





# Cuadernos Pedagógicos

**IIDH**

Instituto Interamericano  
de Derechos Humanos

## Cultura política y democracia

*Rodolfo Cerdas*



**NORAD**  
AUTORIDAD NORUEGA PARA  
EL DESARROLLO INTERNACIONAL

# **Cultura política y democracia**

*Rodolfo Cerdas*

© 2002 Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
San José. Reservados todos los derechos.

Las ideas expuestas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial del material aquí publicado, siempre y cuando no sea alterado, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

321.8 C413c	Cerdas, Rodolfo Cultura política y democracia / Rodolfo Cerdas.– San José, C.R. : Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003. 50 p. ; 21.5 x 28 cm. (Serie Cuadernos Pedagógicos)  ISBN 9968-917-05-2  1.DEMOCRACIA2. AMÉRICALATINA3. CIUDADANÍA 4. CULTURAPOLÍTICAL.Título II. Serie
----------------	--

***Equipo productor de la publicación:***

*Rodolfo Cerdas*  
Autor

*Ana María Rodino*  
Coordinadora de la Unidad Pedagógica IIDH

*Randall Brenes*  
Oficial de Proyectos de la Unidad Pedagógica IIDH

*Diseño y diagramación:*  
Unidad de Información y Servicio Editorial IIDH

*Impresión:*  
Imprenta y Litografía Hermanos Segura S.A.

**Instituto Interamericano de Derechos Humanos**

Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica  
Tel.: (506) 234-0404 Fax: (506) 234-0955  
e-mail: uinformacion@iidh.ed.cr

**www.iidh.ed.cr**

## Índice

Presentación de la serie . . . . .	7
Primera parte: Conceptualización y teoría . . . . .	9
Democracia y ciudadanía . . . . .	9
Cultura política. Evolución de un concepto . . . . .	21
Segunda parte: Democracia y cultura política en América Latina . . . . .	27
Problemas de la transición y consolidación democráticas . . . . .	27
Problemas de la construcción democrática . . . . .	28
La cultura política en América Latina . . . . .	32
Cultura política latinoamericana. Una medición . . . . .	35
Algunas tendencias actuales . . . . .	37
Educación para la vida en democracia . . . . .	39
Lineamientos de una estrategia . . . . .	43
Bibliografía . . . . .	48



## Presentación

La educación en derechos humanos es el eje central del mandato por el cual fue creado el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. A esta labor ha dedicado importantes esfuerzos desde su establecimiento hace más de dos décadas, contribuyendo al entrenamiento de un significativo contingente de trabajadores de este campo en todo el hemisferio. Esa línea regularizada de formación de educadores se sustenta en el reconocimiento jurídico de la educación en derechos humanos consagrado en el artículo 13.2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador-.

La estrategia de trabajo del IIDH en el campo de la educación formal y no formal en derechos humanos ha incorporado, desde el inicio, acciones concretas de asistencia técnica a instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y universidades, en el desarrollo de programas de estudio y de capacitación a sus funcionarios, técnicos y docentes, en tanto agentes multiplicadores de contenidos teóricos y metodológicos.

Junto a estas acciones, el IIDH nunca ha perdido de vista el valor del material didáctico, sea como instrumento de autoformación o como herramienta de apoyo de la labor docente. Por ello, los proyectos educativos contemplan y estimulan la elaboración de materiales para enriquecer y fortalecer el trabajo de los educadores en América Latina y El Caribe.

En ese sentido, la serie Cuadernos Pedagógicos del IIDH se propone ofrecer nuevas herramientas teórico-metodológicas para enriquecer la tarea de educar en y para los derechos humanos y la democracia. Por eso, desde su mismo nombre, evoca a ese pequeño gran instrumento de trabajo en la labor diaria del enseñar y aprender, que se nos ofrece con sencillez para acoger toda idea importante y nos invita a compartirla.

En el formato de un texto unitario, centrado en un tema específico, de longitud breve y lenguaje accesible a un público amplio de docentes y capacitadores de distintos niveles, estos Cuadernos Pedagógicos tratan contenidos variados con un denominador común: los puntos de encuentro entre la educación y los derechos humanos. Así, en ellos se aborda este vasto campo interdisciplinario desde alguna de sus tres perspectivas centrales: el derecho a la educación, la educación en derechos, y la vigencia de los derechos humanos en la educación.



Los Cuadernos están dirigidos a facilitar que estos problemas se aborden desde distintos ángulos, se sitúen en el contexto social e histórico contemporáneo, en particular el latinoamericano y caribeño, se sometan al análisis crítico y se pongan en práctica en los procesos concretos de educación formal o no formal que cada educador lleva adelante e implementa cotidianamente.

Cada Cuaderno está elaborado tomando en cuenta criterios que aseguren su calidad y pertinencia educativa: aportes doctrinarios novedosos; planteamiento desde la doble perspectiva teórica y práctica; rigor científico en el desarrollo de la investigación y, no obstante su especialidad, presentación accesible para una gama amplia de destinatarios.

El IIDH espera que los Cuadernos Pedagógicos se traduzcan en una contribución para quienes inspiran su trabajo educativo en los derechos humanos y los principios democráticos, entendidos como objetos de estudio y, sobre todo, como normas de convivencia cotidiana.

La serie Cuadernos Pedagógicos se inicia con el aporte de la Autoridad Noruega para el Desarrollo (NORAD), la misma que contribuye a varios de los esfuerzos del IIDH en el campo de la educación en derechos humanos.

*Roberto Cuéllar M.  
Director Ejecutivo*

#### **Reseña biográfica del autor**

**Rodolfo Cerdas.** Costarricense. Doctor en Sociología por la Sorbona, París. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Hizo estudios de Postgrado en el Instituto de Filosofía de la Academia de Ciencias de la URSS. Titular de la Cátedra Simón Bolívar para Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Cambridge para 1999 y Fellow del Wolfson College de esa Universidad. Catedrático de la Universidad de Costa Rica y fundador e investigador de CHIAPA. Visiting Fellow de Saint Antony's College de la Universidad de Oxford y conferencista en diversas universidades e institutos. Fue diputado de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Ex-Director del Programa de Educación en Derechos Humanos y Valores Democráticos para Fuerzas Armadas y Policía del IIDH. Miembro del Consejo Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica a partir de 1994. Miembro del Consejo Internacional del Journal of Latin American Studies de Cambridge University Press. Autor de varios libros y artículos en revistas especializadas.

## Primera parte Conceptualización y teoría

### Democracia y ciudadanía

Como ha sido señalado muchas veces, la palabra democracia ha resultado ser polisémica, pues su significado varía en atención a las inclinaciones ideológicas y a los diferentes énfasis que ponen quienes intentan definirla. No es que se trate de una cuestión imposible de resolver, sino quizá más bien de la necesidad de una precisión explícita en la definición de lo que se está entendiendo por democracia y el marco conceptual dentro del cual dicha definición se ubica.

Es así como se ha introducido una primera distinción, referida a la diferencia existente entre dos tipos de democracia, que tienen su propia lógica, beneficios y limitaciones y que, aunque en tiempos modernos se ha buscado combinar de algún modo, son y deben ser claramente distinguibles entre sí. Me refiero a la democracia directa y la democracia representativa<sup>1</sup>.

Por *democracia directa* se entiende la forma de organización política que está basada en la participación directa, sin mediaciones y continua de los ciudadanos en las tareas de gobierno. En su manifestación extrema, esta versión de la democracia borraría la diferencia entre gobernantes y gobernados y entre estado y sociedad civil. En otras palabras, sería un sistema de autogobierno popular. Históricamente, se habría alcanzado en la ciudad-estado de Atenas.

La *democracia representativa* es una forma limitada e indirecta de democracia, dado que la participación popular sólo se produce de manera breve y poco frecuente y que está restringida sobre todo al acto de votar cada cierto tiempo. Y es indirecta, porque se ejerce a través de una representación que sustituye la participación directa e inmediata del pueblo, que en la realidad se limita a escoger a quienes gobernarán en su nombre.

En ambos casos el elemento esencial es el reconocimiento de una igualdad política fundamental de todos los individuos participantes, que se distribuyen de ese modo el

---

<sup>1</sup> Cfr. Heywood, Andrew *Politics*, Macmillan Press Ltd., London, 1997, pág. 68-69 y ss.

poder político y la influencia. En otras palabras, la premisa es que cada individuo tiene el mismo peso que todos los demás. En la concepción demoliberal, esa igualdad política significa una igual distribución de los derechos políticos: derecho de voto, de aspirar a cargos de elección, etc. En la socialista, en cambio, la igualdad requiere no sólo igualdad política sino también social, atendiendo a la influencia que juegan otros factores tales como la propiedad de los medios de producción, el control de los recursos y de los medios de comunicación. En suma, la igualdad, en esta concepción, implica no sólo iguales derechos de voto, sino también niveles significativos de igualdad social.

Aunque se ha tendido a privilegiar la versión de democracia que se practica en los principales países desarrollados de Occidente, la verdad es que existen diversas teorías y distintos modelos de democracia, supuestamente basados todos en el mandato popular. Por eso, como lo ha hecho Talmon, se ha llegado a hablar de *democracia totalitaria*. Incluso en la versión liberal de democracia prevaleciente en Occidente, se pueden encontrar matices y diferencias significativas.

Es así como se pueden distinguir, *grosso modo*, cuatro modelos principales:

- *Democracia clásica*. Se dio en la antigua Atenas y tiene muy poca y limitada aplicación en el mundo contemporáneo. Aristóteles sistematizó esta experiencia.
- *Democracia protectiva*. Emerge en los siglos XVII y XVIII, más que como una forma para garantizar la participación popular, como un mecanismo de defensa de los ciudadanos frente a los abusos y excesos del poder gubernamental, para garantizar el más amplio espacio para la libertad individual. Filosóficamente, la fundamentación se da por el postulado del derecho natural, que destacaba la prioridad del derecho de propiedad, como bien lo destacó John Locke. Por eso, en sus inicios, este enfoque tendió a ser censitario y centrarse en la forma de integrar el cuerpo colegiado que establecía los impuestos, esto es el parlamento. Más tarde, con los enfoques utilitaristas como los de Jeremy Benthan y James Mill, se introdujo una noción más radical del sufragio universal, sobre la necesidad de proteger o hacer avanzar los intereses individuales. En consecuencia, el consentimiento del gobierno es ejercido a través del voto, en elecciones competitivas, celebradas con regularidad. La igualdad es entendida en estrictos términos técnicos y significa igualdad de derechos de voto. La concepción, basada en la libertad individual, se acompaña necesariamente con la garantía de una división de poderes y el mantenimiento de libertades y derechos básicos. Naturalmente, este enfoque coincide con las necesidades del *laisser faire* y del individualismo capitalistas.
- *Democracia desarrollista*. A la concepción meramente individualista de la democracia siguió pronto la preocupación por los problemas del desarrollo de la persona y la comunidad, que dio origen a diversos modelos de democracia, que pueden sintetizarse en esta clasificación. Es en particular el caso de Juan Jacobo

Rousseau; pero también se encuentra en diversas corrientes anarquistas, marxistas y de la nueva izquierda. Para todos ellos los individuos sólo son libres cuando participan directa y continuamente en el diseño de la vida de su comunidad, anteponiendo a la voluntad individual la llamada *voluntad general*. Obviamente, esto conduce mucho más allá de la simple participación electoral, al enfatizar en la dimensión participativa propia de la democracia directa. Los problemas aquí surgen desde la distinción entre voluntades, pues al considerarse como verdadera y válida la general, y no la individual, el portillo para imponer aquella y aplastar ésta, está claramente perfilado. El partido, el Gran Timonel, el Führer, el Duce o el Ayatollah, son los que en definitiva dirán cuál es la *verdadera* voluntad del pueblo e impondrán su mandato aplastando individuos y minorías.

Una forma más moderada de este modelo democrático, es la propuesta por John Stuart Mill, para quien la virtud del sistema radica en su capacidad para promover el más alto y armonioso desarrollo de las capacidades individuales. La participación en la vida política amplía su capacidad de comprensión de los problemas, fortalece su sensibilidad y alcanza un mayor desarrollo personal. En otros términos, se concibe en esencia la democracia como una experiencia educativa, por lo que debe garantizarse la más amplia participación política de la ciudadanía.

- *Democracia popular*. Se trató de un experimento surgido de la implantación del control soviético en la Europa del Este y resumió, en la práctica, la teoría de la dictadura elaborada por el marxismo-leninismo para la transición del capitalismo al socialismo. En la actualidad, caídos los regímenes donde se había establecido, ha perdido todo interés inmediato y práctico.

El problema que se discute en la actualidad tiende a centrarse, sobre todo después de la crisis del comunismo y la desaparición de la Unión Soviética, en la cuestión de cómo opera la democracia en la práctica. Se refleja así el hecho de que la así llamada *democracia liberal* ha logrado un claro predominio internacional. Aunque el término resulta muy amplio y envuelve diversos matices y énfasis, hay algunos elementos que conviene destacar y que resultan comunes a esta categoría:

- es una forma indirecta y representativa de democracia, basada en la igualdad política formal, que integra los gobiernos a través de elecciones periódicas;
- está basada en la competición y la escogencia electoral. A su vez, esto se realiza a través del pluralismo político, la tolerancia de una amplia variedad de creencias competitivas y la existencia de filosofías sociales conflictivas y partidos y movimientos políticos que rivalizan por el poder;
- hay una clara distinción entre sociedad civil y Estado, que se expresa por la existencia de grupos e intereses autónomos y la existencia del mercado para el intercambio de bienes, servicios y productos.

En cuando al significado real de esta forma de democracia, sin embargo, la interpretación es variada y contradictoria. Se identifican cinco enfoques diferentes a saber: el pluralismo; el elitismo; el corporatismo; la nueva derecha y el marxismo. Por su interés y utilidad para este trabajo, conviene detenernos en los dos primeros.

- a. *Pluralismo*. Esta visión remonta hasta James Madison y, ya en la época contemporánea, ha sido elaborado por Robert Dahl, quien junto con Charles Lindblom acuñó el término *poliarquía*. Con él se quiere significar el gobierno de *muchos* para distinguirlo del de gobierno de *todos* los ciudadanos. El rasgo principal está dado por el hecho de que la competencia entre partidos en las elecciones, y la capacidad de los grupos de presión para articular sus intereses libremente, establece un vínculo confiable entre quienes gobiernan y los gobernados, creando un canal de comunicación entre ambos. Si bien esto está muy lejos del ideal de autogobierno presente en otras concepciones, sus defensores creen que sí asegura un nivel suficiente de *accountability* y de respuesta popular que permite calificarlo de democrático.
- b. *Elitismo*. Surge como antítesis de las concepciones igualitarias propias de la democracia (en los términos del siglo XIX) y el socialismo. Con un criterio a veces realista, a veces valorativo, se centra en el hecho siempre presente de que el mando es de una élite, independientemente de que esto sea visto como algo inevitable o deseable, o bien como remediable o lamentable. Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca y Robert Michels serían sus representantes clásicos, y todos parecen coincidir en que la democracia es una ilusión porque el poder siempre lo ejerce una minoría privilegiada que constituye la élite dirigente. En la práctica siempre puede identificarse dos clases de personas: los que mandan y los que son mandados. Una versión moderna y desde la izquierda, es la que elaboró C. Wright Mills al criticar la democracia norteamericana<sup>2</sup>.

En todo caso, si entendemos por democracia una forma de gobierno en que el sujeto de la soberanía es el pueblo y donde rige el principio de la mayoría, apenas nos aproximamos a algunos aspectos de la complejidad de esta categoría política. Porque la democracia también se expresa en otras dimensiones de la vida en sociedad, llegando a hablarse de la democracia política, económica, social y cultural, y por ahí de democracia como forma de vida.

Como hemos visto, su historia es muy larga, arrancando en la antigua Grecia con Atenas, pasando por el Imperio y la Cristiandad y llegando al moderno Estado-Nación que se perfila en el Renacimiento. Históricamente se le consideró como una de las formas de la república, de cara a la monarquía que lo era de la aristocracia. Sin embargo, en el sentido moderno, las raíces del concepto deben buscarse en autores como Locke,

---

<sup>2</sup> Ibidem, pág. 75 y ss.

con la teoría de la representación, Montesquieu con la teoría de la división de poderes y Rousseau con la teoría de la voluntad general.

Los enfoques de la democracia varían, pues, de conformidad con la orientación ideológica y política de los diversos autores. Hay, así, una tradición liberal, una socialista e incluso una tercermundista, donde los énfasis son puestos en diversos componentes de la realidad social y política: en unos casos en el individuo, en otros en la clase, en otros en el pueblo, etc. Más recientemente, en un proceso involutivo nacido del colapso de ciertas entidades supranacionales, se ha vuelto a criterios en que se privilegia la etnia o la religión.

En muchos estudios, sobre todo aquellos realizados después de la caída de la Unión Soviética y la crisis del movimiento comunista internacional, el concepto de democracia adquirió cada vez más el significado de un sistema de reglas y procedimientos de elección de los gobernantes, y menos el de un sistema político con fines determinados constitutivo, a su vez, de todo un sistema de vida. Quizá una solución intermedia ha surgido con el concepto de desarrollo sostenible, que evidencia los vasos comunicantes del sistema político democrático con otras esferas de la sociedad, la economía y la cultura, sin las cuales difícilmente aquel puede operar satisfactoriamente. Esto ha facilitado la introducción del concepto de déficits en el desarrollo democrático, lo que tiene la ventaja doble de, por un lado, valorar y preservar todo lo referente al procedimiento de escogencia de los titulares de los poderes públicos; y, de otro, visualizar las carencias que deben satisfacerse, ubicándolas en la esfera específica a donde corresponden.

Como toda obra humana, el proceso de instauración de un régimen democrático tiene una dimensión histórica que no puede ni debe ser ignorada. Se trata de una evolución contradictoria que en etapas sucesivas tiende a ampliar el horizonte, el alcance y la profundidad de las libertades y derechos ciudadanos. Por eso, el enfoque de la democracia, ya como forma de gobierno, ya como forma de vida, supone tener presente su específica dinámica histórica.

En cuanto forma de gobierno, la democracia supone la realización periódica y competitiva de elecciones, la existencia de un Estado de Derecho que regula y limita la acción del Estado, un sistema de administración de justicia independiente, un poder legislativo representativo y una subordinación clara y constitucionalmente definida de las instituciones armadas al poder civil.

Naturalmente, esto supone la existencia de un universo institucional y de prácticas sociales correlativas, que hacen posible el funcionamiento del sistema: registros civiles, padrones electorales, organización y funcionamiento de los entes encargados de la administración de los comicios, información y educación ciudadanas para participar en ellos, etc. De aquí mismo derivan las tareas en materia educacional que deben cumplirse en el proceso de formación de la conciencia ciudadana.

La democracia como forma de vida abarca de modo permanente e inclusivo, las tareas de socialización, ejercicio de la libertad y garantías de los derechos ciudadanos. En ese sentido es clave la transmisión de los valores democráticos, tales como la tolerancia, el respeto a las opiniones ajenas y a las opciones vitales de los demás, el diálogo, la negociación y la solución pacífica de los conflictos, así como el ejercicio concreto y práctico de los derechos en un marco de garantías que permite hacerlos efectivos. Esto se une a una herencia constitucionalista de larga data en la América Latina, que otorga rango superior a las libertades y derechos civiles y políticos frente a cualquier dominación autoritaria.

Inherente a la existencia de un régimen democrático, en cuanto normas, procedimientos y mecanismos de escogencia política, es la construcción de ciudadanía, que permite el desarrollo del ciudadano como sujeto activo de la vida política de una nación, tanto como titular de derechos y obligaciones, como actor dinámico conciente de su responsabilidades y potencialidades cívicas. Se trata de uno de los problemas más agudos aún pendientes en muchos países, luego de la transición a la democracia. Se trata, en otras palabras de un proceso complejo de inclusión, formación y ejercicio libre de los derechos de aquellos que, de conformidad con las normas constitucionales, son considerados sujetos y titulares de los derechos políticos y civiles. Esto no siempre es fácil determinarlo y ponerlo en funcionamiento, porque son variados, en origen y alcance, los mecanismos de exclusión que se aplican.

Se trata de una tarea que abarca múltiples dimensiones:

- construir un sujeto individual, con derechos reconocidos y con garantías para su libre ejercicio;
- conciente de sus derechos y obligaciones de ciudadanía y capacitado para ejercer unos y cumplir las otras;
- en conexión creativa con el resto de la sociedad y no como un ente aislado y desconectado del resto de sus semejantes;
- capaz de interesarse e involucrarse tanto en los asuntos públicos como en los de su comunidad más inmediata;
- apto para informarse de los asuntos de su interés, tomar iniciativas y coordinar acciones con sus conciudadanos, para influir en la toma de decisiones y ejercer la titularidad de la soberanía que le corresponde; y
- con espacios sociales y políticos adecuados y autónomos para su desenvolvimiento, como sujeto de derechos y obligaciones civiles y políticas.

No se trata únicamente, pues, de su participación electoral en un momento determinado, que si bien es una condición necesaria para la existencia y funcionamiento del sistema democrático, no es condición suficiente. También se requiere de la

posibilidad abierta de garantizar su presencia en el manejo de aquellos asuntos públicos que sean de su interés, en la toma de iniciativas en conjunción con otros ciudadanos para resolver los problemas de la comunidad y en su gestión política, por diversos medios, controlando el ejercicio que de la representación hacen sus designados.

Esto supone, asimismo, la formación de un actor social y político al cual no sólo se le reconocen determinados derechos, prerrogativas y autonomías, sino que está capacitado para ejercerlos en la perspectiva de la libertad y el respeto a los derechos de los demás. Por eso el proceso de desarrollo democrático es complejo, continuo y en espiral.

Es complejo, porque abarca aspectos múltiples de la realidad social y política y debe incluir a todos aquellos que están en condiciones de ejercer sus derechos ciudadanos. Es continuo, porque la democracia no se da de una vez y para siempre, sino que está en permanente construcción. Y es en espiral, porque la solución de unos problemas traen otros más amplios y el avance en un aspecto implica la necesidad de abordar otros nuevos, y así sucesivamente.

Los procesos de construcción de la democracia podrían simbolizarse en la figura del Dios Jano de los griegos porque, como él, tienen una doble cara: una que está vuelta al pasado y otra que mira hacia el futuro. De esta doble condición y perspectiva de la construcción democrática, derivan varias coordenadas conceptuales que deben tenerse presentes, particularmente cuando se afrontan las tareas de avanzar sólidamente en procesos de transición y consolidación democráticos, como los que se han dado en la América Latina.

La primera, es la condición dinámica de la democracia. No se trata ni de un concepto ni de una realidad estáticos y definidos de una vez para siempre, sino que se hallan en perpetuo movimiento y desarrollo, en crítica constante, en cambio y apertura de horizontes, y en procesos inacabables de profundización. Quien busque inmovilidad y certezas permanentes, que no piense en democracia, porque ésta es búsqueda, transformación y cuestionamiento.

La segunda, emerge del hecho de que la valoración de sus logros en un momento determinado no puede ni debe hacerse con relación a un modelo abstracto, ideal y absoluto, radicado necesariamente en un horizonte de utopía, que vuelve defectuoso y malo todo presente. La valoración debe ser hecha, primero que todo, a partir de una dinámica marcada por el alejamiento paulatino del autoritarismo que antecedió al tránsito a la democracia. Es ese alejamiento de la arbitrariedad, de la violación del orden jurídico, del irrespeto a los derechos humanos fundamentales y de la ausencia de control sobre el poder público lo que, antes que nada, debe evaluarse para poder apreciar el avance democrático de un régimen político desde el estadio autoritario anterior. Esto incluye, asimismo, una visión de futuro que identifica no sólo el punto de partida



autoritario de donde se proviene, sino también las múltiples tareas democráticas que aún están pendientes.

La tercera, es que en la valoración del desarrollo de los procesos de construcción democrática, debe tenerse presente la distinción conceptual de lo que serían etapas políticas diferenciadas de un proceso continuo, dinámico y permanente. Una primera estaría constituida por la *liberalización* de un régimen autoritario; la segunda, por la etapa propiamente llamada de *transición* a la democracia; la tercera, por su *consolidación*; y la cuarta, por lo que podemos llamar la *democratización*.

Si bien todas ellas son momentos históricos de un proceso político único, se trata de etapas de desarrollo que tienen su propia dinámica y distintos grados de libertad y seguridad jurídica. Por tanto, son claramente distinguibles entre sí en la evolución política de un régimen. Para efectos no sólo teóricos sino prácticos, es importante no confundir la etapa en que se encuentra la evolución de un régimen político determinado, porque de lo contrario pueden formularse exigencias, demandas, propósitos y acciones que al no corresponder al nivel de desarrollo democrático en que tienen sentido y función, lejos de ayudar al advenimiento de la democracia más bien pueden dificultarlo y hasta minar su implantación.

Se entiende por *liberalización* el proceso mediante el cual un régimen autoritario, sin dejar de ser tal, permite el ejercicio de ciertos derechos ciudadanos (libertad de expresión, de reunión, de petición, de movimiento, de prensa, etc.), pero sin que las estructuras de poder autoritario hayan desaparecido; y sin que existan normas constitucionales y legales que eficazmente garanticen tales derechos, ni instituciones independientes realmente operantes que hagan exigible su cumplimiento. Cuando se da una liberalización del régimen, sin duda hay un avance respecto a la etapa anterior de arbitrariedad, violación y autoritarismo. Pero se trata de un avance insuficiente, pues descansa fundamentalmente en la buena voluntad de quienes ejercen el poder.

*La transición a la democracia*, por el contrario, si bien supone una apertura aun parcial del régimen político, frecuentemente precedido por una fase de liberalización, presenta ya un conjunto de reglas constitucionales y legales obligatorias para todos los actores; en ella, la disputa por el poder político en elecciones libres es real; y existe un grado de incertidumbre sobre el resultado electoral, que muestra que la lucha por ganar la elección no es un mero ritual carente de contenido, con el que se busca legitimar el poder autoritario tradicional.

*La consolidación democrática*, a su vez, se produce con la realización reiterada de elecciones en las condiciones apuntadas para la transición y bajo reglas precisas aceptadas por todos los actores que participan en los procesos de elección democrática. Además, con alguna frecuencia, la consolidación se ve sometida a prueba, a sí misma, cuando se produce una plena integración política e institucional de las fuerzas opositoras

al régimen, tradicionalmente excluidas del ejercicio del poder político, mediante un éxito electoral significativo, que implica una cuota de poder importante a su favor o un éxito completo. Bastaría pensar en la transición española y el triunfo posterior del PSOE; los Acuerdos de Paz en El Salvador y el reciente resultado electoral a favor del FMLN; el caso nicaragüense y el triunfo de la UNO en el 90; la caída del régimen del General Noriega, el ascenso de la administración Endara y el regreso posterior del PRD al gobierno en Panamá, etc.

*La democratización* es otra cosa: se refiere a un proceso inacabable de profundización y ampliación del régimen democrático, en conexión directa con cambios y avances significativos en el régimen electoral y la organización eficiente de elecciones; en la institucionalidad jurídica del Estado; en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y en el desarrollo de una cultura política democrática de la ciudadanía.

Un ejemplo de esto nos permitirá acercarnos a una clave explicativa de la evolución histórica de la democracia. Con suma frecuencia se utiliza la definición de Lincoln sobre democracia y se nos define diciendo que es *el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*. Sin embargo, si analizamos bien el concepto, nos encontramos con que, a pesar de su magnífica claridad, encierra múltiples dificultades y problemas que deben ser definidos para poder comprender de qué se está hablando<sup>3</sup>.

Comencemos por *gobierno del pueblo*. Aquí surge ya el problema de qué debemos entender por pueblo. En la Antigüedad clásica, el pueblo no incluía ni a los esclavos, ni a los extranjeros, ni a las mujeres. Después de la Revolución Francesa, el pueblo no incluía a aquellos que no tuvieran cierta cantidad de riqueza; y estos no podían elegir ni ser electos. Bajo el régimen colonial en América, la exclusión para el ejercicio de cargos públicos y para la integración de los cabildos tenía que ver con el color de la piel, pues como dice un autor en esa época "la etnia significaba clase y la clase significaba etnia". De allí el interés en "blanquearse" al momento del bautizo, lo que ponía en manos de la Iglesia un poder enorme. Ya en el período republicano se aplicó, como en Francia, el sistema censitario -se exigió tener cierta cantidad de riqueza para elegir y ser electo, o saber leer y escribir-. Y no fue sino en la segunda mitad de este siglo, que empezó a generalizarse el reconocimiento del derecho de las mujeres a participar plenamente en la vida política de estos países. Hay, entonces, una evolución histórica del concepto de pueblo para lograr la inclusión de diversos estratos y capas de la población hasta ese momento sin derecho a participar; y detrás de ella, ingentes esfuerzos y luchas de diversos sectores para vencer las oposiciones que pretendían perpetuar la exclusión.

Otro tanto podría decirse con el siguiente concepto de *gobierno*. Aquí la cuestión se relaciona con lo que debe ser objeto de la acción gubernamental. Basta citar sólo un caso:

---

<sup>3</sup> Cfr. Booth, John A. *Elections and Democracy in Central America. A Framework for Analysis*, en Booth, John A. and Seligson, Mitchell A. *Elections and Democracy in Central America*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, 1989, pág. 8 y ss.

las relaciones laborales. Durante el período liberal, en nuestras repúblicas los contratos laborales fueron asimilados a una materia típicamente contractual y civil. Era un asunto entre particulares, donde se suponía que cada cual actuaba bajo su libertad y responsabilidad. No fue sino hasta mediados de este siglo que empezó a reconocerse que esta materia era de interés social, que no era un asunto individual que debía quedar librado a la voluntad libre de las personas y requería una regulación de interés general. Y así, fueron reconocidos ciertos derechos sociales, declarados irrenunciables y regulada la materia de trabajo, en atención a su significado social general. Igualmente podríamos citar casos en los cuales se consideraba que debían ser objeto de regulación pública y que, con el transcurso del tiempo, pasaron a ser considerados temas de carácter privado y particular, en los cuales la acción gubernamental sólo podía darse excepcionalmente y precisamente por haber rebasado ese ámbito específico. El caso de la homosexualidad es un ejemplo notorio.

Y así podríamos seguir ejemplificando cómo el contenido de ciertos conceptos que nos parecen absolutamente claros, muestran una evolución sustantiva que implica, la mayoría de las veces, una ampliación democrática, ya sea por abarcar nuevos sectores, tales como mujeres, negros, indios, jóvenes, etc.; o bien por incluir en la óptica gubernamental, aspectos que significan garantías de igualdad y solidaridad, o excluir otros que se dejan al ámbito privado y libre de cada quien, con lo que se busca mejorar la dimensión de libertad, igualdad y justicia en la vida social y política.

Este dinamismo democrático no es gratuito e implica, las más de las veces, tensiones, conflictos y luchas que, inicialmente, pueden no ser bien vistas por una mayoría de la población. Pensemos en las sufragistas en favor del voto femenino o en la lucha contra el *apartheid* en Sudáfrica. O bien en cómo, hasta hace muy poco, las preocupaciones ecológicas eran tema de una minoría y difícilmente se entendía que en ellas estaban insertos derechos colectivos esenciales de la sociedad humana.

Finalmente, todo esto nos conduce directamente a un cuarto aspecto característico de la democracia y que la vida contemporánea se ha encargado de poner en evidencia: la democracia es el marco natural y más adecuado para garantizar la vigencia de los derechos humanos fundamentales. Si entre estos está el derecho a la vida, a la libertad de expresión, de información, de prensa, de movimiento y de organización, etc., ¿cuál régimen, si no es el democrático, ofrece las condiciones indispensables para garantizar su plena vigencia, con un estado de derecho y una división de poderes que consagra la autonomía del individuo y el control del poder público?

La democracia exige la presencia de algunas condiciones sin las cuales ella difícilmente existe y probablemente no podrá perdurar; y sin las que, igualmente, los derechos humanos no pueden tener plena vigencia. Podemos enumerar algunas y fácilmente asociarlas con las libertades fundamentales de los individuos. Veamos:

- a) Elecciones periódicas libres, competitivas y en condiciones de igualdad ciudadana.
- b) Un estado de derecho, donde el orden jurídico sea de implantación nacional, orientado al bien común, que esté sustentado sobre una distribución de poderes con independencia de funcionamiento; y un sistema institucional de equilibrios, pesos y contrapesos, que garantice efectivamente la libertad ciudadana y el control de los poderes públicos, así como del ejercicio, por parte de sus titulares, de las funciones gubernamentales a ellos encargadas.
- c) Un régimen de libertades públicas que garantice, de manera permanente, las libertades fundamentales del individuo, como son las de pensamiento, prensa, información, comunicación, expresión, movilización, organización y petición, de religión y culto, etc.
- d) Un orden social orientado a la justicia, que garantice en la medida de las posibilidades al ciudadano común el acceso a ciertos derechos económico-sociales, como son los de la educación y la cultura, la salud, el trabajo seguro y bien remunerado, la vivienda, el derecho a la privacidad, el ocio creador, el disfrute y preservación de un sistema ecológico equilibrado, y una paz cimentada en el ejercicio de la libertad, en un marco de seguridad ciudadana.

Por el desencanto democrático que analizaremos más adelante, es bueno recordar aquí dos cosas. La primera, es que los derechos económicos y sociales suponen ciertas condiciones materiales que deben ser construidas y son resultado de un enfoque integral del desarrollo económico sostenible. Deben, en consecuencia, ser vistos, simultáneamente, como derechos, como objetivo y como procesos que van más allá del régimen político, para insertarse en el contexto más amplio del sistema productivo y de distribución de riqueza imperante en el país. El déficit que se presenta en este campo -y que efectivamente existe-, ciertamente afecta negativamente las condiciones en que la democracia y su régimen de libertades opera; pero no desdice en absoluto de su existencia, ni de la aplicabilidad de sus preceptos fundamentales. En otro sentido, es parte de la tarea incesante de democratización a que nos referíamos en las observaciones conceptuales precedentes.

En segundo lugar, debe tenerse presente que estos derechos se fundamentan en compromisos formales, legítimamente adquiridos por nuestros Estados, a través de los múltiples instrumentos jurídicos suscritos a lo largo de estos años, y entre los cuales destacan la "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre", acordada en Bogotá en 1948, la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" de las Naciones Unidas, de diciembre de ese mismo año, la "Convención Americana sobre Derechos Humanos", o Pacto de San José, y los Pactos Internacionales sobre los Derechos Civiles y Políticos y sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para citar sólo algunos, que al ser debidamente ratificados, conforme a los

procedimientos constitucionales establecidos, se convirtieron en leyes internas de rango superior en el sistema jurídico de nuestras repúblicas.

El sistema democrático, por otra parte, no equivoca su fin último, que es la preservación y desarrollo pleno del individuo concreto de carne y hueso, al cual confiere una valoración suprema. Esta no impide, sin embargo, que ubique a ese individuo en su natural contexto social e histórico, que marca y determina su existencia como un ser social por excelencia; pero no lo disuelve en ese contexto en el cual naturalmente está inserto, como sí lo pretendieron en su oportunidad las concepciones totalitarias y de otro tipo, que menospreciaban a la persona humana y su esencialidad irrepetible, en beneficio de la clase, la raza, el pueblo, la seguridad nacional o el Estado.

El sistema democrático, además, brinda la red institucional y el sistema político que permiten al individuo, en su condición de ciudadano, ejercer un control creciente - aunque con importantes variaciones de país a país, y distintos grados de desarrollo y estilos- sobre el Estado, los poderes que lo integran, los funcionarios y las políticas públicas. Y propone, en correspondencia con ello, un sistema de valores, conductas y psicologías, que permiten no sólo la ampliación indefinida de la esfera propiamente civil de la sociedad, sino un proceso cultural de vocación infinita, que consolida como argamasa institucional el sistema político de participación ciudadana y sienta las bases para el florecimiento pleno del individuo como ser humano de vocación universal.

Individuo, instituciones y cultura, resultan así combinados en la democracia de una manera coherente y fluida, para armonizar persona humana, sociedad, Estado y naturaleza. Lo cual hace de la democracia el sistema político que fluidamente se corresponde, por fundamento y organización, por finalidad y función, con la naturaleza, la vigencia y la protección efectiva de los derechos humanos en la sociedad moderna.

Veamos ahora lo referente al concepto y la teoría de la cultura política.

## Cultura política. Evolución de un concepto

Como ha sido señalado por múltiples autores, el tema de la cultura política y sus cambios ha tenido una larga evolución en la historia, que arranca desde la filosofía griega misma<sup>4</sup>. Así, Platón se ocupó de la cuestión de la socialización política, arguyendo que era un asunto clave para la asimilación de los jóvenes a la vida de la ciudad. Aristóteles, ocupándose de las formas de gobierno, sostuvo que la aristocrática-democrática, donde predomine la clase media, es la mejor. En esa línea de la educación y la cultura adecuadas para la buena marcha de la *polis*, se ubica también la visión de Licurgo sobre la niñez y la adolescencia en Esparta, según lo relata Plutarco al escribir su biografía. La preocupación está presente, también, en Maquiavelo, Montesquieu y Rousseau, para citar sólo algunos. Los dos primeros volvieron su mirada a Roma para sacar lecciones del pasado con vistas al presente, uno se preocupó en particular de la educación del Príncipe para alcanzar y mantener el poder, y el otro, que lo compartió con el primero, de la crianza de los jóvenes y el papel de los valores morales y religiosos en el carácter romano. Rousseau, por su parte, empleó, para definir la cultura política, los conceptos de moralidad, usos y opinión, más importantes que las leyes, por estar aquellos grabados en el corazón de los ciudadanos y ser los factores que permiten cambiar las normas obsoletas o contrarias al interés general.

Alexis de Tocqueville, en su análisis de la democracia en los Estados Unidos de Norteamérica, hizo un tratamiento particularmente complejo del tema. Atribuyó a las costumbres populares una de las causas generales más importantes para la conservación de esa república democrática, pero entendiendo las costumbres como *mores* en el viejo sentido romano, esto es las nociones y opiniones comunes que conforman la estructura mental de las personas, y no como meros hábitos o inclinaciones del corazón. Sus análisis sobre la subcultura política del campesinado en Francia, antes de la revolución del 89, constituyen un importante aporte al desarrollo científico del concepto de cultura política.

Con la Ilustración, el liberalismo y el marxismo se generaron condiciones para que, ante el resultado práctico de sus postulados, se produjera un serio debate, nacido de un creciente interés sobre la cultura, la política y la sociedad, a partir de 1960. A ello contribuyó no sólo la frustración sobre el desarrollo político postulado por el liberalismo y la Ilustración en su momento, sino también el escepticismo intelectual ante los hechos del desarrollo político, presente ya en las primeras décadas del siglo XX en autores como

---

<sup>4</sup> Cfr. Almond, Gabriel A., *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las Ciencias Políticas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pág. 196 y ss. Asimismo, ver del Aguila, Rafael, Vallespín, Fernando et. al. *La democracia en sus textos*, Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid, 1998. Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. 2. Los problemas clásicos*, Rei Argentina S. A., Buenos Aires, 1990. Gould, Carol C. *Rethinking Democracy. Freedom and social cooperation in politics, economy and society*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990. Goodwin, Bárbara, *El uso de las ideas políticas*, Ediciones Península, Barcelona, 1997. Justo López, Mario, *Introducción a los Estudios Políticos. Formas y Fuerzas Políticas*. Depalma, Buenos Aires, 1987. Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (ed.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

Mosca, Pareto y Michels, entre otros, y poco más tarde, luego de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo de técnicas modernas de medición, como las encuestas y los estudios de opinión pública.

Es así como se producen y reúnen los tres componentes principales de la investigación en materia de cultura política:

- *La tradición sociológica* de Max Weber, Emilio Durkheim, Karl Mannheim, Talcot Parsons y otros.
- *La psicológica social* de Graham Wallas, Walter Lippman, William McDougall, E. L. Thorndike, Paul Lazarsfeld, etc.
- *La psico-antropológica* iniciada por Sigmund Freud y continuada por Theodoro W. Adorno, Max Horkheimer, Else Fraenkel-Brunswick, Nevitt Sanford, Ruth Benedict, Margaret Mead, Harold Laswell, Alex Inkeles, Daniel Levinson y demás.

Sin embargo, como bien ha sido señalado por el propio Almond, lo más importante “fue el desarrollo de la metodología y la tecnología de la investigación mediante encuestas”, que tuvo cuatro componentes principales: 1) el desarrollo de métodos de muestreo cada vez más precisos, que permitieron acopiar datos representativos de poblaciones numerosas 2) la creciente complejidad de los métodos de entrevista que garantizó una mayor confiabilidad de la información obtenida mediante dichos métodos 3) el desarrollo de técnicas de anotación y escalas de evaluación, que permitió identificar y organizar las respuestas en dimensiones homogéneas y relacionarlas con variables teóricas, y 4) el gradual perfeccionamiento de los métodos de análisis e inferencia estadísticos...La invención de la tecnología de la investigación mediante encuestas, al facilitar la interpretación de la información de orden social, psicológico y político, es comparable con la del microscopio, que promovió una mejor y más precisa comprensión de los datos biológicos”<sup>5</sup>.

El debate sobre la naturaleza de la cultura política se enfocó sobre todo sobre la idea de la cultura cívica y se asocia usualmente a los trabajos de Almond y Verba, que identificaron tres tipos generales de cultura política: participativa, subjetiva y parroquial.

La *cultura participativa* sería aquella en la cual los ciudadanos ponen especial atención a la política y la participación popular es vista como deseable y efectiva. La *subjetiva* está caracterizada por una mayor pasividad de los ciudadanos y el reconocimiento de que ellos tienen una capacidad muy limitada para influenciar al gobierno. Y la *parroquial* está marcada por la ausencia de un sentido de ciudadanía, en que el pueblo más identificado con su localidad que con su nación, sin el deseo ni la habilidad para participar en política.

---

<sup>5</sup> Almond, Gabriel A. *Una disciplina segmentada...*, ed. cit., pág. 201.

Para Almond y Verba, si bien la cultura participativa es la que más se acerca a un ideal democrático, la cultura cívica es una mezcla de las tres formas culturales, que permite la participación ciudadana en los procesos políticos y la necesidad vital de que el gobierno pueda efectivamente gobernar. Para ellos, la estabilidad democrática se refuerza por la mezcla de actividad y pasividad de parte de la ciudadanía, y un balance entre obligación y desempeño de parte del gobierno<sup>6</sup>.

Es así como la cultura política pasó a ocupar un lugar propio en el universo conceptual de las ciencias políticas y a ser un factor explicativo en su estrategia de análisis, que abrió lugar a una nueva polémica, ya no sobre el pluralismo sino sobre “la importancia de los valores, los sentimientos y creencias en la explicación del comportamiento político”<sup>7</sup>. El contenido político tanto de las mentes de los ciudadanos como de las élites, resulta ser mucho más complejo de lo que supusieron el liberalismo, el marxismo y la teoría de la elección racional. Así, la explicación de ciertos fenómenos políticos concretos, como el caso alemán que desembocó en la Segunda Guerra Mundial, se quiso hacer a través de una explicación de tipo psicocultural, que interpretó la política alemana y su evolución a partir de la estructura de la familia y la socialización recibida durante la infancia, que pronto se evidenció como totalmente insatisfactoria. Sin embargo, este esfuerzo contribuyó a mejorar las condiciones de análisis cuando se entró a estudiar el fenómeno de las sociedades comunistas y los procesos culturales correspondientes.

Por todo ello, parece que se trata, según se dice en una obra colectiva, de “un término nuevo para una vieja idea”<sup>8</sup>, directamente asociada -de manera sintomática- al problema del colapso de las instituciones democráticas: primero en Italia, Alemania y España, antes de la II Guerra Mundial; y luego, ya en los años 60s., en los países comunistas y, de seguido, en los del tercer mundo, cuando se subrayó, una vez más, las complejas relaciones existentes entre las instituciones, el comportamiento político y la cultura política.

Dos politólogos norteamericanos, Almond y Verba<sup>9</sup>, definieron la cultura política como un patrón de orientaciones hacia los objetos políticos, por ejemplo los partidos, las cortes, las constituciones y la historia del Estado. Las orientaciones, a su vez, son predisposiciones a la acción política y están determinadas por factores tales como la

---

<sup>6</sup> Cfr. Heywood, Andrew, loc. cit., pág. 189 y ss.

<sup>7</sup> Ibidem, pág. 202 y ss.

<sup>8</sup> Cfr. Bogdanor, Vernon (Ed.) *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, Blackwell Publishers, Oxford, 1992, pág. 446 y ss.

<sup>9</sup> Cfr. la clásica obra de Almond, G. A. y Verba, S. *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*, Princeton University Press, Princeton, N. J., 1963. Asimismo, ver Pye, L. y Verba, S. (Edit.) *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, N. J., 1965. Una discusión pertinente para el caso de los países del llamado bloque soviético y la influencia cultural del comunismo en ellos es la obra de Brown, A. y Gray, J. (edit) *Political Culture and Political Change in Communist States*, Macmillan Press, London, 1977.



tradición, la memoria histórica, los motivos, las normas, las emociones y los símbolos. Así, la cultura política se nos presenta como un conjunto de inclinaciones o propensiones, que por su origen pueden ser: cognoscitivas (conocimiento y conciencia); afectivas (emociones y sentimientos) y evaluativas (juzgamientos) de los objetos políticos.

Por otra parte, la cultura política difiere de la opinión pública. Como fenómeno cultural permanente, aquella está formada por valores de larga duración, y no emerge, como ocurre con la cambiante opinión pública, de las simples reacciones populares a políticas específicas y a problemas de tipo circunstancial<sup>10</sup>. Más que de comportamientos coyunturales y puramente reactivos, los elementos que integran la cultura política se definen como actitudes y conductas permanentes y características de una globalidad social, que si bien está integrada por individuos, es algo que supera y va más allá de la simple suma de personas que la integran.

La importancia de estos conceptos varía según dónde y cómo se les aplique. Un caso significativo es el de los ya mencionados autores Almond y Verba, que estudiando el caso de Gran Bretaña y los Estados Unidos, propusieron la teoría de las bases culturales de una democracia estable. Otro tanto se hizo con relación a los militares y su propensión al golpe de Estado, considerando el nivel de la cultura política de la respectiva sociedad<sup>11</sup>.

En uno de sus últimos trabajos sobre el tema, Almond ha señalado que la “teoría de la cultura política define a ésta en cuatro formas: 1) como compuesta por la serie de concepciones subjetivas de la política que prevalece en una población nacional o la subserie de una población nacional; 2) como poseedora de componentes cognoscitivos, afectivos y valorativos; incluye conocimientos y creencias relacionados con la realidad política, sentimientos con respecto a la política y compromisos con valores políticos; 3) el contenido de la cultura política es la consecuencia de la socialización durante la infancia, la educación, la exposición a medios de comunicación masiva y las experiencias adultas con el desempeño gubernamental, social y económico; 4) la cultura política afecta la estructura y el desempeño político y gubernamental –si bien los limita, ciertamente no los determina. La cadena de causalidad que une a la cultura y la estructura opera en ambas direcciones”<sup>12</sup>.

Frente a esta concepción de la naturaleza y papel de la cultura política, se han formulado críticas desde varias vertientes<sup>13</sup>. Una primera, le atribuye un tinte determinista al postular que la socialización genera actitudes políticas que, a su vez,

---

<sup>10</sup> Cfr. Heywood, Andrew, *Politics*, Macmillan Press, London, 1997, pág. 186.

<sup>11</sup> Cfr. Finer, S. E., *Man on Horseback*, Penguin Books, Harmondsworth, 1976.

<sup>12</sup> Cfr. Almond, Gabriel A., *Una disciplina segmentada...*, ed. cit., pág. 203.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pág. 203 y ss.

originan comportamientos políticos y fundamentan la estructura política. Brian Barry y Carole Pateman se encuentran en esta línea de argumentación. La segunda es una crítica marxista, presente en la obra de Jerzy Wiatr, que insiste en que los cambios de actitudes provienen de cambios de orden estructural y económico, esto es que la causalidad funciona desde la estructura de clases hasta elevarse a las actitudes, la estructura y el comportamiento político. Una tercera es la proveniente de los estudiosos del comunismo, como Richard Fagen, Robert Tucker, Stephen White, que consideran que no se debe separar las actitudes políticas del comportamiento. La reducción del concepto de cultura política a los aspectos psicológicos, es igual que subjetivizar radicalmente el fenómeno, imprimiendo un giro conservador a la teoría. El concepto se mantiene, pero modificando el contenido para incluir el comportamiento; no separa, pues, la dimensión psicológica de la conductual, con lo que pierde la riqueza de la complejidad de las relaciones entre pensamiento político y acción política. La cuarta proviene de la escuela de la elección racional, denominada individualista metodológica. Ronald Rogowski y Samuel Popkin se encuentran en esta orientación, según la cual la estructura y el comportamiento políticos pueden responder a cálculos de interés material a corto plazo de los actores políticos. Algunos han llegado a negar la presencia de valores, normas, sentimientos y componentes cognoscitivos de mayor complejidad. Para ellos, la historia, la memoria y el contexto cultural no tienen ningún poder explicativo. Otros, en cambio, utilizan “la premisa de la elección racional simplemente como un instrumento heurístico, que permite generar hipótesis de una forma sistemática y acumulativa, y reconocen el poder explicativo de las variables culturales y sociológicas”<sup>14</sup>.

Los estudios sobre cultura política han tendido a concentrarse, sobre todo, en la experiencia de tres regiones:

- *Las sociedades avanzadas o post-industriales*, donde se encontró que una mezcla de la experiencia histórica y de esquemas cambiados de socialización política –de efectos coyunturales y generacionales–, alteraron de manera significativa la cultura política, que, además, como ha sido señalado por Inglehart, muestra diferencias consistentes de un país a otro en los diferentes aspectos que integran el concepto. Consecuentemente, puede concluirse que contrariamente a lo que se supone usualmente, la cultura política puede cambiar más o menos rápidamente, según las circunstancias y experiencias distintas. Lo cual, ciertamente, no parece suceder con la persistencia de ciertos rasgos de la cultura política en los países comunistas y ex-comunistas.
- *Las sociedades comunistas y post-comunistas*, donde parece haberse demostrado que a pesar de los ingentes esfuerzos por penetrar, manipular, organizar, adoctrinar y reprimir la cultura por varias décadas, no pudo lograrse la aparición del llamado

---

<sup>14</sup> Op. cit., loc. cit., pág. 204-205.

nuevo hombre socialista que se buscaba. Los sentimientos nacionalistas se han mantenido, lo mismo que las identidades culturales y religiosas. Lo cual, a su vez, otorga ciertamente una cierta autonomía y poder explicativo a la cultura política.

- *Los países asiáticos y su modernización*, sobre todos aquellos formados por el pensamiento confuciano, de cara a los orientados al islamismo y al hinduismo, lo que estaría mostrando la importancia de la cultura en la conformación del comportamiento económico y político<sup>15</sup>.

En América Latina, es mucho más reciente la preocupación por el tema de la cultura política, el cual hace apenas poco tiempo pasó a ser objeto de una investigación parcial sobre su propia experiencia, en particular en lo referente al comportamiento electoral y la percepción de determinados valores.

---

<sup>15</sup> Op. Cit., loc. cit., pág. 209 y ss.

---

## **Segunda parte**

### **Democracia y cultura política en América Latina**

#### **Problemas de la transición y consolidación democráticas**

Como resultado de una resistencia prolongada y dolorosa a los regímenes militares y autoritarios establecidos a lo largo de toda la América Latina, la conciencia ciudadana, permeada profundamente por la defensa de los derechos humanos, asumió sin ambages los valores democráticos, como el contexto socio-político en que aquéllos podían y debían subsistir y desarrollarse.

La caída de los regímenes militares no se dio simplemente como el resultado de sólo un acontecer nacional y ni siquiera de uno regional. El proceso fue, literalmente, resultado de una verdadera ola a nivel mundial que llenó de júbilo, fortaleza, optimismo y esperanza a millones de seres humanos, sometidos hasta entonces al autoritarismo militar.

Esto condujo, en las etapas iniciales de los diversos procesos democratizadores de la transición, a aceptar y disimular las notorias deficiencias que se heredaban de la etapa anterior. Estas iban desde la ausencia de padrones electorales confiables, hasta la falta de estructuras institucionales adecuadas; desde la inexperiencia organizativa, hasta la falta de información al elector y la presencia de debilidades logísticas para la recepción de votos y la transmisión de resultados; desde la ausencia de valores democráticos y de una cultura política correspondiente, hasta el claro predominio de prácticas configurativas de una herencia cultural autoritaria.

No menos importante, aunque no perteneciente al ámbito propiamente político, es el contexto socio-económico de estas transiciones a la democracia, que tal como se muestran aún al día de hoy, se presentaba lleno de importantes déficits sociales. Entre estos sobresalían, y perduran, los elevados índices de pobreza y altas cifras de personas marginadas, con sus habituales grados de ignorancia y analfabetismo, bajos niveles de salud, alta mortalidad infantil, desempleo, etc. Aunque se esperaba que estos indicadores mejoraran con el tránsito a la democracia, el problema resultó mucho más complejo, sobre todo porque se adoptaron políticas macroeconómicas que generaron agudo descontento social en todas partes.

La transición, pues, coincidió con un cambio de modelo económico que, inspirado en experiencias y modelos externos, al menos en sus primeros momentos, tendió a posponer las dimensiones sociales y políticas de los ajustes económicos estructurales y generó, en el corto plazo, descensos en el ingreso real de los trabajadores, incrementos en los índices de desocupación y, simultáneamente, baja de calidad en los servicios públicos y aumento de las tarifas al consumidor.

Con la globalización informativa a escala mundial, los grupos dirigentes, tanto a nivel nacional como internacional, se vieron expuestos a una divulgación in extenso de los

múltiples escándalos de corrupción administrativa y política que han marcado el retorno a la democracia. Esto, unido a otros factores causantes de frustración política, como el conocido divorcio entre las promesas de campaña y la acción de gobierno, facilitaron una aguda pérdida de credibilidad y confianza ciudadanas tanto en partidos y dirigentes políticos, como en las instituciones mismas.

Los efectos que todo esto ha tenido en las diferentes regiones, ha sido muy variado, como veremos con mayor detalle más adelante. En algunos casos, las encuestas señalan nostalgias de tipo autoritario, que de hecho han reconducido al poder, ahora por la mayoría de votos en elecciones competitivas, a caudillos con antecedentes golpistas; en otros, el desencanto ha determinado la aparición de un *movimentismo político* de nuevo tipo, que reagrupando fuerzas hasta ahora dispersas y desencantadas con la política y los políticos, se ubican en la raíz de fenómenos políticos como los del *tránsfuga partidario* y el *recién llegado*; y, por último, en la gran mayoría de los casos, el sistema de partidos, como resultado final, se ha visto gravemente debilitado, al extremo de hacer desaparecer del escenario a varios partidos tradicionales.

Sin embargo, existe la esperanza de que el proceso pueda avanzar y llegar a consolidar los regímenes democráticos, evadiendo el tradicional movimiento pendular que, como Sísifo, pasa de los avances democráticos a distintas formas de autoritarismo, para recomenzar, una y otra vez, la lucha por la construcción democrática hasta volver a repetir el ciclo.

### **Problemas de la construcción democrática**

Siendo la democracia –como se ha repetido hasta el cansancio- un sistema claramente imperfecto, tiene la ventaja de no ser superado por ningún otro. Por su propia concepción, no apuesta a salvadores mágicos, caudillos clarividentes, ni a seres humanos angelicales. Parte, por el contrario, de la dura realidad humana y hace que, aunque los hombres fallen, el sistema funcione. El régimen autoritario, por contraste, supone la existencia de un hombre o un grupo de hombres angelicales, que harán que todo funcione a la perfección y conforme a su voluntad. La vida ha demostrado, una y otra vez, que los hombres fallan, sobre todo si tienen poder; y que en la tierra no hay ángeles. Y como en los regímenes autoritarios no hay sistema institucional y legal que contrapesen tales carencias, el resultado siempre ha sido nefasto y así nos lo muestra la historia.

La democracia abre horizontes de libertad para los ciudadanos; pero no garantiza que los que estos elijan con sus votos serán buenos gobernantes. Hay, entonces, una responsabilidad compartida de dirigentes políticos y ciudadanos comunes para hacer que la conducción de los asuntos públicos sea la más correcta y mejor. Si se producen fallas, el régimen democrático prevee la posibilidad de introducir cambios y rectificaciones. Pero eso supone un régimen de opinión pública y una sociedad civil organizada y

participativa, que no mire la elección de gobernantes como una simple delegación de poder sin responsabilidad ni exigencias, sino como lo que es: una representación política, sobre la cual los ciudadanos tienen derecho a exigir cuentas y los gobernantes deben estar obligados a rendirlas.

Debe notarse que en las etapas de transición y consolidación democráticas el énfasis resulta colocado claramente en el procedimiento electoral establecido y en el marco constitucional y legal que debe regir todo el proceso. Este contexto legal y político debe ser aceptado por todos los actores y regir efectivamente la conducta de todos ellos en el proceso de escogencia de aquellos que integrarán los poderes públicos. De lo que se trata es de establecer un procedimiento universalmente aceptado, que mediante la competición libre de los distintos actores, permite definir los equipos que se encargarán, desde el gobierno y desde la oposición, de decidir sobre el rumbo de los asuntos públicos.

Ahora bien. El contenido concreto de las políticas, su orientación y su capacidad para resolver los múltiples problemas de carácter social y económico presentes en la sociedad de que se trate (tales como el desempleo, la pobreza, la vivienda, la salud, la educación, el crecimiento económico, etc.), estrictamente hablando no son problemas del régimen democrático en sí, sino más bien del equipo de gobierno que se escogió mediante elecciones y de las políticas públicas adoptadas por él; o, en otra perspectiva, resultado del funcionamiento y organización del sistema productivo vigente en un momento determinado.

Esta es una importante distinción conceptual que busca evitar la confusión entre la existencia de un régimen democrático y los errores, fallas, omisiones o fracasos de los equipos de gobierno y de sus políticas públicas. Sin embargo, es claro que esta distinción conceptual no debe llevarnos al error de pensar que la democracia son sólo elecciones; ni que al régimen democrático le es indiferente si se respetan o no los derechos ciudadanos en materia económica, social y cultural. Desde luego que eso no es así. Obviamente, no atender a esta dimensión conduce en la práctica a minar, en su base, al sistema democrático mismo, porque no hay libertad con hambre, ni derechos sin la educación adecuada que habilite al individuo para ejercerlos.

Sin embargo, más allá de estos problemas políticos prácticos, que no pueden ni deben ser ignorados, hay que distinguir las esferas de acción y responsabilidad de cada sector y no confundirlas, porque de lo contrario se podría estar contribuyendo a debilitar el régimen de libertades, por ineficiencias y debilidades que corresponden no a la democracia, ni al Estado de Derecho, sino a los responsables de la escogencia y conducción de las políticas públicas.

Precisamente una de las dificultades mayores para la definitiva implantación de la democracia, luego de las primeras etapas de la transición, ha tenido una doble raíz: en

primer término, la suposición de que el simple tránsito de la dictadura a la democracia permitía la solución de los problemas económicos y sociales de la población; en segundo lugar, la formulación excesiva de demandas sociales por los diversos actores sociales, sin consideración a los medios financieros y económicos con que se cuenta; y, en fin, la presencia de muy altas e ilusorias expectativas sobre la capacidad de respuesta que, en general, tienen los nuevos gobiernos democráticos, en materias tan complejas como el empleo, el nivel de vida y la seguridad ciudadana.

Esto nos lleva al problema de la eficacia del régimen democrático. Algunos, frustrados por la lentitud en la solución de esos problemas sociales, llegan a considerar que la democracia, por definición, es ineficaz y que hay que volver los ojos a un régimen autoritario que, supuestamente, sí está capacitado para resolver los problemas del desarrollo y permite un avance más veloz. Obnubilados, además, porque bajo el autoritarismo no existe el escrutinio de una prensa libre e independiente que pueda denunciar libremente la corrupción, como sí se da en un régimen democrático, algunos llegan a creer que incluso en materia de corrupción las dictaduras son mejores que las democracias.

No hay duda de que, en efecto, existe una dimensión de eficacia para sostener la credibilidad, confianza, legitimidad y vigencia de un régimen democrático, la cual no puede ser desatendida. Es obvio, sin embargo, que en el sistema democrático los procedimientos son más lentos y difíciles y la presencia de diversos intereses con legitimidad y espacio para su accionar, introduce variables que restan eficacia inmediata al sistema. Eso, sin embargo, no es un problema insoluble, pues lo que exige es la presencia y funcionamiento de partidos políticos democráticos y modernos; y no debe ocultar el hecho de que, precisamente por el propio funcionamiento del sistema, las soluciones que se adoptan son, generalmente, mejor pensadas y más permanentes.

Tampoco es cierta la crítica que algunos sectores, sobre todo provenientes de la clase alta aunque también de estratos bajos de la sociedad, dirigen contra el régimen democrático, alegando que bajo una dictadura hay mayor eficacia política. En una situación extrema, bajo el argumento supremo de las armas, como fue por ejemplo la Segunda Guerra Mundial, Inglaterra y los Estados Unidos, con regímenes democráticos, demostraron ser mucho más eficaces que la Alemania nazi, la Italia fascista y el Japón militarista, que ostentaban orgullosos su totalitarismo suicida.

El problema, entonces, no parece ser propio del régimen o del sistema, sino más bien de las dirigencias políticas que se muestran incapaces de gobernar adecuadamente, de crear los necesarios consensos o permitir que, mediante el voto, la mayoría racional decida en los asuntos de gobierno.

Los partidos políticos, a su vez, se muestran desfasados e incapaces, en su mayoría, de conducir con eficacia y resultados positivos los asuntos públicos. Los problemas de

corrupción, falta de representatividad, capacidad de respuesta y gobernabilidad, se han combinado para debilitar su legitimidad y restarles fuerza organizativa y movilizadora. Los procesos constantes de reforma política tienden a expresar este descontento de la sociedad con sus mecanismos de representación y articulación de demandas, pero no parece contener la avalancha de denuncias, protestas y críticas que se formulan en su contra.

Esto, en otro sentido, conduce directamente a los vínculos esenciales que se dan entre la democracia y la cultura política democrática, sin la cual aquella siempre será endeble y sujeta a retrocesos eventuales. Y nos dice también –subrayando de modo evidente la relación entre la ética y la política que existe en la democracia- de la responsabilidad que les corresponde a los diversos actores que intervienen en el proceso, y cuyas actuaciones pueden fortalecer o debilitar sustancialmente la vida democrática de una sociedad.

La imposibilidad de respuestas inmediatas a una impaciencia social acumulada a lo largo de los gobiernos militares, junto con otros factores de tipo político también presentes, ha originado así una especie de desencanto democrático, que se expresa en la frustración y pérdida creciente de credibilidad ciudadana sobre las instituciones, los partidos y los parlamentos, que se muestra reiteradamente en las encuestas realizadas en toda la región<sup>16</sup>. Con ello se equivoca el objetivo de la crítica, pues en vez de orientarse ésta contra el funcionamiento concreto de partidos y dirigencias, contra las políticas públicas adoptadas, etc., tiende a dirigirse directamente contra las instituciones representativas.

Se abre así campo a evoluciones políticas impredecibles, como es la nostalgia por el régimen autoritario que se manifiesta, con cierta constancia, en algunas capas de la población. Esto es muy frecuente sobre todo en relación con los problemas de la delincuencia común y la inseguridad ciudadana, que algunos sectores creen que serían mejor combatidas con medios autoritarios más expeditos, sin tantas normas legales, jueces y recursos, como los que impone la vida en democracia. También proceden de aquí las tendencias de rechazo a la política, a los políticos y a los partidos tradicionales; lo mismo que el clima favorable para un cierto aventurerismo electoral de la población,

---

<sup>16</sup> Para el caso centroamericano ver de Cerdas, Rodolfo *El desencanto democrático. Crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá*, red editorial iberoamericana centroamérica, S. A., San José, 1993. Y del mismo autor *El precio de una herencia. Fuerzas armadas, democracia y derechos humanos en Centroamérica*, IIDH-Comisión de la Unión Europea, San José, 1996. De Rodríguez, Florisabel et. al. *El sentir democrático. Estudios sobre la cultura política centroamericana*, Edit. Fundación, UNA-Procesos, San José, 1998; y de Seligson, Mitchell Costa Rican Exceptionalism. Why the “Ticos” are Different, Revised version of a paper prepared for the delivery at the Tulane University Conference, January 29-30, 1999. Para Latinoamérica están las obras de Cerdas, Rodolfo, Rial, Juan y Zovatto, Daniel (Eds.), *Una tarea inconclusa. Elecciones y democracia en América Latina: 1988-1991*, IIDH-CAPEL, San José, 1992; y de Rial, Juan y Zovatto, Daniel (Eds.), *Urnas y desencanto político. Elecciones y democracia en América Latina. 1992-1996*, IIDH-CAPEL, San José, 1998. Existen, además, una serie de estudios de opinión pública realizados para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos por diversas empresas encuestadoras, sobre el estado de la opinión política en Centroamérica, Panamá y la Región Andina, no publicados, correspondientes a este período, que corroboran lo aquí afirmado, en cuanto a democracia, instituciones, derechos humanos y partidos políticos.



que ha colocado en la cima del poder a recién llegados o tráfugas, que con su caudillismo de nuevo cuño acaban hundiendo el sistema de partidos y cuestionando el régimen mismo de la representación política.

Si bien el futuro de la institucionalidad democrática no puede desligarse del todo de la satisfacción de las demandas ciudadanas, mediante la solución de sus principales problemas, sí es necesario tener en cuenta que las fallas de los gobiernos, equipos políticos, organismos e instituciones no pueden ser, ni política ni lógicamente, un fundamento aceptable para cuestionar el régimen de libertades públicas que garantiza la democracia y auspiciar, sobre esa confusión conceptual, diversos tipos de orientaciones autoritarias.

### **La cultura política en América Latina**

El estudio de la cultura política y su importancia en el proceso de consolidación de la democracia en América Latina, presenta matices variados y metodológicamente da origen a diversos puntos de vista, más en concordancia con los problemas concretos que deben ser abordados en las tareas de la construcción democrática, que con aquellos específicamente dirigidos a la elaboración conceptual de la categoría.

De una parte, está la cuestión de la importancia y alcance de los estudios cuantitativos, que acentúan el interés y la investigación en individuos, siendo que la cultura como tal es algo que se distingue y parece tener una cualidad superior a la simple suma de individualidades que la componen. No siendo una simple agregación de actitudes y valores individuales, es inevitable que se produzca en este campo una tensión entre la dimensión micro y la macro de los estudios de opinión en materia de cultura política, sólo susceptible de superarse por el análisis cualitativo.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta la persistencia de valores asociados con el autoritarismo tradicional y sus diversas formas, tales como el militarismo, el caudillismo, el caciquismo y el presidencialismo; o de emotividades asociadas a enfoques ideológicos legitimadores del poder y la acción política, tales como el populismo, la revolución, el patrimonialismo, etc.<sup>17</sup>, lo mismo que las experiencias históricas concretas de luchas internas de gran violencia, como han sido las confrontaciones en muchos países de la región. Todos estos factores culturales han jugado, y continúan jugando, un papel importante en la mayor o menor dificultad existente para la construcción de una nueva sociedad tolerante, abierta, inclusiva, legalista y democrática. Y aunque es posible hallar elementos que muestran a la cultura como el resultado directo de la estructura de dominación existente, no puede negarse la existencia de una función que va mucho más allá de lo meramente reactivo de aquella

---

<sup>17</sup> Cfr. IIDH/CAPEL *Diccionario Electoral*, CAPEL Costa Rica, 1988, vocablo Cultura Política, pág. 187.

sobre ésta. Hay, más bien, una conexión dinámica, en la cual el efecto revierte sobre la causa y la modifica, aunque esto habrá que determinarlo en cada caso, según el aspecto y la dimensión de que se trate.

Como se ha señalado ya, la transición a la democracia en América Latina, a pesar de que en algunos casos originó cierto temor fundado y actitudes de prudencia, sobre todo en países donde el terror político había paralizado gravemente a la población, en general puede decirse que se acompañó de amplias expectativas de mejoramiento político y social. Más allá de las lógicas vacilaciones que inicialmente se dieron en algunos países, la ciudadanía reaccionó, en general, rápidamente y ocupó los espacios que los militares dejaban a los civiles en la vida política y en las estructuras del Estado. Los partidos se reactivaron, las instituciones -no sólo las asociadas a las actividades electorales- retomaron sus funciones y, con mayor o menor dificultad, fueron cumpliendo con sus deberes y atribuciones.

En países donde el proceso fue fundacional de la democracia, más que de retorno a ella, la tarea resultó mucho más compleja, pues el desarrollo institucional no sólo implica la creación jurídica de la entidad y su organización política y administrativa, sino también la formación de una nueva cultura institucional, que debe ser interiorizada por sus funcionarios, integrantes y ciudadanos. En donde las instituciones sí habían existido, y sólo habían dejado de funcionar durante el período de la dictadura militar, la instauración de un Estado de Derecho resultó más rápida y sencilla.

Políticamente, la actitud predominante de la población fue la de dar tiempo y espacio a las instituciones recién restauradas para la resolución de ciertos problemas. El primer paso era político: salir de la dictadura, devolver a los militares a los cuarteles y garantizar el respeto y vigencia de los derechos humanos fundamentales, civiles y políticos.

Pero, como ya se ha señalado, había también demandas de otra naturaleza, enraizadas en las condiciones y estructuras económicas y de poder tradicionales, que habían estado acalladas durante el régimen autoritario por la fuerza de la represión. Ya en la democracia electoral, con un régimen recién implantado de opinión pública, tales demandas no se hicieron esperar y pronto llenaron el acontecer nacional en cada país.

Sin embargo, la adopción de las recomendaciones de los organismos financieros internacionales y los programas de ajuste estructural, así como el abandono de los modelos anteriores de populismo estatizante y el énfasis puesto en las políticas que privilegiaban lo económico y productivo, en detrimento de lo social y distributivo, se combinaron para agudizar las contradicciones sociales. Esto puso en tensión todos los mecanismos de expresión social, y en primer término a las instituciones democráticas que recientemente se habían reinaugurado.

En este contexto, como se ya se señalara, el comportamiento de los partidos y las cúpulas dirigentes, en términos generales, dejó mucho que desear. Sin que mediara una

nueva élite dirigente que no había podido nacer bajo las dictaduras, en varios países las antiguas dirigencias volvieron al poder con sus vicios, prácticas y reflejos políticos de vieja data. Desactualizados, enfrascados en luchas intra partidarias y desideologizados en las nuevas condiciones de la globalización y el fin de la guerra fría, muchos de los viejos y nuevos dirigentes se vieron envueltos en diversos escándalos de corrupción política y administrativa.

Donde sí hubo emergencia de nuevos liderazgos, estos resultaron en muchos casos con conductas similares a la de sus viejos maestros; y una ola de cuestionamientos, dudas y desconfianzas permeó la vida política, electoral y social de muchos países y sociedades de la región, erosionando gravemente tanto la representatividad del sistema como su gobernabilidad.

Se trata de una evolución histórica que, desde el punto de vista de la recopilación de información cuantitativa sobre la cultura política, muestra varios estadios de desarrollo. La etapa ya analizada constituye un primer período que abarcó desde los años 80s hasta la primera mitad de los años 90s. A partir de 1996 se da un a segunda etapa, cuando la medición de actitudes, comportamientos y valores, se vio favorecida por la aparición de un estudio más sistemático y globalizado, que es el Latinobarómetro. Al permitir éste una medición más clara y comparativamente útil de las opiniones sobre democracia, confianza ciudadana y cultura política, el estudio de los déficits en materia de cultura política y formación cívica se facilitó y puso en evidencia la necesidad de abordar el tema de manera más sistemática y avanzar en el tratamiento de su problemática.

Todo este panorama global nos permite mostrar los retos y peligros actuales del proceso democratizador en la región, y subraya de manera evidente la tareas pendientes del cambio en la cultura política, para superar los tradicionales mecanismos de corte autoritario y sustituirlos por otros nuevos de tipo democrático, que son los que se corresponden con el desarrollo actual de la América Latina. Y esto tanto por el problema de la necesaria correspondencia entre el régimen político y la cultura ciudadana predominante, como por la necesidad misma de consolidar el régimen democrático con su componente ideológico, cultural y conductual de la ciudadanía.

Porque si bien es cierto que la realización periódica de elecciones es un hecho palpable en toda el área; y la existencia de instituciones y mecanismos más o menos confiables se puede constatar sin mayores dificultades, es también verdad que continúan vigentes múltiples reflejos culturales heredados del pasado, que van en dirección contraria a las necesidades de la consolidación y el desarrollo democráticos.

Este factor cultural, que tiene que ver con actitudes y hábitos, prácticas y percepciones, y el cual está presente desde los más tiernos años de la socialización, juega un papel central en una vastedad de temas que van desde el establecimiento y operación de un moderno estado de derecho, hasta la existencia y función de un sistema de

partidos, un régimen libre de opinión pública y un equilibrio adecuado entre representatividad y gobernabilidad.

La institucionalización de organismos electorales, prácticas comiciales y mecanismos de competición entre partidos y candidatos, es un paso necesario, pero insuficiente, para el establecimiento de la democracia. Esto, necesariamente, debe ir acompañado de la adopción de determinados valores ínsitos en un sistema democrático de vida y de gobierno, tales como la tolerancia y la legalidad, la aceptación del principio de la mayoría, el respeto a las minorías y a la diferencia, etc. De lo contrario, será muy difícil poder cumplir cabalmente con las tareas de la consolidación y profundización democráticas. Además de su específica función de una especie de argamasa institucional que amarra a los diversos componentes del régimen democrático, los elementos integrantes de una cultura de ese tipo permiten definir, sin dubitaciones, al sujeto fundamental del sistema, que no es otro que el ciudadano, como expresión civil y política de la persona humana.

En este sentido, se trata de una categoría que culmina un proceso complejo que va desde los pasos iniciales de la liberalización política, la transición y la consolidación democráticas, hasta las amplias tareas de la democratización, que subrayan la dimensión inacabable y permanente de la construcción democrática.

### **Cultura política latinoamericana. Una medición.**

Conforme al Latinobarómetro del 2000, las mediciones hechas de diversos aspectos importantes de la cultura política de 17 países, en un universo de población urbana adulta, con un promedio de mil entrevistas por país para un total de 18.030 entrevistas, los resultados fueron los siguientes:

#### **a. La confianza interpersonal en América Latina es bastante débil.**

Conforme a los índices señalados para Sur América y México, de un lado; de Centroamérica, de otro; y de América Latina en su conjunto, los resultados finales arrojan diferencias relativamente pequeñas; y muestran un mayor declive, desde 1996, en Centroamérica y Latinoamérica en su conjunto; y algo menor en el caso de Sur América y México. Esto estaría indicando, en cualquier caso, una tendencia a la disminución de la confianza interpersonal, conforme ha ido transcurriendo el tiempo desde el inicio de la transición, justo cuando se estima que la democracia ya se ha consolidado.

#### **b. El apoyo a la democracia es bastante estable.**

Con cifras del 60% para el período 1999-2000, y superiores a ese monto para los años 1996, 1997 y 1998, el resultado para toda la América Latina fue consistente, al coincidir los entrevistados en afirmar que “la democracia es preferible a cualquier otra clase de gobierno”.

**c. La satisfacción con la democracia y su desempeño es aún bastante débil.**

Así, en 1996 sólo el 27% de los entrevistados en América Latina estaba satisfecho o muy satisfecho con la democracia. Ese porcentaje pasó al 41% en 1997, para bajar, los dos años siguientes, al 37%. Por subregiones, el comportamiento que muestra más variaciones es el de la América Central, que pasa, en esos mismos años, del 27% en 1996 al 49% en el 97, para bajar al 43% y al 39% en los dos años siguientes. Mientras, en Sur América y México, se produjo un ascenso del 27% en 1996, al 36%, el 34% y el 35% en los tres años siguientes.

**d. El soporte neto a la democracia resulta similar al de otras latitudes, aunque mayor al que se da en Africa.**

En efecto: restando el apoyo a la democracia (60%) del porcentaje de satisfacción con su desempeño (37%), se obtiene un resultado neto de apoyo a la democracia en América Latina del 23%, bastante cercano al 24% del Este europeo (53% y 29%) o al 25% de la Unión Europea (78% y 53%); y bastante superior al 13% de Africa (67% y 54%). Vistos desde otro ángulo estos mismos datos, y considerando a aquellos demócratas insatisfechos con el desempeño de la democracia, a la cual apoyan, el resultado es una legitimidad neta del 23% para América Latina y del 25% para la Unión Europea.

**e. La confianza en las instituciones se encuentra debilitada, aunque con diferencias no sustanciales con otras regiones.**

Así se desprende de los datos referentes a la situación de toda la región latinoamericana. Comparativamente, en América Latina la confianza en la iglesia es del 78%, mientras que en el Este Europeo es del 41%. La confianza en las fuerzas armadas es del 35%, de cara al 44% para Europa del Este, 65% para el Africa; del 28% respecto al Parlamento, frente al 40% en Africa y 31% en el Este europeo. Por lo que hace a los partidos políticos, la confianza es del 20% en América Latina y de 28% en Europa del Este.

**f. La confianza interpersonal es más baja que en otras regiones.**

Esa confianza, que en múltiples sentidos se considera clave para la construcción y el desarrollo democráticos, es sólo del 16%, notablemente más baja que en todas las otras regiones del planeta. Así, en la Unión Europea es del 65%, en los Estados Unidos del 50%, en el Africa del 25% y en el Este Europeo del 29%.

Todos estos resultados que nos brinda el Latinobarómetro, ponen en evidencia que hay mucho por hacer en el ámbito del desarrollo y fortalecimiento de la cultura política, tanto en lo específicamente electoral y gubernamental, como en lo más ampliamente societal. Se requiere organizar la promoción de valores y generar actitudes, comportamientos y estructuras que sean concordantes con el régimen democrático que se quiere consolidar y desarrollar, en un proceso continuo de socialización política, que

debe arrancar desde la infancia hasta la mayoría de edad y combinar tanto las estructuras formales como informales de la transmisión de cultura.

### **Algunas tendencias actuales**

El resultado final de toda esta situación es cuando menos delicado, sobre todo porque tanto los liderazgos políticos como las formaciones partidarias que debían conducir el proceso, no parecen haber sabido responder a las expectativas de la ciudadanía ni a los nuevos retos planteados con la transición a la democracia en un proceso de globalización. El sistema de partidos se ha visto seriamente debilitado, en coincidencia con una pérdida de credibilidad ciudadana en partidos, instituciones y políticos, que los imposibilita para cumplir las tareas pendientes en el ámbito de la cultura democrática.

Al erosionarse el sistema de partidos y los liderazgos tradicionales, la respuesta intentada ha sido tratar de frenar el proceso con medidas legales restrictivas para el ingreso al sistema político. El resultado ha sido negativo, porque el descontento se ha orientado a otros cauces de expresión. Se han desarrollado así diversas formas extraparlamentarias de presión popular, que han acabado afectando de manera directa la gobernabilidad.

Por otra parte, esto ha agudizado el fraccionamiento partidario, las tendencias autoritarias en el Poder Ejecutivo y la pérdida de competencia de los parlamentos, debilitando seriamente el efectivo control de constitucionalidad de los Poderes Judiciales. A su vez, la desconfianza ciudadana se ha hecho extensiva a las instituciones, especialmente respecto a los parlamentos, el poder ejecutivo, el judicial y la policía. Y aunque los ciudadanos expresan una y otra vez su identificación con la democracia, es posible detectar un debilitamiento en su actitud y comportamiento políticos y el hecho preocupante de que las instituciones fundamentales en que aquella se sustenta, se ven cuestionadas de manera sostenida por la comunidad.

No es de extrañar que, en tales circunstancias, hayan surgido los peligros de desviaciones políticas, más o menos concientes, que se alejan de las prácticas políticas e institucionales de la democracia representativa para tratar de encontrar eficacia y gobernabilidad. Sin embargo, tales desviaciones resultan conducentes, de hecho, a la sustitución paulatina de las formas y el funcionamiento democrático-representativo, donde tiene plena vigencia el Estado de Derecho, por otras concentradoras de poder en el Ejecutivo, lo que tiende a conferir al sistema más que un carácter representativo, uno de tipo delegativo<sup>18</sup>. Se configura así un sistema gubernamental donde tienen un predominio, casi incontrastable, las decisiones del poder ejecutivo y la administración,

---

<sup>18</sup> Cfr. O'Donnell, Guillermo, *Delegative Democracy* en *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January 1994.

por encima de gobernados y administrados; y donde la realización de elecciones sólo sirve para consagrar una delegación de poder cuasi-incondicional.

Esta tendencia no está sola. También hay otras que están presentes y se manifiestan en el espectro político latinoamericano, tales como el retorno electoral al poder de líderes anteriormente golpistas; la aceptación generalizada y la alta rentabilidad electoral de los discursos antipolíticos; y el constante debilitamiento de los partidos, parlamentos y organismos de representación popular. Todas estas tendencias, en su conjunto, podrían estar anticipando –posiblemente bajo formas y mecanismos inéditos- un giro político de matiz autoritario, en todo caso altamente negativo para el futuro de las instituciones democráticas.

En suma, atendiendo el significado que arrojan los mencionados indicadores, provenientes tanto de las encuestas sobre cultura política como de los estudios que se realizan sobre los problemas del liderazgo, los sistemas de partidos y la representación en toda el área, podría decirse que hay un conjunto de déficits y tareas que anudan, indisolublemente, los problemas de la democracia con los de la cultura política.

En primer término, resulta difícil –por no decir imposible- avanzar en la consolidación democrática y en los procesos de democratización, si no se reconstituye un nivel de confianza aceptable entre ciudadanos, actores políticos principales e instituciones. La situación que en este aspecto arrojan los mencionados datos, sobre la confianza y credibilidad en partidos, políticos, parlamentos, poderes ejecutivos, etc., es significativa y pasa a constituir, de hecho, un contexto inadecuado para resolver los problemas de la gobernabilidad y la representatividad, y avanzar en las políticas públicas que promueven el cambio de los patrones económicos tradicionales. En otros términos, este clima en que se desarrolla la cultura política es desfavorable al desarrollo y la democracia y constituye una fuente de inestabilidad socio-política a corto o mediano plazo.

En segundo lugar, la persistente desconfianza hacia las instituciones representativas, tiende a convertirse en desconfianza interpersonal, lo cual resulta ligado a otros problemas más amplios, también presentes en la vida cotidiana del ciudadano, tales como la inseguridad ciudadana y la insatisfacción general con el desempeño de las fuerzas policiales en el combate a la delincuencia, el delito organizado, el nuevo delito de cuello blanco y los problemas de la corrupción administrativa y política.

En tercer término, si bien la democracia sigue siendo la mejor forma de gobierno que los latinoamericanos prefieren, las condiciones políticas prevalecientes y el contexto social deprimido que marca las economías de la región, tienden a debilitar los consensos que son necesarios para facilitar la gobernabilidad. Esto, a su vez, abre espacios electoralmente rentables a nostalgias autoritarias de viejo o nuevo cuño; e inclinan a los gobernantes a formas de ejercicio del poder público que los aleja de la democracia representativa.

En cuarto lugar, si bien el desarrollo de ciertas instituciones se ha ido realizando con más o menos éxito -tribunales electorales, administración de justicia, etc.-, quedan pendientes múltiples problemas, que van desde las tareas de la construcción jurídica, política y psicológica de ciudadanía, hasta el desarrollo de una cultura política democrática y la formación cívica para la democracia. Si bien esto último es especialmente importante para los jóvenes que nacieron y crecieron bajo las formas del autoritarismo militar, en general, lo es también para toda la población, que debe aprender que la democracia no es simplemente una forma de gobierno, sino que también una forma de vida.

Por otra parte, esto se liga a serios problemas de exclusión política, social y cultural, que se asocian a la adopción de ciertas políticas macroeconómicas, que posponen, indefinidamente, la solución de cuestiones sociales urgentes. La construcción de ciudadanía pasa entonces no sólo por los sectores excluidos o marginados de la sociedad, como mujeres, minorías étnicas, etc., sino también por la reinserción productiva de las amplias capas sociales actualmente marginadas de la vida de la nación.

En otras palabras, esto quiere decir que sin haberse cumplido a cabalidad las tareas de la etapa anterior de desarrollo de la democracia en la región, ha surgido la necesidad y urgencia de abordar cuestiones propias de la cultura política, que no pueden ser pospuestas. Se requiere, para ello, de una estrategia política de desarrollo de las diversas iniciativas, coherentes e integradas, que den cuenta de las labores pendientes en los diversos órdenes donde se les necesita.

### **Educación para la vida en democracia**

La educación para la vida en democracia adquiere, en un contexto semejante, varias dimensiones que deben ser consideradas separadamente. En primer término está la cuestión de su importancia actual y el tipo de retos que deben ser superados por una educación para la democracia; en segundo término, está determinar los valores y principios fundamentales que deben inspirar y enmarcar una política educativa para la democracia, precisando las capacidades individuales y grupales que se quieren promover y a las cuales debe dirigirse la atención; y, en tercer lugar, el papel institucional que corresponde jugar a cada entidad, del Estado o de la sociedad civil, que tiene que ver con la formación ciudadana en democracia. Obviamente esto no puede hacerse de una manera exhaustiva en un trabajo de esta clase, pero sí es del caso hacerlo de manera meramente indicativa.

#### **- Importancia de la educación para la democracia y desafíos actuales**

En los momentos actuales es de la mayor importancia reenfocar la educación para abordar la formación ciudadana, en particular de quienes recién han entrado o están a



punto de entrar en la vida adulta, para formarlos en los principios y valores de una vida en democracia. Si bien hasta ahora el desarrollo de las instituciones electorales ha jugado un papel primordial y consumido la mayor parte de los esfuerzos nacionales e internacionales, hoy parece llegado el momento de dar paso a una nueva etapa, directamente vinculada con los problemas de la construcción de ciudadanía y la transmisión de valores democráticos.

En otros términos, una vez creados y operantes los sistemas electorales en toda la región, se necesita ir más allá, tanto para profundizar el desarrollo democrático, como para afrontar el difícil contexto político anteriormente apuntado, en que la desconfianza en las instituciones y la pérdida de credibilidad en los partidos y las dirigencias tienden a predominar y a afectar, de manera directa, tanto la funcionalidad del sistema como la gobernabilidad de los Estados.

La falta de formación y participación ciudadana, en las diversas manifestaciones que el fenómeno adquiere en la región, resulta potenciada por las dificultades propias de la instauración y funcionamiento del régimen democrático. Esto conduce a fortalecer de manera directa las nostalgias autoritarias, el surgimiento de caudillos, los reforzamientos del presidencialismo, el debilitamiento de las instituciones de deliberación política o de administración de justicia, etc., lo cual se hace siempre en nombre de una supuesta eficacia gubernamental.

Es así como, de hecho, frente a determinados problemas de solución difícil y de largo plazo, esta falta o debilidad de valores democráticos facilita la emergencia de soluciones autoritarias, como sucede, por ejemplo, con la pena de muerte como mecanismos para enfrentar los incrementos en la delincuencia común. Asimismo, ante el fracaso de los equipos de gobierno en la solución de los problemas económicos y sociales agudos que padecen los países de la región, y la inevitable frustración política que le sigue, se agudiza también la tendencia en importantes núcleos ciudadanos, que en algunos casos llegan a ser mayoría, a buscar nuevas formas de caudillismo, que terminan, de diversas maneras, atentando contra los principios democráticos. Un ejemplo de esto estaría dado por la aparición de caudillos de nuevo y viejo tipo, como el señor Fujimori en el Perú.

El régimen democrático alcanzado hasta ahora requiere, pues, tanto para su desarrollo como para simplemente mantenerlo, que las tareas de aculturación democrática de la ciudadanía sean asumidas en todos los niveles que se necesita y tengan como destinatario tanto a la persona individual, como al individuo como parte de un contexto de tipo grupal, en el que encuentra su plena expresión como ser social.

#### **- Valores y principios democráticos**

La educación para la vida en democracia supone un enfoque que va mucho más allá de lo meramente informativo. Requiere una visión conductualista que busque, de manera

deliberada, propiciar un tipo de comportamiento concordante con los valores y principios democráticos. Esto implica, en primer término, la caracterización del régimen democrático, de cara a otras formas de gobierno y la valoración suprema del individuo y la persona humana que caracterizan el sistema.

Sin perjuicio de los necesarios matices de índole social que deben introducirse, de modo inevitable y natural, es esencial reconocer la definición del individuo-persona como el eje esencial del sistema. No es la clase, la etnia, la colectividad abstracta, la nación o el grupo religioso los que constituyen ese eje diferenciador; es el individuo, la persona humana como tal, que es reconocida como sujeto de derechos y deberes y como titular de la soberanía, que si bien radica en el pueblo y se decide por el principio de mayoría, incluye al individuo como tal, hasta el extremo de respetarle su separación eventual del criterio mayoritario.

Otro principio esencial es la regla de la mayoría, mediante la cual se llega a decisiones de afectación universal, a pesar de no ser expresión de una unanimidad. A su vez, dicha regla supone un respeto a las opiniones divergentes minoritarias, pues se reconoce como la peor de las dictaduras aquella establecida por la mayoría.

En este sentido es básico el sistema de representación política, que puede adquirir diversas formas y matices, pero que para mantener su esencia democrática debe ser expresión de una voluntad soberana del elector, libremente expresada en las urnas, en elecciones competitivas y libres. Lo cual supone, a su vez, la existencia y el respeto institucionalizado de una autonomía personal, no susceptible de ser subordinada al Estado ni a ningún otro poder, salvo el de la propia conciencia del individuo. Esta autonomía es esencial para la existencia de un régimen democrático, porque incluye el reconocimiento de la existencia de derechos y naturaleza inalienables del individuo, prevalentes sobre el Estado y los poderes fácticos, que constituyen el núcleo duro y fundamental de los derechos humanos.

Un aspecto esencial es el de la división de poderes, que si bien opera como un mecanismo de control que, mediante pesos y contrapesos, evita una peligrosa y nociva concentración de poder, es una fórmula política que juega, al mismo tiempo, el papel de una visión general de la naturaleza de los poderes públicos y de su importancia para garantizar la libertad y autonomía de la persona frente al Estado.

Directamente ligado con lo anterior, es la existencia de un Estado de Derecho, que mantenga sometido a sus propias reglas al Estado y faculte a las personas a enfrentar las decisiones gubernamentales, a la luz de los intereses del individuo, las personas o la sociedad. Que sea un medio para asegurar el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos y que incluya mecanismos y previsiones que hagan posible la revisión de las decisiones gubernamentales.

Por eso la participación ciudadana en la integración de los poderes públicos, mediante el sistema de elección competitiva, abierta y libre, es de la mayor importancia y requiere

una educación y formación de la ciudadanía específicamente orientadas a favorecer su integración y participación en el proceso político.

En la actualidad es cada vez más natural la percepción de la persona humana como un sujeto de derechos y obligaciones, acreedora a sus propias opiniones e ideas, capaz de expresarlas y defenderlas, sin que por ello sea objeto de ninguna represión política, estatal o religiosa. Sin embargo, esto supone una educación muy especial, pues debe ser capaz de promover en el individuo los valores del respeto a la opinión ajena, de la tolerancia frente a la diferencia y de rechazo a cualquier limitación en su ejercicio. Lo mismo sucede con relación a la solución pacífica de conflictos y la capacidad jurisdiccional de dirimir las diferencias de modo definitivo, con acatamiento de todas las partes y del propio Estado. Sin embargo, es frecuente que la solución de los conflictos en muchas partes tienda a ser por medios violentos y no judiciales y que esa tolerancia y admisión de las opiniones ajenas tienda a ser más cuando las ideas coinciden con las nuestras, y mucho menos cuando se apartan de ellas. Y si esto se produce en sociedades con una tradición democrática de largo plazo, es fácil imaginar lo que sucede cuando se trata de aquellas en que la transición es reciente. Por eso, el tema de la educación en estos valores es esencial, porque sin su respeto es muy difícil que la democracia pueda funcionar, ya que se basa en la coexistencia garantizada de corrientes y opiniones diversas.

Existe un importante acervo de ideas, materiales y definiciones en torno a esta cuestión, no solamente establecidas desde un ángulo filosófico sino jurídico, pues o bien son normas constitucionales libremente adoptadas por Asambleas Constituyentes legítimamente constituidas, o bien son compromisos jurídicos adquiridos también libremente por los Estados a nivel internacional que, debidamente ratificados, forman parte de sus legislaciones internas. Sin embargo, tanto su reconocimiento como la garantía de su respeto y vigencia, encuentran dificultades, que van desde la falta de protección institucional a tales derechos, hasta el hecho social de la marginación social, étnica o de género que impide su vigencia satisfactoria. Lo grave de esto último, es que con frecuencia se unen al no reconocimiento interno de tales derechos, la ignorancia de los titulares de que esos derechos les corresponde y están facultados para reclamarlos. Por eso también aquí, es esencial la educación para vivir en democracia.

### **- El papel de las instituciones sociales y políticas**

Puede decirse, a grosso modo, que en la tarea de construir ciudadanía, promover los valores y principios de la vida en democracia y rescatar, para una vida integrada plenamente, a las capas sociales actualmente marginadas del desarrollo y el bienestar, hay roles diferentes para el Estado y sus instituciones (sistema educativo formal, instituciones públicas, etc.) y para la sociedad civil y las suyas (partidos, medios de comunicación, ONGs, etc.). A continuación se presentan algunas perspectivas de acción.

## Lineamientos de una estrategia

El eje central de la educación para la vida en democracia en la América Latina actual, debe seguir una serie de lineamientos estratégicos y tácticos que estén en estricta concordancia con los objetivos propuestos y los medios con que se cuenta. Debe, asimismo, basarse en las estructuras y facilidades existentes y distinguir con claridad las áreas de su aplicación. Esto último es importante. No es en absoluto igual la tarea que debe realizarse en un país como Argentina y en otro como Guatemala –para poner casos extremos-, aunque en ambos se esté considerando fortalecer la institucionalidad democrática y desarrollar los niveles de la conciencia cívica.

Lo anterior significa, en primer lugar, la conveniencia de efectuar una división por regiones en atención a los distintos grados de desarrollo político y cultural, las tradiciones políticas, el nivel de consolidación institucional, los vínculos económicos, sociales y culturales existentes de los distintos países, etc., como los que, por ejemplo, se acostumbra hacer respecto a México, Centroamérica y el Caribe; Región Andina; y Cono Sur.

En segundo término, deben hacerse diagnósticos socio-políticos específicos, que permitan identificar los problemas centrales de la construcción democrática en las distintas regiones y países, para sustentar los planes y programas que deben llevarse a cabo en ellos. De lo contrario, se corre el riesgo de convertir la enseñanza en una abstracta, alejada de la realidad y capaz de disolverse en informaciones *sobre* la democracia y no en formación *para* la democracia. Estos diagnósticos son esenciales para poder hacer un enfoque conductualista de los programas, que ayude a modificar conductas y cimentar valores.

En tercer lugar, debe precisarse con claridad la población-meta. Socialmente, la ciudadanía es un océano gigantesco en el cual hay que escoger dónde pescar. La idea de concentrarse, al menos inicialmente, en sectores juveniles, parece altamente positivo. Además, permitiría uniformar materiales didácticos, metodologías y evaluaciones del trabajo y delimitar más claramente las posibilidades y limitaciones existentes, sobre todo en lo que a recursos se refiere. Por otra parte, esto abriría la posibilidad de firmar acuerdos amplios con los respectivos Ministerios de Educación para poder incluir en los currícula las materias y talleres de educación cívica que se juzguen convenientes para el fortalecimiento de la cultura democrática.

Sin embargo, esto no es suficiente y debe considerarse, desde un principio, la posibilidad de lograr la cooperación de los organismos electorales en esos esfuerzos de educación cívica para la participación ciudadana en las elecciones y el fortalecimiento de la democracia. Contrariamente a lo que se ha dicho, generalizando de manera errónea experiencias que han resultado ser muy distintas, el comportamiento electoral en América Latina en materia de participación electoral no es único y el abstencionismo,

según los últimos estudios realizados, muestra tendencias diferentes de país a país y de región a región. Por eso, el trabajo que hay que realizar en favor de la democracia y la participación ciudadana varía mucho y debe ser considerado de manera específica según cada realidad, lo que abona de nuevo la importancia de los diagnósticos previos. Estos, a su vez, deben incluir muy concretamente los problemas de género, para impedir que se pretenda favorecer la construcción democrática dejando de lado o sin hacer mayor referencia a ese problema central.

Es importante definir la metodología que se va a utilizar en estos programas. Debe distinguirse si se trata de jóvenes que recién ingresan a la vida política, son estudiantes y no tienen referencias directas de los períodos dictatoriales; o si son adultos ya formados que sí han vivido esas experiencias y sufren los embates de los problemas económicos, sociales y políticos, y están incorporados a las actividades productivas del país. En general, los programas deberían basarse en una metodología eminentemente participativa; pero en el caso de los adultos deberían utilizarse de manera sistemática y deliberada los métodos andragógicos.

En atención a la población meta y a los organismos cuya colaboración se pretende conseguir, los programas deben sufrir adaptaciones importantes. En unos casos se tratará de una enseñanza orientada a la siembra de valores y la promoción de conductas no sólo en la vida política sino también en sociedad. En otros, se tratará de combatir que la ciudadanía deserte de su compromiso democrático absteniéndose de participar en elecciones. Y así sucesivamente.

En general se trata de educar y formar en los valores básicos de la democracia –tolerancia, pluralismo, respeto a las decisiones mayoritarias, respeto a las minorías, valor del individuo y la persona humana, estado de derecho, división de poderes, derechos civiles, políticos, socio-económicos, culturales y colectivos; las garantías de esos derechos y los mecanismos adecuados para su defensa.

Un aspecto esencial es la educación de los jóvenes que recién ingresan a la vida ciudadana. Los organismos electorales pueden ser un vehículo a través del cual se puede abordar su formación cívica, aprovechando específicamente tanto la legitimidad y capacidad de convocatoria del órgano electoral, como los mecanismos de acceso que brindan los Ministerios de Educación y las direcciones de los Colegios y casas de enseñanza. Enseñando a votar se educa para llegar a ser un ciudadano dinámico y participativo.

En este sentido, debe hacerse una asociación directa y fluida entre democracia y derechos humanos, en atención a múltiples razones, entre las que destacan las siguientes:

- Hay un compromiso formal que el Estado jurídicamente adquirió y que hacen obligado respetar esos derechos. No es una declaración abstracta y filosófica, sino que se está ante elementos claves de un orden jurídico nacional e internacional vigente.

- Aprovecha la tradición constitucionalista latinoamericana y abre como tarea inmediata y constante acabar con el conocido divorcio entre normas que consagran derechos y prácticas gubernamentales que los niegan.
- Permite abordar la enseñanza desde un ángulo inmediato y concreto de interés y beneficio, al esclarecer los mecanismos institucionales (Ombudman, Salas Constitucionales, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, etc.), que le permiten al ciudadano reclamar contra las violaciones que eventualmente puedan afectar sus derechos democráticos. Le otorga así un carácter práctico inmediato y lo aleja de una enseñanza de escolástico.
- Finalmente, hace posible ubicar los programas en el contexto de la enseñanza y promoción de los derechos humanos, lo que permite capitalizar la riqueza alcanzada en esta materia en cuanto elemento humano capacitado para la enseñanza, material didáctico ya elaborado y hasta la jurisprudencia establecida en diversos campos. Asimismo, facilita la concreción de acuerdos con los organismos a cargo de la enseñanza (Ministerios de Educación, por ejemplo) o de la promoción cívica y la educación electoral (Organismos electorales, etc.).

Programas de esta naturaleza suponen intervenir lo más activamente en los procesos de socialización, lo que hace necesario interesar e incluir en su desarrollo a las diversas instituciones que intervienen. Es así que entidades como el Ombusman puede ser el centro de diversas iniciativas orientadas a acercar y educar niños, adolescentes y jóvenes tanto en los derechos que les corresponde como personas, como en lo que se refiere a la defensa y garantía de esos derechos. Una función legítima y necesaria del Ombusman respectivo sería la de ayudar a poner en marcha talleres, seminarios y proyectos que incorporen a jóvenes y adolescentes, mujeres y varones, negros, representantes de diversas etnias y minorías, en diversas actividades orientadas a cambiar estereotipos y confrontar problemas concretos de aplicación y vigencia de los derechos humanos y la democracia en la sociedad respectiva.

En este mismo sentido, y dependiendo de la población meta de que se trate, es posible capitalizar para el programa la labor de organizaciones no gubernamentales, que pueden tanto contribuir a las labores del Ombusman, como ser canales, por sí mismas, para alcanzar para el programa áreas y poblaciones específicas.

Asimismo, los medios de comunicación pueden y deben ser incorporados a partir de los aspectos que le son de su interés y ganarlos para las tareas de educación democrática. El respeto a la libertad de comunicación y el respeto a la vida de los comunicadores, se combina con la urgencia de ganar espacios para el ejercicio de la libertad de información, sin amenazas, peligros o sanciones; de garantías para su independencia y autonomía profesional, en concordancia con su papel de canalizador de las demandas sociales de la población.

Introducir la temática de la educación para la vida en democracia en todo lo referente a la administración de justicia, es no sólo una necesidad para la ciudadanía que se queja de que aquella no es ni pronta ni cumplida, sino para los propios juzgadores, que muchas veces no saben a ciencia cierta qué normas están vigentes y son aplicables. Por tradición, muchos jueces sólo atienden al derecho interno y jurídica y psicológicamente no han incorporado los tratados y pactos de los que es firmante el Estado para el cual laboran. Además, herederos de una fuerte tradición patriarcalista, no acaban de asimilar en sus enfoques y perspectivas la igualdad de género y no abordan problemas esenciales desde una nueva visión que de cuenta de la igualdad.

Lo referente a los parlamentos es un tema que debe ser bien diferenciado, lo mismo que en lo que tiene que ver con administración de justicia. De lo que se trata no es de resolver, en programas de esta clase, las dificultades específicas que se dan en cada entidad: insatisfacción con la legislación y caída del prestigio político en los parlamentos y ausencia de una administración de justicia pronta y cumplida en el Poder Judicial. Se trata de utilizar la estructura institucional para acercar a gobernados a los gobernantes, y crear las condiciones culturales y psicológicas adecuadas, para delimitar y diferenciar lo que son debilidades y déficits en el funcionamiento de las instituciones y el valor intrínseco que éstas tienen para que el ciudadano pueda vivir en libertad.

Es conveniente acompañar todas esas actividades con una serie sistemática de publicaciones que sirvan tanto de apoyo a los programas de enseñanza que se pretenden realizar, como de material orientado a enriquecer, en general, la cultura política de las poblaciones. Tales publicaciones tendrían, al menos, tres componentes:

1. Una colección de trabajos (“Cuadernos Democráticos”), realizada por especialistas escogidos sobre temas determinados, que abordarían de manera específica todos estos problemas de la vida social en democracia y los cuales se elaborarían y orientarían a satisfacer las demandas de una educación popular, atendiendo, en la medida de lo posible, los problemas del país o la región de que se trate.
2. Una colección de Declaraciones, Convenios y Pactos internacionales donde se consagren los derechos humanos de los ciudadanos, como normativa vigente y obligatoria para los Estados.
3. Una Antología del Pensamiento Democrático, que recoja algunos de los trabajos más importantes en materia democrática, tanto de autores nacionales como internacionales.

Una experiencia que ha dado muy buenos resultados en otros campos y susceptible de aplicarse aquí, es la convocatoria de un calificado grupo de expertos para que, en un intercambio libre e informal, ayuden a diseñar un cronograma definitivo de actividades y programas de educación democrática, en atención a los recursos con que se cuenta y a

las actividades que deben desarrollarse, para fundamentar un esfuerzo tan importante como lo el que se propone.

Por último, es necesario considerar, pese a las dificultades que se presentan en un programa como este, la necesidad de efectuar evaluaciones periódicas, para mantener una mejoría correctiva constante en los programas y actualizar su interés e importancia política para los participantes.



## Bibliografía

- Almond, Gabriel A. *Una Disciplina Segmentada. Escuela y Corrientes en las Ciencias Políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Almond, Gabriel A. y Verba, S., *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*, Princeton University Press, Princeton, N.Y., 1965.
- Bell, Daniel. *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza Editorial, España, 1996.
- Bogdanor, Vernon (Ed.). *The Blackwell Encyclopedia of Political Science*, Blackwell Publishers, Oxford, 1992.
- Booth, John y Seligson, Mitchel. "Elections and democracy in Central America. A Framework For Analysis" en: *Elections and Democracy in Central America*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill And London, 1989.
- Brown, A. y Gray, J. (Ed.). *Political Culture and Political Change in Communist States*, Macmillan Press, London, 1977.
- Cerdas, Rodolfo. *El desencanto democrático. Crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá*, rei red editorial iberoamericana centroamérica, S.A., San José, 1993.
- Cerdas, Rodolfo. *El precio de una herencia. Fuerzas armadas, democracia y derechos humanos en Centroamérica*, IIDH-Comisión de la Unión Europea, San José, 1996;
- Dahl, Robert A. *La Democracia y sus Críticos*, Editorial Faidós, Buenos Aires, Argentina, 1991.
- Del Aguila, Rafael; Vallespin Fernando y otros. *La Democracia en sus textos*, Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- Finer, S.E. *Man on Horseback*, Penguin Books, Harmondsworth, 1976.
- Friedrich, C.J. *La Democracia como Forma Política y como Forma de Vida*, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, España, 1966.
- Goodin, Robert y Hans-Dieter, Klingemann (Eds.). *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Goodwin, Barbara. *El uso de las ideas políticas*, Ediciones Península, Barcelona, 1997.
- Gray, J. y Brown, A. (Ed.). *Political Culture and Political Change in Communist States*, Macmillan Press, London, 1977.
- Gould, Carol. *Rethinking Democracy. Freedom and social cooperation in politics, economy and society*, Cambridge, 1990.

- Hans-Dieter, Lingemann Y Goodin, Robert (Eds.). *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Held, David. *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Great Britain, 1997.
- Heywood, Andrew. *Politics*, Macmillan Press, London, 1997.
- IIDH-Capel. *Diccionario Electoral*, Capel Costa Rica, 1988.
- Justo Lopez, Mario. *Introducción a los Estudios Políticos. Formas y Fuerzas Políticas*, Depalma, Buenos Aires, 1987.
- O'Donnell, Guillermo. "Delegative Democracy" En: *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, Enero, 1994.
- Ponsati, Arturo. *Anti-Sísifo. Reflexiones y Estrategias para los Procesos de Democratización en América Latina*, IFEDDEC, Caracas, Venezuela, 1988.
- Rodriguez, Florisabel y otros. *El sentir democrático. Estudios sobre la cultura política centroamericana*, Edit. Fundación, Una-Procesos, San José, 1998.
- Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia. 2. Los problemas clásicos*, Rei Argentina S.A., Buenos Aires, 1990.
- Seligson, Mitchel. "Costa Rican Exceptionalism. Why the "Ticos" are Different", Conferencia, Universidad de Tulane, Enero 29-30, 1999.
- Touraine, Alain. *¿Qué es la Democracia?*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1999.
- Zimmerman, Joseph F. *Democracia Participativa. El Resurgimiento del Populismo*, Grupo Noriega Editores, México, 1992.
- Zovatto, Daniel; Cerdas, Rodolfo y Rial, Juan (Eds.). *Una tarea inconclusa. Elecciones y democracia en América Latina: 1988-1991*, IIDH-Capel, San José, 1992.

