

ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DEL DEBATE SOBRE LA DEMOCRACIA

Pilar Gaitán Pavía*

El debate sobre la democracia no es nuevo. Es quizás diferente la forma de valorarla en el umbral de una época en la cual los tradicionales adversarios y conflictos internacionales están cambiando velozmente de signo. El antiguo orden mundial de la "guerra fría" se ha derrumbado y la amenaza de la expansión comunista y de la confrontación nuclear, por lo menos en el mediano plazo, ha desaparecido.

Una de las expresiones de esta nueva realidad mundial, en el plano político, es el extendido reconocimiento de la democracia como forma ideal de gobierno. Pero, paradójicamente, tal reconocimiento ha venido acompañado por una crisis de los instrumentos propios de la acción política. Frente a la exaltación de valores tales como la competencia, la alternancia, el pluralismo y la tolerancia, el ejercicio de la política se torna precario y se vacía progresivamente de contenido. En efecto, el redescubrimiento de las principales instituciones legadas por el liberalismo político se ha producido junto a una pérdida de credibilidad y legitimidad de los partidos, los parlamentos, los sistemas de justicia y los procesos electorales.

¿En qué reside esta paradoja?

¿Puede asumirse que la democracia política ya no tiene rivales, que tiende a ser el "cuadro axiológico" de la vida pública en nuestra época", pero que al quedar confrontada consigo misma se vuelve más ardua y exigente su construcción?¹.

Sobre estos interrogantes no se pretende dar respuestas acabadas. Más bien, la intención es identificarlos como preguntas claves para dar cuenta del itinerario que ha seguido el debate sobre la democracia en los últimos años, principalmente en función del análisis de los procesos de transición y consolidación democrática que vienen registrándose en América Latina desde comienzos de los años ochenta. En este sentido, el objetivo del presente ensayo es proponer una serie de elementos que contribuyan a la reflexión sobre los alcances y límites del concepto de democracia política. Y presentar algunos ejemplos, cuando ello sea pertinente, para abordar procesos concretos como el iniciado en Colombia a raíz del proceso constituyente y la promulgación de una nueva Constitución en 1991.

* Polítóloga, profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

1 Al respecto puede consultarse el texto de Paolo Flores d'Arcais, "La democracia tomada en serio", en *Revista Foro*, No. 15, Bogotá, septiembre de 1991.

EL DEBATE SOBRE LA DEMOCRACIA

La discusión contemporánea sobre la democracia en América Latina y, junto a ella, la revisión de los distintos paradigmas que han intentado explicarla, no ha sido un mero ejercicio académico. Ni podría leerse como un reflejo mecánico de las grandes corrientes de pensamiento que emergen en la actualidad. Aunque este debate ha estado inmerso en las reflexiones sobre el significado del llamado derrumbe del Muro de Berlín, los esfuerzos por definir la democracia y, más aún, por transformarla en propuesta política, están profundamente marcados por nuestra convulsionada historia reciente. Sin duda, los debates y la abundante literatura que se ha producido sobre el tema están cruzados por el triunfo y fracaso de las revoluciones, por el advenimiento de las dictaduras y el costoso regreso a los regímenes civiles, por los intentos "neopopulistas", los "autogolpes", los procesos constituyentes y la amenaza permanente de retorno al militarismo.

Una mirada retrospectiva, aunque ella pueda ser incompleta, permite señalar cómo durante los años cincuenta y sesenta el tema del desarrollo y la modernización ocupó un lugar privilegiado en los programas partidistas y en la agenda política de los gobiernos. De la misma manera, recuerda cómo este tema se constituyó en preocupación central de las ciencias sociales. Los diagnósticos y las recomendaciones de la CEPAL y los aportes de obras como las de Raúl Prebisch, Gino Germani y José Medina Echevarría, sobre las posibilidades de desarrollo de la región, incidieron de manera significativa en las propuestas políticas e incluso en el curso de muchas acciones estatales puestas en marcha durante la época.

El tránsito de la sociedad dual y subdesarrollada hacia la sociedad industrial y moderna², se postuló como la condición para acceder a la democracia política.

Desde mediados de la década del sesenta, y en buena medida como una crítica a la teoría de la modernización y a las tesis desarrollistas, irrumpe con fuerza el tema de los cambios estructurales y globales de la sociedad. Es así como se coloca al orden del día la discusión sobre si América Latina es feudal o capitalista y sobre el tránsito del capitalismo al socialismo. La disyuntiva entre reforma y revolución ilustra en buena medida la polémica de estos años. Y la teoría de la dependencia, en sus diversas vertientes, aparece como la respuesta más elaborada frente a la necesidad de explicar la naturaleza del subdesarrollo y sus posibilidades de transformación³.

Puede señalarse que bajo estas interpretaciones —las cuales en efecto contribuyeron a esclarecer la historia económica y social de América Latina— la posibilidad de construir órdenes políticos democráticos en nuestras sociedades se registró como un fenómeno subordinado o supeditado a las transformaciones estructurales. En este marco, la conquista de la democracia política estaba atada a la necesidad histórica del cambio social y constituía más bien un fin o punto de llegada.

Sólo será hasta mediados de los setenta pero, sobre todo, en la década del ochenta, cuando los términos de la reflexión experimenten un viraje y los análisis totalizantes y presos del determinismo estructural den paso a enfoques más abiertos y menos unificadores, que empiezan a superar "la correlación abstracta y definida, de una vez para siempre, entre economía, política, cultura y sociedad"⁴. Como lo señala Manuel Antonio Garretón, a propósito de

2 Véase el libro de Francisco Zapata, *Ideología y política en América Latina*, México, El Colegio de México, 1991.

3 Al respecto, pueden destacarse varias obras que dejaron una profunda huella en este debate: André Gunder Frank, *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina* (1965), Cardoso y Faletto, *Dependencia y desarrollo* (1969), Ruy Mauro Marini, *Subdesarrollo y revolución* (1969), Rodolfo Stavenhagen, *Siete tesis equivocadas sobre América Latina* (1965) y Pablo González Casanova, *Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo* (1963).

4 Véase Manuel Antonio Garretón, "La democratización política en América Latina y la crisis de los paradigmas", en *Documentos de Trabajo, Serie Estudios Sociales*, Santiago, FLACSO-Chile, 1991, pág. 6.

las visiones que privilegian la creatividad política y la capacidad de creación histórica colectiva, la problemática del régimen político comienza a tener relevancia. Es decir, empieza a concedérsele importancia a las mediaciones institucionales entre Estado y sociedad, a cómo se representa la sociedad y cómo ésta se gobierna, y a qué relaciones se establecen entre la población y el Estado, es decir el tema de la ciudadanía⁵.

Como ya es un lugar común admitirlo, este viraje teórico y cultural que se produce en la manera de abordar el estudio de los procesos políticos en la región, no es ajeno al advenimiento en cadena de las dictaduras militares, y a la persistencia de las dictaduras de "viejo tipo" en Paraguay y en la gran mayoría de países centroamericanos. Bien puede decirse que la vivencia autoritaria de centenares de académicos y centros de investigación latinoamericanos, dentro o fuera de sus países, así como la crisis creciente del socialismo y de los proyectos de izquierda en el continente, contribuyeron a invertir los ejes de la discusión que caracterizó a los años cincuenta y sesenta.

A propósito de esta consideración, es necesario consignar, por lo menos, tres observaciones: en primer lugar, las reflexiones en torno a los regímenes militares, así como los numerosos estudios sobre el nuevo rol de las Fuerzas Armadas y sobre el significado de la doctrina de la seguridad nacional en el continente⁶, ampliaron el horizonte de la discusión al otorgarle un lugar central al papel que desempeñan los distintos actores sociales y políticos en un contexto autoritario. Así mismo, estos análisis se

convirtieron en catalizadores de un enfoque de la democracia política que permite valorarla sin que su definición esté sujeta a condicionamientos socio-económicos previos. Las ecuaciones entre riqueza y democracia o pobreza y dictadura perdieron significado, al abrirse un campo de estudio sobre las posibilidades de retorno al Estado de derecho, sin que éste estuviese condicionado por la transformación del orden económico y social prevaleciente.

En segundo lugar, no puede dejar de señalarse que en la medida en que ésta última perspectiva fue ganando terreno, en varios de los trabajos sobre el autoritarismo y sobre los factores que hacen posible la transición hacia un régimen democrático, se advierte una excesiva ponderación del ámbito normativo. El marcado énfasis de los análisis en lo institucional y partidista, y en las reglas de juego necesarias para la convivencia civilizada —ciertamente canceladas de un tajo por las dictaduras— revirtió en que muchos estudios fueran proclives a incurrir en el mismo determinismo que se había querido superar. En buena medida, el "economicismo" fue sustituido por una considerable dosis de "politicismo"⁷.

En tercer lugar, buena parte de la literatura sobre transiciones, en particular aquella referida a la reinstauración de gobiernos civiles en el Cono Sur, planteó un esquema de interpretación sobre los procesos de democratización en el continente que, a la postre, restringió las posibilidades de análisis de los casos que no contarán con una experiencia autoritaria previa.

5 Manuel Antonio Garretón, *Reconstruir la política: Transición y consolidación democrática en Chile*, Santiago, Editorial Andante, 1987, págs. 25-30.

6 En especial pueden consultarse los trabajos de David Collier (comp.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988; Guillermo O'Donnell, *El Estado burocrático autoritario (1966-1973): Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Editorial Belgrano, 1982; Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988; y, en particular para el caso colombiano, Francisco Leal Buitrago, "Surgimiento, auge y crisis de la doctrina de Seguridad Nacional en América Latina y Colombia", en *Análisis Político*, No. 15, Bogotá, enero-abril de 1992.

7 Sería difícil y ambicioso entablar en estas páginas una polémica con la conocida obra de Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 Vols., Buenos Aires, Editorial Paidós, 1989. Pero ello no obsta para señalar, particularmente en lo que se refiere al tomo IV, *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, la notable sobreestimación del aspecto procedimental de la democracia y la utilización restrictiva del concepto de ciudadanía, en el diagnóstico y análisis sobre las transiciones desde regímenes militares.

No obstante que algunos textos, como el ya citado de O'Donnell, Schmitter y Whitehead, exploran distintos casos nacionales y advierten que el concepto de transición da cuenta del intervalo entre un tipo de régimen y otro, el punto de partida para el análisis sobre los procesos de democratización es siempre la liberalización, el agotamiento o el colapso del régimen militar. Tal punto de partida desconoce o subestima otras alternativas y modalidades de transición política hacia la democracia. Por ejemplo, aquellas que se producen desde regímenes con democracias electorales estables, pero que se caracterizan por su naturaleza autoritaria y excluyente. El caso colombiano sirve para ilustrar este ejemplo.

Colombia no escapa a los procesos de transformación política, que, como se ha señalado, viene experimentando desde los años ochenta la gran mayoría de países del continente. Desde 1982 tuvo inicio en el país una reforma política e institucional que, de manera lenta y contradictoria, siguió su curso hasta el gobierno de César Gaviria, administración bajo la cual, como es sabido, se produce la convocatoria y realización de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) y se promulga una nueva Constitución.

Este proceso, sin precedentes en el país por su origen, naturaleza en cuanto a tipo de actores sociales y políticos que participan, y propósitos, constituye una ruptura o punto de inflexión en la institucionalidad vigente hasta entonces.

Tal ruptura ha desencadenado un proceso de transición que ha introducido elementos para la formación de una cultura política más democrática. Ha roto, así mismo, con los pilares formales sobre los cuales se constituyó el régimen bipartidista y excluyente que venía rigiendo desde 1958 y ha consagrado un conjunto de instituciones mucho más amplias y participativas que las del pasado pero, sobre todo, más adecuadas para tramitar

y resolver los conflictos, en particular, el conflicto armado.

Estas breves consideraciones permiten señalar que, en nuestro caso, el proceso de transición al que asistimos dista de tener un carácter fundacional, es decir, no inaugura un régimen democrático como podrían interpretarse varios de los procesos centroamericanos. Ni expresa una recuperación democrática, como en el caso de los países del Cono Sur. Tampoco podría analizarse como un proceso cuyo antecedente es una ruptura revolucionaria —caso de Nicaragua— o una movilización popular que ponga en entredicho el sistema de dominación, o una profunda crisis económica que comprometa la estabilidad y supervivencia del régimen.

A manera de hipótesis puede plantearse que la transición en Colombia expresa un cambio sustancial de los procedimientos y reglas de juego del régimen político instaurado desde el período conocido como el Frente Nacional. Y que dicho cambio, por lo menos en su intencionalidad, apunta hacia la transformación de una democracia restringida y pactada entre las cúpulas, a una democracia más incluyente, plural y participativa. Dicho propósito, concertado entre amplios y heterogéneos sectores del país, habla de la naturaleza eminentemente política de la transición y, por ende, define sus límites y posibilidades. No estamos frente a un proceso de democratización social, ni frente a una modificación radical de las relaciones de poder. Más bien nos enfrentamos a un cambio sustantivo del marco normativo e institucional que ha definido cómo se organiza y ejerce el gobierno y cómo se relaciona con la sociedad civil⁸.

Si continuamos con el itinerario que ha seguido el debate sobre la democracia, puede advertirse que la ola democratizadora que vivió la región desde comienzos de los años ochenta con la desaparición progresiva de los regíme-

8 Véase Ana María Bejarano y Pilar Gaitán, "Desafíos de la transición política y la constitución democrática en Colombia", Proyecto de Investigación, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, enero de 1993.

nes militares en prácticamente todos los países, y la multitud de experiencias electorales reconocidas como legales⁹, también ha tenido importantes repercusiones sobre el pensamiento político y sobre la manera de abordar la relación entre democracia y desarrollo. Si bien es cierto que en los análisis se reforzó la centralidad de temas como el régimen político y el desarrollo institucional, el retorno a gobiernos civiles bajo condiciones económicas adversas y precarias condiciones de organización social sirvió de aliciente para problematizar el estudio sobre las transiciones y consolidaciones democráticas. En efecto, las investigaciones y publicaciones sobre esta temática se han multiplicado¹⁰. Pero, sobre todo, buena parte de esta reciente producción ha estado encaminada a analizar los obstáculos y riesgos que enfrentan los procesos de democratización, no sólo desde el punto de vista de su supervivencia, sino desde la óptica de su consolidación y expansión hacia otros ámbitos (económico, social y cultural) en los que, como consensualmente se ha advertido, poco o ningún progreso se ha hecho¹¹. Por ello, han cobrado gran importancia los estudios que se proponen explorar las tensiones existentes entre la matriz socioeconómica, bajo la cual se generan las transiciones, y la institucionalidad resultante del tránsito al nuevo gobierno civil.

Esta preocupación ha crecido a partir del reconocimiento de la simultaneidad con la cual la gran mayoría de países del área han emprendido procesos de apertura política y modernización estatal, y han puesto en marcha políticas de ajuste. Ello ha obligado a volver la mirada hacia los efectos de la reestructuración económica sobre la viabilidad y perspectivas de las nuevas democracias. Como muchos analistas lo han señalado, los ochenta fueron, al mismo tiempo, una década ganada para la democracia pero perdida para el desarrollo. Esta realidad, que puede apreciarse en el significativo incremento de los índices de la pobreza y la exclusión social y en la drástica disminución del gasto social en la mayoría de los países de la región¹², ha contribuido a que la democracia política revalorada se piense también desde el ajuste y la pobreza. Es decir, desde esos "datos duros de la realidad que imponen los condicionamientos macroeconómicos externos" y de los cuales es difícil sustraerse¹³.

En síntesis, puede anotarse que, aunque en el debate sobre la democracia continúa existiendo una línea divisoria entre quienes la definen a partir de consideraciones sustantivas y quienes lo hacen a partir de los aspectos procedimentales, esta última ha tendido a imponerse. Ello significa que existe un amplio consenso

9 De este proceso dan cuenta la transición de los gobiernos autoritarios en Argentina, Perú, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Chile, así como la elección de presidentes civiles en Guatemala, Panamá, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Así mismo, deben registrarse las 78 experiencias electorales que se produjeron en América Latina (presidenciales, legislativas, regionales y locales) entre 1980 y 1990. Véase Edelberto Torres Rivas, "La democracia en la fragua", en *Documentos de Trabajo*, No. 7, San José, FLACSO-Costa Rica, 1991.

10 Sobre la copiosa literatura que se ha producido al respecto, puede consultarse Pilar Gaitán y Angelika Rettberg, "Bibliografía temática: transiciones políticas y procesos de democratización en América Latina", en *Análisis Político*, No. 19, Bogotá, mayo-agosto de 1993.

11 Véase Scott Mainwaring, "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame Press, 1993.

12 En una década, casi todas las sociedades latinoamericanas retrocedieron más de veinte años en sus índices de bienestar. La situación de pobreza es hoy similar a la que prevalecía a comienzos de 1970 y el número absoluto de pobres en la región ha aumentado, en el mismo lapso, de 120 a 160 millones. En el mismo sentido, según informaciones de la CEPAL, el ingreso por habitante podrá recuperar, al inicio de la próxima década, los niveles observados en 1980. Hoy se sitúa entre los niveles alcanzados en 1960 ó 1970, según el país. Ver Juan Carlos Portantiero, "La múltiple transformación del Estado latinoamericano", en *Nueva Sociedad*, No. 104, Caracas, noviembre-diciembre de 1989, pág. 89, y Roberto Guimaraes, "Desarrollo con equidad: ¿Un nuevo cuento de hadas para los noventa?", en *Síntesis*, No. 11, Madrid, pág. 27.

13 Para ampliar este punto pueden verse los trabajos de Fernando Calderón y Mario Dos Santos, "Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre", en *Revista Paraguaya de Sociología*, No. 77, Asunción, enero-abril de 1990; y Ezequiel Raimondo y Fabián Echeagaray, "Repensando la democracia desde el ajuste: Una perspectiva crítica", en *Nueva Sociedad*, No. 13, Caracas, mayo-junio de 1991.

sobre la definición de la democracia política como un tipo de régimen. Lo que no implica que, al adoptar esta concepción, se esté eludiendo la necesaria búsqueda de interrelaciones entre esas mínimas reglas de juego que permiten instaurar un régimen democrático, y el entorno económico y social que puede contribuir o no a su perdurabilidad en el tiempo. O, dicho en otras palabras, la valoración ética y la definición política de la democracia no impiden que se exploren las relaciones entre Estado y mercado, justicia y democracia, libertad y equidad, con el propósito de descubrir sus implicaciones recíprocas.

Bajo este horizonte teórico, las ciencias sociales en América Latina se plantean en la actualidad, por lo menos, dos interrogantes centrales: por un lado cómo garantizar la preservación de órdenes democráticos estables que al mismo tiempo que hagan perfectible el andamiaje institucional sobre el cual están contruidos, puedan optar por un modelo de desarrollo que privilegie la equidad. Por el otro, cómo lograr que las instituciones democráticas no queden atrapadas en prácticas políticas tradicionales o restringidas al "ritual electivo" y, por tanto, que permanezcan cerradas, como instancias de decisión pública, a las grandes mayorías de la población. Las preguntas en torno a la capacidad de construir instituciones representativas que enfrenten el ejercicio clientelar de la política son, por tanto, de la mayor importancia.

Para avanzar en esta línea de preocupaciones, es conveniente, aunque sea de forma introductoria, señalar una serie de consideraciones sobre el concepto mismo de democracia política.

LOS ALCANCES Y LÍMITES DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA

Adoptar una definición de democracia no es una tarea fácil, ni es un ejercicio que esté desprovisto, del todo, de contenidos ideológicos. Aún así, es necesario asumir un concepto mínimo para identificar sus alcances y límites y saber a qué nos estamos refiriendo cuando se trata de abordar procesos concretos de recuperación, instauración o ampliación de un régimen democrático.

Dentro del amplio espectro de definiciones pueden encontrarse desde las minimalistas y procedimentales, las cuales sólo reparan en su aspecto normativo y formal, hasta las maximalistas y omnicomprensivas, que identifican a la democracia con un tipo de sociedad. En el primer caso, la elaboración del concepto está casi siempre apoyada en proposiciones como las de Joseph Schumpeter. Bajo esta perspectiva, la democracia se entiende como un "arreglo institucional para obtener decisiones políticas en las que los individuos adquieren el poder decisorio a través de una lucha competitiva por los votos del pueblo"¹⁴. La competencia y la capacidad de imponer el acuerdo institucional al resto de la sociedad se constituyen en piezas claves de este tipo de encuadramiento teórico, el cual, como bien lo señala Nicolás Lynch, pretende convertir las explicaciones descriptivas de las democracias en el mundo occidental en la definición normativa general de la democracia, restringiendo considerablemente los alcances del concepto¹⁵.

En el caso de las definiciones maximalistas, la justicia social y la equidad se incorporan como parte integral de la definición de democracia y se valoran como propiedades sustantivas, que hacen las veces de requisitos o

14 Véase la obra de Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1986, pág. 311.

15 Puede consultarse el libro de Nicolás Lynch, *La transición conservadora: Movimiento social y democracia en el Perú, 1975-1978*, Lima, El Zorro de Abajo Ediciones, 1992, págs. 21-42. En este trabajo se plantea una documentada crítica a las interpretaciones que proponen una definición de democracia exclusivamente política y electoral, dejando de lado problemas centrales como el Estado y utilizando una concepción muy limitada de ciudadanía.

condiciones para el ejercicio de la igualdad y la libertad políticas¹⁶.

Una línea de interpretación de "rango intermedio", que en buena medida se nutre del concepto de "poliarquía" de Robert Dahl¹⁷, entiende la democracia no sólo a partir de su dimensión competitiva sino participativa. Y se define como un tipo de régimen, el cual comporta una serie de atributos mínimos que permiten calificarla. Tales atributos o contenidos mínimos se expresan en la existencia de un Estado de derecho, la vigencia de derechos humanos y libertades públicas, soberanía popular y sufragio universal, elecciones regulares y alternancia en el poder, elegibilidad para los puestos públicos, reconocimiento de varios partidos en competencia, tolerancia al ejercicio de la oposición, decisiones colectivas o tomadas por mayoría, libertad de fundar y hacer parte de organizaciones y existencia de fuentes alternativas de información.

Esta última concepción sobre la democracia es la que, a mi juicio, ofrece mayores ventajas teóricas y metodológicas. No sólo para avanzar en la discusión sobre los alcances del concepto, sino para conocer el desarrollo concreto de este tipo de régimen en diferentes sociedades y contextos históricos.

Antes de señalar estas ventajas, es pertinente proponer una noción de régimen, útil para comprender los alcances y límites del concepto de democracia política.

Por régimen puede entenderse el conjunto de reglas o procedimientos formales que regulan la lucha y el ejercicio del poder político y, por

ende, que estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Esta manera de entenderla involucra, como lo señala Scott Mainwaring, dos dimensiones fundamentales: la que se refiere a las normas que rigen las interacciones de los principales actores de un sistema político, y la de la institucionalización, la cual implica, a su vez, que tales normas deben ser ampliamente conocidas y aceptadas, y que los actores deben adecuar su comportamiento a ellas¹⁸.

Adoptada esta definición, puede plantearse que visualizar la democracia como un tipo de régimen ofrece una triple ventaja:

En primer lugar, permite diferenciarla conceptualmente de los procesos de democratización referidos, como se ha dicho, a las transformaciones sociales y económicas que se proponen resolver los problemas de la justicia social y la equidad. Aceptar tal distinción evita la búsqueda de causalidades y más bien invita a explorar las múltiples interrelaciones que pueden existir entre los procesos de ampliación institucional, o extensión de la democracia política, y los procesos de cambio estructural¹⁹. En este sentido, es factible, a su vez, identificar los factores socioeconómicos y culturales que favorecen u obstaculizan el desarrollo de la democracia.

La segunda ventaja se desprende de la anterior. Al prescindir de las causalidades entre procesos de organización política y procesos de organización social, la democracia política se puede asumir como un valor y un objetivo deseable en sí mismo. Ello significa apreciarla como el marco más idóneo para dirimir y tra-

16 Véase el trabajo de Enrique Provencio, "La incierta relación entre desarrollo y democracia", en Armando Bartra et. al., *Desigualdad y democracia*, México, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1992, págs. 35-40.

17 Véase Robert Dahl, *Poliarquía: Participación y oposición*, Madrid, Editorial Tecnos, 1989.

18 Véase al respecto Scott Mainwaring, "Transitions to Democracy...", págs. 294-295. También pueden consultarse los trabajos de Fernando Henrique Cardoso, "Régimen político y cambio social: Algunas reflexiones a propósito del caso brasileño", en Norberto Lechner (comp.), *Estado y Política en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1981, y Luis F. Aguilar Villanueva, "Estado, régimen y sistema político (Notas para una discusión sobre la crisis del Welfare State)", en Juan E. Vega (comp.), *Teoría y política en América Latina*, México, CIDE, 1983.

19 Como ya se ha señalado, varios de los estudios sobre los procesos de consolidación democrática en América Latina apuntan en esta dirección. Al respecto, puede consultarse el artículo de Marcelo Cavarozzi, "Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea", en *Análisis Político*, No. 19, Bogotá, mayo-agosto de 1993.

mitar civilizadamente los conflictos de una sociedad, y como el entorno institucional más adecuado para hacer viable la utopía de la justicia social. Esta valoración, a su turno, permite reconocer el valor intrínseco de los procesos de institucionalización, sin los cuales no resulta viable convertir en normas colectivas los procedimientos mínimos de la democracia.

Una tercera ventaja tiene que ver con el espacio teórico que se abre para establecer otra distinción pertinente: la que se presenta entre régimen y sistema político²⁰. Distinción esta última, que no obedece a un prurito semántico, sino a la necesidad de disponer de una herramienta capaz de captar las contradicciones entre las reglas normativamente consagradas y los acuerdos tácitos o informales, y entre dichas reglas instituidas y la capacidad efectiva de una sociedad para acatarlas y cumplirlas.

Las ventajas que ofrece la definición de democracia como un tipo de régimen no obstan para advertir que en las definiciones mínimas de democracia se subestiman o se excluyen una serie de atributos que son relevantes para su preservación pero, sobre todo, para su afianzamiento y reproducción en el tiempo.

Me refiero, en primer término, a la **responsabilidad** del ejecutivo (**accountability**) frente a las otras ramas del poder público y frente a los gobernados. Dicha responsabilidad, que presupone la división de los poderes, implica igualmente el apego del gobernante a la ley y la rendición de cuentas de sus acciones frente al ciudadano, bajo el criterio de la transparencia. La vigilancia y el control del ejercicio de poder representan no sólo un valor ético, sino uno de los recursos fundamentales para mantener o transformar los consensos políticos y sociales que sostienen todo orden que se reclame como democrático.

En segundo término, a la prevalencia del Estado de derecho, atributo que no sólo implica la subordinación del poder militar al poder civil —de manera que no se constituyan los llamados “poderes tutelares”—, sino la capacidad del Estado para ejercer el monopolio legítimo de la fuerza. De igual manera, supone que los distintos actores sociales y políticos (institucionales o no institucionales) acaten la legalidad establecida y descarten, como recurso para acceder al poder, cualquier vía que se separe de la competencia electoral.

En tercer lugar, la presencia de instituciones representativas, esto es, de canales y mecanismos capaces de agregar y tramitar, sin recurrir a la violencia, los intereses y demandas sociales.

La continuidad de una democracia política pero, sobre todo, su capacidad de reproducción en el largo plazo, no sólo reposa en la ingeniería institucional del régimen. Los vínculos que se construyen entre la sociedad y el Estado son fundamentales. Resolver el asunto de cómo se accede y cómo se distribuye el poder es necesario pero no suficiente. Debe también abocarse el cómo se genera y respalda ese poder. Sin consensos y solidaridades sociales básicas, no opera un régimen democrático.

De otra parte, el tema de la representación pone de manifiesto la relevancia de los partidos políticos, como vehículos fundamentales de comunicación y mediación entre gobernantes y gobernados. Sin embargo, la representación no se agota en la forma partidista. Esta afirmación no conduce a subestimar la importante función que pueden desempeñar los partidos como instancias que procesan intereses y transforman las demandas sociales en políticas públicas, y como instrumentos esenciales de un régimen para hacer operativa la alternancia y la competencia políticas.

20 Por sistema político entiendo el conjunto de prácticas sociales y políticas realmente vigentes en una sociedad. Es decir, la manera concreta de decidir y hacer la política. Véase, sobre la utilidad de esta diferencia analítica, Juan Carlos Portantiero, “Sociedad civil, Estado y sistema político”, en Varios Autores, *La producción de un orden: Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*, Buenos Aires, Editorial Nueva Visión, 1988.

La observación que se ha formulado apunta más bien a volver la mirada sobre otro tipo de relaciones entre el ciudadano y el Estado. Es decir, sobre esa amplia gama de expresiones informales de la política que, por lo general, se presentan bajo la forma de prácticas no convencionales y extrapartidistas (consultas populares, plebiscitos, referendos, cabildos, iniciativas populares), o bajo la modalidad de acciones colectivas paralelas a los parámetros institucionales (movimientos cívicos, territoriales, asociaciones de vecinos, de mujeres, etc.), que tratan de incidir directamente en la acción de los aparatos del Estado²¹.

La perdurabilidad de un régimen democrático también se encuentra estrechamente asociada con su capacidad para ampliar los canales de representación existentes o previstos para ello. Dicho en otras palabras, la fortaleza de una democracia política encuentra un importante punto de apoyo en la capacidad que desarrolle para alojar formas no convencionales de representación y participación ciudadana²².

Las reflexiones que se han presentado en torno a los alcances y límites del concepto de democracia política son útiles, como se ha señalado, para abordar procesos concretos de transición y consolidación democrática. Para concluir estas consideraciones señalaré algunos puntos sobre el caso colombiano, que permiten ilustrar las ventajas que ofrecen las definiciones y distinciones teóricas adoptadas.

La diferenciación entre los procesos que dan cuenta del mantenimiento o transformación de condiciones socioeconómicas y los procesos de democratización política es pertinente para explicar el significado de transiciones que, como la colombiana, tienen un carácter fundamentalmente político e institucional. Decíamos que el cambio que se ha producido en las reglas de juego del régimen no está asociado

con una crisis de la economía, o con modificaciones en la organización social existente. La transformación que se ha puesto en marcha guarda relación con un fenómeno de otro orden. De una parte, con la insuficiencia y debilidad del Estado, que se manifiesta en la incapacidad que éste acusa para mantener el monopolio de las armas; en su precaria cobertura territorial y en su ineficiencia para desempeñar funciones básicas como la preservación del orden público, la aplicación de la justicia y la provisión de un mínimo de bienestar y seguridad ciudadana. La irrupción de "poderes fácticos" paralelos a la institucionalidad establecida (narcotráfico, guerrilla, paramilitares, autodefensas y, en general, formas de justicia privada), no es ajena a tales insuficiencias. Por el contrario, en muchas ocasiones estos "poderes" tienden a reemplazar al Estado allí donde es imperceptible para numerosos sectores de la población.

Por el otro lado, la transformación que se ha desencadenado a partir del proceso constituyente de 1991 está estrechamente vinculada con la crisis política, de representatividad y legitimidad, que ha venido enfrentando el régimen de manera progresiva, y que tuvo su momento de condensación entre los años 1989 y 1990 con la ola de magnicidios políticos, el recrudecimiento del narcoterrorismo y el escalamiento de la confrontación con la guerrilla.

La escasa legitimidad y representatividad del régimen político se advierten, principalmente, en su dificultad para canalizar y tramitar, por vías institucionales, los conflictos sociales y, en particular, el conflicto armado; en la desvalorización de los procesos electorales; en la pérdida de confianza y credibilidad en las instituciones; en la desafección política y en la corrupción generalizada.

21 Véase sobre este tema Alvaro Camacho Guizado, "Informalidad política, movimientos sociales y violencia", en *Nueva Sociedad*, No. 106, Caracas, marzo-abril de 1990.

22 Para ampliar estas consideraciones puede consultarse el trabajo de Amparo Menéndez-Carrión, "Democracias pendientes y representación política en América Latina: Dilemas y posibilidades. Algunas ideas en voz alta", en *Síntesis*, No. 14, Madrid, mayo-agosto de 1991.

A mi juicio, es justamente la convergencia entre un Estado débil y un régimen desprovisto de legitimidad y representatividad lo que pone en evidencia la necesidad de modificar sustancialmente los procedimientos sobre los cuales se había venido sosteniendo el régimen. Y, bien puede señalarse, que el reconocimiento de tal convergencia generó las condiciones favorables para que se diera la confluencia de voluntades políticas y de acciones colectivas que culminaron en la convocatoria y realización de la Asamblea Nacional Constituyente y en la promulgación de una nueva Carta.

No resulta gratuito que la Constitución del 91 haya sido bautizada por la administración Gaviria como "el nuevo tratado de paz entre los colombianos", y que una parte significativa de la normatividad consagrada apunte a fortalecer los derechos políticos y ciudadanos, y a ampliar las distintas formas de participación ciudadana. Esto con el objetivo de establecer un marco institucional más incluyente, flexible y plural, capaz de darle una solución política y negociada a los distintos conflictos que atraviesan nuestra sociedad.

La distinción entre los factores asociados con la búsqueda de crecimiento y equidad en una sociedad y aquellos que son propios de la construcción de una democracia política, permite, así mismo, advertir el impacto favorable que puede tener la estabilidad macroeconómica del país sobre el proceso de cambio institucional.

Las tasas de crecimiento que ha exhibido la economía colombiana en las últimas décadas, pero, sobre todo, durante los años ochenta, contrastan con la profunda crisis económica que experimentaron la mayoría de países de la región durante ese decenio. De igual manera, sobresalen en el área la continuidad de las políticas económicas, el manejo conservador de la deuda externa y de la inflación, y la evolución positiva de los indicadores de bienestar²³. Este conjunto de factores ha contribuido a generar un mejor clima de opinión en torno a la necesidad de las

reformas para el manejo de la crisis política, y ha provisto al régimen de recursos y márgenes de maniobra para enfrentarla.

A manera de hipótesis puede plantearse que uno de los fenómenos que contribuye a explicar la sorprendente continuidad institucional del régimen político colombiano es la estabilidad macroeconómica del país. Lo que de ninguna manera significa desconocer que los problemas de injusticia social e inequidad que continúan pendientes, entre otras razones por el carácter regresivo de la distribución del ingreso, puedan constituirse en potenciales fuentes de conflicto social. Pero aún así, que los eventuales conflictos se transformen en acciones colectivas capaces de poner en entredicho la estabilidad del régimen, dependería más de la capacidad de organización y movilización de los distintos sectores afectados, y de la fortaleza y representatividad de los mecanismos que utilicen para expresar las demandas sociales, que de la magnitud de la pobreza.

Finalmente, las consideraciones sobre la conveniencia de asumir la democracia política como un valor y un objetivo deseable en sí mismo tienen implicaciones sobre la manera de interpretar la transformación política e institucional que está en curso. En este orden de ideas, se abre la opción de evaluar dicho proceso como un mero cambio formal del régimen precedente a la reforma constitucional, el cual sólo tendrá relevancia en la medida en que esté acompañado por una efectiva apropiación, por parte de la sociedad civil, de las instituciones renovadas o ampliadas. Pero también se abre la posibilidad, y ésta parece más adecuada, de evaluar las transformaciones del régimen como una condición necesaria para que la apropiación de los nuevos procedimientos e instituciones, por parte de los distintos actores políticos y sociales, sea factible. Máxime si se tiene en cuenta el carácter excluyente de la

23 Véase José Antonio Ocampo, "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia", en *Análisis Político*, No. 17, Bogotá, septiembre-diciembre de 1992.

institucionalidad imperante antes de la Constitución de 1991.

El nuevo marco institucional que ha sido consagrado expresa el consenso, de diversos y heterogéneos sectores sociales y políticos, sobre aspectos vitales para la construcción y preservación de un régimen democrático. Me refiero, en particular, a que en este acuerdo ampliado entre sociedad política y sociedad civil quedó plasmada normativamente la necesidad de incorporar la conflictiva geografía económica y social que se ha venido configurando en el país, la urgencia de establecer principios mínimos que garanticen la prevalencia del Estado de derecho, y la importancia de convertir en derecho y obligación la inclusión política y la participación ciudadana. Por ello, en los principios e in-

tencionalidad de este acuerdo político reside el valor intrínseco de la nueva Constitución.

En todas las sociedades, pero especialmente en aquellas donde la violencia destruye el tejido social y socava las normas mínimas de la convivencia civilizada, la democracia política se convierte en un prerrequisito para hacer viable la búsqueda de equidad. La meta de la justicia social pasa por la conquista mínima de la igualdad y la libertad políticas. Abundan los ejemplos históricos que señalan cómo bajo contextos autoritarios, o bajo regímenes incapaces de garantizar la reproducción del Estado de derecho, la democracia económica y social no sólo es una utopía, sino un propósito imposible de realizar.

MISS MARY ANN BROWN

