

ENSAYO

LA CANALIZACIÓN DE LAS DEMANDAS CIUDADANAS EN CONTEXTOS DE ALTA Y BAJA INSTITUCIONALIZACIÓN. APUNTES DE DOS CASO



David C. Martínez-
Amador⁹⁶

RESUMEN

En razón de los acontecimientos que han tomado lugar en Guatemala y en España, se han construido algunas líneas de reflexión que contextualizan en tiempo y lugar los retos de la institucionalización democrática. Canalizar las demandas ciudadanas es una de las tareas más importantes que el sistema político debe emprender. Sin embargo, ¿Qué distinciones se pueden apuntar cuando la canalización de demandas toma lugar en contextos de muy baja institucionalización? ¿Cómo se distingue dicho ejercicio de canalización de un entorno de solidez institucional? ¿Es la tutela internacional la única forma de hacer funcionar a las democracias frágiles cuya transición no ha sido completa? Este es el ejercicio comparativo en este documento.

PALABRAS CLAVE

Democracia frágil, demócrata tutelada, institucionalización incompleta, sistema político comparado, demanda ciudadana, descontento ciudadano, acción política, actores lejanos al sistema, cooperación internacional.

⁹⁶ Ex Becario Fulbright-Laspau. Profesor Universitario de Dedicación completa URL SessionalLecturer Universidad de Guelph, Toronto, Can. semestre de externado.

Apuntaré primero una cuestión meramente formal y estética: el título propuesto no es precisamente de mi simpatía. Lo anterior, quizá por las puntualidades del método comparado en ciencia política y las obligaciones que impone. En efecto, no hace falta adelantarnos a las conclusiones. Es oportuno que las nuevas generaciones de estudiantes apunten hacia la comprensión de nuestro objeto de estudio: el Estado y sus procesos institucionales.

Reflexionemos entonces desde este umbral. Mucho tiempo ha transcurrido desde aquel momento en que la práctica democrática representaba un ejercicio de acción directa donde la totalidad del *demos* masculinizado hacía uso del ejercicio del diálogo. En este momento me parece apropiado citar las palabras de Manuel Almeida, uno de los conocedores latinoamericanos más respetados en relación al pensamiento político de Sheldon Wolin. Dice Almeida:

...Democracia, demokratia, kratós (poder) del demos (pueblo), poder del pueblo, gobierno del pueblo. Para expresarlo como Aristóteles, "tendremos democracia cuando los libres y pobres, siendo muchos, tengan el control del poder"⁹⁷. Como otro sinnúmero de cosas, le debemos a la antigua Grecia este maravilloso invento. Instaurada entre el 508 y 506 antes de nuestra era, en Atenas la democracia tuvo su momento de gloria durante el siglo V y hasta el 322 a.C. cuando Atenas cae ante los macedonios. Esta democracia original, la ateniense, ha sido y sigue siendo admirada por muchos gracias a lo que constituye algunos de sus elementos que, por demás están ausentes en las nuestras. Tal vez el elemento principal de estos sea el que en la democracia original los ciudadanos podían participar directamente en la toma de decisiones; de ahí que se le llame comúnmente democracia directa en contraste con las democracias representativas en donde el mandato del demos (pueblo) se expresa a través de representantes electos, siendo esta una de las diferencias

⁹⁷ Aristóteles, *Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 1290b(sic).

*principales entre lo que muchos llaman democracia de los antiguos en contraste con la democracia de los modernos.....*⁹⁸

En términos generales, hoy, los sistemas políticos modernos se comprenden a raíz de tres categorías básicas: 1) democracia indirecta, 2) democracia poliárquica (democracia de muchos) e, 3) institucionalización de las demandas. El enfoque teórico de esta exposición es institucionalista.

Una pregunta básica: ¿qué significa teorizar desde el *sistema*? Significa conceptualizar que existe un ámbito en el cual los comportamientos denominados políticos se regulan en razón de interactuar con base al *contacto* de las estructuras básicas de carácter político. Recordamos, entonces, el dogma institucionalista fundamental: *Las instituciones determinan las identidades*, es decir, las reglas y mecanismos de carácter formal-legal-racional (piénsese en la *burocracia weberiana* de carácter paleotécnico) son instrumentos que determinan el resultado final de las interacciones políticas. Puesto en un lenguaje mucho más simple, las históricas instituciones políticas denominadas *burguesas*, a decir, los partidos políticos, los parlamentos, las constituciones, las cámaras de representación juegan un rol fundamental porque si son instituciones legitimadas alejan el accionar de corte político de todo entorno de violencia. Porque, no debe olvidarse lo siguiente, el dogma de carácter anti-institucionalista: todas las instituciones son representación de formas ilegítimas de dominación.

La posición formalista en ciencia política establece que la voluntad de participar debe expresarse en la voluntad de diálogo, y sobre todo, en el acto pacífico –y nunca violentado- de elegir libremente a quienes ostentarán temporalmente el poder. Esta es la definición que Larry Diamond provee sobre el término democracia. Sobre lo dicho anteriormente, apuntemos lo que clásicos como Sartori han recalcado, que la definición del Estado obliga a definir que estamos hablando de la democracia de

⁹⁸“[Democracia puesta en entredicho: algunos apuntes teórico-políticos](#)” en *Millenium*, vol. 13-14, pp. 168-182. Bayamón, Universidad de Puerto Rico, 2009-2010.

partidos. La noción del Estado sin “partidos” no tiene sentido hoy. Eso, por mucho que los mil atenienses que participaban en la asamblea griega de forma directa lo pudieran protestar. Así, entonces, hablar de ciencia política, como lo apunta Alcántara⁹⁹ significa conceptualizar la ciencia política desde una aparente magnanimidad en los actos del Estado. Las instituciones se revisten de un prestigio especial en donde las relaciones burocráticas y sus procesos se constituyen como garantes del orden y la estabilidad. Les toca entonces, a los actores políticamente relevantes, seguir las reglas establecidas del proceso.

Estamos parados sobre el terreno de las instituciones de dominación legitimada, es decir, el plano que institucionaliza los procesos. ¿Por qué la necesidad de institucionalizar la participación (o la protesta)? Porque lo anterior permite discriminar y priorizar un tipo puntual de reglas que otorgan estabilidad a las dinámicas de carácter político. Ahora bien. Un punto complejo. Dicha necesidad de institucionalización (típico de las democracias indirectas) ha producido –quizá sin quererlo- un efecto sui-generis: la existencia de *democracias sin demos*. Y lo anterior genera descontento colectivo sobre todo cuando en el sistema no hay deliberación efectiva.

¿Es la historia de la democracia una historia que siempre apunta a crisis recurrentes? Es una pregunta legítima. Cómo lo he apuntado en medios, al menos en determinados contextos parece serlo. Los síntomas son los mismos: la crisis de legitimidad, la crisis de los partidos políticos, la apatía política por parte de los ciudadanos, la debilidad de las culturas políticas, la prevalencia del clientelismo, la persistencia del poder invisible, la corrupción, el retorno de los populismos, la mediatización de la política, etcétera.

⁹⁹“Cuando hablamos de ciencia política, ¿de qué estamos hablando?” Publicado en la Revista Uruguaya de Ciencia Política. Sin año referido de publicación.

Por lo anterior mismo, explica O'Donnell en su visión 'caleidoscópica' del Estado¹⁰⁰, es también necesario recordar que aunque las visiones neo-marxistas han logrado superar la rigidez del enfoque de clase, se teoriza desde el conflicto porque se desea rescatar el secuestro de la política. En el marxismo tradicional la comprensión de la realidad se determina en base a una relación de clase. Lo anterior no otorga ningún espacio para el acto político. Pues no hay nada que conciliar. Por ello es que, las vertientes neo-marxistas y poscomunistas (con Žižek a la cabeza) han superado el vocablo *posición de clase* con el de *posición de sujeto*. Solamente así es posible abrir un espacio para la conciliación de los intereses – por vía pacífica-, para que los mismos dejen de ser antagónicos y se transformen en agenda opuestas. Aun así, desde las posiciones neo-marxistas se percibe que lo que era propio del "demos" ha sido privatizado. El técnico de la política, el que vive para la política, ha sustituido al verdadero actor político: *el Demos*. Como fuese, la madurez metodológica obliga a reconocer el carácter limitado del demos. Solo así, como lo apunta Seymour Lipset¹⁰¹, es posible que el proceso político sea un juego que pretende resolver intereses contrapuestos entre grupos concretos que optan por espacios políticos. Cuando dicha conceptualización de espacios políticos se traduce en escaños, arribamos al fantástico fenómeno de la representación política. La representación política plena significa transformar en escaños, las visiones ideológicas y las demandas.

Y repito, puede suceder –y sucede-, que lo anterior desconecte al ciudadano promedio de la verdadera participación política. Esa parece ser la condición de las democracias contemporáneas en grupos densamente poblados. Sheldon Wolin, importante politólogo estadounidense, acuñó una expresión a la que quiero referirme en este contexto: el tipo de democracias en que hoy vivimos identificadas como *Democracias sin Demos*. Es decir, democracias donde el pueblo no entra en escena ni aparece sino solamente como un actor pasivo. Pasamos de ciudadanos a espectadores.

¹⁰⁰ Alcántara Sáez, Manuel. *Los retos políticos de la gobernabilidad democrática*. Republicado en Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe, vol 8 N.1. Universidad de Tel Aviv 2015.

<http://www7.tau.ac.il/ojs/index.php/eial/article/view/1129/1159>

¹⁰¹ "Algunos requisitos de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política" en ALMOND, G.; R. DAHL y otros (2001): *Diez textos básicos de ciencia política*. 2ª.ed. Madrid, Ariel, pp.113-150.

Hay otros autores importantes en la ciencia política que han teorizado por esta misma línea. Al igual que Wolin, E. E. Schattschneider utiliza la expresión *semisovereignpeople*¹⁰² para señalar cómo el control sobre la toma de decisiones estaba fuera del alcance del ciudadano común y corriente. Y si se trata de autores contemporáneos tampoco es posible dejar de mencionar a Jacques Rancière, quien plantea que el actual contexto se abre hacia una sociedad posdemocrática e incluso pospolítica¹⁰³.

Para los contextos democráticos jóvenes —al igual que para los contextos viejos—, el desencanto que se produce ante las estructuras formales —concretamente los partidos— es una realidad compartida. Pero no significan lo mismo. El afamado retorno a los populismos que por cierto inmortalizara a Laclau me parece, en parte, tiene que ver con las situaciones apuntadas arriba. La historia parece mostrar que en determinados momentos concretos el *demos* se manifiesta. Hemos asistido en occidente a momentos en que el *demos* vuelve a oxigenar la democracia. El 25 de abril se cumplieron 41 años de la Revolución de los Claveles, momento olvidado ya en la historia incluso por las izquierdas. En ese entonces, en el Portugal de 1974-75, esta revolución se presentaba como una opción de democracia popular entre el Occidente capitalista y el modelo soviético autoritario.

¿Qué distingue los movimientos populares exitosos? ¿La claridad de objetivos? ¿La heterogeneidad de sus miembros? ¿La profundidad del alcance? ¿El deseo de reformar? ¿Lo escandaloso del berrinche? Veamos casos.

El *YoSoy132* se disolvió tan rápido como llegó, pero las marchas panistas en México fueron inteligentes para permitir que su partido hiciera alianzas partidistas y ganara así gubernaturas (y luego la Presidencia). Los *Indignados* en España generan

¹⁰² *The semisovereign people* (1960). Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.

¹⁰³ J. Rancière, *Auxbords du politique*, Paris, La Fabrique, 1990, p.13 En contraste quizá al cuestionamiento de Alcántara (Qué es la política), Rancière hace la siguiente pregunta ¿Cuándo ha habido política? Pero no debe dejarse de lado el hecho de recordar que hay en Rancière un desencanto completo por el ejercicio de la política tradicional y un deseo de regresar a formas políticas sin mediación alguna.

hoy un reto al sistema, mientras que las marchas de más de 400 000 personas en Tel Aviv no lograron revertir la política neoliberal de su gobierno y los *Occupy* en Manhattan —con todo y Žižek— le hicieron apenas cosquillas a Wall Street. No así, por ejemplo, el Mayo francés, pero resulta que su líder visible, el anarquista alemán Daniel Cohn-Bendit, fue suficientemente pragmático para entregar un pliego petitorio que permitió darle a la ocupación de la Sorbona una meta política concreta.

En ciertos contextos se le abre espacio a la experiencia fundamental de construir frentes amplios, y en otros contextos la territorialidad de los movimientos sociales los debilita. En efecto, no es lo mismo la expresión ciudadana cuando sucede en un marco que incluye las categorías básicas apuntadas por Bobbio: tolerancia, la no violencia y la fundamental creencia en la renovación gradual de la sociedad por medio del debate libre de ideas. Parte del reconocimiento pragmático en este contexto requiere aceptar el alcance de la expresión ciudadana.

En un contexto de democracia institucionalizada, la experiencia de crisis temporal genera la obligada y necesaria institucionalización de la expresión colectiva (véase allí el caso de *Podemos* en España). Sin embargo, me parece que en los contextos denominados semidemocráticos la opción de comprensión nos remite más a otro italiano, en este caso a Negri, quien apunta que la lógica de lo político no es sino mostrar que el poder constituyente se nutre de la oposición permanente hacia estructuras que deben ser desbaratadas¹⁰⁴.

Sobre el anterior aspecto, los teóricos políticos se han preguntado —no sin razón justificada— en términos del secuestro de la política por parte del aparato tecnócrata. ¿Qué significa *institucionalizar el acto político*? Significa permitir que el sistema resuelva. Pero, —y es importante aclarar lo anterior— es fundamental acotar que el sistema funciona y resuelve en la medida en que la democracia se institucionaliza. La democracia de alta intensidad, no caracterizada precisamente por ciudadanías de baja intensidad, tiene la capacidad de lograr que las estructuras de

¹⁰⁴NEGRI, Antonio. La anomalía salvaje. pp. 159-160

vinculación abran espacios para atender demandas y producir un *output* de administración pública que resuelva de manera eficiente.

Hay un índice fundamental en todo lo anterior. El comportamiento de los partidos políticos. No son solamente maquinarias electorales. Los partidos políticos existentes se caracterizan por ser efectivos, su número es efectivo con lo cual se comprende que cada partido existente cuenta de facto en la toma de decisiones. Pero si los niveles de institucionalización – y he allí el meollo de toda nuestra discusión- son bajos, lo anterior no impide la participación y canalización de demandas. Aunque lo anterior suceda de forma distinta. ¿Qué puede hacerse? ¿Cómo teorizar desde esta posición? Por la razón anteriormente apuntada, determinados contextos se comprenden desde la categorización de las *semi-democracias* o *democracia híbridas*. Y he allí, la razón por la cual el título de este ensayo me incomoda. La situación española es una situación de alta institucionalización, mientras que el caso guatemalteco es una democracia de baja institucionalización que apunta a dinámicas increíblemente híbridas. ¿Cómo intentar comparar ambos casos?

En el caso español, las demandas de los denominados Indignados se han institucionalizado.

Se parte ahora, de una comprensión madura con respecto a que la *plaza* no resiste para siempre. Los movimientos sociales pueden apuntar en la definición de las agendas, pueden establecer puntos de acción pero, en las democracias de alta institucionalidad siempre la demanda se canaliza hacia la entrada del sistema: ya sea por partidos políticos que recogen las demandas o, por el acto participativo de los denominados anti-sistémicos. Esa esa la realidad del caso español.

Así las cosas, esa articulación denominada *Podemos* se constituye en otro referente de cómo el voto de indignación se puede transformar en voto estratégico. De cómo, en efecto, las historias de cambio se escriben en su inicio en la plaza, pero deben madurar y competir para ganar espacios, sobre todo si lo que se busca es restar

poder a un proyecto hegemónico. A los de *Podemos* se les podrá llamar “progres” en forma peyorativa, pero han mostrado un pragmatismo político increíble: han convocado, han ocupado la plaza, han debatido agenda, han construido liderazgos, los han legitimado sin dividirse, han competido y han ganado bien. Tan bien que en el caso de Barcelona habrá un ejercicio de cogobierno Podemos-PSOE. En Madrid, la derecha es tan de derecha que ha dicho que prefiere gobernar con la izquierda tradicional y no con aquellos “progres”. Y es que ‘allá’ la ideología sí cuenta. Pero lo interesante es el nuevo carácter del sistema político español a raíz de esta última elección: un gobierno conjunto en el que las opciones minoritarias tienen incidencia. Lograron ya una parte importante de su agenda. El resultado de las últimas elecciones autonómicas en España demuestra que el desencanto con los partidos tradicionales se ha transformado en un empoderamiento de las propuestas alternativas, *Podemos* y *Ciudadanos* (cada uno en su espectro ideológico puntual) con la posibilidad de quebrar a futuro (si estas tendencias se mantienen) el bi-partidismo moderado español.

Hay en América Latina expresiones que demuestran cómo el sentir indignado-anti-sistémico se aboca a los mecanismos de entrada del sistema. En cuanto a lo anterior, hay varias experiencias latinoamericanas que es meritorio traer a mención. Otros sistemas en los que la democracia está institucionalizada muestran el mismo patrón. En México, el otrora anti-sistémico Andrés Manuel López-Obrador ha madurado políticamente. Después de haberse plantado en el Zócalo y de haber construido un gobierno paralelo (con todo y ministros paralelos) rediseñó su propuesta, articuló liderazgos, convocó perfiles, diseñó un eje programático y entró en el ruedo. Ahora su propuesta de nombre Morena competió el 6 de junio en las elecciones legislativas mexicanas. Lo anterior es interesante: pasar de ser un anti-sistémico a ser un actor político que comprende que la forma de debilitar al régimen —que detesta— es meterle diputados en el sistema para hacerle difícil operar en soledad. Si Morena, al igual que Podemos, logra llegar a la frontera del partido bisagra, mucho habrá ganado México y mucho habrá ganado la tan desprestigiada izquierda mexicana. Otro ejemplo latinoamericano. Los comunistas chilenos han logrado enterrar el sistema binominal heredado por la dictadura pinochetista. No es poca cosa,

dicho sea de paso. Es el diseño de sistema que le otorgaba a los sectores urbanos más cercanos al centro (Santiago) una sobrerrepresentación al Senado chileno, con lo cual le otorgaba una fuerza particular para bloquear la agenda. Pues el pragmatismo de Camila Vallejo, quien entendió las a veces porosas fronteras entre la calle y el sistema, ha permitido una victoria política para la izquierda chilena que, aglutinada y en uso por los comunistas como bisagra, pudo concretar un punto definido de la agenda. Y con eso el sistema político chileno gana dos cosas fundamentales: 1) representación equitativa —al eliminar el doblaje de las listas— y 2) representación de todas las fuerzas políticas, pues los nietos de Allende regresan al Senado.

En los contextos menos institucionalizados respecto a la democracia, la siguiente es una pregunta recurrente: sin partidos, ¿quiénes serán los protagonistas de la democracia? De vuelta, *democracias sin demos* y *elecciones sin democracia* son dos categorizaciones típicas que pueden servir de respuesta.

La democracia no es completa, no es de alta intensidad pero, el índice se sostiene en razón de elecciones ininterrumpidas como garantía de no retornar al pasado autoritario.

La institucionalidad, aunque precaria, atiende y resuelve demandas en un contexto donde la ciudadanía tiende a desconectarse del proceso político. El único estímulo claro que la ciudadanía canaliza al sistema se realiza por medio de lo que O'Donnell denomina *accountability vertical* y esto se materializa para la mayoría de sistemas presidenciales en el voto de castigo. No hay, sin embargo, agencias gubernamentales que complementen y empoderen el ejercicio de fiscalización ciudadana. Por así decirlo, en términos coloquiales, a pocos interesa “contar las costillas al dinosaurio”. Si esto es una tendencia sostenida, en efecto, la democracia se aleja de las manos ciudadanas para transformarse en un juego altamente corporativo. Es decir, con accesos limitados para actores específicos y concretos. Por lo anterior, se han necesitado nuevos términos para re-clasificar el producto final de las transiciones democráticas en la región, reconociendo que la misma sigue siendo inconclusa. El producto final es una democracia *híbrida*, pues se encuentra entre la

democracia de partidos como simples máquinas electorales, vicios autoritarios que aún son mantenidos por los Ejecutivos de turno y una dinámica donde el sistema se abre para permitir el acceso participativo a grupos de peso político relevante.

Cuando los anteriores vicios autoritarios son dominantes, o cuando los procesos políticos se monopolizan por sectores específicos, arribamos al plano de las democracias secuestradas. Alguien más -y no la ciudadanía- hace la agenda. Y allí es donde debe de cuestionarse si la ciudadanía guatemalteca tiene las capacidades puntuales para lograr recuperar el sistema, pues, debemos reconocer varias cosas (al menos si hablamos en términos de ciencia política formal): 1) la categoría de pueblo no existe, excepto como vocablo literario. Debemos usar el término ciudadanos, 2) la mayoría de cambios políticos (si no todos) son siempre resultados de pactos entre élites (las libertades políticas modernas son un producto de las demandas de la pequeña burguesía) y, 3) al ser limitado el alcance ciudadano se requieren mecanismos externos al sistema que dirijan la democracia hacia finalidades específicas. Es así que en contextos políticos como el guatemalteco se requiere de nuevo retornar a la aceptación de que el sistema sigue siendo tutelado, guiado, dirigido. Decir esto no es poca cosa porque precisamente en América Latina la transición democrática - Guatemala no es la excepción- no fue en realidad un acto derivado de la presión ciudadana sino de concesiones entre élites. El traspaso es externo y formal, y responde a un acuerdo entre los actores políticos relevantes. Parte de ese acuerdo requiere comprender que, al igual que en Brasil, Argentina y Chile, la democracia en Guatemala se construye cuando el estamento militar devuelve el poder a los civiles bajo presiones externas. El carácter inconcluso de la democracia guatemalteca se materializa de mejor manera cuando la historia política de los últimos 25 años se pone estirada sobre la mesa: se pasa de la transición de 1985 al intento de golpe 1993 y tres años después, en 1996, los acuerdos de paz son un resultado de pactos de élite. En la actualidad, renuncia la vicepresidente y persisten fuertes presiones para concluir el mandato del Presidente.

Las reformas y cambios al sistema siempre son introducidos por actores que en razón de las cuotas de poder no equitativas, obtenidas o mantenidas (por muy particulares razones históricas), pueden tutelar al sistema para obtener sus propios objetivos. La tutela democrática a la cual me estoy refiriendo es expresión de una ciudadanía guatemalteca *indignada*. Es una tutela muy diferente.

No se ejecuta desde actores cercanos al sistema sino desde, actores “lejanos” al sistema. En este caso, específicamente, actores de cooperación internacional. Debemos ir apuntando a la existencia de una *‘Democracia sujeta por hilo fino’*. Dicha categoría aún en elaboración por nuestra parte pero, es la mejor corroboración de que la transición democrática en Guatemala ha sido inconclusa. La tutela mencionada no se ejecuta desde actores cercanos al sistema sino, desde, actores “lejanos”.

Lo anterior no se percibe precisamente porque la tutela es casi invisible, como ejecutada por hilos muy finos. No se puede negar que el exabrupto ciudadano que hoy ha permitido a la ciudadanía guatemalteca recobrar el espacio público y permitir así un encuentro casi mágico entre diferentes sectores de ciudadanos que se habían hecho entre ellos prácticamente invisibles, no es un fenómeno autónomo. El sistema guatemalteco y las expresiones ciudadanas reaccionan específicamente a las investigaciones realizadas por la Comisión Internacional Contra la Corrupción y la Impunidad (CICIG). La anterior entidad, en razón de un ciudadanía que se desentendió del debate ciudadano, que dejó de fiscalizar el sistema y que privatizó la participación política ha tenido que entrar al ruedo para hacer todo lo que las agencias de fiscalización estatal deberían hacer. Y de paso, quizá sin quererlo, ha impulsado la reacción ciudadana.

Creo que es muy simple responder a la pregunta original planteada: ¿Podemos en España, Podemos en Guatemala? En España la ciudadanía hizo su trabajo. En Guatemala, la agenda sigue determinada por cooperación internacional.