

**DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES**

**FLACSO**

**SEMINARIO**

**LAS CIENCIAS SOCIALES EN AMERICA LATINA**

**DR. MANUEL GARRETON**

AGOSTO

2002

**ABSTRACT: Reflexiones sobre la democracia y los procesos de democratización en América Latina**

El presente trabajo aborda la problemática de la democracia en los países de Latinoamérica. Se reflexiona sobre la construcción de los regímenes democráticos en América Latina, en particular los procesos de transición a la democracia y los de consolidación. Existen estudios que utilizan el término “democratización política” para dar cuenta de distintas situaciones en América Latina: 1) fundaciones democráticas (caso Centroamérica) que implicaría la construcción de un núcleo básico de instituciones democráticas, ligado al modelo de cambio global, 2) transiciones, referidas al paso de un régimen militar o autoritario a uno democrático, 3) el caso de la extensión o reformas democráticas, donde se produce la ampliación e instalación progresiva y gradual de instituciones democráticas, (México, Colombia).

Distintos conceptos de democracia caracterizan los regímenes políticos de A. Latina: “democracia mínima” (Bobbio), que se vincula con el alejamiento ciudadano de las arenas políticas, “democracias delegativas” (O'Donnell), que resalta como se acentúan los elementos caudillistas y plebiscitarios y se construyen ciudadanías de baja intensidad, y “democracias restringidas” (Lechner) que alude a una formación democrática que queda restringida principalmente a la elección de autoridades.

Los desafíos actuales de las democracias latinoamericanas señalarían que en el actual contexto confluirían dos tipos de problemas: aquellos relacionados con los resultados de los procesos de democratización política, que dejaron democracias incompletas; y los problemas vinculados a una sociedad latinoamericana que ha dejado de ser una vertiente particular de la sociedad industrial de Estado nacional para convertirse en una combinación de aquella con la dimensión postindustrial globalizada. Esto induciría a redefinir la teoría de la democracia, en función de una sociedad que combina estos componentes. Como integrante de una economía globalizada, donde se erosiona la polis, se crearía una percepción que los regímenes políticos democráticos tendrían una incidencia limitada en la problemática de la sociedad; y correrían el riesgo de volverse irrelevantes. Vinculado con esta temática se analiza el tema de la ciudadanía y su relación con la forma democrática en Latinoamérica, particularmente a partir de los procesos de transición y cómo la construcción de la ciudadanía se vincula en el presente con los procesos de integración social.

# DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

Alicia Iriarte  
Mariana Vázquez  
Claudia Bernazza

## Sumario

### 1- Democracia

- 1.1- Evolución del concepto en el debate contemporáneo
- 1.2- La democracia como foco temático en las ciencias sociales en América Latina: transición a la democracia, procesos de democratización política..

### 2- Evolución del debate en América latina. El problema de la calidad de la democracia. Reflexiones en torno al caso argentino.

- 2.1- La democracia mínima
- 2.2- La racionalidad democrática como aspiración
- 2.3- Democracias delegativas y restringidas.
- 2.4- Los desafíos actuales de las democracias latinoamericanas

### 3- Democracia y Ciudadanía

- 3.1. La idea de ciudadanía
- 3.2. Ciudadanía y transición democrática en América Latina

### 4- Investigaciones en el campo

### 5- Reflexiones finales

## 1.1. La democracia contemporánea: evolución del concepto

La discusión sobre la definición acerca de la democracia está atravesada por diferentes debates. Desde los antiguos griegos hasta Rousseau, se pensaba a la democracia como democracia directa, en la cual los ciudadanos ejercen el derecho a la participación en la toma de decisiones sin intermediación. La democracia se asocia desde entonces con soberanía popular, voluntad general e interés común. Esta concepción tradicional de la democracia se articula en torno al protagonismo central del pueblo concebido como soberano, como un todo homogéneo y capaz de producir una voluntad colectiva. Los protagonistas de este tipo de democracias son los sujetos, capaces de identificar aquello que constituye el bien común. Estas concepciones fueron elaboradas para sociedades simples y apenas industrializadas.

Pero con la aparición de sociedades más complejas, de masa, con mayor diferenciación, la democracia directa presenta una imposibilidad objetiva. Por tanto, el proceso de surgimiento de estas nuevas sociedades fue acompañado por modificaciones en la teoría de la democracia, en la que se incorporarán los mecanismos de la representación y la dimensión vertical, esto es, la constitución de autoridad. La democracia empieza a ser pensada como representativa frente a la imposibilidad del autogobierno. En el concepto de democracia moderna<sup>1</sup> -a diferencia de los antiguos- se incorpora el tema de la división entre la titularidad y el ejercicio del poder, el principio de la mayoría, el constitucionalismo y la representación política. Se habla entonces de democracia representativa, régimen que acompaña la conformación de un Estado liberal-constitucional. Si bien el término *liberalismo* y su derivado *liberal*, son de cuño relativamente reciente, autores como Locke, Montesquieu, Madison, Hamilton, Constant, pasando por Tocqueville y Stuart Mill, podrían considerarse liberales en tanto han hablado de un Estado controlado, liberal, constitucional. Tocqueville, por su parte, adiciona el concepto de democracia social al incorporar la idea igualdad, del *ethos* igualitario. Equipara libertad e igualdad: con la democratización se supone una sociedad cuyo *ethos* implica que sus miembros son socialmente iguales, es decir una sociedad caracterizada por la igualdad de condiciones.

---

<sup>1</sup> El tema de la concepción de democracia ha sido abordado por numerosos autores, entre ellos, es interesante el tratamiento que sobre la teoría de la democracia realiza Giovanni Sartori en *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Ed. Rei, Bs,As, 1987

Si bien existen diversos matices, según el tratamiento que de este tema hacen diferentes autores, podríamos decir que la concepción moderna de democracia, la democracia liberal, hace referencia a un sistema político basado en el poder popular en el sentido que la titularidad del poder pertenece al demos, mientras que el ejercicio es confiado a representantes periódicamente elegidos por el pueblo. Por consiguiente, el ejercicio del poder popular se resuelve en gran medida en el poder electoral. Por otra parte, la teoría clásica de la democracia liberal presupone que la existencia de un mercado y de libertades individuales en el aspecto económico es condición para que exista democracia política; esto es, que exista un país y un mercado con fronteras.

Para esta tradición democrática liberal, el individuo es un sujeto fundante. En su calidad de ciudadano, es un sujeto político que hace conocer su voluntad para que esta sea parte de la voluntad gobernante. Al menos, delibera con el resto de los individuos en igualdad de condiciones para lograr decisiones legítimas (Held D. 1990). Esta tensión entre el individuo y “los otros”, hacen de la democracia un cuerpo bicéfalo que contiene en sí misma las libertades del individuo y la soberanía de un pueblo como un todo, aún cuando esto signifique resignar libertades –y por lo tanto intereses– individuales en pos del bien común (Strasser C. 2000). Libertad/ igualdad, individuo/ comunidad, ciudadano/ Estado: en la tensión entre estos polos se dirime la historia contemporánea de la democracia<sup>2</sup>.

A lo largo de esta historia, varios son los modelos de democracia discutidos a partir de la conformación de sociedades complejas, de masas, con economía de mercado, donde la democracia debe ser pensada en su forma representativa. Nos referiremos brevemente a algunos de estos modelos, aquellos que han primado en el debate contemporáneo: el modelo competitivo elitista, el modelo pluralista y la democracia participativa.

**Schumpeter** define a la democracia como “*un método para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencias por el voto del pueblo*” (Schumpeter J. 1964). La democracia se reduce, entonces, a un método electivo mediante el cual el pueblo elige un gobierno, eligiendo un líder. Schumpeter colocará el acento en los líderes –inversamente a la

---

<sup>2</sup> El mismo concepto de Estado democrático es cara visible de esta tensión. La democracia pareciera un concepto encadenado a un *estado de cosas* inamovible y restrictivo de las libertades; pero al mismo tiempo, sin cierto *estado de cosas*, parece ser que se refuerza el conocido problema de que “algunos son más libres que otros” (Strasser, 2000).

teoría clásica que lo pone en el pueblo- que se proponen y compiten por el libre voto. El pueblo deja de existir como un conjunto de ciudadanos racionales, interesados en la cosa pública; ahora está compuesto por personas que sólo son racionales en los asuntos en los que tienen responsabilidad directa. La esfera de la política está alejada de sus responsabilidades directas y en ésta actuarán irracionalmente con excepción de los líderes, quienes son los actores racionales. El votante no es un maximizador de beneficios ni un votante racional sino un consumidor irracional, manipulado por la propaganda. Es el liderazgo el que despierta, organiza y estimula a los grupos y sus intereses. La democracia, según esta perspectiva, queda reducida a la competencia por el liderazgo, donde los líderes se constituyen en el nuevo eje del proceso político. Los representados, salvo cuando tienen la posibilidad de votar, no cuentan con otra instancia de participación. Su conocida definición señala que “*el método democrático es aquel mecanismo institucional para llegar a decisiones políticas en las que algunas personas adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular*”.

**Robert Dahl**<sup>3</sup> es el autor más representativo de la teoría pluralista de la democracia. Postula que la democracia es un ideal imposible de realizar en la práctica, por lo que debemos descartar el término de democracias “reales”. Lo que existe son “prácticas reales” o “poliarquías”, es decir, combinaciones de liderazgos con control de los no líderes sobre los líderes, regímenes cuyos actos presentan una correspondencia con los deseos de muchos de sus ciudadanos durante un largo período de tiempo. El término poliarquía incluye a una gran variedad de organizaciones que, difiriendo entre sí, será llamadas comúnmente democracias. Algunas de sus características son: 1) que el control de las decisiones gubernamentales sobre las medidas oficiales le corresponde a funcionarios electos; 2) los funcionarios electos son elegidos y luego sustituidos por elecciones libres relativamente frecuentes; 3) en esas elecciones tienen derecho a votar prácticamente todos los adultos; 4) también tienen derecho a ocupar cargos presentándose como candidatos; 5) los ciudadanos gozan del derecho de libertad de expresión; 6) tienen acceso a diversas fuentes de información; 7) tienen derecho a formar asociaciones políticas que procuran influir en el gobierno rivalizando en las elecciones.

---

<sup>3</sup> Rober Dahl expone su pensamiento en varios trabajos, entre ellos, *La poliarquía, Participación y oposición*, Ed. REI, BsAS, 1989, *La democracia y sus críticos*, Ed. PAIDOS, BS AS, 1991, *Un prefacio a la teoría democrática*, Ediciones Gernika, México 1987.

Las poliarquías se dan en sociedades pluralistas, lo que presupone el reconocimiento de la dispersión en el poder, la presencia de ciudadanos con distintos intereses con posibilidad de agruparse libremente, la existencia de grupos de interés libres, competitivos. Los protagonistas, en este caso, más que los líderes son los grupos de interés, donde los no líderes controlan a los líderes.

Una tercera visión la constituyen los teóricos que, críticos del elitismo y el realismo político, ponen el acento en la participación como valor central capaz de contrarrestar la tendencia “oligárquica” del sistema político. **Bachrach, Macpherson y Pateman** afirman que la poca participación y la desigualdad social están íntimamente unidas: para que haya una sociedad más equitativa es necesario un sistema político más participativo. Rescatan la dimensión de la democracia que hace referencia a la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. La democracia no sería entonces sólo un método: posee una dimensión ética, implica una dimensión amplia de lo político que abarca no sólo las instituciones representativas gubernamentales sino aquellos espacios en los que se toman decisiones que afectan los valores sociales. A juicio de Macpherson, por ejemplo, la democracia participativa puede ser calificada como un sistema piramidal, con la democracia directa en la base y la democracia delegada en los niveles por encima de ella (Mac Pherson C.B. 1991).

### **1.2. La democracia como foco temático de las ciencias sociales en América Latina: la transición a la democracia, procesos de democratización política.**

El gobierno del pueblo que supone la tradicional definición de democracia queda relegado por una polisemia que se redefine en cada espacio y tiempo particular, sobre todo si ese espacio es la periferia de Occidente. La democracia liberal acuñada en la modernidad tampoco supone de por sí una definición tajante y universal: *“La teoría y la práctica de la democracia liberal es tan manifiesta como fundamentalmente creación y experiencia originaria de algunos países de Europa Occidental y la América del Norte. Fuera de allí hay que considerar más detenidamente los procesos locales de recepción y/o autoproducción de sus esquemas y hay que entenderla como en parte un transporte y en parte una recreación de esa historia relativamente ajena.”* (Strasser C. 2000).

El tema de quiénes son libres, quién es el pueblo, qué es lo que la democracia garantiza o debiera garantizar como régimen político, son las cuestiones que se dirimen en la vida de cada pueblo, y que llevan a resultados diferentes en cada período de su historia.

En la década del '80 los países del Cono Sur transitaron los tramos iniciales de una corriente redemocratizadora que, luego del derrumbamiento de las dictaduras militares, implicaría el paso de un régimen autoritario a uno democrático. Es en esta década -llegando casi hasta los '90- cuando en América Latina se completó un ciclo significativo de transición hacia la democracia, que terminó con la transición chilena - plebiscito en 1988, elecciones en 1989 y régimen democrático en 1990-. Es en este período que se instala la preocupación temática de la democracia, orientando gran parte del debate en las ciencias sociales latinoamericanas.

La democracia surgida con posterioridad a los períodos autoritarios tuvo características que no pueden asociarse a la matriz nacional popular de los períodos democráticos anteriores, los que, aún con sus intervalos y desvíos, afrontaron la lucha por la distribución de dicho poder, del ingreso y las riquezas según sus cosmovisiones. La democracia, si existía en dichos períodos previos, no estaba “tematizada”: era el régimen político para la puesta en acción de un proyecto de país, lo que supuso, en muchos casos, conflicto con intereses minoritarios y hegemónicos (oligarquía ganadera, monopolios extranjeros en el caso argentino). El proyecto nacional, la lucha por la soberanía política y la independencia económica, lo mismo que la aspiración a la justicia social o al desarrollo nacional, fueron los temas del discurso y la acción política y gubernamental.

En el caso de la Argentina, la característica primordial del último advenimiento democrático fue que este conflicto de intereses “se corrió” del escenario: la democracia devino en el valor prioritario a cuidar, alcanzando el primer lugar en la agenda pública. Un tema “pasado de moda” - la constitución de un Estado de Derecho-, alcanzaría incluso una dimensión movilizadora (Portantiero J.C. 1985). Por las heridas imborrables que había dejado en el cuerpo social su ausencia, se optó, según palabras de Lechner, por una “definición mínima” pero al mismo tiempo impostergable de democracia: autoridades elegidas mediante sufragio universal en una competencia regular y regulada, derecho de asociación e información que asegure la libre participación ciudadana, respeto a las minorías y lealtad a la institucionalidad. Este fue el mínimo “no

negociable”, frontera a no traspasar, límite que dejaba del otro lado lo que “nunca más” debía volver a ocurrir<sup>4</sup>.

Desde los años '50, signados por el tema de la modernización, “transición” significaba el paso de una sociedad tradicional a una sociedad moderna. A partir de la década del '60, el tema recurrente es la “revolución” o el “cambio estructural global”, donde el concepto de transición está asociado al paso del capitalismo al socialismo. En ambas problemáticas el tema del régimen político aparece subordinado a, y como reflejo de, las transformaciones globales de la sociedad (Garretón M. 1987). Durante las décadas del '70 y el '80 el tema central pasa a ser el de la democracia política –y la transición hacia la democracia- privilegiándose el problema del régimen político.

Se genera entonces todo un “corpus” teórico sobre la transición y muchos analistas intentarán, a partir de la particular situación política de las dictaduras, reflexionar acerca de cómo se produce el cambio de un régimen autoritario a un régimen democrático. Es interesante el aporte que hace a esta problemática **Manuel Garretón** quien prefiere utilizar el término “**democratización política**” para referirse al grupo de estudios que analizan el proceso en el cual se van generando y estableciendo instituciones democráticas, un régimen político democrático, allí donde existían regímenes no democráticos o donde prevalecían instituciones autoritarias por sobre las democráticas. Posteriormente, las discusiones se centrarán no sólo en analizar cómo se producen esos procesos de democratización política, sino también sobre qué tipo de democracia se configuraba, generándose posturas en las que diferentes autores resaltaban diversos aspectos del concepto mismo de democracia.

Si bien transición se define como el pasaje de un régimen político a otro, entendiéndose entonces el período comprendido entre el “principio del fin” de un régimen político y el establecimiento de uno nuevo, en el particular contexto político latinoamericano de fines de los '80 –donde un conjunto de actores significativos de la sociedad quieren un régimen político alternativo a la dictadura al que llaman democracia- se hablaría de **transición hacia un régimen político específico: la democracia**. La democracia se convertirá en un punto referencial, particular e insustituible de la sociedad ideal a la que se aspira. Se habla así de “régimen político” como un conjunto de intermediaciones institucionales entre Estado y sociedad que

---

<sup>4</sup> El título de aquel documento contra la dictadura elaborado en la Argentina acuñó en dos palabras una consigna relativa a los derechos humanos que se hizo universal.

resuelven problemas de gobierno, de ciudadanía y el problema de la regulación del conflicto y del marco institucional de la acción colectiva.

La democracia se convierte en el modelo político ideal sobre el cual vale la pena pensar y por el cual vale la pena luchar (Garretón M. 1999). En este marco, los primeros trabajos sobre la transición abordan el pasaje de un régimen político autoritario a un sistema democrático.

**Guillermo O'Donnell** –uno de los autores más significativos en el tratamiento de esta temática- identifica dos momentos dentro del proceso de construcción de regímenes democráticos. Por un lado, una **primera transición** será el período que se extiende desde el inicio de la descomposición del régimen autoritario hasta la instalación de un gobierno democrático –con celebración de elecciones libres y transferencia de mando al gobierno electo-. Pero existiría un segundo momento de **consolidación** –una segunda transición- que correspondería al momento en que un gobierno elegido democráticamente se convierte en un régimen democrático. La diferencia fundamental entre ambos momentos es que la segunda transición se caracteriza por instituciones sólidas, fuertes y consolidadas que se convierten en los espacios de decisión y el centro del sistema político.

Al respecto, es necesario aclarar que las transiciones se desencadenan de diversas maneras. Pueden originarse “desde arriba”, es decir controladas por el propio régimen autoritario –que decide cuándo retirarse, ya sea porque considera su tarea terminada o por una crisis de descomposición interna-. Las transiciones “desde arriba” son generalmente pactadas, en el sentido que los autoritarismos salientes negocian con la oposición las condiciones de la transición, descongelando paulatinamente la vida política y manejando tiempos políticos.

Por el contrario las transiciones que se originan “desde abajo”, son aquellas no controladas por el régimen e implican una ruptura, ya que se inician por la acción de oposiciones, por un colapso o derrota militar del gobierno u otros factores externos que lo obligan a retirarse –tal sería el caso de Argentina, donde la derrota militar de Malvinas es el elemento clave que inicia y acelera la transición-.

**Philippe Schmitter**, otro de los autores que analizan los procesos de transición, afirma que partiendo de la dictadura existirían tres causas que pueden determinar la apertura hacia la transición. La primera sería el fracaso político de los regímenes autoritarios o alguna derrota o desastre militar. La segunda, el desencanto y desprestigio

del régimen frente a fracasos económicos y/o su incapacidad para producir desarrollo de fuerzas productivas. La tercera, si logran el “desarrollo desde arriba”, ya que es probable que existan desacuerdos respecto a cómo reconvertir el resto de la economía y cómo tratar la cuestión política. Llegado este momento, se manifestaría la pérdida de prestigio, produciéndose enfrentamientos dentro de la elite gobernante, con la consiguiente declinación de la capacidad para controlar acciones gubernamentales. Paralelamente, se produciría en la sociedad civil un proceso de creciente movilización de los diferentes grupos sociales: la liberalización política. Así, se generaría un contexto favorable al cambio de régimen y si se inicia el camino hacia la transición, se plantea el problema de la sucesión del régimen autoritario. Aquí se abre la posibilidad de realización de acuerdos o pactos que regulen tanto la retirada militar como las reglas del juego.

En el caso de las salidas pactadas, Schmitter señala que los pactos son un acuerdo, no siempre explicitado o justificado, entre un conjunto de actores que procuran definir las reglas que rigen el ejercicio del poder sobre la base de garantías mutuas concernientes a los poderes vitales de quienes lo acuerdan (O'Donnell G. y Schmitter P. 1991). El tema fundamental es quiénes están en condiciones de pactar y, en segundo lugar, sobre qué temas pueden girar los pactos.

De todos modos, como generalmente pactan los actores relevantes y moderados de la oposición con los autoritarismos en retirada, los pactos tienen un fuerte contenido antidemocrático. En este sentido, para Schmitter los pactos son “medios no democráticos para la construcción de democracias estables”. Luego de este proceso, empezaría a funcionar lo que el autor denomina una “dictablanda,” donde se produce el despertar de la sociedad civil. Aumenta y crece la oposición, y con ella, las manifestaciones en contra del régimen y a favor de la apertura, el desarme y desmilitarización de la vida política. Tal situación conduce a una elección que marca el cambio de régimen instaurando, en un primer momento al que llamará la “democradura”, para luego recién pasar a la democracia. El esquema de Schmitter sería: dictadura – dictablanda- democradura- democracia.

Por su parte, **Manuel Garretón** señala que la desarticulación de un gobierno militar y la construcción de un régimen democrático en América Latina sería producto de dos procesos: por un lado, la crisis interna o de descomposición del régimen y, por otro, la reacción y movilización de la sociedad (Garretón M. 1987). A estos dos

procesos interdependientes se los puede desdoblar en cuatro: 1) el proceso de crisis o descomposición interna de la dictadura; aislamiento del grupo gobernante de sus apoyos internos e internos (sectores civiles); 2) movilización popular contra el régimen cuya principal característica es su carácter masivo, movilizaciones que tienen como núcleo demandas políticas que reclaman la instauración de un régimen democrático; 3) negociación o concertación: en la medida en que no existan colapso o derrota militar del régimen no habría proceso que no tenga algún grado de concertación (las cuestiones centrales serían aquí quiénes negocian y qué negocian); y 4) mediaciones institucionales, en tanto el enfrentamiento entre el régimen y la oposición debe contar con instituciones a través de las cuales poder resolver el conflicto.

Por lo tanto, el inicio del proceso de transición hacia la democracia en los países de América Latina se produciría al concretarse el traspaso del poder a una autoridad elegida constitucionalmente. Si bien este hecho es un elemento necesario para marcar tal proceso, no es suficiente para comenzar a hablar de consolidación de un régimen democrático. Para hablar de un régimen democrático consolidado son necesarios otros elementos, por ejemplo, el arraigo de prácticas políticas participativas en la cultura política de la ciudadanía, la construcción de una red institucional fuerte que regule la vida política y que se constituya en el espacio por excelencia de la toma de decisiones.

Según esta postura, es difícil determinar cuándo un régimen político se ha consolidado. Podría considerarse el momento en que la primera autoridad constitucional hace entrega del poder a un presidente elegido constitucionalmente. Pero si bien este momento institucional es necesario, no bastaría para que la democracia se arraigue en la cultura política de la ciudadanía y regule la vida política.

A juicio de algunos autores, los países latinoamericanos han experimentado en muchos casos únicamente el primero de estos momentos, no habiendo terminado de transitar aún la etapa de consolidación. Según esta perspectiva, los regímenes democráticos latinoamericanos se habrían estancado en un estadio intermedio entre los autoritarismos y los sistemas representativos institucionalizados. Algunos son caracterizados como democracias incompletas, o bien, con rasgos plebiscitarios o personalistas. Otros piensan que estos regímenes ya están consolidados (las características más significativas de las democracias ya estarían alcanzadas), siendo un dato ilustrativo de esta postura el hecho de que crisis políticas importantes –como en el caso reciente de Argentina, y anteriormente en Brasil o Perú- se resolvieron sin que se

produzca la regresión a un régimen militar. Por tanto, el gran tema de debate, una vez que se ha producido la transición, sería qué tipo de democracia se configura; tema sobre el que volveremos más adelante.

Si bien hasta ahora nos hemos referido a los análisis sobre la “transición”, podemos hacer referencia a los estudios sobre “**democratización política**”, término este que permitiría caracterizar más apropiadamente distintas situaciones en América Latina, en la medida que desde esta perspectiva podrían interpretarse procesos que son muy diferentes y que van más allá de las transiciones. Según **Manuel Garretón** habría tres tipos de democratización política en América Latina: 1) las fundaciones democráticas, 2) las transiciones y 3) la extensión y las reformas democráticas (Garretón M. 1999).

El primer tipo, 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 habría 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 tres características importantes: la conversión de los actores combatientes en actores políticos -lo que implica cómo actores que buscaban eliminar a su enemigos se convierten en actores que entran a negociar y a representar para gobernar un país en un marco institucional compartido-; la construcción de instituciones democráticas que se fundan con un proceso de pacificación nacional -y de reconstrucción- y el hecho de que, en una situación de confrontación extrema, es fundamental el peso de los actores externos.

El segundo tipo son las **transiciones**, referidas al paso de un régimen autoritario o militar formal a un régimen básicamente democrático, aunque sea incompleto o imperfecto. Este tipo coincidiría con las presentaciones previas de autores que se refieren a las transiciones. Difieren de las fundaciones en tanto no desencadenan cambios globales, y también, porque el poder está en manos de los militares. Las transiciones no operan por derrocamiento de los militares sino por movilizaciones, negociaciones políticas y mediaciones institucionales, que pueden ser plebiscitos, elecciones o mediación de una institución por encima de las partes en conflicto. Por

tanto, no hay derrota o empate militar. Este sería el caso de España -de cuyo proceso de transición se tomaron las pautas de análisis en los años '80 para América Latina- y particularmente de los países del Cono Sur

El tercer tipo de democratización política es el que produce **extensión o reformas democráticas** que buscan crear, extender y ampliar las instituciones para convertirlas en democráticas. Comprende un proceso complejo de instalación y creación progresiva, gradual, con avances y retrocesos, de instituciones democráticas desde el régimen y, aún, desde los titulares del poder anterior, sin que necesariamente se produzca su eliminación o reemplazo. Esta movilización “por arriba” es activada por presiones y movilizaciones desde abajo. Hay que señalar que esta clasificación no hace referencia a cualquier tipo de reforma política o democrática, o extensión y ampliación del régimen democrático en vigencia, sino que se refiere a un proceso intencional y global de transformación de instituciones políticas para hacerlas democráticas. Son procesos largos, donde hay espacios que se van abriendo y no es posible precisar y celebrar el momento de “inauguración democrática”, como sí ocurre en las fundaciones y en las transiciones. En este esquema de análisis se ubicarían los casos de México y Colombia, que si bien comprenden situaciones muy distintas, son procesos en los que el gobierno o los partidos de gobierno son actores protagónicos

Considerando que las democratizaciones políticas ya fueron realizadas, el accionar y debate posterior se orientan a la caracterización del tipo de democracia que se logra, esto es, **el carácter y la calidad del régimen democrático** que se instala, tema que presentamos a continuación.

## **2- Evolución del debate en América latina. El problema de la calidad de la democracia.**

### **2.1. La democracia mínima**

En torno al debate acerca de la calidad de los regímenes democráticos, no podemos dejar de presentar a los autores “minimalistas”, aquellos que postularon un mínimo procedimental. como referencia para saber si estamos o no en presencia de un régimen democrático.

El concepto de democracia mínima, desarrollado por Norberto Bobbio, explicaría la situación que se presenta en las transiciones desde regímenes no democráticos hacia formas democráticas de gobiernos y sería aplicable al análisis de las transiciones democráticas en América Latina. Aparece la idea de “mínimo

indispensable” a considerar a la hora de negociar con antecesores que no han hecho de la democracia su práctica de gobierno. Frente a regímenes autoritarios, la defensa del Estado de Derecho, de la “democracia mínima”, surge con la misma fuerza que en tiempos de la Revolución Francesa: se trata de volver a conquistar los derechos civiles, recuperar la democracia política, aquella que históricamente ha defendido a los individuos de los abusos del Estado.

La democracia mínima es definida por Bobbio como un conjunto de reglas que 1) expresan quién está a cargo y autorizado de tomar decisiones colectivas y 2) bajo qué procedimientos. Si hay reglas capaces de contestar estas cuestiones, existe la democracia. Esta definición de la democracia como método logra abarcar los diferentes perfiles que puede adquirir la democracia a lo largo del tiempo, siempre que este perfil no invalide su naturaleza y sus valores.

La democracia mínima se identifica con un conjunto de supuestos básicos:

- a) la participación política del mayor número de gente interesada en hacer actos de presencia en la vida política;
- b) la regla de la mayoría, es decir, tomar como el criterio central para las decisiones políticas, la opinión de las mayorías;
- c) derechos de comunicación usuales, con esto se logra la selección entre diferentes elites y programas políticos;
- d) la protección permanente de la esfera pública.

Bobbio es un firme defensor del marco legal que acompaña a un sistema democrático, dado que éste permite neutralizar la discrecionalidad de los caudillismos carismáticos, los autoritarismos, o cualquier forma que se presente como novedosa pero coarte libertades. La función principal de esta democracia es asegurar la libertad de los individuos frente a la prepotencia del Estado. Definida así, la democracia se distinguiría de la dictadura, y en particular del totalitarismo, por la existencia de un conjunto de instituciones y procedimientos que garantizarían la libertad de los individuos. La tradición de las propuestas de la democracia minimalista descansa en los principios del liberalismo y del capitalismo clásico.

El problema de esta concepción es que puede llevarnos a imaginar que una vez establecida la democracia, la sociedad resolverá todos sus problemas. En relación con las cuestiones que la democracia parecería no resolver, el mismo Bobbio ha expresado a lo largo de su obra su preocupación por el poder invisible del Estado, que gobierna más allá de la voluntad popular; la opacidad de la información que circula referida a las compras y contrataciones del Estado, las decisiones que se toman y no se publican, las prebendas, presiones y mecanismos clientelares, la fuerza de las corporaciones y los lobbistas, pueden debilitar un gobierno democrático hasta tornarlo poco representativo del interés general.

## **2.2. Las democracias “racionales” como aspiración**

Un tema central en las transiciones en la región ha sido qué puede lograrse con la democracia. En el caso de la transición argentina, la democracia fue presentada como el régimen capaz de dar respuesta a las demandas sociales (recordar el lema de campaña de Alfonsín: *con la democracia se come, se educa...*), ocupando así el lugar del proyecto compartido.

Posteriormente, cuando se observó la subsistencia de conflictos de intereses y la hegemonía de unos sobre otros, se prefirió no explicar las tardanzas en la igualdad social desde las teorías dependencistas de décadas anteriores (García Delgado D. 1986). En nombre de no volver al pasado violento (fantasma no menor) se abogó por la modernización y el consenso aún cuando esto supusiera la resignación de la lucha y el ocultamiento de conflictos entre clases y sectores. La democracia se asoció, sobre todo a partir de 1985, con la modernización y la reforma del Estado en tanto problema técnico que resolvería una desidia o indolencia “cultural” responsable de producir el retraso del país, lo que incluía incapacidad para el diálogo y la presencia recurrente de corporaciones en el gobierno y el accionar político. Podíamos ser “civilizadamente democráticos” y dirimir nuestros conflictos y falencias en sus instituciones. Podría decirse que la opción fue la “racionalización del poder”.

Este perfil de la democracia, con una burguesía “aburguesada” en sus luchas, que ya no “tira para arriba” las luchas de las clases populares, donde la participación de las grandes mayorías se ha reducido al sufragio –si no entran en la creciente categoría de indocumentados-, fue reforzado por el concepto de modernización que acompañó el advenimiento democrático de los ochenta. La modernización fue funcional a la

sublimación de las luchas a formas civilizadas y diálogos gerenciados por una tecnocracia que dirime intereses encontrados en un aparato estatal y una estructura de poder que hay que tornar cada vez más eficiente: “... *el enfoque oficial sobre la modernización tiende al fortalecimiento de un sistema que se basa en acuerdos de clase política, que recorta las demandas y promueve el distanciamiento de los ciudadanos de las arenas políticas. Apunta a consolidar un sistema poliárquico... acrecienta el dualismo estructural de la economía... genera mecanismos de defensa, escepticismo e individualismo que ... alejan el otro objetivo anunciado, el de la solidaridad social.*” (García Delgado D. 1986)

La ocupación de estas instituciones democráticas por minorías que conocen las reglas y hacen suyo el juego político y que comulgan, de hecho, con la idea de la estabilidad social e institucional como valor prioritario, fue consolidando un régimen que conocemos como de *democracia formal*. Los términos *élites políticas*, *clase política*, son propios de este fenómeno. El alejamiento ciudadano, el resultado más contundente. Si la lente se acerca, la democracia formal desnuda un régimen más complejo, en el que conviven la oligarquía, la burocracia, la tecnocracia, la partidocracia y el corporativismo (Strasser C. 2000)<sup>5</sup>.

Paralelamente, y en respuesta a este “desvío”, se alzaron las voces que abogaron por una *democracia participativa*, un concepto que recurre a una tautología a fin de marcar la debilidad del régimen. Este concepto aparentemente superador de la tensión tuvo serios problemas para convertirse en realidades, ya que la participación tal como la entiende Occidente en el marco de partidos políticos consolidados, no era una práctica habitual de la cultura política argentina, más próxima a los movimientos, la movilización de masas y la “política en la plaza” (Portantiero J.C. 1985). Sin abrir juicios de valor sobre esta cultura política, lo cierto que este dato de la realidad jugó en contra de una convocatoria a la participación ciudadana en el sistema de partidos.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Ver el concepto de poliarquía de Dahl presentado en el primer título de este trabajo.

<sup>6</sup> El fenómeno de la *democracia formal* fue también una de las causas de la aparición, en el campo de los derechos humanos, del concepto de *derechos económicos, sociales y culturales*.

Por otra parte, a partir de los noventa se produjo la irrupción masiva de actores con voluntad política por fuera del esquema de partidos, lo que complejizó aún más el escenario, tanto como los poderes fácticos representados en las organizaciones internacionales y bloques regionales, los que atraviesan a las comunidades nacionales con sus voluntades e intereses.

### **2.3. Tipos de democracia : democracias delegativas, democracias restringidas.**

En la actualidad, la discusión fundamental ya no son los procesos de democratización, la regresión a un nuevo régimen autoritario, una situación de guerra civil o un sistema autocrático con apariencia de democrático. El centro del debate parece orientarse hacia el tipo y la calidad de los regímenes democráticos.

En primer lugar haremos referencia a autores que han tratado de caracterizar a los regímenes democráticos latinoamericanos vigentes en los años '90. **O'Donnell** utilizó el término de "*democracias delegativas*" para definir a los regímenes políticos de los países latinoamericanos, en un intento por repensar los procesos políticos en las democracias instauradas durante las últimas dos décadas, alejado de los parámetros que permiten definir a las democracias institucionalizadas, propias de los países capitalistas desarrollados.

Al usar el término "delegativa" O'Donnell se refiere a situaciones en las cuales existiría una tendencia del electorado a votar por líderes que asumen un rol de "salvadores de la patria" en escenarios de crisis. Estas democracias se caracterizan por elegir líderes providenciales que los releven de sus responsabilidades frente a situaciones críticas. Una de las diferencias con las democracias liberales es el incremento de los componentes caudillistas, plebiscitarios y no institucionales (O'Donnell G. 1992). Este concepto ha sido utilizado preferentemente para la caracterización de la democracia en Argentina y en Perú en los años '90, pero no se adecuaría a regímenes de otros países de la región.

O' Donnell destaca como un rasgo particular de los estados de estas nuevas democracias, la combinación de elementos democráticos y autoritarios. La crisis del Estado, en tanto representación de legalidad y la consecuente incapacidad para hacerla cumplir en forma efectiva, lleva a la construcción de una democracia con una "ciudadanía de baja intensidad": se respetan los derechos participativos y democráticos de la poliarquía, pero se viola el componente liberal de la democracia. Una situación en

la que se vota con libertad y hay transparencia en el recuento de votos, pero en la que no existe un trato correcto de la policía o la justicia, sería un caso en donde se pone en tela de juicio el componente liberal de esa democracia y se cercena severamente la ciudadanía (O'Donnell G. 1993).

**Giovanni Sartori**, por su parte, afirma que vivimos en una época de “*democracias confusas*” (Sartori G. 1990), término que podría adecuarse a la caracterización de algunos de los regímenes democráticos de los países latinoamericanos. Regímenes de distinto signo se autoproclamaron democráticos y las distintas ideologías y perspectivas teóricas otorgan al término connotaciones y definiciones diferentes. Este autor induce a pensar que ante determinado régimen habría que reflexionar en qué medida es democrático, o dicho de otro modo, la pregunta a hacerse es cuánta democracia logra.

En este sentido, **Norbert Lechner** utilizará la acepción de “*democracias restringidas*” para referirse a aquellos sistemas donde la autodeterminación colectiva se circunscribe a un mecanismo legitimatorio. Especialmente en los países latinoamericanos se tiende a restringir la democracia electoral y paralelamente a fortalecer el poder ejecutivo para que pueda imponer libre de presiones los “imperativos” de la modernización económica. Este autor agrega que una expresión típica de este tipo de democracias consiste en la coexistencia de tecnocracia y populismo. La formación democrática de la voluntad colectiva quedaría recortada a la elección de autoridades y privada del contenido material, mientras que queda en manos del Estado, políticamente neutralizado, el manejo tecnocrático de las políticas públicas. Este estilo tecnocrático permitiría impermeabilizar al gobierno de las reivindicaciones sociales para poder ejecutar las medidas poco populares que exige la reconversión económica, en tanto el componente populista permitiría actualizar la promesa democrática para movilizar la adhesión popular (Lechner N. 1999). Siguiendo a Lechner, Argentina, México y Perú de los '90 serían ejemplos de liderazgos democráticos cesaristas que han impulsado drásticos programas neoliberales de reconversión económica, donde el rumbo de las reformas encaradas depende del Poder Ejecutivo.

## 2-4. Los desafíos actuales de las democracias latinoamericanas

Un aspecto central en esta temática se refiere a los desafíos actuales a enfrentar por las democracias latinoamericanas. Al abordar esta problemática, **Manuel Garretón** distingue dos tipos de problemas. El primero está vinculado con los procesos de democratización política, los que dejaron democracias incompletas, en muchos casos con enclaves autoritarios –aspectos propios del régimen anterior que persisten en el régimen democrático-. Este tipo de problemas está relacionado con los resultados del proceso de democratización, y sólo puede superarse con profundización democrática. Los enclaves a los que se hace referencia pueden ser institucionales, –como disposiciones constitucionales o leyes, que son límites de la expresión popular o al Estado de derecho-, ético-simbólicos –como violaciones a los derechos humanos, que obligan a resolver problemas de información, justicia y reconciliación-, actorales – grupos paramilitares o civiles, militares o extranjeros, actores que operan como agentes del régimen anterior y que no aceptan el juego democrático-, y culturales –que implican la existencia de percepciones y hábitos que impiden el desarrollo de mecanismos democráticos, característicos de los países de Centroamérica.-.

El segundo tipo de problemas estaría relacionado con un fenómeno mundial que afecta a América latina. La teoría democrática fue elaborada para un tipo de sociedad, la polis, espacio donde convergen un sistema económico, una organización política, un modelo de identidad y diversidad cultural y una estructura social. Este espacio define una comunidad política y un centro de decisiones que se denomina Estado nacional.

La sociedad-polis referencial de nuestros países fue la sociedad industrial de Estado nacional, sociedad que se definía en torno al trabajo, la economía y la política, con instituciones y actores que ubicados en torno a la producción y la política debaten y compiten por la orientación general de la sociedad. Los actuales procesos vinculados con la globalización hacen que esa polis esté en crisis en tanto disminuye el margen de maniobra de los Estados nacionales, a la vez que aparecen nuevos principios que anulan o compiten con los principios clásicos de identidad, de clase o nivel educacional, de ingresos o de opciones políticas o ideológicas.

El hecho es que en las decisiones importantes de una sociedad tienen influencia las fuerzas transnacionales de mercado o de la comunicación y, por otro lado, la identidad cultural pasa a determinarse no sólo por un ethos nacional sino por identidades particulares. Lo que quedaría es un Estado relativamente escindido de la sociedad con actores escindidos entre su pertenencia universal a una categoría sociocultural y su pertenencia a un espacio local, regional y nacional, del que siguen sintiéndose parte. Si bien no ha desaparecido la sociedad industrial de Estado nacional, ésta se combina con otro tipo societal, la sociedad postindustrial globalizada.

De esta forma, las sociedades latinoamericanas dejan de ser exclusivamente una vertiente particular de la sociedad industrial de Estado nacional para convertirse en una combinación de aquélla con la dimensión postindustrial globalizada. Por esta razón – dado que la teoría y los mecanismos de la democracia fueron concebidos para una sociedad que ya no existe- habría que redefinir la teoría de la democracia en función de una sociedad que combina estos componentes. Entre los conceptos que sufren profundas transformaciones en el actual tipo societal, se encuentra la ciudadanía, componente básico de la idea de democracia.

En tanto, el gran problema de las democracias en Latinoamérica ya no sería la amenaza del autoritarismo ni la consolidación del régimen postautoritario sino la superación de enclaves autoritarios y la calidad y relevancia del régimen democrático (Garretón M. 1999). Según Manuel Garretón, el problema no sería, entonces, de pérdida de legitimidad sino de relevancia. Siguiendo a este autor, la democracia relevante sería aquella en la que los aspectos que tiene que resolver un régimen político los define el régimen político y no los poderes fácticos. Sin embargo, la percepción es que los regímenes políticos democráticos generan un desencanto en tanto su capacidad de incidir en la problemática de la sociedad es limitada, en la medida en que muchos de los poderes en la actualidad estarían fuera del campo democrático. Por eso, nuestras democracias correrían el riesgo de **la irrelevancia**.

### **3- Democracia y ciudadanía**

#### **3-1. La idea de ciudadanía**

Como se ha planteado anteriormente, los procesos de democratización en América Latina surgieron y se consolidaron en un contexto signado por el impacto de la globalización y la revolución tecnológica como fenómenos que transformaron significativamente a estas sociedades en el campo político, económico y cultural. (Sojo C. 2002) Uno de los aspectos que experimenta una importante transformación allí donde aparecen poderes diversificados y no unificados en el Estado nacional es la idea de ciudadanía. Es a la luz de estos procesos que se revisan las diversas concepciones de ciudadanía y su desarrollo en las ciencias sociales latinoamericanas de las últimas décadas.

Por una parte, el tema de la ciudadanía y su relación con la forma democrática de gobierno, se constituyó en uno de los ejes centrales del debate sobre la transición democrática que comenzó en América Latina durante la década del '80: el ciudadano es el sujeto fundamental de la democracia.

Sin embargo, este principio se sostiene en la tradición que vincula la figura del ciudadano con el origen y consolidación de los estados nacionales en la Europa del siglo XVIII. Según **Reinhard Bendix** (1974) “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” .

En esta misma línea, **Guillermo O'Donnell** (1977) sostiene que “históricamente, 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”

Para la concepción clásica, la ciudadanía se refiere a un status asignado a todos aquellos 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”* (Marshall T. 1992).

En este sentido, 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, asumiendo las siguientes características:

- los derechos civiles, compuesto por los derechos esenciales para la libertad individual, como la libertad de expresión, de pensamiento y la libertad religiosa, el derecho a la propiedad privada y el derecho a la justicia
- los derechos políticos, como derechos colectivos vinculados a la ciudadanía civil y se refieren al derecho a participar en el ejercicio del poder político, como votar, ser representado o participar directamente del sistema.
- los derechos sociales, más extensos y flexibles que los anteriores, se definen dentro de un rango que incluye desde el derecho al bienestar y la seguridad económica, hasta el derecho a compartir dentro de la comunidad la herencia social y vivir de acuerdo a criterios estandarizados aceptables para cada sociedad.

Marshall afirma que la evolución de los derechos ciudadanos desde sus orígenes civiles hasta los derechos sociales implica una tensión entre el individualismo capitalista -reflejado hoy más que nunca en la preponderancia del mercado- y los valores igualitarios del sistema político democrático -sustentado en un rol protagónico del Estado -. La ciudadanía se entiende desde esta perspectiva como un principio de igualdad que coexiste (y confronta) con la desigualdad social resultante del juego de las fuerzas del mercado.

En la actualidad, 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 ciudadanía, vinculados a la reformulación del rol del Estado y la calidad del régimen democrático en el marco del proceso de globalización. En los nuevos escenarios de democratización latinoamericana, el concepto de ciudadanía recupera contenidos tradicionales vinculados a tres enfoques (Hopenhayn M. 2001):

- 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 culturales
- 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- (Bottomore T. 1992).

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”* (O'Donnell, G. 1997).

### **3-2. Ciudadanía y Transición Democrática en América Latina**

En América Latina el retorno a la democracia ha permitido recuperar derechos civiles y políticos y se han extendido los derechos culturales. Se observa una mayor sensibilidad proclive a los valores de la democracia, el respeto a los derechos humanos y la tolerancia a la diversidad cultural y étnica. La ciudadanía está protegida en sus derechos civiles, políticos y culturales por el Estado y por una “fiscalización global” que informa, denuncia y censura las violaciones a estos derechos. (Hopenhayn M. 2001)

Pero, simultáneamente se degradaron los derechos sociales y económicos, aumentando de manera inédita el desempleo, la pobreza, la desigualdad y la exclusión. La limitación en el ejercicio de la ciudadanía social es una de las críticas centrales a las democracias emergentes (Hopenhayn M. 2001), caracterizadas por el ajuste del gasto público y la baja capacidad de regulación estatal frente a un avance del mercado que genera mayor desintegración social.

En este escenario, la idea de ciudadanía como “vínculo de integración social” (Levín, 1997) puede brindar a la democracia un sentido concreto: la construcción de un espacio político que no sea el estado ni el mercado. Se reformula la idea de “lo público” en tanto espacio de intereses colectivos que excede lo meramente estatal, facilitándose una mayor participación de los distintos sectores sociales en las instituciones políticas democráticas y el desarrollo de mecanismos propios de la sociedad civil que faciliten una cultura de convivencia y desarrollo colectivo. (CEPAL, 2000).

Según Lechner, el gran desafío que se presenta para las democracias latinoamericanas consiste en armonizar la democracia política con el crecimiento económico y la equidad social. Asimismo, la Comisión Económica para América Latinas (CEPAL) propone una perspectiva integral que reoriente los patrones de desarrollo en torno al eje central de la equidad, como estrategia para la integración social. En este sentido, se trata de colocar en primer plano la vigencia de los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales, los que junto a los derechos civiles y políticos, dan el marco ético al proceso de desarrollo.

Por otra parte, el proceso de globalización ha provocado la reconfiguración de las identidades nacionales en un doble sentido: En primer lugar, los procesos de transnacionalización del mercado desbordan la organización del estado nacional, en un marco de desintegración social creciente (Lechner N. 1993). En segundo lugar, el crecimiento de las tecnologías de la comunicación internacionaliza la producción de representaciones sociales generando identidades globales que se entrecruzan con las comunidades de pertenencia a nivel territorial (Mato D. 1999).

Hopenhayn plantea que la revolución tecnológica tiene efectos sobre el concepto de ciudadanía en la medida que su ejercicio se expande a prácticas cotidianas políticas y culturales mediante el uso del espacio mediático, produciendo mayor dispersión de actos y mayor diferenciación de las demandas.

Estos patrones de integración responden a un escenario global, donde el mercado da sentido de pertenencia y conforma una comunidad social a partir de la lógica del consumo. Ya no es el Estado-Nación el que estructura una identidad vinculada territorialmente a referentes jurídico-políticos de la nación. Es el mercado, por medio de la industria cultural, la comunicación tecnológica y el consumo segmentado de bienes materiales y simbólicos atravesado por tradiciones nacionales y flujos transnacionales: “ Junto con la descomposición de la política y el descreimiento en sus instituciones, otros modos de participación ganan fuerza. Hombres y mujeres perciben que muchas de las preguntas propias de los ciudadanos – a donde pertenezco y que derechos me da, como puedo informarme, quien representa mis intereses- se contestan más en el consumo privado de bienes y de los medios masivos que en las reglas abstractas de la democracia o en la participación colectiva en espacios públicos” (García Canclini N. 1995).

La ciudadanía se vincula así a la afirmación de la diferencia y la promoción de la diversidad, en tanto autoafirmación cultural que trasciende su ámbito de pertenencia territorial (Hopenhayn M. 2001). Los cambios estructurales y culturales promovieron una expansión valorativa inédita de la ciudadanía – en términos de participación en los asuntos públicos, o en respeto a la diversidad cultural- en contraste al debilitamiento del papel del Estado y de las instituciones que tradicionalmente sirvieron para expresarla.

El otro aspecto de la ciudadanía abordado desde la noción de democracia social se refiere a la superación de las formas de exclusión, no sólo en lo económico, sino también en la integración a un sistema político que brinde participación efectiva. En este sentido, el eje ciudadanía – exclusión se constituye en uno de los elementos constitutivos de la acción colectiva, en el contexto de democratización operado en la Región. (Garretón M. 2002). Los excluidos de hoy son masa que parecen sobrar para quienes, dominantes o dominados, están “dentro”; por tanto, ya no formarían parte de la *polis*, con ideología y proyectos que den cuenta de ellos y que busquen la transformación de la sociedad para incluirlos.

Pensar en términos de ciudadanía significa entonces replantear los mecanismos tradicionales, exigiendo los derechos del conjunto de todos los ciudadanos (Figuerola M. 2001). Por lo tanto, la construcción de ciudadanía se asocia a la responsabilidad estatal de consolidación de las instituciones democráticas y a la gestación por parte de la sociedad de nuevas prácticas acordes a los ideales democráticos (Sojo C. 2002). Sin embargo, la concreción de estos principios se ve obstaculizada por la gran proporción de población que queda fuera del sistema productivo, y por ende, del sistema social: a medida que aumenta el grado de exclusión disminuye la capacidad de hacer valer los derechos ciudadanos.

Desde este enfoque, la noción de “governabilidad” en un régimen democrático adquiere importancia cuando el Estado y sus instituciones tienen limitada posibilidad de respuesta a las demandas sociales. Superar este obstáculo depende de la capacidad del estado para regular el mercado y garantizar así las condiciones no sólo para la titularidad de los derechos, sino para su ejercicio efectivo.

En síntesis, la construcción de ciudadanía exigiría a las democracias latinoamericanas un proceso de integración social tanto en el plano nacional como transnacional, partiendo del reconocimiento de la heterogeneidad: se busca recobrar la igualdad en términos de inclusión de los excluidos sin que esto lleve a la homogeneización cultural, ya que se trata de promover y apoyar la no discriminación y el respeto a la diversidad (Hopenhayn M. 2001)

#### **4. Investigaciones en el campo.**

A modo de corolario, podemos decir que en el campo académico se avanzó inicialmente en el estudio de las transiciones, para luego profundizar desde los pactos y el mínimo procedimental hacia la adjetivación de la democracia, tal como da cuenta este documento. Varios son los autores que, desde distintas perspectivas, abordaron el análisis de la transición y la consolidación de la democracia. Como ya se mencionó, Guillermo O'Donnell realizó significativos estudios sobre el proceso de construcción de los regímenes democráticos en América Latina en los años '80. Guillermo O'Donnell y Manuel Garretón entre otros, analizaron las fases de un proceso de transición, los problemas específicos, y las maneras en que pueden desencadenarse las transiciones. También algunos estudios –por ejemplo, los de Philippe Schmitter- se refirieron a la modalidad de esas transiciones, pactadas o por rupturas, y particularmente a los pactos. También Juan Carlos Portantiero, Juan Carlos Torre, Fernando Calderón y Mario Dos Santos han realizado aportes en la temática de la consolidación democrática y diversos aspectos de los nuevos regímenes democráticos en América Latina.

Posteriormente, en la década del '90, encontramos trabajos – que, como los de Manuel Garretón- se orientaron hacia el estudio de los procesos de democratización política, estudios que permitieron diferenciar y entender distintos tipos de procesos de democratización en los países latinoamericanos. En la actualidad, los estudios se centran en el análisis del tipo y calidad de la democracia latinoamericana y los desafíos de estos regímenes en un contexto de globalización. Por otra parte, otros autores -Daniel García Delgado, Atilio Borón y Carlos Strasser- han abordado más recientemente temáticas vinculadas a las condiciones de posibilidad de la democracia en un contexto de mayor desigualdad social, como así también los obstáculos y cuestiones relacionados con la participación cívica, las instituciones democráticas, la gobernabilidad, la ciudadanía, y los retos y amenazas de la democracia en América Latina.

La idea de añadir atributos a la democracia es una forma de expresar que la mera existencia de “procedimientos democráticos” no da cuenta de las dimensiones política, social, económica y cultural del concepto. Las democracias de la periferia ofrecen una variada gama de posibilidades en situación, que deben ser estudiadas en el mundo en el cual surgieron, sin que ello signifique desprestigiarlas ni creer que el ideal es la democracia liberal, modelo acorde con una forma societal propia que se definía dentro de un Estado nacional. Por tanto, los nuevos análisis se orientan a tratar los problemas actuales y los desafíos de las democracias latinoamericanas en un escenario signado por la globalización donde disminuyen los márgenes de maniobra de los Estados nacionales.

Los trabajos más recientes reflejan una tendencia hacia definiciones y conceptualizaciones más complejas. Aparecieron entre ellas enfoques “maximalistas” preocupados por la participación popular en la toma de decisiones y el desafío de dar cuenta de la multiculturalidad propia de la región, con todo el abanico de los movimientos sociales emergentes.

## **5. Reflexiones finales**

La democracia resultante de la transición latinoamericana respondió exitosamente, en muchos casos, como garante de derechos civiles, mientras que postergó derechos sociales, económicos y culturales, cuando no el mismísimo derecho a la subsistencia.

Pero debe tenerse en cuenta que las democracias en América Latina se consolidan en un contexto de mercados transnacionales y poderes fácticos, en una época en la que se cuestiona la idea misma de una sociedad nacional estatal.

Por tanto, la hija dilecta de la modernidad, arduamente conseguida aún en épocas de esplendor del modelo de producción industrial y del Estado nacional, debe asumir nuevos desafíos: dar cuenta de la globalización y la multiculturalidad desde un Estado nacional debilitado, mientras una economía sin fronteras parece tornarla “irrelevante”.

En este sentido, la construcción de ciudadanía en las democracias latinoamericanas será posible en la medida que se incluya a los excluidos en un proceso de integración social capaz de garantizar no solo la titularidad de los derechos, sino la posibilidad del ejercicio pleno por parte del conjunto.

El concepto de democracia liberal planteaba el supuesto de que el mercado y las libertades individuales en el plano económico eran condición para la democracia política. Esta concepción se sustentaba en *la polis* o país como el espacio donde se correspondían una economía, una política, una estructura social y una cultura. En el presente, una economía globalizada, que va erosionando esa *polis*, da lugar a nuevas formas societales que resultan incompatibles con esa concepción de la democracia. Por eso, el gran problema de las democracias en América Latina no es ya la amenaza del autoritarismo sino la superación de los enclaves autoritarios y la calidad y relevancia del régimen democrático.

Por su parte, el sociólogo francés Alain Touraine puso en el centro del debate la cuestión del sujeto y la democracia. Se refiere a la democracia “*no solamente como un conjunto de garantías institucionales, una libertad negativa. Es la lucha de los sujetos, en su cultura y en su libertad, contra la lógica dominadora de los sistemas...*” (Touraine A. 1994). Para Touraine, es importante que se pueda combinar el pensamiento racional, la libertad personal y la identidad cultural. Desde esta perspectiva, la democracia supone la creación de espacios para la participación popular, con el consecuente respeto de identidades y culturas diversas. Este es un desafío al que, según este autor, se enfrentan especialmente las democracias latinoamericanas.

¿Es posible llegar a este ideal? Por otra parte, esta definición ¿refleja el ideario de las democracias latinoamericanas?

Los Estados latinoamericanos en general, y el Estado argentino en particular, ha nacido de un lento y doloroso parto histórico. Sin clases plenamente definidas, sin historias arraigadas territorialmente, sin una cultura con la que sostener procesos de identificación, con grupos antagónicos que disentían acerca de quiénes eran los vecinos y quiénes los extranjeros, el Estado argentino fue un formador de sujetos sociales antes que un enemigo o peligro en ciernes para éstos (Oszlak O. 1997). Desde el Estado se generó, lentamente, la sociedad que debía investirse de originaria.

Por esta génesis, los Estados latinoamericanos cumplieron un rol muy diferente a sus pares europeos. América latina es la historia de sus Estados, la historia anterior, incluida una secular tradición comunitaria, fue sacrificada en nombre de la civilización y la libertad. Las comunidades emergentes se conformaron como una suma de individuos hobbesianos, ciudadanos de las democracias liberales que predominaron

finalmente. En ellas, la conformación de un “nosotros” quedó pendiente. Este es el sujeto de nuestra preocupación, antes que los individuos aislados de la modernidad clásica.

El fortalecimiento de un proyecto compartido es parte de lo que se adeudan a sí mismos nuestros estados pobres y resquebrajados, deslegitimados hasta la exasperación. Realizarlo según el ideal democrático que asumen en el presente es parte del desafío que enfrentan, unido a la problemática de su propia subsistencia.

## **Bibliografía**

- Bendix, R. Estado Nacional y Ciudadanía. Editorial Amorrortu, Buenos Aires, 1974
- Bottomore, T. Citizenship and social class, forty years. En Marshall and Bottomore, *Citizenship and social class*, Londres, Pluto Press, 1992.
- Dahl, R. Un prefacio a la teoría democrática Ediciones Gernika, México, 1987.
- Dahl, R. La Poliarquía, Participación y oposición Editorial REI, Bs. As, 1989.
- Figuerola, M. Ciudadanía solidaria: el derecho al desarrollo. Presidenta de ACSUR, Conferencia pronunciada en el Forum Europa, Barcelona, junio 2001.
- García Canclini, N. Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización. Editorial Grijalbo. México, 1995.
- García Delgado, D. Actuales dificultades para la consolidación democrática en las sociedades rioplatenses, Primer Encuentro Rioplatense de Sociología, Montevideo, Noviembre de 1986.
- Garretón, M. Democracia, Transición y consolidación en *Reconstruir la política*, Editorial Andante, Chile, 1987.
- Garretón, M. Democracia y democratización Centro Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 1999.
- Garretón, M. La transformación de la acción colectiva en América Latina. En Revista de la CEPAL No. 76, Chile, abril 2002.
- Held, D. Modelos de democracia Alianza Editorial, 1990.
- Hopenhayn, M. Viejas y nuevas formas de la ciudadanía. En Revista de la CEPAL No. 73. Chile, abril 2001.
- Lechner, N. El debate sobre la democracia, mimeo, 1985.

Lechner, N.: La reforma del Estado. En Revista Nueva América No. 57. Buenos Aires, marzo 1993.

Lechner N. Estado, y sociedad en perspectiva democrática, incluido en publicación *Estado, democracia y ciudadanía*. Papeles de Investigación, Página 12, 1999.

Levin, S. La ciudadanía social en Argentina: encuentros y desencuentros con la política social. En Oszlak, O. (comp.) *Estado y Sociedad*. Colección CEA – CBC, Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, UBA. Bs. As., 1997

Marshall, T. Citizenship and social class, en Marshall and Bottomore, *Citizenship and social class*, Londres, Pluto Press, 1992.

Mato, D. Cultura y transformaciones sociales en tiempos de la globalización. En Grupo de Trabajo CLACSO sobre *Culturas y transformaciones sociales en tiempos de globalización*. Caracas, noviembre 1999.

McPherson, C.B. La democracia liberal y su época Editorial Alianza, Bs. As., 1991.

O'Donnell, G. Apuntes para una teoría del Estado. Documentos CEDES – CLACSO No. 9. Bs. As., 1977

O'Donnell, G.; Schmitter, P. Transiciones desde un gobierno autoritario Editorial Paidós, Bs. As, 1991

O'Donnell, G. ¿Democracias delegativas? Cuadernos CAEH N°61, 1992.

O'Donnell, G. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países pos-comunistas en Revista Desarrollo Económico N°130, julio-setiembre 1993.

O'Donnell, G. Contrapuntos. Editorial Paidos, Bs. As. 1997

Oszlak, O. La Formación del Estado Argentino Planeta, Buenos Aires, 1997.

Pinto, J. (compilador) América Latina en la última década. Repensando la transición a la democracia Oficina Publicaciones, CBC/UBA, 1994.

Portantiero, J.C. Argentina y la creación de rutinas institucionales, mimeo, 1985.

Sartori G. Teoría de la democracia. El debate contemporáneo. Editorial REI, Bs. As., 1990.

Sojo, C.: La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano. En Revista de la CEPAL No. 76. Chile, abril 2002.

Schumpeter, J. Capitalismo, Socialismo y Democracia Ed. Folio, Barcelona, 1964.

Strasser, C. Democracia y desigualdad. Sobre la democracia real a fines del siglo XX.  
CLACSO - ASDI, Buenos Aires, 2000.

Touraine, A. ¿Qué es la democracia?. Bs. As., 1994