal manera que puedan recuperarse los canales de representación.

¹⁸ PNUD, *Ideas y aportes. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, op. cit., p. 26.

