

## **29 de febrero de 2012**

Propósito general: analizar los principales enfoques teórico-conceptuales y los principales elementos históricos concretos de la democracia como régimen político y forma de organización de la vida social, de manera que sirva de contexto general para el análisis de la democracia en Costa Rica en la actualidad.

## **Introducción: la política en democracia**

La democracia es, en primer lugar, un procedimiento específico de hacer política, tomar decisiones colectivas o aplicables para toda una sociedad. De manera más puntual, es un modo de gobernar. En el mundo contemporáneo, la democracia ya no solamente se entiende desde esa perspectiva mínima procedimental; su significado, difusión y aceptación incluye también una expectativa de cumplimiento de fines u objetivos de desarrollo humano, que supuestamente la hacen “mejor” o “preferible” a otras formas de gobernar (por ejemplo, los totalitarismos, autoritarismos o dictaduras). Por eso, antes de iniciar una reflexión sobre la democracia en Costa Rica en la actualidad, es importante hacer un ejercicio de precisión de las definiciones, nociones o categorías conceptuales –cómo se entiende en la teoría– vinculadas históricamente al estudio de la democracia.

En este primer cuaderno didáctico del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) y del Centro de Promoción y Asesoría Electoral (IIDH/CAPEL), se exponen y discuten como marco general, diversos acercamientos a la relación existente entre “lo político” en la sociedad, algunos objetos de estudio y configuraciones políticas con las que se pretende explicar “la política”, para finalizar con las principales características que definen o identifican actualmente a la democracia como un sistema político, un régimen político con formatos de gobierno específicos y con una expectativa de constitución inmersa en los procesos sociales que le exigen su adaptación histórica a situaciones, procesos, actores y demandas siempre en conflicto y cambiantes. Por ello, es importante aclarar que la democracia debe entenderse en sus procesos de evolución, ser entendida como un sistema político inacabado, en construcción permanente y con grados o niveles de desarrollo disímiles entre los países que han decidido seleccionarla como su forma de organización social.

---

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

---

Se entiende, entonces, que hay alguna relación entre la democracia, lo político y la política. Siguiendo a autores como Sheldon Wolin<sup>1</sup> y Chantal Mouffe<sup>2</sup>, entre otros, “lo político” consiste en las relaciones de poder en la sociedad. Dado que cada persona, grupo, población, tiene diversos intereses y recursos, y procura que los suyos (mío, nuestro) prevalezcan sobre otros (de ellas, ellos), en toda sociedad hay relaciones conflictivas. Con el fin de evitar el enfrentamiento permanente y violento, a lo largo de la historia se fueron definiendo autoridades que procuraban mantener relativamente ordenadas las relaciones de poder. De este modo, se entiende “la política” como el espacio público y los procesos (actores, estructuras, relaciones) que regulan permanentemente (procedimientos, normas, leyes, instituciones, mandatos y ordenanzas) las relaciones de poder en una sociedad, y que son válidas, legítimas (en democracia) y obligatorias (en otros sistemas y regímenes, pero también en democracia) para todos sus integrantes. El ejercicio de esta autoridad pública es lo que se conoce en términos amplios como “gobierno”.

La política y lo político existen en democracia, pero no solamente en la democracia. Hay relaciones de poder (seudo) reguladas hasta en tiranías y dictaduras. ¿Quiénes son las autoridades reconocidas como tales? ¿Cómo se ejerce esa autoridad? ¿Cuáles son sus límites y alcances? ¿Por qué período o tiempo se ejerce la autoridad pública? Estas constituyen las principales interrogantes a las que el pensamiento y la teoría políticos han dado respuesta para diferenciar y clasificar a la democracia de otras modalidades de gobierno. Para conocer qué hace particular a la democracia, a continuación se expondrán sus principales características como sistema político, régimen político y formas de gobierno. Se concluye con una caracterización de lo conocido como “democratización”, que consiste en el seguimiento a procesos que, teóricamente, procuran evaluar el avance o evolución de la democracia en países y regiones donde opera como gobierno.

- 
- 1 Wolin, Sheldon, *Política y perspectiva*. Amorrortu, Buenos Aires, 1975.
  - 2 Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Ediciones Paidós Ibérica S. A., Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 1999.

## 1. Sistema político

En este cuaderno se coincide con Maurice Duverger<sup>3</sup>, quien considera importante distinguir entre instituciones, regímenes y sistemas políticos. Por sistema social este autor define el conjunto de partes o roles en los cuales los diversos elementos forman un todo único y ordenado, siendo además éstos interdependientes entre sí. Entonces, el sistema político es un subsistema específico del sistema social. Se trata del subsistema social donde se desarrollan las relaciones de poder en una sociedad.

El politólogo Gabriel Almond<sup>4</sup> definió el sistema político de modo sencillo de comprender: como un sistema de interacciones, existente en todas las sociedades independientes, que realiza las funciones de integración y adaptación mediante el uso o la amenaza del uso de la violencia física más o menos legítima. De manera más técnica, el politólogo David Easton lo describe como el conjunto de “interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social mediante la cual se asignan autoritariamente valores en una sociedad”<sup>5</sup>. Para este autor, una asignación (indicación, disposición o decisión) es autoritaria cuando las personas que se orientan hacia ella se sienten obligadas por ella, lo cual sucede por la coerción o la amenaza de coerción física o psicológica severa, el interés personal y la lealtad, el sentido de la legalidad o de la **legitimidad**. Lo que caracteriza al sistema político es el hecho de que sus disposiciones son obligatorias para todos los integrantes del sistema.

Otros autores destacan del sistema político dos grandes categorías de decisiones: las de coordinación o regulación de las relaciones entre los grupos particulares y las correspondientes a las acciones colectivas que comprometen o movilizan a la totalidad de la sociedad global. Con este énfasis se quiere subrayar que el sistema político no se define

---

3 Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, quinta reimpression. Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1974.

4 Almond, Gabriel A., “La historia intelectual del concepto de cultura cívica”, en: del Águila, Rafael, Fernando Vallespín y otros *La democracia en sus textos*. Alianza Editorial, Manuales/Ciencias Sociales, Madrid, España, 1998.

5 Easton, David, *Esquema para el análisis político*. Amorrortu, Buenos Aires, 1976, pág. 90

---

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

---

ni por la asignación de valores ni por el carácter autoritario de las decisiones, sino porque sus decisiones afectan a la totalidad de la sociedad.

De las definiciones anteriores se puede entender, de manera sintética, que un sistema político es el conjunto de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad, comportamientos, creencias, normas, actitudes y valores que mantienen o subvierten el orden del que resulta una determinada y, por lo general, desigual y conflictiva distribución de utilidades, beneficios y recursos entre la población.

Debe aclararse que la definición del párrafo anterior puede ser válida para un sistema político “democrático” o no democrático, pero diversos autores han aclarado que la categoría original de sistema político es válida particularmente (y algunos dicen que exclusivamente) para la explicación de las democracias de tipo occidental-capitalista. Sin la pretensión de ahondar en este debate teórico, es importante agregar a la noción de sistema político que se ha expuesto, que hay, al menos, dos elementos que diferencian a la democracia o al sistema político democrático de otros, que se desarrollarán con más detalle en los próximos acápites:

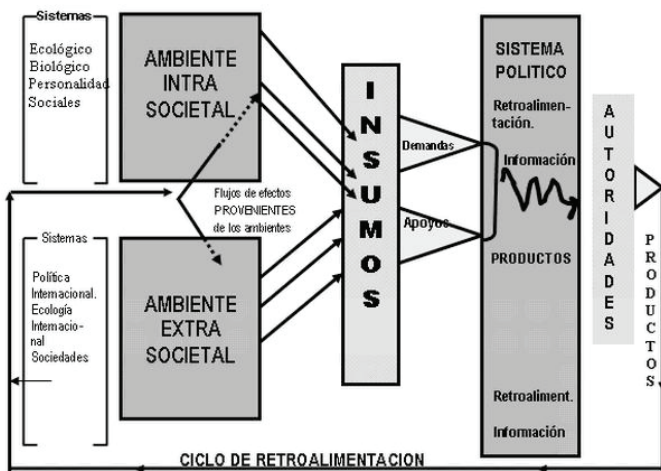
- a) Las autoridades públicas (o representantes) son elegidas con procedimientos, límites y alcances previamente definidos en normas jurídicas expresas, mediante procesos electorales periódicos.
- b) Las interrelaciones entre los miembros están expresamente reguladas por un entramado normativo e institucional que no puede ser alterado unilateralmente.

Lo anterior explica por qué se suele decir que la democracia se distingue de otros sistemas políticos por su indispensable apego al Estado de Derecho y al principio de la legalidad.

En el siguiente gráfico, desde un enfoque teórico-sistémico clásico, se observan los principales elementos que constituyen el sistema político, siendo las interrelaciones entre ellos el elemento dinamizador. Nótese que la dinámica del sistema político es circular como un proceso típico de comunicación.

Los insumos o demandas (*inputs*) que provienen del resto del sistema social ingresan al sistema político; se “procesan” en decisiones públicas o resultados (*outputs*) y así sucesivamente.

**Figura No. 1**  
**Esquema del sistema político**



Tomado de la página web <<http://eem398.wordpress.com/2008/09/04/funcionalismo-sistema-politico-easton/>>, 2011.

Por supuesto que se trata de una representación gráfica y, por tanto, simplificada de la realidad, pero facilita su comprensión. En los acápites siguientes se propondrán las nociones de régimen político y formas de gobierno y, de manera similar, se utilizarán simplificaciones gráficas para entender que ambos “forman parte” o son elementos constitutivos y específicos del sistema político.

## 2. Régimen político

El *Diccionario electoral* de CAPEL<sup>6</sup> consigna una definición detallada de régimen político, que es el “ámbito espacio-temporal de carácter político que, en función de los condicionamientos que sufre por su inserción en un sistema global [...], determina distintas formas estatales, [...] que, a su vez, expresan formas generales de organización de la vida política, configurando [...] ciertos modos de ejercicio de la dominación política”. Agrega que el régimen político resulta de la ideología que inspira a las personas gobernantes y a la organización constitucional de un Estado. Esta primera definición, no obstante, parece algo compleja de entender, por eso es necesario avanzar en su precisión.

En sentido estricto, el régimen político son las instituciones políticas que, a su vez, son parte integrante del subsistema político. Se trata del entramado formal-jurídico e institucional del sistema político.

El régimen político explicita, mediante un sistema de normas jurídicas e instituciones observables en estamentos superiores, como las constituciones políticas, los procesos que el “soberano”<sup>7</sup> ha definido para determinar los alcances y límites para el ejercicio de los poderes y la administración públicos.

Para explicar de manera gráfica la relación entre régimen político y sistema político, es oportuno recurrir a la lógica de conjuntos en el siguiente esquema:

---

6 IIDH/CAPEL, *Diccionario electoral*. IIDH, San José, Costa Rica, 2000.

7 En sistemas democráticos y republicanos (electivos) el “soberano” es la ciudadanía en su conjunto, quien ejerce esa función mediante la elección de sus representantes y por vías –mecanismos– directas, como los referendos, plebiscitos, cabildos, revocatorias de mandatos e iniciativas de ley.

## Figura No. 2 Sistema y régimen políticos



Elaboración propia.

El régimen político está contenido dentro del sistema político, que es más grande o amplio. En ocasiones, pueden existir cambios en el régimen político o en las instituciones públicas que al final de cuentas no afectarán al sistema político en el que está contenido; claro está, si los cambios en el régimen político son grandes, sí podrían cambiar las características del sistema político. Por ejemplo, si hubiese una transformación radical del régimen político y se establecen ordenanzas, tales como que el gobernante es vitalicio, no está permitida la competencia electoral entre diversos partidos políticos, no existen garantías para el ejercicio de libertades fundamentales, como las de expresión-organización-movilización, o no hay un equilibrio efectivo e independencia entre los poderes públicos, evidentemente no se trataría de un sistema político democrático, sino de una autocracia, dictadura, monarquía absoluta, tiranía u otro sistema similar.

En los regímenes políticos se establecen las normas que definen la relación entre los poderes fundamentales, a saber, el Legislativo y el Ejecutivo (bilateral y principalmente) y el papel del Judicial-Jurisdiccional, generando una clasificación específica de regímenes políticos que se desarrollará a continuación según la tipología de “formas de gobierno”: **parlamentario**, si existe colaboración y “equilibrio de poderes” entre Legislativo y Ejecutivo; **presidencial**, si existe predominio del Ejecutivo y “división de poderes”, y **semipresidencial y semiparlamentario**<sup>8</sup>.

8 El *Diccionario electoral* de CAPEL, atendiendo el carácter y tipo de Órgano Legislativo, así como su capacidad material sobre el Ejecutivo y el alcance de sus decisiones, agrega el “Convencional si se manifiesta de forma colegiada (ej. Suiza) y Asambleario, si se aprecia confusión de poderes, con manifiesta tendencia a la supremacía del Ejecutivo (como

### 3. Formas de gobierno

Por “gobierno” se entiende el conjunto de órganos estables que actualizan, coordinan e instrumentan los fines del Estado en el ejercicio de sus funciones básicas: legislativa, ejecutiva y judicial. El gobierno es la forma política institucionalizada que da orden político o, como dicen Bobbio y Nicola Matteucci, es el “órgano que tiene como tarea la de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo”<sup>9</sup>.

Como se puede notar, el gobierno tiene básicamente tres elementos constitutivos: el Poder Legislativo, que tiene la autoridad pública de sancionar y promulgar leyes y realizar control político; el Poder Ejecutivo, encargado de prestar los servicios del Estado, y el Poder Judicial, encargado del control de la Constitución Política, de la administración de la justicia y también de conocer las causas contra la administración pública.

En democracia, estos elementos del gobierno o poderes deben ser independientes unos de otros, o sea, estar debidamente diferenciados de modo que uno no intervenga o interfiera en las potestades del otro. Sin embargo, el ejercicio de gobierno puede estar estructurado en diversas modalidades o formas específicas de relación entre sus poderes, de modo que se distinguen dos “formas de gobierno” clásicas, el parlamentarismo y el presidencialismo y sus variantes (semipresidencialismo y semiparlamentarismo). Para distinguirlas es necesario analizar dónde está concentrada la dinámica del **sistema político**, en el parlamento (Poder Legislativo) o en el presidente (Poder Ejecutivo). En las secciones siguientes, de manera resumida, se establecen las principales características de esas tres formas de gobierno, siguiendo como guía general la propuesta de IIDH/CAPEL<sup>10</sup>.

---

por ejemplo, los antiguos modelos socialistas de tipo soviético)”. IIDH/CAPEL, *Diccionario electoral...* pág.1067.

9 Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*. Siglo XXI, Madrid, 1982, pág. 711.

10 IIDH/CAPEL, *Diccionario electoral...* págs. 604-616.

### 3.1. Gobierno parlamentario:

El gabinete o Ejecutivo es dual. El jefe o jefa del Estado puede ser una persona monarca hereditaria o una persona presidente, elegida por el parlamento. Tiene un papel casi simbólico, porque representa la unidad de la Nación o pueblo, pero con relativamente pocas potestades ejecutivas en la administración pública. La persona que ejerce la jefatura del Estado es el símbolo de la unidad nacional, ratifica tratados, firma decretos, se encarga de la representación internacional y de la intervención en la defensa. La jefatura de Estado no interfiere la voluntad popular manifestada en las urnas para constituir los gobiernos.

La o el jefe de gobierno o gabinete de ministros tiene el poder de la toma de decisiones y se constituye en el poder ejecutivo real.

El partido mayoritario escogido en las urnas o una coalición de partidos –al formar mayoría en el parlamento– designa al primer ministro o ministra, o en su defecto, la persona jefa del Estado encarga la formación de un gobierno a la cabeza de la mayoría parlamentaria.

El gabinete (Poder Ejecutivo o “gobierno” en un sentido restringido) se integra, generalmente, por miembros del mismo parlamento, que son nombrados como ministros/as y altos/as funcionarios/as.

El gabinete es responsable políticamente ante el parlamento. Esto significa que el parlamento puede obligar al gabinete a dimitir mediante un “voto de censura o desconfianza”. De este modo, el gobierno puede ser cesado porque se le retira su confianza o porque pierde la mayoría del apoyo con que contaba al ser constituido.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

Sin embargo, el gobierno puede pedirle al jefe del Estado que disuelva al parlamento en el momento en que éste no le otorgue su confianza. El gobierno, en algunos casos, tiene la atribución de disolver al parlamento para convocar nuevas elecciones generales, esto con la esperanza de obtener una nueva mayoría que le apoye.

El Poder Legislativo es usualmente bicameral (Cámara Alta o Senado y Cámara Baja o Congreso). Ordinariamente, la designación del gobierno es tarea de una cámara, la de origen más democrático o elegido por voto más directo; este es el caso de la Cámara de los Comunes en Gran Bretaña.

Depende del sistema de partidos y del sistema electoral, que están orientados a lograr una bancada mayoritaria en el parlamento, suficiente para formar un gobierno.

En el parlamentarismo, el sistema de partidos tiende a favorecer el bipartidismo, de forma que haya un partido triunfador que constituya gobierno y uno opositor que haga contrapeso, sea alternativa y busque acceder al poder. En los sistemas multipartidistas, la mayoría se logra por medio de coaliciones de partidos.

El sistema electoral suele ser de circunscripciones uninominales, de una o dos vueltas.

El líder del partido mayoritario es llamado a formar el gobierno. La oposición trata de volverse mayoría, de obstaculizar al gobierno y de proponerse como recambio, inclusive con la organización de un “gabinete en la sombra” para prepararse a gobernar.

El primer ministro o ministra ostenta un triple liderazgo: del gobierno, de la bancada mayoritaria y del partido triunfador.

### 3.2.Gobierno presidencial:

Hay una “jefatura única”—o en fórmula con la/s vicepresidencia/s— generalmente denominada como **presidente**, elegida por toda la Nación mediante el sufragio universal directo o indirecto (son ejemplo los casos donde se elige un colegio electoral, como en los Estados Unidos de América).

En la mayoría de los casos, la jefatura del ejecutivo tiene un estatus muy superior al que tiene en un gobierno parlamentario, y tanto las y los ministros como el aparato de gobierno, están subordinados a la jefatura y no responden ante el parlamento. Hay excepciones donde el gobierno es “colegiado”, como en Suiza.

La persona que ejerce la presidencia tiene pleno control del ejecutivo, sin intervención del parlamento en su origen o desarrollo. El parlamento tiene la función legislativa, fiscal y de control político, por medio de la acusación de las y los ministros u otros mecanismos similares de petición y rendición de cuentas.

La persona que ejerce la presidencia no depende de la agregación de mayorías parlamentarias, por lo que no necesita estrictamente tener mayoría en el parlamento. Su periodo es fijo, lo que da estabilidad pero también rigidez institucional. Su elección no tiene que coincidir con la del parlamento; el personal político gubernamental por lo general, no proviene del parlamento.

Los poderes Ejecutivo y Legislativo son independientes y están separados entre sí. El parlamento no puede derribar al ejecutivo; tampoco la persona que ejerce la presidencia puede disolver el parlamento. La “responsabilidad política” está, entonces, limitada a casos específicos.

---

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

---

El gobierno en sentido estricto (ejecutivo) es independiente del parlamento, por lo que la persona que ejerce la presidencia puede ser representante de un partido sin mayoría parlamentaria.

La o el presidente, como jefe de Estado, representa al país internacionalmente y decide en cuestiones de defensa.

La o el presidente decide, junto con las y los ministros, los asuntos de sus carteras, postula integrantes de las cortes y tiene iniciativa de leyes o tratados en el parlamento.

El Poder Ejecutivo no es dual sino unipersonal y no está separado en dos elementos. La o el presidente es a la vez jefe de Estado y de gobierno.

La personalización del poder o, mejor dicho, la concentración del poder en la figura individual de quien ejerce la presidencia, ha provocado que la forma de gobierno presidencial sea también conocida como “presidencialista/presidencialismo”, sobre todo en Latinoamérica.

### 3.3. Gobierno semipresidencial o semiparlamentario<sup>11</sup>:

La persona que ejerce la presidencia de la República no es simultáneamente jefe o jefa del gobierno, sino que nombra como primer ministro/a a la persona líder de la mayoría parlamentaria, surgida de las elecciones. Esta persona depende de la que ejerce la presidencia.

La o el presidente y la o el primer ministro, en mutuo acuerdo, escogen a las y los ministros o integrantes del gabinete.

---

11 Para efectos de este Cuaderno Didáctico, se utilizarán como sinónimos en esta clasificación al semiparlamentarismo y al semipresidencialismo porque comparten las características básicas que los hacen ser una suerte de modificación de grado entre la forma presidencial y la parlamentaria. No obstante, diversa literatura suele diferenciar a los dos “semis”, según se asemejen más a alguna de las dos formas mencionadas.

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA UCR

La persona que ejerce la presidencia es elegida mediante sufragio universal. El parlamento puede hacer dimitir al gabinete y a la o el presidente. A su vez, el gabinete o el ejecutivo pueden disolver el parlamento y llamar a nuevas elecciones.

El gabinete o ejecutivo es dual. Hay una persona que ejerce la presidencia que funciona como jefe o jefa de Estado y un primer ministro o ministra que funciona como jefe o jefa de gobierno.

La persona presidenta tiene más prerrogativas que la o el jefe de Estado parlamentario, como por ejemplo, puede convocar referendos.

El país con una forma de gobierno semipresidencial más claro es Francia. Otros países con forma de gobierno similar son Austria, Finlandia, Irlanda, Islandia y Portugal.

### Actividades

#### ¡Participe y comente!

- **¿Cuál es la diferencia entre un régimen y un sistema político?**
- **¿Cuál es la forma de gobierno en Costa Rica? Explique: ¿cuáles características comparte esta forma de gobierno con el parlamentarismo y con el presidencialismo?**

**Piense en Costa Rica y describa: ¿por qué es un sistema político democrático?**

- ¿Cuáles han sido los principales cambios o reformas que se han dado en el sistema político de Costa Rica en las últimas dos décadas? ¿Y en el régimen?
- ¿Qué es mejor para Costa Rica: el parlamentarismo, el presidencialismo o una forma intermedia o “semi”?
- ¿Qué posibilidades cree Ud. que tiene su país de tener un cambio en la forma de gobierno?

**Preguntas de selección única:**

1. ¿Cuál de los siguientes elementos es el más amplio e incluye a los otros?
  - a. El sistema político.
  - b. El sistema de partidos.
  - c. El régimen político.
  - d. Todos son igualmente amplios.
2. El régimen político es el resultado de:
  - a. Los cambios políticos alrededor del mundo.
  - b. Las leyes de un determinado país.
  - c. La cultura y las relaciones de poder.
  - d. La ideología de los gobernantes y la organización constitucional del Estado.
3. La forma de gobierno en donde el presidente de la República es elegido mediante sufragio universal, el parlamento puede hacer dimitir al gabinete y al presidente, y, a su vez, el gabinete o el ejecutivo puede disolver el parlamento y llamar a nuevas elecciones, se denomina:
  - a. Presidencial.
  - b. Parlamentario.
  - c. Presidencialista.
  - d. Semipresidencial o semiparlamentario.

#### 4. El gobierno democrático

Existen múltiples significados y nociones de democracia. Este concepto proviene de las palabras griegas “demos”, que significa pueblo, y “kratos”, que significa gobierno, de modo que la democracia es el “gobierno del pueblo”. Se puede afirmar, entonces, que el sistema de gobierno democrático –y, por tanto, el sistema político democrático, en sentido amplio–, es:

*El sistema de gobierno donde las decisiones sobre la marcha o el destino de la comunidad las toma el pueblo en su conjunto de manera directa (democracia participativa) o su mayoría mediante sus representantes libremente elegidos (democracia representativa, indirecta), ambos modos con procedimientos legítimos y previamente establecidos en ordenanzas jurídicas.*

Los habitantes en democracia tienen una serie de derechos básicos que son inalienables y deben ser respetados. La organización de esta forma de gobernar supone que las instituciones se constituyan sobre la base de algunos principios básicos, y la mejor vía que se ha encontrado para asegurar su cumplimiento es mediante la instauración de normas jurídicas o leyes. El *Diccionario electoral* de IIDH/CAPEL señala cuatro principios o valores principales que guían a las instituciones y normas en las democracias: la igualdad, la libertad, el pluralismo y la tolerancia<sup>12</sup>.

La **igualdad** de los seres humanos es un presupuesto básico para la democracia, porque hace que todas las personas tengamos el mismo derecho de participar en el gobierno común. Procura la mayor participación posible de los miembros de la comunidad en la toma de decisiones políticas, sin que esto signifique limitarse al voto.

La **libertad** es también un principio de suma importancia para la democracia. Los límites a ésta sólo pueden darse en función de una mejor convivencia de los seres humanos en sociedad. Con el valor de la libertad como norte, el Estado no

---

12 IIDH/CAPEL, *Diccionario electoral...* págs. 351-352.

---

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

---

puede inmiscuirse en un campo de acción que es propio del individuo.

Con libertad e igualdad las personas van a tener diferentes posiciones, pareceres, intereses y actividades que deben ser respetados según el valor del **pluralismo**. Este principio reconoce, aprecia y promueve la diversidad de planteamientos y su libre discusión, deliberación o debate.

El cuarto valor es la **tolerancia** (por ejemplo, hacia la diversidad). Una sociedad democrática debe evitar que se discrimine o juzgue a las personas por su forma de pensar o actuar, lo cual sería impropio ya que todas las personas deben ser iguales ante la ley y deben tener el mismo derecho de cotejar con la comunidad sus puntos de vista, reivindicaciones y propuestas.

El filósofo italiano Norberto Bobbio<sup>13</sup> indica que la democracia es el “conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen **quién** está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué **procedimientos**” ya que “todo grupo social tiene la necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo”. Desde esta perspectiva, se subraya que la democracia consiste –en primera instancia (visión mínima procedimental) pero no exclusivamente– en un conjunto de procedimientos que sirven para determinar la forma en que se maneja y distribuye el poder político.

---

13 Bobbio, 1986, pág. 24.

## Cuadro 1 Primera aproximación al concepto de democracia

Se entiende entonces que democracia es, primero que todo, una forma de organizar los gobiernos. Pero su significado ha variado con el devenir de la historia, según se han desarrollado las democracias y el pensamiento político alrededor de ellas. Entre los conceptos contemporáneos, existen razones prácticas y razones éticas para justificar su preferencia y para definirla. Las razones prácticas obedecen a los conflictos, propios de toda sociedad humana. El origen de ellos a nivel individual o grupal son la diversidad y los intereses encontrados por razones sociales, económicas, políticas y culturales. La democracia es una forma de enfrentar estas contradicciones, disputas y luchas. Es un método institucionalizado para el manejo de los conflictos, con reglas legítimas<sup>14</sup>. El mínimo de reglas para calificar una nación como democracia son relativas al régimen político, y centradas alrededor del proceso de las elecciones de los gobernantes<sup>15</sup>[...] Ese concepto mínimo de democracia<sup>16</sup> es de origen inductivo y de carácter procedimental. No se refiere al tipo de sociedad ni a los productos o tipos de producto del sistema político en particular, pero sí supone una democracia formal, en la cual se respetan los derechos civiles y la represión política se minimiza en tanto hay acuerdo en el uso de los mecanismos legales e institucionales para el ejercicio del poder.<sup>17</sup>

¿Cuáles son los requerimientos mínimos para considerar a una sociedad como democrática? El politólogo Robert Dahl<sup>18</sup> ha señalado que en una sociedad democrática los

- 14 La legitimidad se entiende como aceptación social mayoritaria.
- 15 Dahl, 1971, y Lipset, 1981, págs. 27-28.
- 16 Este documento no suscribe este mínimo más que como “límite inferior”. Sin embargo, se reconoce que este marco institucional mínimo es indispensable para explorar las prácticas ciudadanas y con esto estudiar la calidad de la democracia, es decir, la capacidad ciudadana para emplear las garantías, libertades y derechos democráticos (Proyecto Estado de la Nación, Costa Rica, 2001).
- 17 Rodríguez, Florisabel, y Rotsay Rosales Valladares, *Reflexión sobre ciudadanía para la democracia*, Serie Cuadernos de Trabajo No. 2007-03. PROCESOS/PNUD-Costa Rica/Ministerio de Educación, San José, Costa Rica, enero de 2007, págs. 4-5.
- 18 Dahl, Robert A., *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, Alfaguara S.A., Buenos Aires, 1999, págs. 100-101.

---

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

---

cargos públicos o representantes, deben ser elegidos por la ciudadanía en elecciones libres, imparciales y frecuentes. Además, debe existir libertad de expresión y acceso a fuentes alternativas de información. También debe respetarse la autonomía de asociaciones, que se refiere al derecho a construir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, todo ello fundamentado en una “ciudadanía inclusiva” donde no pueden ser negados derechos básicos de las personas como el sufragio o voto, postularse a cargos públicos, la libertad de expresión, constituir organizaciones políticas y participar en ellas y el derecho a tener acceso a fuentes de información independientes.

- Nótese que los requisitos mínimos o procedimentales de la democracia se concentran en el régimen político y en los procesos electorales<sup>19</sup>:
- periódicamente las elecciones deben nombrar representantes al Poder Ejecutivo y al Legislativo;
- deben existir al menos dos partidos políticos o grupos que luchan por el poder formal en cada elección y que tienen el derecho de competir por apoyo electoral;
- debe existir la garantía del derecho a emitir un voto único por ciudadano o ciudadana y el derecho a ser elegido en algún cargo público;

se debe garantizar que quien gane las elecciones ejerza su gobierno hasta las próximas elecciones y que exista la imposibilidad de alterar la extensión de los períodos de gobierno de forma unilateral.

La democracia también debe ser un complemento de las elecciones y debe garantizar los derechos civiles fundamentales, en donde el gobierno esté en manos de cargos civiles y no en manos del poder militar, de modo que el poder efectivo del gobierno civil se sobreponga al poder militar. Además, la democracia debe garantizar limitaciones al poder político en el marco del Estado de Derecho y el respeto al ordenamiento jurídico.

---

19 Rodríguez, Florisabel, y Rotsay Rosales Valladares, *Reflexión sobre ciudadanía para la democracia...* pág. 4.

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA UCR

Tomando como base la visión procedimental de la democracia, pero sin conformarse solamente con eso, diversos autores consideran que la democracia no debe reducirse únicamente a un método para elegir a quienes gobiernan, sino que es mucho más, es “una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder”<sup>20</sup>, característicos en todas las sociedades humanas.

Esta visión enriquecida de la democracia, concentrada en elementos normativos<sup>21</sup> axiológicos como la respuesta del sistema político a las expectativas y necesidades de las personas ciudadanas y en la legitimidad (además de la legalidad), se desarrolla en el siguiente cuadro construido con base en el texto de Rodríguez y Rosales<sup>22</sup>.

**CUADRO 2**

**HACIA UNA PROPUESTA DE CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA**

Sin embargo, existe el otro elemento constitutivo de una democracia: su legitimidad, o sea, el apoyo hacia el sistema político. Ello significa, que responde de manera satisfactoria y continua a las expectativas y necesidades de sus ciudadanos y ciudadanas. Y es precisamente en la definición de necesidades y en las expectativas, que distintas culturas y épocas han ampliado el entendimiento y las exigencias sobre las democracias. En este proceso, se incorporan más requisitos hacia el sistema político, algunos por el lado de las demandas y otros por el lado de los productos [...] Se ha utilizado la expresión “calidad de la democracia” para referirse al grado en que una comunidad política se acerca a las aspiraciones democráticas de ésta. Estos conceptos más amplios se nutren especialmente de aspectos de origen ético.

20 PNUD, 2004, pág. 36.

21 Por esta razón también se conoce como enfoque y teoría “normativa” de la democracia, según se desarrollará con más detalle en el próximo acápite.

22 Rodríguez, Florisabel, y Rotsay Rosales Valladares, *Reflexión sobre ciudadanía para la democracia...* págs. 6-10.

[...] El primer elemento ético señalado por los defensores de la democracia es la libertad: la democracia es la forma de gobierno que mejor permite la búsqueda y realización de la libertad humana<sup>23</sup>[...] Otros elementos éticos que nutren en la actualidad al **concepto** de democracia pueden ser agrupados, analíticamente, entres dilemas fundamentales sobre el **funcionamiento** de la democracia. Se relacionan directamente con el mecanismo de representación y con los valores que se proponen como centrales para el desarrollo de una ciudadanía y una institucionalidad más democrática: igualdad política, solidaridad y tolerancia hacia la diversidad [...] La igualdad política<sup>24</sup> es un valor que está en el corazón mismo de la democracia, es el reconocimiento de que todas y todos los ciudadanos, solamente por su condición humana, tienen un conjunto inalienable de derechos ante la sociedad. Pero ya se mencionó que la búsqueda de la igualdad puede ser vista como una oportunidad para ampliar la libertad ciudadana o como una restricción de la libertad individual. Y este es precisamente uno de los dilemas centrales de la democracia: cuánta libertad negativa *versus* cuánta igualdad que supere o trascienda el ámbito “minimalista” o el “límite inferior” de la democracia. Esta es una lucha sin solución definitiva, pero con diversas soluciones históricas. Es una tensión que puede llevar a una sociedad más individualista o a una sociedad más inclusiva<sup>25</sup> [...] Otro dilema en las democracias se genera alrededor de la construcción de consensos y el manejo de disensos. Hay que recordar que la democracia, como forma de organizar la toma de decisiones políticas, no puede aspirar a la formación de consensos absolutos y que por tanto, es el gobierno de las mayorías, con respeto y espacios para las minorías. La tensión entre consenso y disenso se relaciona con la injusticia y la violencia. Para enfrentarlas se requiere **tolerancia hacia la diversidad**, entendida como el reconocimiento y respeto a individuos o grupos con

23 No se debe olvidar que aún en nuestros días, en nombre de la democracia se ha construido paz y desarrollo en muchos pueblos, pero también se han violentado naciones enteras o segmentos de éstas.

24 Rodríguez, Castro y Monge, 2003.

25 Por ejemplo véase John Rawls (1971) y Anthony Giddens (2000).

maneras de pensar, actuar y sentir diferentes a las propias<sup>26</sup>, y en ser capaces de convivir en forma pacífica y respetuosa con esos individuos o grupos<sup>27</sup>[...] Entre participación y representación existe otro punto de tensión permanente en las democracias, y ello se refleja en el entendimiento de la ciudadanía y su ejercicio. La representación es la designación de responsables de tomar las decisiones principales en nombre de la comunidad política. Es una delegación de la soberanía ciudadana fundamentada en la rendición de cuentas. La participación por el contrario, apela a que la ciudadanía se involucre directamente en la toma de decisiones de la comunidad política, sin mediadores[...] Edmund Burke (1729-1797) es uno de los filósofos que enfatizan la representación. Él señaló el dilema entre libertad y orden, subrayando el papel del orden para el buen funcionamiento del sistema político<sup>28</sup>. Autores más contemporáneos que se ubican en esta posición<sup>29</sup> utilizan como indicadores de avance democrático el grado de competencia entre líderes políticos, no porque ello sea igualado a democracia, sino porque la única forma de ganar la competencia es apelando a la población. Las elecciones son el punto más álgido de la participación y se aprecia la división funcional entre políticos y pueblo. Por otra parte, Juan Jacobo Rousseau (1712-1778) llegó a negar la posibilidad misma de la representación, con su argumento de que la soberanía es indivisible e inalienable<sup>30</sup>. Este autor ha inspirado a los “participacionistas” contemporáneos<sup>31</sup>[...] quienes propugnan restringir los espacios de representación a favor de mayor participación directa de la ciudadanía. Para ellos, el avance democrático es mayor cuanto más se logre integrar activamente a la población en el gobierno. En años recientes, en muchas democracias ha resurgido el debate sobre este tema debido a la pérdida de apoyo hacia el sistema político en los niveles más específicos, especialmente hacia los partidos políticos

26 “[E]l derecho a la diferencia pero no la diferencia de derechos”, Savater, 2003, pág. 160.

27 Rodríguez, Castro y Monge, 2003.

28 Burke, 1959.

29 Sartori, 1987; Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*. Unwin University Books, London, 1943.

30 Rousseau, 1968.

31 Pateman, 1970; Barber, 1984; Ballesteros, 2003.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

y las instituciones estatales<sup>32</sup>. Esta pérdida de apoyo ha llegado incluso a afectar, en algunos países, la confianza en las instituciones de rendición de cuentas horizontales o intraestatales<sup>33</sup>. Consecuentemente, se han incentivado las demandas por mayores espacios de control vertical, que implican mayor participación ciudadana y menor representación. Este documento comparte la idea de buscar un balance, según la cultura política de cada país, entre la democracia representativa y la democracia directa [...] de modo que no se busque la sustitución de una por la otra. Así como se requieren las instancias de participación también se deben abandonar las “ilusiones de la democracia directa y el consenso perfecto de una sociedad por completo transparente”<sup>34</sup>. Un sistema político democrático debe encontrar y normar los espacios legítimos para que la ciudadanía delegue o participe en las decisiones colectivas [...] En síntesis, los dilemas revisados son de carácter estructural, pues están implícitos en las reglas del juego democrático y en su desarrollo institucional. Las diversas soluciones son de carácter histórico y cultural. Sin embargo, para avanzar en la construcción de naciones y de ciudadanos y ciudadanas más democráticos, se debe tener la aspiración de construir un mejor balance entre libertad y búsqueda de la igualdad de oportunidades, el manejo respetuoso de disensos, y la representación sin atropello de los derechos humanos.

32 Norris, Pippa (edit.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford University Press, Oxford, Inglaterra, 1999.

33 O'Donnell, 2002 y Monge 2004.

34 Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político...* pág. 136.

## Actividades

### ¡Participe y comente!

- ¿Cuál es la diferencia principal entre los enfoques o teorías procedimentales y las normativas de la democracia?
- Investigue, enumere y describa los mecanismos de democracia **directa** que Costa Rica tiene en la actualidad.
- Investigue y explique con sus propias palabras qué son las instituciones o mecanismos de **petición y rendición de cuentas** en una democracia.

### Piense en Costa Rica y... :

- Describa las principales instituciones de petición y rendición de cuentas del país y democracia directa que Costa Rica tiene en la actualidad.
- De los cuatro **valores** o **principios fundamentales** de la democracia, ¿cuál considera Ud. que es el más débil o el menos importante para las personas jóvenes? ¿A qué se debe esta situación? ¿Es importante fortalecerlo o mejorarlo? Explique.
- Si Ud. llegase a ser Ministro o Ministra de Educación de Costa Rica, ¿cuáles proyectos o ideas impulsaría para promover el mejoramiento de la condición de ciudadanía de las personas jóvenes del país? Investigue primero que se entiende por **ciudadanía de la persona joven**.

## 5. Una clasificación de los gobiernos democráticos

Para concluir este primer Cuaderno Didáctico, se considera importante presentar una aproximación al debate contemporáneo sobre tipos o “modelos” de democracia. No pretende agotar este debate, sino ofrecer a las personas estudiantes e interesadas, un estado de la cuestión sobre este sistema de gobierno que, además, sirva de preámbulo para el tema central del segundo Cuaderno Didáctico: los partidos políticos y los procesos electorales<sup>35</sup>.

### a. Posiciones normativas o aspiracionales: la tradición liberal, el republicanismo, la democracia deliberativa y la democracia radical y plural

La teoría política normativa sobre democracia<sup>36</sup> suele agruparse en dos grandes vertientes: la visión republicana y la liberal. En esta clasificación coinciden, en términos generales, autores como David Held<sup>37</sup>, Jürgen Habermas<sup>38</sup>, Ramón Máiz<sup>39</sup> y Chantal Mouffe<sup>40</sup>.

35 El texto que se consigna a continuación es un extracto exacto de las páginas 81 a la 107 del libro *Los Partidos Políticos. Institucionalización, democratización y transparencia*, publicado por Editorial Educatex con el auspicio de IIDH/CAPEL en el 2009 (ISBN 978-9968-559-02-7); autoría del profesor Rotsay Rosales Valladares (Escuela de Ciencias Políticas e investigador del CIEP de la Universidad de Costa Rica).

36 Se utiliza la categoría **teoría política** en sentido amplio. De acuerdo con Von Beyme: “Las teorías de la política comprenden tres operaciones: -Constataciones acerca de los hechos políticos, sobre lo que es. - Constataciones acerca de relaciones causales, unidas a pronósticos de lo que **probablemente será** en el futuro. - Conclusiones sobre desarrollos deseables y reflexiones sobre lo que **debe ser** [...] El análisis de lo que es, el pronóstico de lo que puede ser y los juicios sobre el deber ser deben mantenerse cuidadosamente separados en cada uno de los tres estadios. Ninguno de los grandes teóricos de la política en el siglo xx ha renunciado a uno de los tres elementos de la formación de teorías. Sin embargo, la proporción en la que se combinan las tres operaciones sí se ha modificado en el siglo xx como en ningún otro siglo anterior”. Von Beyme, Klaus, *Teoría política del siglo XX: de la modernidad a la postmodernidad*. Alianza, Madrid, 1994, págs. 15-16.

37 Held, David, *Modelos de democracia*, primera edición en Alianza Ensayos. Alianza Editorial, España, S.A., 2001.

38 Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Ediciones Paidós Ibérica S.A., Barcelona, 1999; Habermas, Jürgen, “Derechos humanos y soberanía popular. Las versiones liberal y republicana”, en: del Aguila, Rafael, Fernando Vallespin y otros, *La democracia en sus textos...* págs. 267-280.

39 Máiz, Ramón, “Ni fórum ni mercado: el déficit político de las dos teorías de la democracia”, en: *El debate sobre la crisis de la representación política*. Editorial Tecnos, Madrid, 1996.

40 Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político...*

Held denomina a ambas vertientes –y a la “democracia directa”– como “los modelos clásicos”<sup>41</sup> y define sus características básicas. A lo largo de su obra reitera la importancia de entenderlas de acuerdo con las especificidades históricas en las que se discuten. No es lo mismo el republicanismo ateniense al “rousseauiano”, ni es idéntico el liberalismo de Hobbes al de Madison. Aún menores son las coincidencias entre estos modelos y lo que él llama las “variantes contemporáneas”<sup>42</sup>. No obstante, es notoria la permanencia, en el transcurso de los siglos de los elementos distintivos básicos que distinguen a ambos modelos clásicos.

Al concluir, Held subraya que los dos modelos clásicos y sus variantes contemporáneas deben ser objeto de reinterpretación y confrontación, de manera que puedan articularse o adecuarse a las situaciones actuales de la política mundial y del orden internacional, y con los procesos socioeconómicos y culturales que viven hoy en día los Estados. La adecuación propuesta la denomina “modelo de democracia cosmopolita”<sup>43</sup>.

Jürgen Habermas es más exhaustivo en mostrar las tradicionales dicotomías entre el republicanismo y el liberalismo. Explica dimensiones o aspectos específicos donde suelen confrontarse; por ejemplo, en temas como el derecho, la soberanía, la libertad individual versus la igualdad social, la comunidad y el Estado.

En su obra **La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política**, Habermas establece un diálogo entre los modelos normativos republicano y liberal y su propio modelo: la “democracia deliberativa”<sup>44</sup>. Este autor afirma que tanto el republicanismo como el liberalismo tienden a establecer subordinaciones entre principios democráticos y derechos fundamentales, lo que ha dado como resultado respuestas analíticas y propuestas políticas insuficientes e insatisfactorias para una convivencia democrática “racional” y razonable.

Según Habermas, la autonomía privada de los ciudadanos (prioridad liberal) y la autonomía política-pública (prioridad

---

41 Held, David, *Modelos de democracia*... págs. 55-143.

42 *Ibidem*, págs. 181-331.

43 Archibugui, Daniel y David Held (eds.), *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*. Polity Press, Cambridge, 1995.

44 Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*... Cap. 7.

republicana), se presuponen mutuamente, tienen el mismo origen, son igualmente importantes. Ambas ideas o principios constitutivos de los Estados no se anteponen ni subordinan entre sí.

La integración, articulación, “mejoría”, de las visiones republicanas y liberales ortodoxas, radica en la **aceptación racional-legítima de normas** que se apoyen en información relevante, buenas razones y mejores argumentos:

“Las redes de discursos morales, éticos y pragmáticos (y deberíamos añadir de negociaciones justas) representan el lugar en el que la voluntad política, más o menos racional puede constituirse a sí misma. La legitimidad de la ley depende entonces en último término de un **acuerdo comunicativo**: como participantes en discursos más o menos racionales, en negociaciones más o menos justas [...] Me he concentrado en una comparación entre las versiones liberal y republicana de la democracia. A partir de los déficits complementarios de ambas visiones es posible desarrollar una perspectiva para una noción procedimental de una política deliberativa que aporte una comprensión más detallada de cómo los derechos humanos y la soberanía popular se presuponen el uno al otro. Naturalmente, esta interpretación procedimental de un régimen constitucional de nuevo sólo proporciona un modelo **normativo** de democracia”<sup>45</sup>.

La culminación del modelo deliberativo de Habermas está contenida en la obra **Facticidad y validez**<sup>46</sup>. Explica que no puede haber Estado de Derecho sin que la idea “racional”

45 Habermas, Jürgen, “Derechos humanos y soberanía popular. Las versiones liberal y republicana”... pág. 280.

46 Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de teoría del discurso*, cuarta edición en español. Editorial Trotta S.A., Madrid, 1998. Las reflexiones de Habermas sobre la libertad y la razón comunicativa, el principio –y la teoría– del discurso y la deliberación como aspectos constitutivos de la vida en sociedad, de la política y, especialmente, de los Estados de Derecho, están ya delimitadas, consideradas o contenidas –aunque con menor detalle e integración– en otras obras. Por ejemplo su texto *Teoría de la acción comunicativa*, segunda edición en español. Taurus, Madrid, 1987.

de democracia sea una realidad. Según esta idea, el derecho moderno debe operar según la autonomía de personas libres que obedecen sólo a leyes dadas por ellos mismos bajo convicciones comunes, derivadas de la libre discusión y comunicación. Así, todo el sistema jurídico (producción legislativa y administración de justicia) debe fundarse en **procedimientos institucionalizados**, producto del uso público de la razón. De manera similar a que es procedimental la racionalidad mediante la “teoría del discurso”, la democracia **se racionaliza mediante el procedimiento** de la política deliberativa<sup>47</sup>.

El Estado de Derecho, fundado en principios de discurso o de libertad comunicativa, transforma el concepto tradicional de “poder político” en “poder comunicativo” o el poder producido por la voluntad en la que, deliberadamente, muchos se ponen de acuerdo. De esta manera, en los Estados Democráticos de Derecho, operará un sistema de normas (procedimientos, legalidad) que hacen realidad las promesas de legitimidad.

En un notable esfuerzo por “introducir” los principales planteamientos contenidos en *Facticidad y validez*, el profesor español Manuel Jiménez Redondo destaca el siguiente texto que, como se evidencia, refuerza la línea argumentativa de los otros trabajos de Habermas:

“Sólo vía comunicaciones públicas que formalicen racionalmente la opinión y voluntad políticas pueden llenarse las instituciones de libertad. Utopía, como intento para resolver problemas que hoy son irresolubles [...] es tratar de compatibilizar la autonomía privada de cada uno con la efectiva autonomía privada de todos [...] conforme a conciertos o normas que puedan considerarse dimanantes de la formación pública y argumentativa de una cierta voluntad común [...] Sólo así cabría tener las bases de legitimación que el derecho moderno prometía y la autointerpretación normativa de los Estados democráticos de derecho sigue prometiendo [...] Tal conciliación es el objetivo que el presente libro se propone”<sup>48</sup>.

---

47 Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de teoría del discurso...* pág. 372.

48 Jiménez Redondo, Manuel, “Introducción”, En: Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de teoría del discurso...* 1998, páginas. 53-55.

El ensayo de Ramón Máiz tiene también un gran valor compilatorio y comparativo de las visiones republicana y liberal. El título de su trabajo<sup>49</sup> anticipa su posición: ambos arquetipos son, por sí solos, teóricamente insuficientes o deficitarios; es necesaria su complementación. Si bien acoge el modelo deliberativo en general, destaca otros elementos que las versiones ortodoxas del modelo parecen subestimar: la indeterminación inicial e “inespecificidad” de las preferencias y, sobre todo, la capacidad constitutiva de las ideologías, los valores y de la dimensión simbólica más allá del reduccionismo que las observa como “falsa conciencia” o encubrimiento de la realidad<sup>50</sup>.

Máiz subraya que el conflicto social es inherente a la política democrática, y que esto debe ser reconocido como un aporte que el pluralismo y el multiculturalismo contemporáneos ofrecen para una “teoría transformativa de la democracia”:

“La comprensión de la política como deliberación, lejos de pretender reproducir idealmente los rasgos de un debate filosófico, o abrigar ingenuas esperanzas sobre una subyacente matriz comunitaria proveedora de acuerdo social último mediante autocomprensión ética, implica una inestable y conflictiva síntesis [...] En esta tensión entre lógica de la identidad y la lógica de la diferencia, comunidad y pluralismo, totalidad y dispersión, *citoyen y homme*, es donde se muestra en toda su radicalidad, la indeterminación y apertura esenciales de la política en las actuales sociedades complejas. Por todas estas razones, la democracia se presenta como una forma cualitativamente superior, como la radicalización de la política en cuanto potencia las posibilidades generativas de ésta”<sup>51</sup>.

---

49 Ramón Máiz toma de Jon Elster la propuesta de utilizar “forum” y “mercado” para identificarlos arquetipos republicano y liberal. Para mayor detalle se sugiere la lectura del ensayo “The market and the forum”, en: Elster & Hylland (eds.), *Foundations of social choice theory*. Cambridge, 1986.

50 Máiz, Ramón, “Ni fórum ni mercado: el déficit político de las dos teorías de la democracia”... pág. 70.

51 *Ibidem*, pág. 87.

**Recuadro 2. 1.**  
**Algunas tradiciones y modelos normativos**  
**de democracia**

<b>Liberalismo clásico</b>	<b>Republicanismo – comunitarismo</b>	<b>Democracia deliberativa</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Libertad individual como principio básico prioritario.</li> <li>- Autonomía privada.</li> <li>- Igualdad formal (Ley) = ciudadanía.</li> <li>- Ley: protección frente a gobernantes y “los otros” individuos.</li> <li>- Preferencia por mecanismos “representativos” de gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación política como condición de libertad personal.</li> <li>- Identidad colectiva y sentido de comunidad como escenarios del ejercicio de la libertad.</li> <li>- Ciudadanía = igualdad política y económica.</li> <li>- Principio de voluntad general.</li> <li>- Preferencia por mecanismos “participativos” de gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdo comunicativo, deliberación, negociaciones.</li> <li>- Aceptación racional-legítima de normas/razón comunicativa.</li> <li>- Procedimientos institucionalizados.</li> <li>- Conexión soberanía popular- derechos humanos/libertad-comunidad.</li> <li>- Equilibrio racional-institucional entre representación y participación.</li> </ul>

[A] finales del siglo XX, surgen modelos de democracia que ponen énfasis en la necesidad de adaptar o transformar (prescripción) las instituciones tradicionales de los regímenes democráticos de acuerdo con las particularidades de las sociedades plurales contemporáneas (diagnóstico). Una de estas propuestas es la “democracia radical y plural”.

En *El retorno de lo político*, la filósofa francesa Chantal Mouffe aborda y reformula, desde una perspectiva **antiesencialista**, los temas de la democracia radical, la ciudadanía, la comunidad, el liberalismo, el pluralismo, el republicanismo y el Estado, entre otros. Este replanteamiento parte de una aproximación crítica al discurso **liberal individualista** y **racional-universalista** que, a juicio de la autora, prevalece en las sociedades occidentales contemporáneas y que es incapaz de explicar (analíticamente) los fenómenos ni las convulsiones sociales actuales. El discurso predominante es aún más incapaz (políticamente) de formular proyectos viables para atender satisfactoriamente esos fenómenos o conflictos de naturaleza étnica, religiosa, nacionalista e identitarios, que coinciden y agudizan los problemas de **eficacia y legitimidad de las instituciones democráticas** occidentales.

Mouffe critica el “racionalismo contractualista” de Jürgen Habermas y de John Rawls<sup>52</sup>. A su juicio, la explicación de la insuficiencia de los llamados procedimientos democráticos liberales, radica en primera instancia en su impotencia para captar la naturaleza de lo político en tanto **antagonismo**. “Lo político” ha sido y es constitutivo de revitalizadoras formas de identidad e institucionalidad democrática, pero al subestimarse o al forzar la resolución del antagonismo se pierde la oportunidad de modificar el supuesto orden prevalente hoy en “la política”. Esto construye un equilibrio perverso al que subyacen explosivas manifestaciones de fundamentalismo y populismo<sup>53</sup>, realmente antidemocráticos.

---

52 Como la misma autora reconoce, es cierto que Rawls ha evolucionado bastante del utilitarismo racional –observable en *Teoría de la Justicia* (ver bibliografía, original en inglés 1971, en castellano 1979)– a la concepción de la persona como “razonable” (con consideraciones morales y sentido de justicia en la cooperación social organizada); sin embargo, no comparte con el filósofo norteamericano su “primacía del derecho sobre el bien” que implica que hay libertades fundamentales en un marco de derechos que están por encima de las diferentes concepciones particulares sobre el bien. No obstante, Mouffe sostiene que también se debe rescatar de los liberales que **la justicia es la principal virtud que debe regir a las instituciones sociales**, en defensa de los derechos individuales y orientadas a una política basada en un orden común. Coincide con Michael Walzer –en obras como *Esferas de Justicia*– en no rechazar ideales políticos liberales sino **defender y radicalizar la tradición democrática liberal** mediante la institucionalización de la igualdad y la libertad.

53 Para ampliar el estudio sobre el populismo se sugiere una de las más recientes publicaciones (ver bibliografía) de otro pensador radical y plural: Ernesto Laclau (2005).

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA UCR

---

La dinámica política de la democracia pluralista consiste en lograr equilibrios siempre parciales y tentativos entre el **consenso** sobre principios y valores ético-políticos de la democracia como forma de sociedad y el **disenso** sobre la interpretación de esos principios o valores. Por eso **son necesarios dispositivos o mecanismos** (instituciones legítimas, escenarios mutuales o espacios políticos comunes) que permitan enfrentar posiciones.

La propuesta analítica y sobre todo política de Mouffe, Ernesto Laclau y otros pensadores demócratas radicales y plurales, supone una nueva frontera ideológico-programática que se extendería incluso a la redefinición de las aparentemente inquebrantables “reglas del juego democrático-liberal”, y, por tanto, pueden implicar configuraciones políticas (modelos-instituciones-relaciones) democráticas muy distintas a las actuales:

“Cuando advertimos que la democracia liberal, lejos de ser el resultado necesario de la evolución moral de la humanidad, es el conjunto de prácticas contingentes, podemos entender que es una conquista que necesita ser protegida y profundizada[...] Nuestros liberales actuales[...] se las ingenian para exponer sus visiones como la encarnación de la “racionalidad” y esto les permite excluir a sus oponentes del “diálogo racional”[...] [esto] crea efectos de ocultación que impiden el funcionamiento adecuado de la política democrática[...] La especificidad de la democracia pluralista no reside en la ausencia de dominación y violencia, sino en el establecimiento de un conjunto de instituciones a través de las cuales ellas puedan ser limitadas y enfrentadas[...] existe una necesidad de proteger al pluralismo, a los derechos individuales y a las minorías contra una posible tiranía de las mayorías. Pero también sería necesario proteger a las mayorías[...] La verdadera tarea, a mi entender, es promover la lealtad a nuestras instituciones democráticas y el mejor modo de hacerlo no es demostrando que ellas serían elegidas por actores racionales “bajo el velo de la ignorancia” o en un “diálogo neutral”, sino creando fuertes formas de “identificación” con ellas[...] El objetivo es establecer la hegemonía de los valores y prácticas democráticas.

Esta debe ser considerada como una empresa ético-política[...] La política requiere **decisión** y, a pesar de la imposibilidad de encontrar un fundamento **final**, cualquier tipo de régimen político consiste en el establecimiento de una jerarquía de valores políticos”<sup>54</sup>.

Como se destacó en las reflexiones planteadas en el texto de Máiz, es notoria la influencia de las tesis pluralistas para la teoría política actual sobre democracia. El pluralismo es, evidentemente, una categoría de análisis medular en Mouffe. Lo observa como un fenómeno generalizado. Es una categoría y un fenómeno fundamental, además, por su vínculo práctico con la construcción de ciudadanía democrática. Reivindica sus características positivas para “comprender” las nuevas situaciones de los procesos políticos en el mundo, pero también para “aprovechar” sus potencialidades constitutivas en sociedades democráticas, renovadas mediante la formación de identidades colectivas. **Entender** y **aprovechar** el pluralismo en democracia es promover la construcción de **comunidad política y ciudadanía**.

Mouffe afirma que la conciencia cívica debe ser **ciudadanía sin renunciar a la libertad individual**. La construcción de ciudadanía en la democracia radical y plural, requiere de una nueva concepción de identidad política y de comunidad política, **superando tanto la tradición liberal como el republicanismo cívico**<sup>55</sup>.

Para Mouffe ser ciudadanos de un régimen democrático no debe ser una idea sustancial del bien ni un “estatus legal”, sino

---

54 Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político...* págs. 197-206.

55 Es importante aclarar que Mouffe también recuerda que las críticas al liberalismo prevaleciente en la actualidad pueden hacer incurrir al analista en errores teórico-conceptuales y en dogmatismos. Al respecto, por ejemplo, se tiende a confundir entre liberalismo político y liberalismo económico (dominación de relaciones capitalistas de producción), y también entre liberalismo político e individualismo liberal. El individualismo liberal es una doctrina específica relativa a la naturaleza del sujeto; mientras que el liberalismo político remite a un conjunto de instituciones propias del Estado de Derecho que promueve la defensa de derechos, el reconocimiento del pluralismo, la limitación del papel del Estado, la división de poderes, etcétera. Por eso, la autora considera que son muchas las articulaciones posibles entre “formas” diferentes de liberalismo, así, la aceptación de liberalismo político no exige el apoyo al individualismo o al liberalismo económico, ni obliga a defender el universalismo o el racionalismo.

una forma de identificación/identidad con principios políticos específicos en una tradición. **La ciudadanía así concebida implica “algo a construir” con base en el reconocimiento de principios políticos específicos y de las reglas que los encarnan.**

En una comunidad democrática radical, la ciudadanía debe ser vista como una **articulación** que afecta a las diferentes posiciones subjetivas del agente social, aunque reconoce la pluralidad de lealtades específicas y el respeto a la libertad individual. ¿Cómo lograrlo? Mediante la construcción de **nuevas identidades colectivas democráticas radicales** sobre los **principios democráticos liberales de libertad e igualdad**. Una articulación de posiciones “objetivas” construidas en discursos específicos y siempre de manera precaria y temporal, suturada en la intersección de posiciones “subjetivas” (género, clase, raza, etnicidad, orientación sexual, etcétera).

En un interesante diálogo con las ideas de Norberto Bobbio, Mouffe concede razón al filósofo italiano al insistir en la importancia de la democracia representativa y en la necesidad de abandonar las “ilusiones de la democracia directa y el consenso perfecto de una sociedad por completo transparente”. Considera que el aporte fundamental de Bobbio a la democracia radical y plural es la postulación de “su” socialismo liberal, con todas las implicaciones fundamentales que representa en la constitución identitaria de ciudadanía democrática y la lucha contra todas las formas de exclusión. No obstante estima que “[a]parte de insistir en la necesidad de un principio de justicia distributiva y en la necesidad de reconocer los derechos sociales, Bobbio no tiene en realidad mucho más que decir a este respecto”<sup>56</sup>. Por

---

56 Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político...* pág. 136.

Se considera que este juicio valorativo de Mouffe es, simplemente, parcial. El aporte de Norberto Bobbio para el desarrollo de la teoría y la filosofía política del siglo XX es tema que no se puede subestimar en esta investigación, pero se reconoce la imposibilidad material para sintetizar o resumir la rica producción de este autor.

En lo que respecta a la definición de democracia, en Bobbio puede reconstruirse básicamente como un conjunto de reglas fundamentales, que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Es una definición que algunos autores podrían calificar como “mínima” o minimalista, y que incluye

---

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

---

esta razón, profundiza y radicaliza la posición “bobbiana”. En la siguiente cita se resume la conclusión de Mouffe sobre este tema, y con ella se redondea su propuesta de ciudadanía y comunidad política:

“La perspectiva que propongo considera la **ciudadanía** como una forma de identidad política creada a través de la identificación con los principios políticos de la democracia pluralista moderna, es decir, la aserción de la libertad y la igualdad para todos. Me refiero con esto a la lealtad a un conjunto de reglas y de prácticas que construyen un juego de lenguaje específico, el lenguaje de la ciudadanía democrática moderna[...] identidad política de personas que podrían estar comprometidas en muchas comunidades diferentes y que tienen distintas concepciones del bien, pero que aceptan la sumisión a determinadas reglas autoritarias de conducta. Esas reglas no son instrumentos para lograr una finalidad común[...] sino condiciones que los individuos deben observar al elegir y perseguir propósitos por sí mismos[...] Gracias a esta concepción de ciudadanía, el reconocimiento de que las exigencias de estos distintos movimientos pueden formar una cadena de equivalencias democráticas, crea un sentido de “nosotros”. Hay que destacar que semejante relación de **equivalencia** no elimina la **diferencia**, que en tal caso sería simple identidad[...] A través del principio

---

aspectos básicos como el ejercicio del sufragio igual y universal de los adultos; los derechos civiles que aseguren libertad de opinión y organización; la toma de decisiones por una mayoría numérica; y garantías a los derechos de las minorías contra cualquier abuso por parte de las mayorías.

Para este autor italiano el tema de la **democracia representativa** no se agota en el “estado parlamentario” contemporáneo. A la democracia representativa hay que “mejorarla”, “profundizarla”, ampliarla; pero se muestra escéptico con respecto a la materialización de la democracia directa. Al respecto, considera que los procesos de democratización consisten en difundir las reglas de representatividad en múltiples espacios de la sociedad civil marcados por una organización jerárquica rígida, antes que considerarlo como un tránsito a la democracia directa.

Para ampliar estas ideas generales y otras valiosas reflexiones, se sugiere la lectura de al menos una de sus obras, *El futuro de la democracia, Liberalismo y democracia, ¿Cuál socialismo?* o *Derecha e izquierda*, consignadas en la bibliografía.

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA UCR

---

de equivalencia se crea un tipo de comunalidad que no elimina la pluralidad ni las diferencias y que respeta formas diversas de individualidad”<sup>57</sup>.

Nótese que las reflexiones actuales (modelos y teorías de alcance medio) normativas o aspiracionales de la democracia, procuran trascender polémicas o dilemas tradicionales entre temas como representación vs. participación, consenso vs. disenso, igualdad vs. libertad, individualismo vs. colectivismo. Se observa un mayor interés en “mejorar” (modernizar, profundizar, adaptar) **los regímenes democráticos** de modo que los diseños institucionales, procedimientos, organizaciones sociales y políticas, reglas del juego o disposiciones jurídicas, correspondan a las **aspiraciones** (resultados o productos esperados) de la ciudadanía... Durante las últimas tres décadas del siglo XX, se observan reflexiones teóricas sobre democracia que pretenden lograr algunos puntos de encuentro, por supuesto, sin esquivar la polémica ni abortar el debate. Parece que las discusiones dicotomizadas entre liberalismo/republicanismo, deliberación/radicales-pluralistas, procedimentalistas/sustantivistas-esencialistas, modelos empíricos y modelos normativos<sup>58</sup>, han producido como una de sus consecuencias positivas –quizás sin proponérselo–, la búsqueda de integración o articulación en las definiciones básicas y la ponderación del modelo de gobierno de acuerdo con algunas condiciones específicas de cada contexto espacio-temporal<sup>59</sup>. Al respecto, podría

57 *Ibidem*, págs. 139-141.

58 Ordóñez, Jaime y Rosales, Rotsay(eds.), ¿Democracia sin reglas? Las debilidades del Estado de Derecho en la construcción democrática de América Central. Estudios para el Futuro-OEA, San José, Costa Rica, 2004, págs. 59-62.

59 Una digresión: por supuesto que esta moderación y búsqueda de integración no es “pacífica” o totalmente exenta de oposiciones. Finalmente se trata de modelos de “la política” y “lo político”, donde intervienen actores con más o menos poder que otros, los cuales buscan hacer prevalecer sus posiciones, intereses, visiones. Las visiones dominantes suelen buscar uniformidad y hasta unanimidad, por más “democráticas” que se presenten. El sistema internacional, desde la Organización de Naciones Unidas hasta la multiplicidad de ONG hoy existentes, operan bajo acuerdos “mayoritarios” que, en muchos casos, pretenden ser incorporados en todo país (búsqueda de universalidad consustancial a todo “modelo” y a toda “ideología” política) independientemente de las especificidades histórico-culturales, sociales, económicas. A pesar de sus notorias diferencias, la estandarización de “reglas del juego” es algo que se acuerda o que se impone, desde la Carta Democrática Interamericana hasta la doctrina del *National Security* del presidente norteamericano G.W. Bush.

sugerirse como hipótesis de trabajo que parte de la búsqueda –equilibrio no siempre alcanzado– de integración conceptual sobre democracia, ha estado motivada por los análisis de los procesos de democratización en el mundo, y en particular, en América Latina.

## b. De los procesos de “democratización”

Leonardo Morlino<sup>60</sup> elaboró un valioso estado del conocimiento de los estudios sobre las condiciones políticas y no políticas con las que se puede identificar el inicio de un régimen democrático, o mediante las cuales se puede observar el tránsito de un régimen no democrático a un régimen democrático.

En ese inventario se distinguen dos grandes grupos o énfasis analíticos. El primero se refiere a las condiciones histórico-sociales, económicas y culturales que originan la instauración de la democracia durante el período comprendido entre los siglos XVIII al XIX e inicios del siglo XX. Se destacan obras como la de Barrington Moore<sup>61</sup> y *Transiciones a la democracia* de Dankwart A. Rustow<sup>62</sup>. También en esta

categoría se podrían incluir estudios referentes al fenómeno más amplio de la “modernización política”<sup>63</sup>.

El segundo grupo corresponde al análisis de la **democratización** en sentido amplio, que incluye:

“[...] al análisis de los procesos y dinámicas propios de la **instauración** del régimen democrático y, después, de su eventual **consolidación, persistencia** y estabilidad o **crisis**, con o sin caída. Conviene, sin embargo, ver cómo se llega por primera vez al régimen político definido como liberal democracia de masas: mediante qué etapas, puntos de inflexión o fases [...]”

---

60 Morlino, Leonardo, “Las democracias”, en: Pasquino, Gianfranco (comp.) y otros, *Manual de Ciencia Política*, octava reimpresión. Alianza Universidad Textos, España, 1996, págs. 90-122.

61 Moore Jr., Barrington, *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*. Península, Barcelona, 2000, cáps. 1-5.

62 Rustow, D. A. *Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model*, En: “Comparative Politics”, 2. 1970.

63 V. g., Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press, New Haven, 1968.

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA UCR

---

Dahl distingue dos procesos fundamentales en el centro del cambio [...] Se trata de la **liberalización** o grado en que se admite el disenso, la oposición, la competencia entre las distintas fuerzas políticas (o políticamente relevantes), y de la **inclusividad**, es decir, la proporción de la población que tiene derecho de participar, de controlar y oponerse a la conducta gubernativa”<sup>64</sup>.

A los cuatro procesos principales de la democratización que señala Morlino, agrega el “período ambiguo e intermedio” de la **transición**, entendido como una fase inicial del proceso de instauración, en el que el régimen anterior inicia el abandono de algunas de sus características institucionales fundamentales, pero sin que el nuevo régimen adquiera de manera definitiva todas sus nuevos elementos institucionales distintivos. En términos de los autores de una de las obras pioneras sobre transición desde el autoritarismo a la democracia, esta fase:

“[...] es el intervalo entre un régimen político y otro [...] delimitado, por una parte, por el lanzamiento de un proceso de disolución de un régimen autoritario y, por otra parte, por la instalación de alguna forma de democracia o el regreso a alguna forma de gobierno autoritario”<sup>65</sup>.

Este último período de análisis provocó la atención de diversos autores y la producción de numerosas obras en todo el mundo, y de manera particular en América Latina<sup>66</sup>. Algunos autores han denominado este enfoque como “transitología”<sup>67</sup> o “transicionalismo”<sup>68</sup>.

---

64 Morlino, Leonardo, “Las democracias”... pág. 99. Énfasis no son del original.

65 O’Donnell, Guillermo, Phillip Schmitter, Larry Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 tomos, diversos años. Paidós, Barcelona, pág. 6.

66 Otro importante recuento de obras sobre transiciones y consolidaciones democráticas se cita en Casper, Gretschen, “Los beneficios de las transiciones difíciles”, en: Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen (ed.), *Caminos a la Democracia*, Capítulo 2. El Colegio de México, México D. F., 2000.

67 Carothers, Thomas. “The End of the Transition Paradigm”, en: *Journal of Democracy* V. 13, No. 1, enero de 2002, pág. 6.

68 Ordóñez, Jaime y Rosales, Rotsay(eds.), *¿Democracia sin reglas?...* pág. 47.

A finales del siglo XX varios autores continuaron los lineamientos generales del análisis transicionalista, tanto para agudizar el debate conceptual<sup>69</sup>, como para diseñar maneras de “medir” la democratización en diversos países y regiones<sup>70</sup>. Este seguimiento puede atribuirse a los procesos políticos de cambio de regímenes que se dieron durante ese intervalo de tiempo, dinamizados con hechos como el derrumbe del sistema socialista- soviético y, para el caso de América Latina, con el progresivo cambio de regímenes autoritarios hacia gobiernos de tipo democrático.

No obstante, de manera similar con los otros debates sobre democracia (sus atributos, principios, criterios, etcétera), los estudios de la democratización y en particular, los referentes a las transiciones, también son objeto de controversia conceptual y de cuestionamiento en términos de su “utilidad” para la acción política:

“El paradigma de la transición fue muy útil durante el tiempo en que importantes sorpresas políticas trastornaban el mundo. Pero cada vez es más claro que la realidad ya no está más acorde con el modelo. Muchos políticos y sus colaboradores persisten en llamar a sus países como “transicionales” pero estos no están realmente en una transición hacia la democracia [...]Es tiempo de reconocer que el uso

---

69 O'Donnell 2002 y 1998; Ottaway, Marina, *Promoting Democracy – the Next Phase*. Carnegie Endowment for Peace, Washington, D.C., 1999; Pharr, Susan y Putnam, Robert D. (eds.), *Disaffected Democracies: What's troubling the trilateral countries?* : Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2000; Inoguchi, Takashi, y Paul Bacon, “Governance, Democracy, Consolidation and the ‘End of Transition’” *Japanese Journal of Political Science* 4 (2). Institute of Oriental Culture, University of Tokyo, Cambridge University Press, United Kingdom, 2003, págs. 169-190.

70 Brinks, Daniel, y Michael Coppedge, “Patterns of Diffusion in the Third Wave of Democracy”, Working Paper 99-8. University of Notre Dame, Department of Government and International Studies, setiembre de 1999; Schmitter, Philippe C., y Carsten Q Schneider, *Conceptualizing and Measuring the Liberalization of Autocracy, and the Consolidation of Democracy across Regions of the World and from Different Points of Departure*. Ediciones Universidad de Salamanca, 2002; Vanhanen, Tatu, *Democratization: A Comparative Analysis of 170 Countries*. Routledge Research in Comparative Politics, Routledge, Taylor & Francis Group Londres, 2003.

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA UCR

del paradigma de la transición está agotado y [es necesario] buscar mejores lentes [...] De cerca de 100 países considerados como “transicionales” en años recientes, sólo un número relativamente pequeño – probablemente menos de 20–están en ruta hacia un camino claro de lograr una democracia funcionando correctamente o al menos han obtenido algunos progresos democráticos y disfrutaron de una dinámica positiva de democratización”<sup>71</sup>.

Para esta investigación es relevante destacar tres aportes significativos del enfoque transicional, que facilitan el entendimiento de la democracia y de los procesos de democratización:

**Recuadro 2. 2.**  
**“¿La democracia observada?”<sup>72</sup>**

a) El análisis actual de los procesos de democratización en América Latina se concentra en el estudio, monitoreo y evaluación<sup>73</sup> de los **regímenes democráticos** y del desempeño de esos regímenes para alcanzar los principios, valores y aspiraciones de las y los ciudadanos. Estos enfoques están influidos por los modelos normativos o aspiracionales y la preponderancia que otorgan a categorías como “ciudadanía-pluralismo-inclusión”, “apoyo suficiente-legitimidad”, “representatividad”, “calidad y relevancia de la democracia”<sup>74</sup>. En

- 71 Carothers, Thomas, “The End of the Transition Paradigm”... págs. 6-9. Traducción libre.
- 72 El sociólogo centroamericano Edelberto Torres-Rivas titula de este modo su prólogo al libro coordinado por Ordóñez y Rosales (Ordóñez, Jaime y Rosales, Rotsay(eds.), ¿Democracia sin reglas?...). Considera que aunque hay un gran número de estudios teóricos sobre la democracia, sigue siendo importante para América Latina evaluar críticamente los procesos de democratización, de manera que se contribuya a alcanzar el objetivo de construir “una nueva estatalidad para la democracia”.
- 73 Luis Fdo. Díaz y Rotsay Rosales (2003) proponen una definición genérica de evaluación como “emitir un juicio sobre el valor o mérito de algo” (a partir de los trabajos de Ernst House). Díaz Jiménez, Luis Fernando, y Rotsay Rosales Valladares, *Metaevaluación: evaluación de la evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. EUNED, San José, Costa Rica, 2003.
- 74 Al respecto, Manuel Antonio Garretón propone sugerentes reflexiones: “el gran riesgo es que existiendo un régimen democrático, no uno autoritario ni militar, ese régimen sea irrelevante o incapaz, es decir, que su legitimidad desaparezca no porque se le oponga otro proyecto de régimen, como podría ser alguna forma de autoritarismo, sino porque él mismo no tiene la capacidad ni la calidad para procesar las tareas

resumen, los enfoques contemporáneos de la democratización en América Latina pretenden articular o integrar modelos “mínimos” y “máximos”, el “procedimentalismo” con el “normativismo”. La integración pareciera imponerse como moda analítica. b) Dado que en la mayoría de los textos analizados se da como un supuesto la instauración y se concentra la atención en la **consolidación y profundización**<sup>75</sup> democrática,

que todo régimen tiene que realizar. Democracia relevante significa que aquellos aspectos que tiene que resolver un régimen político (gobierno, ciudadanía, marco institucional de representación de la sociedad civil y del conflicto social), los define el régimen político y no los poderes fácticos. Estos poderes *de facto* son organizaciones, medios de comunicación, actores, nacionales o internacionales, grupos económicos, militares, paramilitares o civiles, que procesan por sí mismos los temas propios del régimen al margen de la institucionalidad. Pero pueden ser también poderes *de jure* o institucionales que sobrepasan las funciones que les son encomendadas y las acciones que les son permitidas”. Garretón, Manuel Antonio, *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. LOM Ediciones, Santiago, 2000, págs. 92 -93.

- 75 Tres definiciones complementarias entre ellas: (a) “[l]a nueva democracia muestra signos de consolidación cuando no tiene elementos perversos que estén minado sus características básicas, y **cuando se han fortalecido sus normas e instituciones democráticas**[...]Para determinar si se encontraban en un proceso de profundización de la democracia, consideramos si los actores continuaban con la negociación para enmendar las reglas del juego, de tal manera que se fortalecieran y aseguraran los elementos democráticos”, Casper, Gretchen, “Los beneficios de las transiciones difíciles”... págs.. 64 y 67- 68 (énfasis no es del original); (b) “La consolidación democrática se puede definir como el proceso de cristalización en sus caracteres esenciales y de adaptación en los secundarios en las distintas estructuras y normas democráticas, provocado por el transcurso del tiempo. El tiempo puede llevar a crisis, rupturas, cambios, pero si se da esa cristalización-adaptación, se tiene consolidación. Cristalización y adaptación **no significan ni implican necesariamente rigidez, sino solo fijación de instituciones y procedimientos propios de un determinado régimen democrático**. Además, si se considera la relación entre régimen y sociedad civil, la **consolidación implica también la progresiva ampliación de la aceptación de esas estructuras** para la resolución pacífica de los conflictos, la conciencia cada vez mayor en la aceptación y el apoyo al compromiso institucional; **en pocas palabras, la progresiva ampliación de la legitimación del régimen**. Este aspecto es necesario, pero una parte importante de la consolidación ya está virtualmente conseguida si el régimen democrático goza rápidamente de una amplia legitimación”, Morlino, Leonardo, “Las democracias”... pág. 113 (énfasis no es del original); (c) “La consolidación de un

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA UCR

la pregunta de investigación predominante para analizar los procesos de democratización parece formularse, en general, así: ¿cómo hacer más democrática a la democracia?

c) En concordancia con lo anterior, se considera que una de las formas de profundizar-mejorar-consolidar la democracia, consiste en “democratizar” la mayor cantidad de ámbitos y dimensiones (instituciones, procedimientos, procesos, estructuras) de la sociedad y el Estado, incluyendo la promoción de una cultura cívico-política que mantenga niveles de apoyo y legitimidad significativos para el régimen.

Para concluir este capítulo se describe un “nuevo modelo” con similares pretensiones de integración analítica y que enriquece el marco conceptual de esta investigación.

### c. La democracia “de ciudadanos y ciudadanas”

El informe del Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) propone una articulación conceptual entre procedimiento y aspiraciones democráticas, y a su vez avanzar en la evaluación de los regímenes democráticos en América Latina. Este documento tiene como propósito “evaluar la democracia en América Latina, no sólo como régimen electoral, sino como una democracia de ciudadanos [...] valora los principales avances de la democracia como régimen político en América Latina, e identifica a la desigualdad y la pobreza como sus principales deficiencias”<sup>76</sup>. Concluye con varias recomendaciones, entre las que destaca:

régimen democrático, por lo tanto, consiste en transformar las relaciones políticas *ad hoc* que han emergido poco a poco y parcialmente, en instituciones estables, de tal manera que los subsiguientes canales de acceso, patrones de inclusión, recursos para la acción y normas sobre la toma de decisiones, se conformen a un estándar superior: **el de la ciudadanía**”, Schmitter, Philippe C., y Carsten Q Schneider, *Conceptualizing and Measuring the Liberalization of Autocracy, and the Consolidation of Democracy across Regions of the World and from Different Points of Departure...* pág. 1584 (énfasis no es del original).

76 2004, pág. 23.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

“[A]unque muy valiosos, los avances logrados en términos de desarrollo de la democracia en América Latina no son suficientes. Hay que profundizar tanto la gobernabilidad democrática, entendida como el **fortalecimiento institucional** del régimen, como, **sobre todo, la cultura política**, que supone construir espacios de participación equitativa principalmente de aquellos más desfavorecidos en las sociedades latinoamericanas”<sup>77</sup>.

Adicionalmente, sugiere que la manera de profundizar a la democracia en la región latinoamericana y lograr mejores niveles de desarrollo humano, consiste en trabajar para hacer efectiva **una democracia de ciudadanos y ciudadanos**<sup>78</sup>.

Una ciudadanía integral implica el desarrollo político de instituciones y de una “cultura” que promuevan la participación, legitimen la representación, hagan efectivos los derechos de todos y cada uno, y fomenten la construcción de identidades democráticas inclusivas con que puedan afrontarse los desafíos que la economía globalizante y la desigualdad parecieran imponer:

“En América Latina se ha alcanzado la **democracia electoral** y sus libertades básicas. Se trata ahora de avanzar en la **democracia de ciudadanía**. La primera nos dio las libertades y el derecho a decidir por nosotros mismos [...] La segunda, hoy plena de carencias, es la que avanza para que el conjunto de nuestros derechos se tornen efectivos. Es la que nos permite pasar de electores a ciudadanos. La que utiliza las libertades políticas como palanca para construir la ciudadanía civil y social.

[...] La democracia hace a la vida, es mucho más que un régimen de gobierno. Es más que un método para

77 *Ibidem*, pág. 29. Énfasis no son del original.

78 No es objetivo de esta investigación ahondar en el estado del arte sobre ciudadanía. Como introducción al tema se sugieren los siguientes textos: Marshall, Thomas H., *Class, Citizenship and Social Development Essays*. Doubleday, Garden City, 1964; Bárcena (1997); Batstone, David y Eduardo Mendieta (eds.), *The Good Citizen*. Routledge, Nueva York, 1998; Norris, Pippa (edit.), *Critical Citizens...* y 1999b; Estado de la Nación, 2001; Rodríguez, Florisabel, y Rotsay Rosales Valladares, *Reflexión sobre ciudadanía para la democracia...*

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA UCR

elegir y ser elegido. Su sujeto, más que el votante, es el ciudadano.

[...] Este es el hilo conductor que debería guiar al lector en los materiales que propone el Informe: la búsqueda de los temas cruciales en los que se pondrá a prueba nuestra capacidad para pasar de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía. En esa transformación se dirimirá la capacidad latinoamericana para hacer de la democracia un sistema que se establezca, regenere y expanda”<sup>79</sup>.

Este documento y sus extensos anexos aclaran que el marco conceptual fue ampliamente consultado y orientó la búsqueda de información empírica, pero ¿qué entiende el informe por democracia?:

“A partir de los fundamentos teóricos, se argumenta que la democracia:

- supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía;
- es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado;
- implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social;
- es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad;
- tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones”<sup>80</sup>.

Aunado a lo anterior, el informe finaliza la sección conceptual con lo siguiente:

“[L]a noción de desarrollo de la democracia se sostiene sobre un presupuesto fundamental: la existencia

79 2004, págs. 34-36.

80 *Ibidem*, pág. 24.

---

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

---

de un régimen democrático. En este régimen encontramos al ciudadano legalmente respaldado y reconocido como sujeto en la democracia política. Por su lado, la noción de ciudadanía nos indicó que la democraticidad es también un atributo del Estado[...]la democracia implica no sólo ciudadanía política sino también civil y social. Asimismo[...]la existencia de un contexto diverso y plural, respaldado por un sistema legal consonante con el mismo[...]En la mayoría de estos aspectos encontramos que las democracias de la América Latina contemporánea exhiben deficiencias”<sup>81</sup>.

Como resulta evidente en estas citas textuales, el modelo de democracia de ciudadanía procura integrar las visiones más procedimentales sobre el régimen democrático con las perspectivas más sustantivas de los principios y valores que subroga la democracia y la profundización democrática. Este aspecto, reiterado a la largo de ese capítulo, se considera relevante para encontrar algunos acuerdos conceptuales y de enfoque analítico, lo cual –como también se mencionó– contribuye con la tarea de operacionalización de conceptos en esta investigación.

Además del “valor” académico de la discusión sobre democracia, el informe sugiere una **orientación estratégica** o **indicación de acción política** en la sección final. Llama la atención el papel que le atribuye a los partidos políticos como actores centrales:

“Para enfrentar los déficit de nuestras democracias hace falta **poder democrático**. Esto es, la capacidad de actuar de modo efectivo frente a los problemas para expandir la ciudadanía. Para construir ese poder es indispensable la política. Pero es preciso que la política sea relevante, que proponga caminos para abordar los temas clave de la sociedad, que los emprenda con la firmeza de la voluntad de los líderes y ciudadanos y los sostenga con la idoneidad de los instrumentos para la acción colectiva, entre los cuales los partidos políticos son actores centrales aunque no los únicos.

---

81 *Ibidem*, págs. 69-70.

---

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA UCR

---

Las propuestas de acción de los partidos políticos tienen en las instituciones representativas y de gobierno del Estado el principal instrumento para su ejecución. El poder democrático se construye también desde la estatalidad.

[...][S]e requieren instituciones eficaces, partidos políticos y prácticas transparentes y responsables. Estas condiciones distan de cumplirse en muchos países de la región, lo que debilita peligrosamente la función de los partidos como los principales constructores de la política para la democracia”<sup>82</sup>.

Tanto el diagnóstico como la terapia contenida en las propuestas finales del informe, permiten derivar las implicaciones de **democratización** que tiene este modelo para los países latinoamericanos, y la indispensable articulación entre institucionalidad y cultura política para que la reforma o profundización sea exitosa. Entre los “objetos” centrales de esta profundización, están todos aquellos que tienen la función de **representación política**, tema al que el texto dedica numerosas secciones.

Advierte que la consecución de una democracia de ciudadanos y ciudadanas en América Latina requiere superar la “crisis de representación”. Vincula la profundización democrática con mejoras en los sistemas de representación política para que sean más inclusivos y plurales<sup>83</sup> y generen nexos entre Estado y sociedad<sup>84</sup>. Hace énfasis en el sistema electoral y en los partidos políticos como elementos indispensables para las democracias contemporáneas y para observar los avances o involuciones en la representación<sup>85</sup> y, a la vez, según diversas opiniones, diagnostica al interno de los partidos manifestaciones de crisis de representación<sup>86</sup> producto de la falta de democracia interna, entre otros factores.

---

82 *Ibidem*, págs. 181-183.

83 *Ibidem*, pág. 82.

84 *Ibidem*, pág. 49.

85 *Ibidem*, págs. 50-81.

86 *Ibidem*, pág. 164.

## **Actividades**

### **¡Participe y comente!**

- Explique en sus propias palabras qué son los **procesos de democratización**.
- Si tuviese que escoger una única opción entre las tradiciones liberal, republicana o la perspectiva deliberativa, ¿cuál preferiría para Costa Rica? ¿Por qué? Explique.
- Investigue y explique qué dice la Constitución Política de Costa Rica con respecto al “tipo” o “modelo” de democracia. Cite artículos de la Constitución.

### **Piense en Costa Rica y comente con sus compañeros(as) y profesores(as):**

- ¿En cuál de las etapas de la democratización está Costa Rica? ¿Por qué lo considera así?
- ¿Cuáles grupos poblacionales o sectores de la población del país viven en condiciones deficientes de ciudadanía? Explique.
- Si Ud. llegase a ser presidente o presidenta del país ¿cuáles proyectos o ideas impulsaría para “hacer más democrática” a la democracia costarricense?