
DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN
ELECTORAL EN LAS ELECCIONES
COLOMBIA 2014



Participación _____



DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LAS ELECCIONES COLOMBIA 2014

CONTENIDO

7	1. Introducción. Las elecciones presidenciales 2014 en Colombia. La "normalidad" de unas elecciones anormales
14	2. Marco general
16	3. El estado de la cuestión: de la democracia recortada al problema de la ciudadanía. Entre los derechos y las responsabilidades
25	4. Hacia una especificación de los regímenes políticos
33	5. Los regímenes de obediencias endebles: entre la abstención y el clientelismo
42	6. Colombia: un régimen de elecciones no competitivas
50	7. Elementos para una propuesta alternativa, el modelo de la "disposición cívica"
64	8. Conclusiones y recomendaciones
65	Anexo
68	Bibliografía

Prólogo

Una de las características de las democracias modernas es el alto grado de complejidad de los debates que conducen a mejorar el funcionamiento de las instituciones. Muchos de los debates que dividieron las sociedades en el pasado, ya han sido resueltos, abandonando las posiciones extremas. Temas como la vigencia de los derechos humanos, la separación de poderes, el modelo de organización territorial e incluso la discusión entre formas de gobierno parlamentarios o presidenciales, no son ya el centro del debate porque frente a los hechos contemporáneos, la sociedad ha decidido optar por un orden constitucional y el estado de derecho. La superación de estos debates ha derivado en el surgimiento de nuevos problemas y demandas, muchos de ellos complejos y llenos de matices.

Para poder entender los desafíos que afronta la democracia colombiana, es necesario entender y mejorar nuestro nivel de comprensión de los fenómenos relacionados con la búsqueda, distribución y ejercicio del poder que constituyen los elementos definitorios del carácter de la democracia. Por esta razón, la primera tarea que le hemos asignado al Centro de Estudios de Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) ha sido justamente promover una agenda de investigación que persiga dos objetivos. El primero, brindar mejor información y análisis sobre los procesos políticos y electorales que caracterizan la democracia colombiana. El segundo, conectar las agendas de investigación con las necesidades reales de los tomadores de decisiones en materia de reformas. Consecuentes con ese propósito, se ha seleccionado un conjunto de investigaciones que busca llenar los vacíos que hoy tenemos cuando entramos a discutir temas relativos al mejoramiento de nuestras instituciones políticas.

Para alcanzar este objetivo hemos buscado los más importantes centros de investigación del país, así como un conjunto de reconocidos expertos para que elaboren los estudios propios del centro y estructuren así lo que será la agenda de investigación del CEDAE. Hemos escogido esta metodología por considerar que nos permite potenciar las capacidades de instituciones que ya han adelantado trabajos sobre estas materias y con los cuales esperamos generar sinergias.

Como nuestro propósito es enriquecer el debate público, esperamos que las distintas publicaciones propicien reflexiones en los escenarios políticos, sociales y académicos. La labor del CEDAE se complementará con futuros esfuerzos en materia de promoción de la cultura política y en poner a disposición de los colombianos, la información de los procesos electorales que se han desarrollado en el país.

De esta manera, la organización electoral responde a una creciente demanda que los ciudadanos y sus dirigentes expresan y es la de proporcionar análisis cualificados que permitan entender de mejor manera las instituciones políticas. Es una tarea que viene abriéndose paso en toda América Latina y que ha llevado a que en casi todos los países existan hoy centros de estudios y capacitación que permitan trascender la labor de organizar elecciones y crecientemente avanzar hacia comprender y apreciar mejor los valores, procedimientos y el conjunto de elementos que comprenden la democracia.

Confiamos que la publicación que usted tiene en sus manos contribuye de modo sustantivo a alcanzar el propósito común de tener una democracia más sólida y profunda.

CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES
REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Diciembre de 2014

1. Introducción: las elecciones presidenciales 2014 en Colombia. La “normalidad” de unas elecciones anormales

La campaña electoral a la presidencia 2014 - 2018, fue tan anormal que tuvo todos los tintes de lo que es la "normalidad" de un proceso electoral en Colombia. La diferencia en los resultados entre la primera y segunda vuelta electoral, en donde los candidatos llegaron a duplicar la votación inicial, teniendo resultados regionales y locales que fácilmente pueden multiplicar por cuatro o cinco veces la cantidad de votos obtenidos entre las dos vueltas electorales, terminaron como colofón a una campaña marcada por las denuncias sobre compra anticipada de votos, trasteo de votantes, presiones sobre los electores, y uso de bienes públicos para la promoción de uno de los candidatos. Todo viene a completar el oscuro cuadro de unas elecciones mediadas por la propaganda negra y la transgresión de las reglas del juego electoral.

No se trata de fenómenos nuevos. Ya en elecciones anteriores, este tipo de denuncias se han convertido en el reporte habitual de un proceso electoral. El problema está en que ahora ha adquirido tal magnitud, que puede alterar el comportamiento de un electorado que se preciaba de haber aprendido a valorar su voto y a decidir en función de las propuestas y no de los señalamientos.

Pero lo que a primera vista parece solo un retroceso en las prácticas electorales en el país, en realidad plantea un problema de mayor proporción: el desbordamiento de las bases que sostienen el orden político y social del país.

Primero, porque el problema tiene ya un alcance nacional. No sólo se encuentra en algunos puntos localizados y por fuera de la visibilidad de los medios de comunicación, sino que ahora se observa tranquilamente en ciudades como Bogotá, Barranquilla, Cali, Bucaramanga, Pereira, Cúcuta o Cartagena, y en departamentos como Santander, Huila, Sucre o Cesar, para citar solo algunos casos, en donde ya habían sido cotidianas las denuncias de grandes cantidades de dinero que circulaban a la par con la propaganda negra.

Segundo, porque ya no estamos ante cadenas de corrupción que solamente han sido forjadas por los políticos. En ellas también han participado contratistas que, a cambio de sus "contribuciones", esperan mantener sus contratos; empresarios que confían en que sus "aportes" se traducirán en una reducción de impuestos o en ventajas que les van a garantizar mayores ganancias; líderes locales que piden que se les "reconozca" el esfuerzo de mantener una comunidad atendida y votando, y ciudadanos del común, que "entregan" su voto porque saben que van a recibir algo a cambio.

Y tercero, porque, además, en esas prácticas están involucrados dineros de las mafias y los grupos armados ilegales, que han logrado filtrar las estructuras políticas, económicas y sociales del país. Ya no se trata de un problema de competencia desigual, en donde la impunidad surge de la inoperancia de los organismos de control para luego convertirse en dispositivo de complicidad que impide que avance cualquier denuncia, sin afectar el sistema. Ahora estamos ante un cambio que, por una parte, consolida la irrupción de una nueva dirigencia local y regional dispuesta a hacer valer las ventajas que otorga el dinero fácil o la presión armada. Y, por otra, confirma la desintegración de los principios y valores que rigen las relaciones de los ciudadanos con sus gobernantes, debido a que, en unos territorios, los partidos pactan alianzas borrando diferencias políticas e ideológicas que, a unos pocos kilómetros de distancia, resultan irreconciliables entre ellos.

Lo grave es que las encuestas no captan señales de abstención que indiquen alguna forma de resistencia a las nuevas élites o de inconformidad con los pactos partidistas. Ni las intervenciones del Presidente parecen mostrar su intención de renunciar a sus aliados en el Congreso, que han urdido esas mismas cadenas de favores para obtener una curul en senado o cámara. Y mucho menos de retirar su apoyo a los candidatos que estos han lanzado a alcaldías y gobernaciones en el país.

El desbordamiento del sistema es tal, que ni siquiera podrán sobrevivir los intercambios de favores propios del clientelismo tradicional. Lo que cada vez más rige es esa práctica en la que, a cambio de dinero o la presión de un arma, se entrega el voto sin conferir ninguna responsabilidad. Un desbordamiento que a corto plazo le puede resultar muy útil a los que ganan las elecciones o a quienes sin ganarlas terminan gobernando el aparato público, pero que a largo plazo dejará al país en manos de unas élites anómalas y a una sociedad desorientada y todavía más dividida.

La interferencia de los "factores externos": las urnas bajo las armas

El escalamiento del conflicto armado ha impactado sobre todo los procesos electorales. Cada vez más, los actores armados han ido desplazando sus focos de confrontación más allá de la lucha por el control territorial, en su componente militar, para reflejar esa lucha también en el terreno político.

Así en los reportes preelectorales, es cada vez más recurrente ver cómo los municipios bajo el control territorial-militar de un grupo armado, debe expresar ese control en términos políticos. En las tres últimas elecciones, se observó que, en uno de cada tres municipios, los colombianos estaban ante el riesgo de que fuera coartada su decisión electoral, se les imponían restricciones a su movilidad ese día, o eran víctimas de hostigamientos o ataques armados. Los reportes cada vez más precisos y sofisticados de la Defensoría del Pueblo y de la Misión de Observación Electoral nos ponen "otra vez" ante una situación que pareciera inamovible: una importante porción territorial del país está bajo la doble amenaza, por un lado que la guerrilla interfiera las elecciones y por otro que las bandas criminales lleguen al poder utilizando la compra de votos o presionando con las armas a los electores.

Lo grave es que se trata de conductas denunciadas en el pasado durante las elecciones locales. En aquella ocasión, los datos de la Defensoría revelaban que en 168 municipios del país los electores estaban bajo la presión de votar por un determinado candidato; en 155 había riesgo de que se impidiera la votación o el escrutinio de votos; en 141 se presentaron amenazas contra candidatos, autoridades civiles y miembros de partidos políticos; en 116 amenazas a la movilidad de candidatos y electores. Y no se trata de regiones desprovistas de fuerza pública. El sistema de alertas tempranas está señalando repetidamente a departamentos como Antioquia, Atlántico, Arauca, Cauca, Chocó, Córdoba, Sucre, Magdalena, Huila, Cesar, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca.

¿De qué han servido los 76.000 combatientes capturados, dados de baja o desmovilizados y los miles y miles de millones de pesos que se han gastado en ocho años de seguridad democrática de Uribe y cuatro de prosperidad democrática de Santos, para impedir que el Estado siga compartiendo su soberanía con la guerrilla y las bandas criminales y que los ciudadanos, además de pagar sus impuestos, tengan que vivir bajo la extorsión de los grupos armados?

El problema de supervivencia de la democracia en el país ya no está en que los candidatos a la Presidencia proclamen la continuidad de una política que luego de invertir más de 15 billones de pesos en promedio anual para financiar las operaciones de 430.000 uniformados (entre militares y policías) no pudo combatir adecuadamente 12.000 guerrilleros y 4.000 miembros de las bandas criminales que oficialmente ha calculado el gobierno.

El problema para el régimen democrático está en que los candidatos electos y los ciudadanos no asuman una actitud de resistencia frente a aquellos que lo hicieron gracias a la presión armada, o peor, que algunos de ellos para ganar la elección recurran al apoyo de esos votos obtenidos bajo la presión de las armas.

Los colombianos aún no han podido dimensionar las consecuencias perversas de la encrucijada del alma presidencial, que llevaron a que el gobierno, con tal de asegurar la aprobación de sus proyectos de ley, no tuviera problema en recurrir al apoyo de parlamentarios vinculados con oscuros intereses o que llegaron por medios irregulares. Me refiero a las consecuencias institucionales y políticas que, en términos de la pérdida de calidad legislativa y degradación de la representación política, tuvo el haber legitimado a los votos aprobatorios de importante grupo de senadores y representantes electos bajo la presión de las armas en las urnas o cuya elección fue el producto de pactos entre políticos y paramilitares.

Va a ser imposible que, a pesar de las virtudes que el gobierno reclama en el avance contra los grupos armados, que las armas de estos grupos no terminen eligiendo una importante porción de senadores y representantes, diputados concejales, alcaldes o gobernadores.

En este escenario, de cara a un proceso de paz, como el que se adelanta en La Habana, cabe preguntar ¿Las armas volverán a elegir?

Siguen creciendo las alarmas ante la presencia de grupos armados en distintas partes del país. Ya son más de 20 los departamentos en los que se está alertando sobre la acción de verdaderos ejércitos privados conformados por ex paramilitares y ex guerrilleros, que están dedicados al desplazamiento, la extorsión, el robo de tierras y el narcotráfico. Bajo la aséptica denominación de bandas emergentes, el gobierno ha tratado de minimizar el problema. Lo han reducido a una consecuencia de una estrategia utilizada por los jefes paramilitares que no se acogieron a “Justicia y Paz”, para mantenerse como fuerza que llevara a una negociación en otros términos.

Sin embargo, al observar las zonas más azotadas por el paramilitarismo y la guerrilla, se encuentra que el problema es grave. Los que se atreven a hablar, dicen que nada ha cambiado. Que las bandas emergentes son otra manera de llamar a los mismos ejércitos de paramilitares que controlaban territorios, cometían delitos y desplazaban campesinos. Y algo de cierto deben de tener esas afirmaciones. No de otra manera se explica cómo siguen el desplazamiento, el robo de tierras y el aumento de las áreas de cultivo, movilidad y de embarques de drogas en el país.

Una primera preocupación proviene de la verdadera dimensión del problema. Mientras que el gobierno dice que se trata de ocho grandes bandas, en la Defensoría del Pueblo y algunas ONG se habla de 82 bandas que afectan a 273 municipios del país. Es decir, que uno de cada cuatro munic-

prios colombianos estaría bajo el control de estos grupos armados. Los cálculos de los integrantes varían según la fuente, para el gobierno son 4.000, para los demás, el número puede subir a 10.000 hombres en armas.

Sea una u otra cifra, lo cierto es que no se ha sabido atacar el problema. Según la Policía, desde marzo del 2006 hasta ahora se han capturado a cerca de 6.500 integrantes y se han incautado más de 6.670 armas, pero, como dice el general Naranjo, el número sigue estabilizado en cerca de 4.000 delincuentes.

Otra preocupación proviene del carácter que se les está dando a estos grupos y los pocos recursos que institucionalmente se están moviendo para combatirlos. El gobierno nacional se ha negado a reconocer que se trata de grupos armados ilegales que controlan territorio y que, por tanto, amenazan la seguridad del Estado. Más bien se los considera una organización delincencial (similar a una banda de asaltantes de caminos), que las convierte en un problema de seguridad ciudadana. Como se trata de delincuencia común (no de narcotraficantes, ni terroristas), el gobierno no va a hacer nada distinto de lo que puedan los alcaldes, que por carambola han quedado como los responsables de solucionar el problema.

La preocupación más importante viene de la influencia que estas bandas tienen en el territorio. No han sido pocos los llamados en torno al impacto de estas organizaciones en las economías regionales y en el control de las instituciones públicas. Los grupos armados ilegales ya conocieron los beneficios del narcotráfico y las ventajas que implica tener el poder político de alcaldes, concejales, gobernadores, diputados y congresistas, sometidos al dictado de sus armas.

Como ya vieron cuán rentable es el poder electoral, no se van a querer perder la oportunidad de volver a hacer presencia en el Congreso, por lo menos desde los 23 departamentos en los que, según la OEA, tienen incidencia. No tardarán en hacer saber que si los políticos quieren hacer política, tendrán que contar con el aval de ellos, y si quieren ganar la curul, pues va a ser con el apoyo electoral que, en dinero y votos, le puedan asegurar al candidato.

La interferencia de los "factores internos": la mercantilización de las elecciones

"Yo le entregué al senador Mario Uribe 25 millones de pesos en efectivo, que me cobró por recibirme en Colombia Democrática", dijo en su momento la congresista Rocío Arias en una entrevista con EL TIEMPO. Con esta afirmación, Arias, condenada a 45 meses de cárcel por vínculos con el paramilitarismo, no solo pasaba una cuenta de cobro a aquellos que habiéndose beneficiado del poder territorial de los paramilitares querían negar esos vínculos. También ponía en evidencia cómo, a pesar del acto legislativo No.1 del 2003, que buscaba fortalecer los partidos, continuó rigiendo la compra de cupos en las listas para senado y cámara.

El sistema es simple: si alguien aspira a ser senador (por ejemplo, para mejorar la pensión), debe comenzar por escoger la lista que le asegure el umbral y negociar con el dueño de la lista el cupo que le permita inscribir su candidatura. El cupo puede valer entre 50 y 100 millones, dependiendo de la lista. Pero no es el único pago que debe hacer. Para asegurar la votación necesaria para obtener la curul, debe financiar el "esfuerzo" de quien va a ser su fórmula como candidato a la cámara

(quien también deberá pagar su cupo en la lista), así como el "apoyo" de los diputados, concejales y ediles, que son los que finalmente ponen los votos.

Según las cifras que se han podido establecer con algunos candidatos, las "tarifas" están más o menos definidas: 50 millones para el candidato a la cámara, 35 millones por apoyo de diputado o concejal y 20 millones por edil.

Para los conocedores del "mercado electoral", se necesitan cerca de 300 millones para garantizar la inscripción y una base de votos que asegure la curul, sin contar los gastos que publicidad y apoyo logístico requerido para la campaña y el día de la elección. Una curul en el senado no cuesta menos de 500 millones de pesos y una en la cámara no menos de 300 millones. Todo sin contar las "retenciones" que decidan hacer los dueños de las listas sobre los 4.000 pesos de reposición que pague el Estado por cada voto obtenido por el candidato.

Es la primera consecuencia visible del voto preferente, aprobado en el Acto Legislativo 1 del 2003, que le permite al elector señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. Si solo se tratara de una lista cerrada, los costos políticos y económicos de estas prácticas llegarían a límites tan altos que llevarían a su propia autorregulación. El voto preferente es un mecanismo que potencia la actuación de los ciudadanos que creen que, como no van a cambiar las cosas, el voto se puede vender a quien lo quiera comprar.

En Colombia, el desencanto de la política no ha llevado a que los ciudadanos se alejen de las urnas y se queden en sus casas el día de las elecciones, al contrario de lo que ocurre en otros países. El cúmulo de necesidades y reclamaciones desatadas por la marginalidad y el desempleo ha llevado a que las elecciones entren a hacer parte de la economía informal. Vender el voto el día de elecciones es como vender paraguas en el invierno o banderitas el día de la fiesta nacional. Es decir, una actividad de la que muchas familias pueden vivir un día más.

Sometida al dictado de la informalidad, la política partidista ahora se reduce al espectro de los negocios a "puerta cerrada". La deliberación sobre los fines de la intervención del Estado, que antes definía la política, ahora es desplazada por el problema de sumar y movilizar los votos el día de la elección. Más que ideas, los candidatos necesitan logística. Frente a esta realidad, no hay compromiso ni responsabilidad que valga, ni mucho menos la rendición de cuentas. Los que venden el voto saben que lo hacen a cambio de dinero y después del pago no hay nada que puedan exigir. Y los que pagan por el voto saben que, después de pagar, están a salvo de cualquier responsabilidad. Es la mejor expresión de la democracia salvaje: se puede ser elegido al Congreso, pero sin que allí no se represente a nadie más que a sí mismo, ni nadie reclame su representación. Lo que obtenga será ganancia personal.

Frente a los torrentes de dinero que circulan, la democracia sigue metida en un juego desigual, de representaciones ficticias, en el que las restricciones de publicidad y movilización solo benefician la ilegalidad. Y allí no hay que hacerse demasiadas ilusiones sobre lo que va a pasar.

La realidad de los avales y las representaciones

El problema no está solo limitado a las acciones de los caciques y las clientelas electorales. Un buen ejemplo, lo proporcionó la entonces Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), que expidió un comunicado en el que rechazaba la candidatura presidencial de Mockus en nombre de la Alianza Social Indígena (ASI). Aún cuando se anunciaba que otras organizaciones harían un pronunciamiento en el mismo sentido, en su comunicado la ACIN argumenta que la candidatura de Mockus "contradice nuestra lucha, con nuestro mandato, la posición política que asumimos, nuestra posición frente al TLC y frente a la soberanía y la vida, sabemos que el Señor Mockus está de acuerdo con el TLC y con las políticas neoliberales".

Un argumento tan fuerte podría ser menospreciado si se le interpreta como el resultado de una lucha interna de poderes. Sin embargo, el llamado de ACIN a la dirigencia de la Alianza Social Indígena fue más allá: exigir que, al entregar un aval a un candidato a la presidencia, quien lo recibiera debía asumir la representación política del movimiento que lo avala.

Para los cabildos indígenas del norte del Cauca, hay dos puntos de honor frente a la próxima elección presidencial: 1) La posición del candidato frente al TLC y las políticas neoliberales, frente a las cuales movilizaron más de 65.000 indígenas, que, acompañados de organizaciones campesinas y afrocolombianas, marcharon 100 kilómetros por la Vía Panamericana hasta llegar a Cali, en la más ejemplar muestra de lo que significa una protesta pacífica; 2) El compromiso que asuma para asegurar la entrega de 6.600 hectáreas en cumplimiento del acuerdo suscrito entre la ACIN y el Estado colombiano (en Acta de Conciliación suscrita ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos) como reparación a las víctimas de la masacre del Nilo, ocurrida en diciembre de 1991, y que hasta ahora ha implicado varios muertos y heridos.

Aún cuando la ACIN afirme que "Nunca, este señor ha apoyado nuestros procesos y nuestra lucha", todavía no se sabe si estos puntos han sido considerados como parte del "Acuerdo político y programático entre el candidato a la presidencia y el movimiento", que se estableció como artículo 2 de la resolución 10 (2 de diciembre de 2005), como condición para formalizar la candidatura.

Lo cierto es que con el acto legislativo No. 1 de 2003 las reglas de juego han cambiado. Recibir un aval le impone al candidato que lo recibe la obligación programática y política de representar los intereses del movimiento o partido que entrega el aval. Y podrá ser legal entregar avales, sin que realmente se cumpla el compromiso. Pero no debe seguir siendo culturalmente aceptado que ese sea el camino para evitar que el candidato tenga que someterse a la disciplina de un partido o movimiento político, o a la tarea de conseguir un determinado número de firmas si quiere aspirar a un cargo de elección popular. Mockus no pudo servirse de ese atajo de la política tradicional para inscribir su candidatura.

El asunto no se resuelve diciendo que la Alianza "avala la candidatura a la Presidencia de la República de Mockus, quien de igual manera respalda las propuestas por la Alianza para el Congreso Nacional", si en las listas que Mockus presentará al Congreso aparece un grupo de notables que tienen muy poca o ninguna cercanía política y programática con la Alianza Social Indígena.

Continuar con esa práctica sólo llevará a que se profundice el caudillismo y se degraden más las instituciones y la frágil democracia que tenemos. Puede ser cierto que Mockus es uno de los pocos candidatos que ofrecía alternativas a los proyectos de los partidos tradicionales. Pero eso no justifica que, para entrar a competir, recurra a los atajos de los politiqueros ídem.

El cierre de las pasadas elecciones presidenciales ha demostrado que ya no estamos ante una nación cuyos liderazgos partidistas atravesaban la estructura social colombiana. Antes, en las reuniones partidistas, al final del día de elecciones, en el que se reclamaba la victoria o se reconocía la derrota, coincidían todos los estratos sociales. Era uno de los rasgos de legitimidad y pluralismo que le permitían al bipartidismo liberal y conservador, en medio de la exclusión, mantener en torno de él el gobierno y la oposición. Pero esta vez fue diferente, en las reuniones se hizo visible cómo la fragilidad de las maquinarias partidistas que apoyaban las candidaturas fueron desbordadas por la dinámica de adhesiones y los votos para los candidatos presidenciales.

Los determinantes de la participación electoral

A la luz de los resultados y de los hechos y denuncias en torno a las elecciones presidenciales, la tarea de establecer los elementos determinantes de la participación electoral en Colombia, se convierte en un imposible teórico y político. Esto es, que pensado a la luz de las teorías tradicionales y los desarrollos teóricos contemporáneos sobre las razones que llevan a los ciudadanos a participar en la política de su país y, más específicamente en la elección de sus autoridades, requieren de una observación distinta y de la elaboración de un enfoque alternativo que, al repensar conceptos y teorías, pueda dar cuenta de la razones y los elementos que determinan la participación electoral de los ciudadanos.

Lo curioso es que la especificidad no está precisamente en el hecho de que se trata de una sociedad atravesada por el conflicto armado. Esa es una variable que podría explicar la compleja situación colombiana, pero no la única. Hay otros elementos de cultura política, de desarrollo político e institucional, e incluso de historia y de geografía que hacen que los determinantes de la participación no puedan ser considerados sino a la luz de una teoría propia de nivel intermedio.

Dentro de todo el conjunto de factores que pueden intervenir en la decisión que lleva a los ciudadanos a participar o no, quizá el régimen político sea el que (por ser el que sintetiza la cultura política existente, el grado de consolidación política y el tipo de compromisos políticos vigentes para los ciudadanos), se constituya en uno de los elementos diferenciadores y que bien podrían dar cuenta de manera amplia y suficiente, de la especificidad del caso colombiano. O más precisamente, la naturaleza y grado de desarrollo del régimen político es un parámetro que permite medir y comparar la realidad colombiana con otras sociedades y otros estados.

Este trabajo tiene ese propósito: intentar elaborar una teoría de nivel intermedio que pueda abrir una senda para la mejor y más efectiva comprensión de los elementos que determinan la participación política en Colombia.

Agradezco al CEDAE por el apoyo y la buena disposición de todo el equipo. A María Medellín y Elisa Álvarez por el acompañamiento a lo largo de la investigación. A Jaime Barajas, Juan Carlos Tarquino y Alfonso Vergara por su apoyo y a todas las personas que de una u otra manera hicieron posible estas reflexiones.

“los sistemas de favores generan votos, pero no autoridad legítima”
Malcom Deas

2. Marco general

Uno de los asuntos que mayor interés y preocupación despierta en las reflexiones sobre la sostenibilidad de los regímenes democráticos es el de la participación política de los ciudadanos, y más precisamente es la participación electoral. No sólo porque es el punto a partir de cual se define cual es el mínimo requerido para que en una democracia se cumpla el principio de las mayorías. También, porque es el que marca los límites de cuan legítimos o ilegítimos pueden llegar a ser éstos regímenes. Sobre todo en aquellos países en que la fragilidad de las reglas de juego, ponen en duda la propia supervivencia democrática. Bien porque avalan o no, la toma de una decisión o la elección de alguna autoridad. Sin referencia a las urnas para la refrendación de una decisión o para conferir poder a alguien para que enfrente y resuelva un problema, o para que conduzca a una comunidad por un determinado sendero, la democracia no es más que una invocación irreal que cada vez más rápido se desvanece.

En 1991, Guy Hermet anticipaba una tendencia preocupante de abandono de las urnas, incluso en los países más desarrollados del mundo occidental: "Desde los inicios de 1960, en los Estados Unidos y en Suiza, la abstención electoral ha crecido, y comprende los países electoralmente fuertes como la Gran Bretaña, los Países Bajos o Francia. Paralelamente, esto que llamamos la volatilidad del voto -la infidelidad de los electores a un partido y su movilidad extrema entre los partidos- no cesa de crecer" (p. 483). Matheus (2000) por su parte sostenía que en los últimos 40 años, la votación ha descendido en los Estados Unidos a niveles que muy ocasionalmente superan el 50%. Y aunque no en una proporción similar, puede decirse lo mismo de las democracias europeas que, a pesar de tener registros que en promedio alcanzan una participación del 65%, luego de haber estado por encima del 80% tres décadas atrás (Encuesta Social Europea). Incluso podría decirse que, a manera de paradoja, en los países de democratización reciente como los de Europa del Este y América Latina -que por haber salido de regímenes dictatoriales deberían ser en los que más se debía valorar el ejercicio del voto-, es en donde se presentan los más bajos niveles de participación electoral, que fluctúan entre el 38% y el 40% en promedio (PNUD, 2005).

En efecto, las evidencias muestran varios hechos interesantes. Primero, que ya no se trata solamente de una súbita y temporal pérdida de interés por la política o del descrédito que les producen los políticos y los partidos políticos. Ahora se trata de una renuencia consciente a la participación política, es decir, a hacer parte en las discusiones sobre la asignación y el control de los recursos públicos; a movilizarse y expresarse en la defensa del interés público; o a exigir rendición de cuentas a los gobernantes de turno. Esa resistencia no sólo se expresa con el abandono ciudadano de los espacios político-institucionales establecidos para la que los ciudadanos intervengan en la definición y gestión de los asuntos públicos, sino -sobre todo- se manifiesta concreta y contablemente en su renuencia a delegar su representación a través del voto y, por tanto, abandonar todas aquellas formas de organización y movilización que la promuevan el derecho a elegir y ser elegido.

El segundo hecho interesante, es que allí en donde más madura y consolidada está la democracia, es en donde mayores niveles de participación histórica se registran. En cambio, en los países

donde la democracia es más reciente o está "menos institucionalizada" es en donde los márgenes de participación son más bajos y más volátiles. Sobre este hecho volveremos más adelante. Aún considerando su propia especificidad, se puede decir que en todos los países del mundo democrático - con más o menos diferencias-, se observa una especie de repliegue o fuga ciudadana de las urnas.

Y el tercer hecho, que resulta de los anteriores, aparece claro: si se quiere comprender la naturaleza y alcances reales del problema que resulta de la apatía al voto, hay que reconsiderar ese principio de "relativa homogeneidad" que se asumía como presupuesto, cuando se trataba de observar y darle salidas al problema. Hay que rescatar los criterios de especificidad que se han planteado desde los inicios mismos de la preocupación por este asunto, cuando en los estudios de Almond y Verba sobre la cultura política (1963) se planteaba que "Una forma democrática del sistema político de participación requiere igualmente una cultura política coordinada con ella" (p.172); O cuando Karl Deutsch en su ensayo sobre el gobierno y la política (1970), al comparar los hábitos electorales de Francia, Reino Unido, Alemania y lo que llama las naciones emergentes, logra mostrar qué tan disímiles son los comportamientos de sus votantes, cuando se consideran las especificidades de cada país; O en los trabajos de Guy Hermet (1996) en los que muestra cómo en los Estados débiles, de escaso desarrollo institucional, formas y practicar irregulares de relación política como el clientelismo se convierte en un "recurso providencial" en el que "además de legitimidad, proporciona el vector de un arreglo político" sobre el cual termina descansando el régimen democrático (p. 88 y 89).

Estas afirmaciones muestran es que ni todos los países, ni todas las democracias son iguales o pueden ser medidos y evaluados bajo los mismos parámetros. Hay unos países que son más historia que geografía y otros que son más geografía que historia. Cada uno está atravesados por una historia propia y particular, por un conjunto de principios, valores y tradiciones que les confieren especificidad. Cada uno tiene un grado particular de desarrollo y solidez de sus instituciones y un determinado nivel de consolidación política y social. En este sentido, no puede esperarse que los ciudadanos reaccionen con un mismo paquete de medidas, frente a la decepción o el desagrado que les producen la política y los políticos por el manejo de una situación crítica. Así por ejemplo, frente a una crisis económica, como la que ha vivido Europa desde 2008, por tener una institucionalidad fuerte y unas prácticas democráticas consolidadas, los ciudadanos antes que abandonar la política o dejar de votar, han preferido recurrir a otras alternativas electorales, bien como una forma de castigo a sus dirigentes políticos, o bien como una búsqueda genuina por nuevos dirigentes que den un mejor manejo a las cosas.

Por el contrario, en los países en los que las instituciones democráticas son frágiles y las prácticas políticas están poco consolidadas, frente a una crisis los ciudadanos tienden a desvalorizar su voto y huir de la política. Bien porque su decepción los ha llevado a la convicción de que no vale la pena participar en política (abstención) o bien porque deciden vender su voto a quien más dinero u ofertas de favores le haga (clientelismo). Son los regímenes en los que las formas democráticas son puramente formales, o en los que el clientelismo es un sustituto de la deliberación política.

Este trabajo busca analizar las razones por las cuales en este último tipo de países (institucionalización frágil y baja consolidación política) se producen estas formas tan particulares de reacción de los ciudadanos abandonando las urnas o bien vendiendo su voto a los políticos para

que se mantengan. Se trata de identificar algunas alternativas políticas e institucionales, que permitan un retorno a las urnas de los que no votan o una revalorización del voto que lleve a que los ciudadanos valoren su derecho a elegir y ser elegidos, de manera que encuentren más atractivo el acto de votar por convicción en lugar de dinero.

Para lograr su objetivo, este trabajo se dividirá en tres partes bien diferenciadas. En la primera, se hará un examen del estado del arte en que se encuentran los desarrollos analíticos sobre el objeto de investigación y se propondrán las líneas básicas de un modelo interpretativo, que permita identificar los componentes a desarrollar. En la segunda y tercera parte se propone un modelo interpretativo y se sugiere un modelo de medición que permita abordar el caso colombiano, en específico con los datos de las últimas elecciones.

3. El estado de la cuestión: de la democracia recortada al problema de la ciudadanía. Entre los derechos y las responsabilidades.

En los últimos cincuenta años, las preocupaciones por el progresivo abandono ciudadano de las urnas, ha transitado por dos momentos bien diferenciados. Primero, cuando se interpretaba más como un problema coyuntural, como un desajuste del sistema que no lograba incorporar a todos los ciudadanos, pero sin que se constituyera en una amenaza a la democracia y la permanencia de los regímenes democráticos. Para entonces, las preocupaciones cada vez más fueron concentrándose en examinar tanto el carácter democrático de los procesos electorales, como la naturaleza competitiva de éstas. Mientras que el examen del carácter democrático de las elecciones se desarrolló en el marco de un intenso debate entre las distintas vertientes de las teorías elitistas, el desarrollo argumental llevó a plantear el problema de la apatía electoral como un asunto que podría tener complejas y difíciles consecuencias sobre el futuro de los regímenes democráticos. Son los enfoques en los que finalmente, luego del examen sobre el carácter cerrado o abierto de los procesos electorales, dio lugar a toda una discusión sobre las elecciones competitivas y las que no lo son.

El segundo momento, se inicia a finales de los ochenta, justo cuando la pareja formada por la democracia liberal y la economía de mercado parecían alzarse victoriosas, la profundización y agravamiento de la tendencia ciudadana a retirarse de las urnas, comienzan a encender las alarmas sobre los riesgos enormes que, en términos de legitimidad, tenía para la supervivencia de los regímenes democráticos. Sin enemigos con la fuerza movilizadora que podrían tener los comunistas de la postguerra, se abre una novedosa preocupación sobre la ciudadanía, que venía ganando terreno en el mundo académico, llega al terreno político. Las reflexiones en torno a los problemas de la justicia y las identidades colectivas, considerados a partir de la tensión ciudadana entre derechos y deberes (responsabilidades) que concentraron el debate entre liberales y comunitaristas, trascienden al terreno político. Los cuestionamientos sobre la correspondencia entre el deber que tienen los ciudadanos de ejercer su derecho a votar y el ejercicio efectivo de ese derecho, emergen como el nuevo referente para la reflexión sobre la legitimidad de los regímenes democráticos.

3.1 El primer momento: el realismo de las teorías elitistas

En su ensayo sobre la quiebra de las democracias, J.J. Linz (1987), muestra muy claramente como hasta finales de los años sesenta, los problemas de legitimidad que comenzaban a aparecer

como consecuencia del rechazo a participar en política, no eran considerados como una amenaza a las democracias. “Las democracias establecen su legitimidad basándose en la lealtad [de los funcionarios, los líderes y los intelectuales] al Estado o a la Nación” (p. 86). Los riesgos estaban concentrados en las amenazas de un cambio revolucionario, en la pérdida de la obediencia funcional, en la fragilidad de los sistemas de partido o en la acción desleal de los opositores. Es más, estaban tan poco preocupados por la obediencia de los electores, que se consideraba como inherente a la existencia de la democracia¹. Para Linz, “la legitimidad de un régimen democrático se apoya en la creencia en el derecho de los que han llegado legalmente a la autoridad, para dar cierto tipo de órdenes, esperar obediencia y hacerlas cumplir, si es necesario, utilizando la fuerza” (p. 38 y 39).

Los desarrollos de lo que posteriormente se llamarían las teorías elitistas, tienen su origen en el cuestionamiento que Joseph Schumpeter (1963) hace a la teoría clásica de la democracia. Es decir aquella que considera que “el método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad” (p.317). La crítica sustantiva está en que se trata de un método poco realista, en particular el principio según el cual la democracia es un sistema institucional que “realiza el bien común”, pues “no existe nada parecido a un único bien común con el que todo el mundo pueda estar de acuerdo y que proporcione respuestas definitivas a problemas individuales”². Esto es, que no es real que existe un bien común a ser realizado, pues en las decisiones que se tomen llevaría implícita la existencia de una “voluntad común” que corresponda con ese bien común. El punto de llegada es concluyente: “El hecho es que, en realidad, el pueblo no plantea ni decide las controversias, sino que estas cuestiones, que determinan su destino, se plantean y deciden normalmente para el pueblo” (p. 338).

En este sentido, para Schumpeter, (1979) “Sería más conveniente reservar tan sólo las decisiones más importantes para que se pronuncien sobre ellas los ciudadanos individuales -mediante el referéndum, por ejemplo- y dejar las demás a cargo de una comisión nombrada por ellos, esto es, a un asamblea o parlamento, y cuyos miembros se elegirían por sufragio popular” (p. 322). De esta manera llega a proponer una definición de democracia en la que se concibe como “un sistema institucional para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder para decidir, a través de la lucha competitiva por el voto del pueblo” (p. 343). La lucha competitiva se hace a través de una lucha entre partidos políticos.

Toda la argumentación de Schumpeter, descansa en un postulado central: “los votantes no eligen a sus líderes, con una mente completamente abierta” (p. 282). Esto es, que los grupos actúan por la aceptación de un liderazgo. Por lo general, como demuestra Silva (1993), “[estos grupos]... no actúan directamente, sino que permanecen latentes hasta que algún líder político los despierta y los transforma en factores políticos” (p. 3). Por tanto, la lucha entre partidos, como lucha electoral, no sólo implica unas ciertas condiciones que garanticen libertad de competencias, lo que implica con-

1 Para Linz, “todo sistema político, una vez establecido con un cierto grado de legitimidad, puede contar con la obediencia pasiva de la mayor parte de los ciudadanos y con represión más o menos efectiva por las fuerzas del orden público de los actos de violencia cometidos por una oposición desleal”, Ver Linz J.J., (1987) “La Quiebra de las Democracias”, Alianza Editorial, Madrid, P. 93.

2 La definición precisa que cuestiona Schumpeter es aquella según la cual “la democracia es un sistema institucional pensado para llegar a decisiones políticas, que realiza el bien común al hacer que sean los ciudadanos los que decidan sobre distintas cuestiones, mediante la elección de individuos que se reúnen con el objeto de llevar a cabo la voluntad popular” (Schumpeter, 1979:250)

dición de transparencia, operatividad, y los derechos básicos de la asociación, reunión, expresión. Sino que la existencia entre partidos impone la dinámica de enfrentamiento y elección entre las élites de esos partidos.

Esa latencia en que pueden permanecer los potenciales votantes, al no encontrar un líder que los movilice y los lleve a votar, termina en una auto-exclusión de la competencia electoral. Bien porque no reconocen en alguno de los candidatos un líder que los represente o defienda sus intereses, o bien porque la dinámica competitiva sea tal que los haga sentir por fuera de la arena electoral. El desinterés por el voto o la resistencia a participar en política, encuentra un espacio de tratamiento en estas teorías.

Por otra, los desarrollos posteriores de autores como Dahl (1987) o Sartori (1965), delimitan mucho más los espacios de influencia política del elector solamente a un ámbito de control relativo del pueblo sobre los dirigentes. O, para ser más precisos, como lo plantea Dahl,(1987) “la teoría democrática se relaciona con los procesos por medio de los cuales los ciudadanos comunes ejercen un grado relativo de control sobre los dirigentes” (p. 11). Es la competencia entre élites, lo que garantiza de verdad el control entre ellas. Es la manera más elegante de plantearse (y resolver) el problema de la “igualdad” implícita en los postulados de la democracia³.

Al reconocer que la “voluntad de una mayoría” no es la “voluntad del pueblo”, sino la “voluntad de una mayoría”, queda claro que hay ciudadanos que pueden decidir no participar, pues si el único medio de que dispone un individuo para ejercer su ciudadanía política, además del voto, es la libre discusión de sus ideas, y si quienes operan el sistema desde el gobierno o el parlamento no ofrecen o no permiten los espacios para que esta discusión se produzca, pues al pueblo no le queda otro instrumento de participación que el voto. En palabras de Schumpeter, esto significa que “tan sólo el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarle” (p.362). Esa delimitación del campo de intervención al voto, que sin duda busca contribuir a resolver los riesgos que (en la visión schumpeteriana) pueden emerger de la ignorancia del ciudadano corriente y de su falta de juicio en cuestiones de política nacional y extranjera" (p. 335), abre todo un espectro analítico para el problema de la no participación en política.

Por su parte, para Sartori (1987), la democracia es "un sistema político en el cual el pueblo ejerce el poder hasta el punto en que tiene facultad para cambiar a sus gobernantes pero no hasta el punto de gobernarse a sí mismo" (p. 79). Las elecciones son la única ocasión en que las expresiones individuales de voluntad se toman en cuenta, ha dicho con claridad, Sartori (p. 86). "las elecciones no sirven para elaborar políticas, sino más bien para determinar quiénes serán los que decidan los asuntos" (p. 108)

En este sentido, la pregunta de Sartori (2000), resulta relevante: ¿cuánto sabe, desconoce o conoce erróneamente el público, de los asuntos públicos?. Las respuestas que encontró este autor, al averiguar por los resultados de las investigaciones y trabajos de campo, fueron sorprendentes: "el

³ Según Dahl, en un Prefacio a la Teoría Democrática, afirmaba que "Un cierto nivel de actividad política y participación es un prerrequisito de la poliarquía pero, para lograrla, se requiere una correlación de factores muy compleja. Aún más, para mantener la poliarquía alcanzada, las variables deben mantenerse constantes. Es sabido que los grupos socioeconómicos más bajos son los menos activos desde el punto de vista político, y que es también en estos grupos donde las tendencias autoritarias se encuentran con más frecuencia. Por lo tanto, un aumento de la actividad política que llevara a estos grupos a participar intensamente en la arena política, podría provocar una declinación en el consenso sobre las normas fundamentales y consecuentemente hacer declinar el grado de poliarquía existente. De aquí que un aumento del nivel de participación existente pudiera ser peligroso para la estabilidad del sistema democrático"

estado de falta de atención, desinterés, sub-información, percepción distorsionada y, finalmente, de total ignorancia del ciudadano medio, nunca dejan de sorprender al observador". (p.140). ¿Cómo explicar la apatía, la falta de interés, la desinformación, elevado nivel de ignorancia y participación mínima - de la inmensa mayoría de los ciudadanos? ¿Se trata de alguna forma de estado de cosas fisiológico? ¿O es un estado de cosas debido a obstáculos susceptibles de remoción o a factores causales que pueden alterarse?.

Para Sartori, las respuestas muy rápidamente se agotan. El argumento inicial de que "el pueblo aprendería a votar, votando", al no responder adecuadamente, fue sustituido por el argumento de la pobreza y el analfabetismo. Y cuando se acometen grandes esfuerzos para erradicar esos males, cuando las tasas de pobreza y analfabetismo ceden luego de años de esfuerzo, el resultado es el mismo. No se observan signos alentadores"... "La apatía se vislumbra aún, sin que sea detectable un cambio tendencial para mejorar", afirma el cientista italiano (p.141).

En la búsqueda de soluciones al problema han concurrido toda clase de expertos, gobiernos, organizaciones multilaterales y/o organismos no gubernamentales, intentando una multiplicidad de alternativas. Lo primero que se evidenció, es que, quienes creían que la pérdida de interés por el voto estaba relacionada con la excesiva carga de restricciones o condiciones a la hora de votar, o con los controles y las rigideces impuestas a los partidos políticos o con la falta de estímulos institucionales a los votantes o más simplemente con las dificultades de logística para llegar a los lugares de votación, ha tenido que reconocer que ese tipo de obstáculos es muy pequeño y no explican nada, pues se ha observado que, una vez realizados los cambios necesarios (que con reformas que han ido desde la mayor facilidad en la inscripción de listas, hasta mayores facilidades en el momento de votar o en el desplazamiento a los lugares de votación), lejos de encontrar una solución, se ha agravado el problema. Como afirma Pasquino (2005), "ni siquiera la eliminación de los requisitos más gravosos hizo aumentar el porcentaje de electores dentro del contexto estadounidense" (p. 9).

Incluso cuando se ha tratado de reformas que buscan reabrir los espacios políticos o el reconocimiento de identidades colectivas antes excluidas (como por ejemplo, la extensión del voto masculino o la incorporación de la mujer y las minorías raciales al proceso electoral), que en un principio produjeron aumentos importantes en la participación electoral, en la medida que se han ido estabilizando han comenzado a caer. Cada vez son menos los ciudadanos que están dispuestos a ejercer su derecho a elegir o ser elegidos. Bien porque han perdido interés en la política, o bien porque se sienten excluidos por el sistema político y que sus intereses no están suficientemente representados, que su voto y sus opiniones no importan, o bien porque creen que en las elecciones "el dinero, cuenta más que los votos" (Mathews,2000).

Otros diagnósticos, como el que recoge Sartori (2000) plantean la necesidad de atacar el problema en tres ejes: 1) La falta de información. La necesidad de mejorar los flujos de información política al ciudadano, parte del principio de que una persona mejor informada es una persona más consciente y con mayor disposición participar electoralmente; 2) Mejorar el nivel educativo. Se está ante el convencimiento de que un aumento de los niveles educativos garantiza un ciudadano más consciente de su entorno y más dispuesto a votar; y 3) Pensar en un símbolo unificador: la democracia participativa. Una apertura de los espacios decisionales y operativos a los ciudadanos,

particularmente en la gestión de aquellos asuntos que le afectan más directamente, se convierten en un activador de la participación en la esfera política (p.142). Frente a estas propuestas los márgenes de acción son muy limitados⁴.

Las evidencias empíricas muestran que pese al esfuerzo en las reformas, han sido pocos los resultados. Sartori (2000), lo pone blanco sobre negro: "la participación era generalmente más alta al comenzar el siglo, cuando el sufragio se amplió o se universalizó; tiende a declinar con el hábito de votar; y el único factor que explica mejor sus variaciones, en distintos tiempos y países, es la percepción de la importancia de lo que políticamente está en juego. Por lo tanto, a pesar de haberlo intentado durante un siglo, no parece que hayamos logrado mejorar la proporción entre ciudadanos activos e inactivos" (p. 146)

El verdadero problema aparece cuando, al reducir la participación de los ciudadanos a la "gloriosa tarea de elegir a las élites que deben gobernar", se abre un agujero de escape a la legitimidad del sistema democrático. Si aceptamos la definición de Seymour Lipset (1992), según la cual, la legitimidad "implica la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o apropiadas para la sociedad" (p. 130), es evidente que sin la legitimidad que confieren las elecciones mayoritarias, o en las que ha participado una gran mayoría, los gobiernos electos y [más allá] las democracias que rigen no tienen un piso real. Una base que las sostenga. Así, como argumenta Anduiza (2013), "la participación del ciudadano es el único medio por el cual la capacidad de respuesta del gobierno (responsiveness) puede estar garantizada, ya que es sumamente improbable que los gobiernos respondan a las demandas de aquellos que permanecen pasivos" (p. 5). Y sin referencia a gobiernos que respondan a las demandas ciudadanas, su legitimidad queda seriamente lastimada.

En este escenario, la resistencia de los ciudadanos a votar, pone en su exacta dimensión cuán frágiles pueden llegar a ser los regímenes democráticos. Sus propios operadores y formas de operación, son los que motivan el abandono de las urnas. Hechos como la indiferenciación programática e ideológica de los partidos políticos, la acción excluyente y desconectada de los gobiernos con respecto a los ciudadanos, el incumplimiento de las promesas hechas por los políticos en las elecciones, o el indebido uso de los recursos públicos en el ejercicio de gobierno, se convierten en algunas de las principales razones que llevan a los ciudadanos a repudiar la política, abstenerse de votar, o incluso votar, pero abstenerse de elegir⁵. Como bien dice Elster (2007), a propósito de las reflexiones Tocqueville sobre las ventajas de la democracia, "si el sistema no tiene una ventaja inherente en términos de justicia o eficiencia, su introducción no puede defenderse coherentemente y públicamente, a causa de los efectos colaterales que se seguirían de su aplicación. Debe haber una ventaja en la democracia como tal..." (p. 120)

Sin referencia a una ciudadanía que participe, que intervenga decididamente en la elección de los que gobiernan, en la definición de su futuro, los regímenes democráticos van perdiendo legitimidad. Y cuando ésta comienza a perderse, varios problemas comienzan a emerger incontenibles:

4 Un análisis detallado al respecto lo realiza Sartori, op cit, p. 142 a 146.

5 Vale la pena aclarar, que la abstención puede ser considerada en una doble perspectiva. Por una parte, como en acto de abstenerse de votar, caso en el cual la Resistencia es a la participación en el sistema democrático, en tanto que, por otra parte, un abstencionista también puede verse como aquel que ejerciendo su derecho al voto, lo hace en blanco, absteniéndose de elegir a alguno de los candidatos.

- a. Clientelismo/Corrupción. Sin referencia a una legitimidad que lo respalde y ante la evidencia de que cada vez más ciudadanos que se resisten a votar, los gobiernos y los partidos políticos comienzan a buscar caminos alternativos para asegurar su permanencia. La irrupción de sistemas de favores, compras de votos o captura de los sistemas de registro y control electoral, impulsados directamente por el Estado, o por quienes en ese momento lo controlan, se va convirtiendo en un acción recurrente en la que todos quieren ganar, pero sacrificando el futuro;
- b. Se altera la competitividad electoral. Las elecciones, que antes estaban mediadas por la claridad y la igualdad en las reglas de la competencia, comienzan a alterarse. La urgencia de asegurar la asistencia o el mantenimiento de la cauda de votantes, bien a través de los sistemas de favores o de acciones irregulares, cambian las condiciones que rigen la competencia electoral⁶. Esto es: 1) Que no todos los ciudadanos o grupos políticos tienen la misma oportunidad de participar en la elección. Bien porque no tiene como sostener la campaña o porque grupos de poder impiden que se presenten a elecciones. En condiciones de desigualdad, no hay garantías de representación; 2) Los ciudadanos no creen que con su voto van a cambiar el estado de las cosas. Es decir, que el voto vale; y 3) No hay confianza en el agente que escruta y señala los resultados. Es decir, los ciudadanos no tienen la tranquilidad de que no les van a hacer trampa. Así, la transparencia electoral deja de ser un elemento connatural a unas elecciones, para convertirse en una invocación electorera. El juego de abierta y franca disputa por los votantes, se modifican por mecanismos soterrados y oscuros que impiden que aquellos que concurren a las elecciones provistos nada más que con el trabajo con sus electores, compiten en condiciones desiguales;
- c. Se desvirtúa la representación. En condiciones de elecciones no competitivas la representación democrática no sólo se altera por efectos de que solo compiten los que tengan los recursos para hacerlo, sino sobre todo porque. Como veremos más adelante, los principios de representación política que da sentido a los procesos electorales, se van disolviendo de manera acelerada. Esto es, que al ganar las elecciones el electo no representa a nadie y por tanto no se debe ante nadie distinto a sus propios intereses. Incluso, si el candidato electo tuviese el compromiso de adelantar determinadas acciones o actuar de una manera específica, no hay ningún mecanismo que le imponga la obligación de cumplir con los compromisos con aquellos con los que intercambio un favor o dinero, a cambio del voto.

Las reflexiones de Sartori ponen el problema en el punto exacto: se está apostando por un problema que el sistema no está en capacidad de resolver. El problema es del sistema político, porque no ofrece las condiciones para que la gente valore el acto de votar.

3.2 El segundo momento: la novedosa "centralidad" de la ciudadanía

En la teoría política reciente, el debilitamiento de la democracia se ha concentrado en el descenso sostenido de los votantes a las distintas elecciones. Se dice que es el ámbito en donde más y mejor se pueden apreciar las consecuencias de la resistencia a participar en la política, es el ámbito concreto en el que los individuos ya no sólo confieren o quitan legitimidad a un régimen político,

⁶ Las elecciones competitivas se caracterizan por contar con tres condiciones básicas: 1) Los votantes tienen a su disposición tantas opciones electorales (candidatos), como grupos de intereses hay en la sociedad, garantizando que aquellos que resultan elegidos, efectivamente representan a las fuerzas mayoritarias de la sociedad; 2) Los ciudadanos tienen la convicción de que con su voto van a cambiar el Estado de las cosas. Es decir, que el voto vale y por eso no tiene sentido que lo venda o lo cambie por algún bien, servicio o favor; y 3) Los ciudadanos tienen confianza en que el escruta y señala los resultados. Es decir, tienen la tranquilidad de que no les van a hacer trampa.

sino que también dan sentido y contenido al carácter democrático de las instituciones democráticas; bien porque avalan o no, la toma de una decisión o la elección de alguna autoridad, sin referencia a las urnas para la refrendación de una decisión o para conferir poder a alguien para que enfrente y resuelva un problema, o para que conduzca a una comunidad por un determinado sendero, y sin instituciones que preserven la deliberación ciudadana, la democracia no es más que una invocación irreal que cada vez más rápido se desvanece.

Con la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría, cambia la agenda de preocupaciones por la supervivencia de los regímenes democráticos. De los problemas de legitimidad causados por el abandono ciudadano de las urnas, las preocupaciones fueron transitando hacia la discusión sobre la viabilidad de la democracia. O más precisamente, la discusión sobre la calidad y consistencia de la ciudadanía como el fundamento de la democracia. La renuncia de los ciudadanos a ejercer el voto, había comenzado a emerger como la nueva amenaza real.

El giro tiene una explicación. Hasta finales del siglo XX, había un consenso generalizado en torno a que la mayor parte de los problemas de pérdida de peso de la participación política, y más precisamente en la participación electoral en los regímenes democráticos del mundo, bien como consecuencia de una actitud excluyente de las acciones del Estado o bien como el resultado de un desvío "autónomo" de los ciudadanos cuya apatía o (en el mejor de los casos) "falta de comprensión" de los procesos de cambio político e institucional en curso, no habían sabido valorar los espacios democráticos que el propio sistema les abrió a los ciudadanos y por eso no los ha podido aprovechar asistiendo masivamente a votar en las urnas o bien era el resultado de una actitud excluyente de los que gobiernan. Esto es, que las preocupaciones por el ejercicio de la ciudadanía, se iba concentrando cada vez más en el debate de las virtudes ciudadanas y sus posibilidades, y cada vez menos en la discusión del contexto y las particularidades de fondo que este régimen democrático guarda para sí y su subsistencia. Los debates estaban focalizados en el conjunto de responsabilidades que le compete a un individuo que se convierte en ciudadano, cuando decide asumir sus derechos, por ejemplo a elegir o ser elegido. El punto de referencia de las discusiones estaba en las formulaciones de T.H. Marshall en su clásico texto de 1949, "Ciudadanía y Clases Sociales", en el que planteó que con la materialización de los derechos civiles (S. XVIII), derechos políticos (se afirman en el S. XIX) y los derechos sociales (S. XX), se fue consolidando la idea de una sociedad igualitaria. Es esa sociedad en la que "la ciudadanía consiste en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales" (p. 7)

A partir de las consideraciones de Marshall, se desataron los más duros y activos debates sobre el problema de la participación como un campo adecuado en el que se expresan las virtudes de gobernantes y gobernados. De los primeros, porque deben tener claros los límites que le impone el propio sistema al que gobierna (que quiere mantenerse), y a todo su entorno que quieren que él siga siendo mantenido por esa estructura en que no hace más que concretar beneficios privados que van a unas pocas manos.

En este sentido, los teóricos concentraban cada vez más sus reflexiones sobre un sujeto titular de deberes que no siempre cumple y de derechos que no siempre ejerce. A las formas democráticas se les confería un valor supremo. Pero la falta de ciudadanos (o de los gobernantes) con cualidades que permitieran desarrollar adecuadamente los contenidos de las instituciones democráticas, emergían como un verdadero problema. Para Kymlicka y Norman (1997), el desafío estaba en "complemen-

tar (o sustituir) la aceptación pasiva de los derechos de la ciudadanía, con el ejercicio activo de las responsabilidades y virtudes ciudadanas (entre las que se incluyen: autosuficiencia económica, participación política e incluso civilidad)" (p. 8).

El debate en torno al ejercicio de la ciudadanía en los regímenes democráticos, se ha convertido en el gran *issue* de la filosofía y la ciencia política. Las preocupaciones han estado muy centradas en tres grandes frentes.

- El primero, que ha absorbido la mayor parte de los estudios y las reflexiones, tiene que ver con el problema de la *justicia y la pertenencia comunitaria*, en las cuales el ejercicio de los derechos individuales y la cuestión de la identidad y los vínculos de los sujetos a comunidades determinadas, se han constituido en los grandes referentes de la reflexión (Kymlicka y Norman, 1997). Se trata, sin duda, una de las mayores preocupaciones de estos tiempos. No sólo porque se trata de dos conceptos que integran y sintetizan el ejercicio de la ciudadanía, sino por sobre todo porque se constituyen en los principales referentes de las problemáticas que enfrentan los individuos en la actualidad.
- El segundo frente de preocupaciones tiene que ver con el surgimiento de los *nacionalismos* y las formas de resistencia y confrontación social que impulsan, como reacción a las crisis política y económica o al descuelgue del Estado del Bienestar en los países de occidente. Se trata de un problema que fue ganando espacio en la medida que también se han venido agravando las tensiones y conflictos en la medida que se ha producido una explosión de movimientos separatistas que pugnan por su propia autonomía.
- Finalmente, el tercer frente de preocupaciones, tienen que ver con lo que el propio Kymlicka (1997) llama "*la creciente apatía de los votantes*" que se observa a lo largo y ancho del mundo democrático (p. 5). Se trata de una preocupación surgida de las limitaciones que impone a la legitimidad de los regímenes democráticos, la renuncia de los ciudadanos a ejercer su derecho al voto. No sólo se buscaba establecer las razones que llevaban a los ciudadanos a renunciar a sus derechos, sino más estructuralmente entender las implicaciones que tenía esa decisión sobre los regímenes democráticos.

El problema de la ciudadanía estaba puesto sobre la mesa. Como bien recordaban Kymlicka y Norman (1997), que en 1978, Van Gunsteren era taxativo al afirmar que "En 1978 era posible afirmar con confianza en que 'el concepto de ciudadanía había pasado de moda entre los pensadores políticos'". Pero que, sin embargo, quince años más tarde, en los inicios de los noventa, para autores como Heater (1990) y Vogel y Morán (1991), el término "ciudadanía se había convertido en la palabra que resuena a lo largo de todo el espectro político" (p. 5). Y una de las razones por las cuales se explica el "renovado interés" por los ciudadanos, radica en "la creciente apatía de los votantes y la crónica dependencia de los programas como los que impulsa el Estado de Bienestar" (p. 6). Para estos autores, "el vigor y la permanencia de la democracia también dependen de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos"⁷. Y recuerdan a Habermas para decir que "las instituciones de la libertad constitucional no son más valiosas de lo que la ciudadanía haga de ellas"⁸.

7 Entre las cualidades y virtudes de los ciudadanos están, "por ejemplo, su sentimiento de identidad y su percepción de las formas potencialmente conflictivas de identidad nacional, regional, étnica o religiosa; su capacidad de tolerar y trabajar conjuntamente con individuos diferentes; su deseo de participar en el proceso político con el fin de promover el bien público y sostener autoridades controlables; su disposición a auto-limitarse y a ejercer su responsabilidad personal en sus reclamos económicos, así como en las decisiones que afectan su salud y al medio ambiente. Si faltan ciudadanos que posean estas facultades, las democracias se vuelven difíciles de gobernar e incluso inestables. Ver Kymlicka y Norman, "El Retorno del Ciudadano. Una Revisión de la Producción Reciente en la Teoría de la Ciudadanía", en La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad", 1997, Octubre. Buenos Aires.

8 La afirmación la hace Habermas en "Ciudadanía e Identidad Nacional. Algunas Reflexiones sobre el Futuro de Europa", en Praxis Internacional, 1992, No 12, P. 7

En la medida en que el retiro ciudadano de las urnas crece y se va profundizando, progresivamente va reflejando el vaciamiento de los espacios democráticos y la pérdida de sentido del discurso y las prácticas democráticas. Y, sin referencia a la representación política, los ciudadanos valoran menos los beneficios que ofrecen las instituciones democráticas y, con ellos, las ventajas que ofrecen los contenidos y procedimientos que tiene la democracia deliberativa en la búsqueda del bien común, o como la define Elster (2001), de "la toma de decisiones a través de la discusión entre ciudadanos libres e iguales"⁹(p. 13).

Ciertamente hoy hay razones que bien justifican la estampida. Estamos en una época en que el orden democrático parece derrumbarse. Lechner (2013) dice que, "Vivimos una inseguridad política, económica y afectiva que agudiza nuestra sensibilidad por la fragilidad de las relaciones sociales" (p. 212).

Esa mayor sensibilidad, nos lleva a que, ante la erosión de las formas tradicionales de convivencia social (frente a la que todo se reduce a la invocación del caos y la desesperanza), los políticos de la derecha reaccionan tratando de imponer un orden que restablezca la disciplina social bien desde los mecanismos del mercado, en tanto que los de izquierda buscan restablecer el orden, recurriendo al uso de los dispositivos de control político del Estado. Pero unos y otros fracasan de manera estruendosa. Las soluciones no sólo no logran trascender como alternativa de acción, sino que lo más grave es que tampoco resuelven el problema que se les plantea.

Pese a las diferencias de método y contenido, los desarrollos en torno a cada una de las preocupaciones, en particular las inherentes a los problemas de justicia e identidad y los del abandono de las urnas, fueron encontrándose en un núcleo común: la contraposición entre quienes defienden el valor de la libertad que tiene el individuo y su autonomía para ejercerla, y quienes consideran que esa libertad tiene límites, pues el valor está en formar un individuo más responsable y solidario con sus semejantes.

Mientras que para el primer caso (justicia e identidad), está tensión encontró su máximo impulso en el debate entre liberales y comunitaristas, en términos del individuo frente a la sociedad¹⁰, para el caso de la apatía de los votantes, los desarrollos se han inscrito en el debate en torno a las tensiones entre los derechos que debe ejercer y las responsabilidades que puede asumir. Rawls (1971) lo puso en el centro de las discusiones al considerar que "derecho a votar y a ser elegible para cargos públicos" es una de las más importantes "libertades políticas". Y esa está por encima de cualquier responsabilidad colectiva¹¹. (p.68) El argumento parece lo suficientemente fuerte: "Los liberales somos libres de elegir y tenemos derecho a elegir, pero no disponemos de otro criterio que rija

9 Para Elster, con el regreso de la democracia bajo la forma del gobierno representativo, dos milenios después de la democracia directa de Atenas, se había producido un cambio en la naturaleza de la deliberación política. Los oradores dejaron de tener que apelar al auditorio para hacer valer sus argumentos. Al ser elegidos los oradores de una asamblea representativa, no esta sometida a esa coacción. Es en esta perspectiva que recuerda el planteo de Burke, al que define como el "más importante argumento en favor de la democracia deliberativa".

10 A partir de las tesis fundamentales expresadas por John Rawls en su Teoría de la justicia, y los desarrollos de Dworkin, Nozick o Hayeck, en el liberalismo se identifican tres rasgos fundamentales: una apuesta por el respeto mutuo que permite la convivencia pacífica de personas con distintas concepciones de la vida buena; la aceptación del principio de no interferencia que impide intervenir en el desarrollo de los planes de vida de otros, siempre y cuando estos otros tampoco interfieran en los de los demás; y una composición diversificada y separada de las distintas esferas que componen la vida social (política, económica, religiosa...). Por su parte, el pensamiento comunitarista, representado en este caso por Alasdair MacIntyre, Michael Sandel, Charles Taylor o Michael Walzer, han contribuido a la redefinición hecha por Rawls de la relación entre la persona moral, el ciudadano y la comunidad política. Los "comunitaristas son aquellos autores que, fundamentalmente, sostienen que los derechos individuales han de ceder, en ciertos casos, ante los derechos de la comunidad; y que con ello la moralidad del conjunto -incluida una práctica mejor de la individualidad- aumenta". La perspectiva individualista y liberal no ha sabido construir un yo responsable y solidario; la sociedad esta fragmentada y es preciso reforzar el valor de la comunidad para conseguir que el individuo se sienta responsable respecto a ella.

11 Para Rawls (y en general de los demás liberales), Las libertades básicas son la libertad política (el derecho a votar y a ser elegible para ocupar puestos públicos) y la libertad de expresión y de reunión; la libertad de conciencia y de pensamiento; la libertad de la persona que incluye la libertad frente a la opresión psicológica, la agresión física y el desmembramiento (integridad de la persona); el derecho a la propiedad personal y a la libertad respecto al arresto y detención arbitrarios, tal y como está definida por el concepto de estado de derecho (p. 68).

nuestras elecciones que no sea nuestra interpretación caprichosa de nuestros caprichosos intereses y deseos"

4. Hacia una especificación de los regímenes políticos¹²

Las recientes discusiones en torno a la "calidad" de la democracia y la "persistencia" de sus instituciones políticas (O'Donnell, 1996), han planteado la necesidad de diferenciar las democracias en las que predominan las instituciones formales (en el sentido de que cumplen con todas las condiciones y atributos de la democracia) de las democracias regidas por instituciones "informales" (en el sentido de que no cumplen con todas las condiciones y atributos), como exigencia para estudiar y comprender los problemas de la transición y consolidación democrática.

El llamado de O'Donnell, aparece como una alternativa plausible, sobre todo frente a una realidad cada vez más compleja en la que se imponía como tradición que todas las democracias, o mejor, los regímenes democráticos, funcionan de la misma manera. Que la política funcionaba de la misma manera en todos los países y que frente a las decisiones del gobierno, los ciudadanos tendían a reaccionar de manera relativamente homogénea, sin considerar la influencia que la especificidad, ni el grado de desarrollo de cada régimen, producen sobre sus actitudes y comportamientos. Incluso reflexiones que, como la de Bicku Pareck, que reducen la lectura de "occidente" a lo que sucede en Estados Unidos y Europa, en términos de dar una misma especificidad, no son bien entendidos como ejercicios de especificación metodológica, sino como factores de exclusión analítica que reducen lo que sucede en el mundo a un único lugar.

Así como ninguna sociedad es igual a otra, ningún Estado es igual a otro. Por más que tengan estructuras similares, tengan las mismas conformaciones desde el punto de vista orgánico y funcional, ningún Estado es igual al otro. Entre muchas razones, hay una en especial que hace que así sea: el régimen político. Es esa instancia que le confiere identidad y corporeidad a la idea abstracta del Estado como relación social. En el régimen político se condensan y expresa el conjunto de principios, valores y tradiciones que sustentan la existencia de una sociedad, para transformarse en un conjunto de transacciones, acuerdos y representaciones que, bajo la forma de Constitución Política, da forma concreta de ordenamiento político-institucional, que ha de ordenar y regir la vida en sociedad.

En este sentido, el régimen político es la instancia a través de la cual el Estado se desdobra y expresa bajo la forma material de aparato estatal. Y en la medida que las instituciones sean la expresión concreta y específica de las transacciones, acuerdos y representaciones, se tiene que el régimen político es quien define e imprime los rasgos y contenidos de "estaticidad"¹³ que han de caracterizar a las instituciones y al sistema objetivo de instituciones inter e intra-dependientes del Estado. Es decir, es la instancia que hace que unas determinadas instituciones tengan sentido de existencia y pertenencia como institución estatal, por encima otras instituciones; que unas instituciones sean estatales y otras no¹⁴.

12 El desarrollo teórico aquí planteado está basado en el modelo de obediencias endebles que elaboré en el proyecto "La estructuración de políticas públicas para regímenes de frágil institucionalidad", publicado por la Cepal en La política de las políticas públicas, Santiago de Chile 2006

13 El concepto es propuesto y desarrollado por Oscar Oszlak en "Formación del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio", Cedes, Buenos Aires, No 3 de 1978, p. 10 y 11

14 Por esa razón es que se afirma que el régimen político se estructuran y cohesionan internamente las instancias, mecanismos e instrumentos de producción y ejercicio del poder político, para cada una de las instancias visibles e invisibles del Estado y el aparato estatal. Bajo la forma de poder político institucionalizado, el régimen político le confiere poder y unidad de poder a las instituciones del Estado. No solamente da cuenta del conjunto de principios y propiedades a través de las cuales no solamente se articulan y reproducen las relaciones políticas, económicas y sociales entre los individuos. Mas orgánicamente, pone de manifiesto la dinámica específica como se interiorizan las formas universales de la dominación política, económica y social en una formación social determinada.

Así la diferencia entre los Estados emerge de la particular diferencia que define y refleja el régimen político. Y como los principios, valores y tradiciones no son los mismos y por tanto tampoco las transacciones, acuerdos y representaciones que lo expresan. Así como no hay una constitución igual a otra, no hay ningún Estado igual a otro.

4.1. Territorialidad e institucionalización del orden¹⁵: elementos para diferenciar los regímenes políticos

Territorialidad e institucionalización del orden son los ejes claves de relación orgánica entre el Estado y el régimen político. La territorialidad define el campo relacional a través del cual el individuo se convierte en ciudadano y el Estado se proyecta y constituye como una unidad de poder que articula y regula a la sociedad en una unidad geográfica bien determinada. La territorialidad no sólo da cuenta de los dispositivos a través de los cuales el Estado cubre a la nación y ésta cubre a todo el territorio; establece los principios de cohesión interna que rigen al Estado en su relación con la sociedad y los mercados. Más que revelar desajustes en el sistema político, los problemas de territorialidad, como problemas de cohesión interna, ponen en evidencia la existencia de una lucha abierta por el fundamento principal del Estado: el control territorial como referente real del poder político¹⁶.

Por su parte, la institucionalización del orden puede ser entendida como un proceso de dos dimensiones. Por una parte está el proceso mediante el cual los principios y valores que dan fundamento a las instituciones son conocidos, aceptados y practicados regularmente, al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como participantes o no del proceso. Aquí el grado de institucionalización está dado por la capacidad que tienen los principios y valores institucionales para mantener la unidad del poder político y la cohesión del aparato estatal por encima de las tensiones y conflictos de la sociedad (O'Donnell y Schmitter, 1991). Y por otra, la institucionalización puede ser entendida como el proceso mediante el cual las organizaciones adquieren valor y estabilidad en sus estructuras, funciones y procedimientos. El grado de institucionalización está determinado por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de las organizaciones estatales en sus estructuras, funciones y procedimientos (Huntington, 1991).

La institucionalización del orden concreta las formas de interacción de los individuos, como relaciones de consenso o represión. La institucionalización del orden también define los principios de cohesión externa que rigen al Estado en su relación con la sociedad, los mercados y otros Estados. Antes que revelar problemas de eficiencia administrativa, los problemas de cohesión externa, como problemas de institucionalización del orden, ponen en evidencia la irrupción incontrolada e incontrolable de una multiplicidad formas, instancias e instrumentos paralelos a las formas, instancias e instrumentos institucionales del Estado en la regulación y control de la vida en sociedad.

4.2 Hacia una tipología de los regímenes políticos

Con base en el par territorialidad e institucionalización del orden, es posible abordar lo que sería un esbozo de tipología que deberían caracterizar los regímenes políticos, toda vez que a partir de

15 En el "Cemento de la Sociedad", Jhon Elster define el orden social de dos maneras: como conductas regulares y predecibles y cómo conductas cooperativas. En forma correspondiente, el desorden aparece como imposibilidad de predecir las conductas, como entiende Macbeth la vida, "una fábula llena de sonido y furia, contada por un idiota y que nada significa" o como conducta no cooperativa, a la manera de Hobbes, donde los hombres se enfrentan como lobos entre sí y llevan una "vida solitaria, pobre, cruel y corta". Elster 1989.

16 La lucha por el control territorial no es una lucha electoral. Es una lucha por la apropiación privada de los espacios e instrumentos de decisión y gestión del poder político. Cada agente y cada agencia (estatal o privada) busca controlar para sí una porción cada vez mayor del poder político. En la medida que la confrontación avanza, el gobierno, como centro organizado de poder, sufre un descentramiento. Ya no sólo debe confrontar los descentramientos provocados por los conflictos internos, también debe compartir las pujas de poder con otros movimientos y organizaciones sociales. Se produce una verdadera dislocación de las estructuras que soportan la dominación política. El poder se desplaza por completo hacia zonas no conocidas, para las cuales no están preparados ni los gobernantes ni la institucionalidad establecida.

ellos se puede especificar y dar una forma más precisa a aquellas formas de participación política y electoral.

4.2.1 Tipología según las diferencias orgánicas

El primer tipo de régimen lo constituye aquel conjunto de elementos que desde la territorialidad y la institucionalización del orden marcan las diferencias orgánicas entre los distintos tipos de régimen político. Es decir, aquellas diferencias que desde su propia naturaleza impiden que un régimen se pueda parecer (o siquiera homologar) a otro régimen político.

Tabla 1

<p><i>Países de Régimen Tipo I</i> Países que tienen <i>territorialidad completa</i> (el Estado llega a la nación y ésta cubre todo el territorio) e <i>institucionalización completa</i> (todos los ciudadanos conocen, todos aceptan y todos practican al menos un mínimo de reglas de juego).</p>	<p><i>Países de Régimen Tipo II</i> Países que tienen <i>territorialidad completa</i> (el Estado llega a la nación y ésta cubre todo el territorio) pero <i>institucionalización parcial</i> (No todos los ciudadanos conocen, no todos aceptan y no todos practican un mínimo de reglas de juego).</p>
<p><i>No se cumple.</i> El caso de territorialización parcial e institucionalización completa, no es posible.</p>	<p><i>Países de Régimen Tipo III</i> Países que tienen <i>territorialidad incompleta</i> (el Estado no llega a toda la nación y ésta cubre todo el territorio) e <i>institucionalización parcial</i> (no todos los ciudadanos conocen, no todos aceptan y no todos practican un mínimo de reglas de juego).</p>

4.2.2 Tipología según las diferencias funcionales

Si los regímenes políticos son distintos según la naturaleza orgánica de las partes que lo componen, esa diferencia se despliega y expresa a través del funcionamiento mismo de los regímenes y los aparatos que lo conforman.

Si se toma el par territorialidad/institucionalización del orden, se tiene el principio de unidad básica que debe regir al Estado: la unidad que debe mantener en el ejercicio de poder político y la unidad en la acción de sus instituciones. Por una parte, *la unidad de poder político institucionalizado* (UPPI) se define como aquella característica o atributo que le permite al Estado imprimir principios de cohesión interna específica al conjunto de instituciones que lo componen. Se trata de un rasgo que impide que los distintos grupos sociales y los grupos en el poder no estatal se incrusten, apropien o repartan en feudos y parcelas el aparato estatal y con él apropiarse del poder del Estado (Poulantzas, 1985: p.332).

Por otra, el otro principio de unidad básica que debe regir la acción del Estado, Unidad de Acción Institucional (UAI), que se define como aquel rasgo que le confiere cohesión externa espe-

cífica a la acción de las instituciones del Estado. Se trata de un rasgo que le impide a los grupos sociales dominantes o dominados, sustituir al Estado o tomar como propios uno o varios ámbitos y funciones inherentes a la acción estatal.

Tabla 2

<p><i>Países de Régimen Tipo I</i></p> <p>Existe UPPI y UAI Se trata de países cuyas estructuras y practicas institucionales de poder político y acción estatal existen independientemente de los intereses privados.</p>	<p><i>Países de Régimen Tipo II</i></p> <p><i>Existe UPPI, pero no UAI</i> Se trata de países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal son ocasionalmente permeadas por los intereses privados.</p>
<p><i>No se cumple</i></p> <p>No existe UPPI, pero existe UAI Por razones expuestas atrás, este caso no se considera.</p>	<p><i>Países de Régimen Tipo III</i></p> <p><i>No existe UPPI, ni UAI</i> Se trata de países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal dependen del momento que atraviesen los intereses privados.</p>

4.2.3 Tipología según el grado de solidez política

Como ya habíamos anticipado, en una primera aproximación, hay dos factores que -en principio-, definen y marcan las especificidades de cada país, y justifican el intentar un análisis diferenciado del fenómeno, como determinante de primera instancia de los comportamientos de los individuos como votantes: el **nivel de consolidación política, y el grado de institucionalización política**¹⁷. Mientras que los grados de **consolidación política** hacen referencia a la existencia de límites relativamente **nítidos** entre gobierno, parlamento y partidos, de manera que marcan la política como labor profesional y encauzan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y el control de los políticos (Lechner, 2013 p. 213), los grados de **institucionalización política** hacen referencia a la manera diferencial como, en cada país y de acuerdo a sus principios, valores y tradiciones, los ciudadanos conocen, aceptan y practican un mínimo de reglas de juego institucional (O'Donnell, 1997).

Así, a los países que se caracterizan por tener institucionalización política completa, les corresponde un alto grado de consolidación política, bajo la denominación de regímenes políticos tipo I, son países en los que la ciudadanía se ejerce plenamente; los ciudadanos cumplen con sus obligaciones y hacen valer sus derechos y consideran que los partidos son los mediadores adecuados para buscar los consensos que orienten el país en una dirección específica y existe una relación directa entre impuestos y legitimidad¹⁸.

17 La institucionalización adquiere una doble manifestación: a-. La institucionalización es el proceso mediante el cual las pautas (transacciones, acuerdos y representaciones) que dan fundamento al régimen son conocidas, aceptadas y practicadas regularmente, al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como participantes o no del proceso. En este sentido, el grado de institucionalización está dado por la capacidad que las transacciones, acuerdos y representaciones tengan para mantener la unidad del poder político y la cohesión del aparato institucional del Estado por encima de las tensiones y conflictos de la sociedad. Ver, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, "Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas" No 4, Ed Paidós, Buenos Aires, 1991; b-. La institucionalización es el proceso mediante el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones en sus estructuras, funciones y procedimientos. En este sentido, el grado de institucionalización está determinado por la Samuel Huntington, "El Orden Político en las Sociedades en Cambio", Ed Paidós, Buenos Aires 1991.

18 Para una consideración detallada al respecto, ver Dworkin, R., La Democracia Posible. Ed Paidós, 2006, Barcelona, p. 119 a 163.

Por su parte, los países que tienen institucionalización completa, pero que todavía no alcanza la consolidación política, que pueden ser agrupados bajo el régimen tipo II, son países en los que la ciudadanía está recortada a unos pocos espacios de la acción política; los ciudadanos cumplen con algunas de las obligaciones, pero quieren ejercer plenamente todos sus derechos. Los partidos políticos no son reconocidos como mediadores, aunque sí están altamente profesionalizados. Y, como consecuencia del desequilibrio entre deberes y derechos, la relación entre impuestos y legitimidad tiene algunas porosidades por donde se pueden llegar a filtrar ciertos ciudadanos que evitan al máximo su carácter de contribuyente.

Y finalmente, para los países en los que tanto la institucionalización es parcial y el grado de consolidación política muy escaso, que se pueden agregar en los países de régimen tipo III, son países en los que el ejercicio de la ciudadanía está reducida al voto y su participación en política se produce sólo con ocasión y en relación con la jornada electoral. Después de elecciones, regresa a su condición de cliente o protegido de un gran patrón al que le debe obediencia y puntualidad en el ejercicio de votar. Por supuesto, en estos regímenes no hay relación alguna entre deberes y derechos. Los partidos políticos apenas son grandes maquinarias burocráticas que deben trabajar a todo vapor el día de las elecciones. No hay relación alguna entre impuestos y legitimidad y no hay posibilidad estructural de construir consensos.

Tabla 3

<p><i>Países de Régimen Tipo I</i></p> <p><i>Consolidación política completa,</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hay nitidez en los límites entre gobierno, parlamento y partidos; • La política es una labor profesional y los partidos encauzan la participación de los ciudadanos. • Hay separación entre Política y Economía. 	<p><i>Países de Régimen Tipo II</i></p> <p><i>Consolidación política relativa,</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hay nitidez relativa en los límites entre gobierno, parlamento y partidos; • La política es una labor profesional, pero los partidos no logran encauzar la participación de los ciudadanos; • Hay separación entre Política y Economía.
<p><i>No se cumple</i></p> <p>No puede haber <i>institucionalización parcial,</i> con <i>consolidación política completa.</i></p>	<p><i>Países de Régimen Tipo III</i></p> <p><i>Consolidación política parcial,</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hay nitidez en los límites entre gobierno, parlamento y partidos; • La política es una labor profesional y los partidos encauzan la participación de los ciudadanos • Hay separación entre Política y Economía.

4.2.4 Tipología de régimen político, según el ejercicio de la ciudadanía

Estas formas parten del supuesto que se acepta que la sustancia de los regímenes políticos está fundada en la acción política de los individuos, bien sea en un régimen democrático o en uno que no lo es, se tiene que el espectro de la participación no solo no está determinado por la decisión última

de elegir o ser elegido, sino también por el hecho de actuar para oponerse a un estado de cosas específico.

Como se puede deducir, la participación de los ciudadanos está determinada, al menos en gran parte, por el grado de institucionalización política que ha logrado los regímenes políticos. Esto es, tanto el grado en que las instituciones políticas se han consolidado hasta un punto en que regulan la vida de los individuos, como el grado en que las personas conocen, aceptan y practican un mínimo de reglas de juego político. Así las cosas, en un régimen altamente institucionalizado (sea democrático o no), la disposición de los individuos a participar será mucho mayor y más activa, que la que podría observarse en los regímenes de muy baja institucionalización.

Hay tres elementos que explican esa diferenciación. En primer lugar, está el grado en que las **normas han logrado interiorizarse en los individuos**, de manera que orienta y regula sus comportamientos hasta un punto en que los disciplina y los hace parte de un orden social específico y bien consolidado. Se trata del proceso mediante el cual, las normas van siendo tomadas como parte del comportamiento habitual de las personas. Esto es, proceso de regulación de los colectivos, que se convierten en pautas de acción individual de los individuos que hacen parte de una sociedad. En segundo lugar, los ciudadanos tienen conciencia sobre **la correspondencia que debe existir entre los deberes que tiene que asumir y los derechos de puede ejercer**. Esto es, sólo para citar un ejemplo, de que no hay impuestos sin representación. En un régimen en el que el pago de impuestos se asume como un deber que los individuos deben cumplir como una obligación que beneficia a todos, las personas estarán más dispuestas a hacer los pagos, que en un régimen en el que las personas al no percibir beneficios colectivos, tienden a eludir sus obligaciones.

Y en tercer lugar que, en la vida en comunidad, hay una **clara delimitación de los terrenos y una clara prioridad de lo que es público y de lo que debe ser privado**. Esto es, que los individuos tienen una conciencia clara sobre los criterios que los deben regir en sus interacciones con el Estado y con los demás individuos. Hay un sentido de solidaridad y respeto por los espacios en los que se desenvuelve la vida de los individuos.

Estos tres factores suponen un ejercicio estructuralmente diferenciado de la ciudadanía. La previsibilidad en los comportamientos de los individuos, facilita la tarea normativa y regulatoria del Estado y permite que los partidos políticos puedan ejercer un papel de mediadores que son capaces de representar y encausar la acción ciudadana. No hay necesidad de incentivos¹⁹, para que aquellos que están interesados en la política, se movilicen y se hagan sentir como fuerza política y electoral.

En este sentido, podemos encuadrar la tipología de régimen, de la siguiente manera:

- a) **Regímenes de ciudadanía plena**, cuando los ciudadanos han interiorizado las normas de tal manera, que sus comportamientos pueden ser previsibles y están regulados; tienen una conciencia clara de que existe correspondencia entre deberes y derechos; la primacía del interés público sobre sus intereses privados, hace que sus comportamientos en colectivo pueden ser previsibles y estar autoregulados. La previsibilidad hace que los partidos políticos puedan ejercer un papel

¹⁹ Me refiero el conjunto de medidas o beneficios que pueden llevar a que los individuos estén dispuestos a participar, de manera que los hace conscientes de que, con sus acciones, pueden determinar el estado futuro de cosas en la sociedad en la que viven, incluso a costa de su propia seguridad. Estos incentivos también tienen un carácter institucional. Esto es, que en la medida que están respaldados por unas instituciones fuertes, harán que los incentivos se consideren muy seriamente.

de mediadores que son capaces de representar y encausar la acción ciudadana. No hay necesidad de incentivos, para que aquellos que están interesados en la política, se movilicen y se hagan sentir como fuerza política y electoral;

b) **Regímenes de ciudadanía media**, cuando los ciudadanos han interiorizado parcialmente las normas, de manera que sus comportamientos pueden ser relativamente previsibles y estar regulados; hay conciencia clara de que existe correspondencia entre deberes y derechos, pero no necesariamente se ejerce; y la incapacidad de los partidos políticos para representar y encausar la acción ciudadana exige de algunos incentivos, para que aquellos que están interesados en la política, se movilicen y se hagan sentir como fuerza política y electoral; y

c) **Regímenes de ciudadanía restringida**, cuando los ciudadanos no han interiorizado las normas, de manera que sus comportamientos no pueden ser previsibles, ni estar regulados; no hay conciencia de que existe correspondencia entre deberes y derechos; y ante la imposibilidad de que los partidos políticos sean capaces de representar y encausar la acción ciudadana, se necesita todo tipo de incentivos extra-electorales, para que aquellos que están interesados en la política, se puedan movilizar y hacer sentir como fuerza política y electoral

Tabla 4

<p>Países de Régimen Tipo I Regímenes de ciudadanía plena.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interiorización normativa; • Correspondencia entre derechos y deberes; • Primacía del interés público, sobre el interés privado; • No hay necesidad de incentivos a la participación. 	<p>Países de Régimen Tipo II. Regímenes de ciudadanía media.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interiorización normativa relativa; • Correspondencia parcial entre derechos y deberes; • Hay porosidades que impiden la primacía del interés público, sobre el interés privado; • No hay necesidad de incentivos a la participación.
<p>No se cumple No se cumple. No hay correspondencia entre deberes y derechos, si los ciudadanos no han interiorizado las normas como pautas de comportamiento</p>	<p>Países de Régimen Tipo III Regímenes de ciudadanía restringida</p> <ul style="list-style-type: none"> • No hay interiorización normativa; • No hay correspondencia entre derechos y deberes; • El interés privado prima sobre el interés público • Solo se participa si hay incentivos

En síntesis, hay elementos de carácter estructural que especifican y ponen de presente tanto la naturaleza orgánico funcional que se desenvuelven los regímenes políticos a nivel de las estructuras del estado y las sociedades, así como hay elementos de práctica social y cultura política, que rigen los comportamientos de los ciudadanos, como individuos y como sociedad, bajo unas determinadas circunstancias.

4.2.5 A manera de síntesis: tipología de regímenes por tipo de “obediencia”

Si se quisiese encontrar un elemento que sintetizara adecuadamente la diferencia entre los regímenes políticos, no hay duda que hay que considerar el concepto de **obediencia**. Es decir, el con-

cepto que no sólo hace referencia al reconocimiento, confianza y acatamiento consciente y firme, por parte de las personas, de un orden existente y unas reglas de juego establecidas como operadoras del orden, que debe regir la vida de esas personas ya erigidas como ciudadanos. También revela la existencia de una relación orgánica de poderes con una red de instituciones articuladas por un centro único y definido, y coordinado horizontal y verticalmente.

La existencia de ciertos niveles de **reconocimiento, confianza y acatamiento**, se constituyen en una etapa más avanzada de los principios de conocimiento, práctica y aceptación que rigen la institucionalización del orden. Es el comportamiento individual y colectivo, que se expresa como **disposición cívica**. Esta evolución refleja y sintetiza cuanto se han intronizado las normas en los comportamientos cotidianos de los individuos; qué tanto se ha consolidado la conciencia de que para cada derecho que se ejerce, hay un deber que asumir; y de que manera está presente la convicción de que el interés público está por encima del interés privado. Así a un orden en el que existe un alto grado de reconocimiento, confianza y acatamiento, corresponde un poder orgánicamente consolidado y una red de instituciones nucleadas por un centro que las gobierna y garantiza su permanencia y consolidación. Esto es lo que se llamaría un **régimen de obediencias fuertes**.

Por el contrario, en los regímenes políticos caracterizados por bajos niveles de reconocimiento, la falta de confianza de los ciudadanos y los escasos grados de acatamiento, sólo son el resultado de una muy frágil institucionalización. Esto es, que no todos los ciudadanos conocen, no todos aceptan, ni todos practican un mínimo de reglas de juego. Y también a este orden de cosas corresponde un país en donde la relación entre el Estado y el régimen político se caracteriza por la diseminación de poderes y micro poderes, que se desenvuelven en una red de instituciones dispersas que no están articuladas en torno a un aparato que no es único, ni tiene un centro definido y apenas está conectado por una coordinación transversal de instituciones y tecnologías estatales, públicas y privadas. Esto es lo que podría llamarse **regímenes de obediencias endebles**. Es decir, y como veremos en seguida, se trata de regímenes caracterizados por la coincidencia de bajos niveles de institucionalización política con una territorialidad parcial. El Estado no llega a la nación y ésta no cubre el territorio. En un mismo ámbito territorial pueden coexistir, varias constituciones, varias instituciones, varios ejércitos. Los comportamientos ciudadanos no pueden ser previstos, ni regulados. La baja disposición cívica, se expresa en altos niveles de indisciplina y volatilidad social.

Por supuesto que para los regímenes ubicados en el medio entre los extremos de las obediencias fuertes y las obediencias endebles, por el hecho de presentar características en un desarrollo institucional medio (en el que apenas hay unas porosidades, por donde todavía se cuelan prácticas y principios cuando no pre-modernos, sí irregulares), las vamos a denominar **regímenes de obediencias medias**. Es decir, regímenes en los que a pesar de existir una sólida territorialidad y una relativa institucionalización del orden en la que se presentan zonas que no están controladas o están permanente-mente expuestas a factores que corroen el orden establecido.

Tabla 5

<p><i>Países de Obediencias Fuertes</i> La existencia de una relación orgánica de poderes, y una red de instituciones articuladas en torno a un centro, tiene como contraprestación una alta disposición cívica de los individuos</p>	<p><i>Países de Obediencias Medias</i> La existencia de porosidades que alteran la relación orgánica de poderes, y la operación de una red de instituciones articuladas en torno a un único centro, tiene como contraprestación una disposición cívica media de los individuos</p>
<p>Caso no considerado</p>	<p><i>Países de Obediencias Endebles</i> No hay una relación orgánica de poderes, ni tampoco se ha logrado constituir una red de instituciones que pueda estar articulado. Hay una multiplicidad de centros, que tiene como contraprestación una baja disposición cívica de los individuos</p>

5. Los regímenes de obediencias endebles: entre la abstención y el clintelismo

En muchas partes del mundo (América Latina, incluida), el Estado ha dado forma a lo social. Históricamente ha tenido que asumir la tarea de consolidar la nación y dar un orden a la vida de los individuos. En esa tarea el éxito ha sido relativo. Así como en algunos casos ha sido exitoso, en muchos otros el Estado ha fracasado, en éstos últimos me refiero a aquellos que no han podido dar territorialidad plena a su existencia. Es decir, que no han podido cubrir a toda la nación, ni llegar a todo el territorio; esto significa que no han logrado tener presencia y control en todo el territorio, de manera absoluta, permanente e incuestionable.

Sin garantizar esa presencia y ese control en algunas porciones de su territorio, el Estado tampoco logra que todos sus ciudadanos conozcan, acepten o practiquen al menos un mínimo de reglas de juego. Es decir, que no puede asegurar la plena institucionalización del país. La razón es simple: a aquellos territorios en los que no llega, allí no se puede hablar de una institucionalización política. El problema emerge y se reproduce en la medida que, en su acción cotidiana, el Estado no logra proyectar ni operar haciendo prevalecer el valor de las normas establecidas (la ley se cumple), ni permite propiciar una correspondencia entre deberes y derechos, ni mucho menos puede darle primacía a lo público sobre lo privado. La conjunción de todos estos factores, hace que los problemas de conducción política y regulación social del Estado no sean coyunturales o el resultado de un problema puntual o un asunto que se pueda ser resuelto rápidamente.

El problema se agrava cuando esa incapacidad del Estado para lograr territorialidad e institucionalización del orden, comienza a reflejarse y reproducirse en la sociedad. Esto es que, al ver que el ejemplo del Estado, los ciudadanos desvalorizan la importancia de cumplir con la ley; dejan de creer que a cada derecho que quiere ejercer, le corresponde un deber que se debe asumir; e incluso, llegan que entender que los intereses privados también pueden subordinar al interés público, haciendo más difícil extender su territorialidad o la institucionalización del orden.

Es el perro que se muerde la cola. Los problemas de territorialidad e institucionalización impiden que haya unidad de poder político institucionalizado, y unidad de acción institucional, llevando a que progresivamente las relaciones entre el Estado y el régimen político se vayan caracterizando por una diseminación de poderes y micropoderes, que además de ir privatizando el aparato estatal o alguna de sus porciones, vayan impidiendo que se constituya un único centro que en torno del cual las instituciones se puedan articular y coordinar horizontal o verticalmente. En su lugar, se va configurando una red de instituciones dispersas, sin un centro definido y apenas está conectado por una coordinación transversal de instituciones y tecnologías estatales, públicas y privadas (Foucault, 1992, p118).

En este caso, la ausencia de la unidad de poder político institucionalizado y de la unidad de acción institucional, implican una situación en donde las estructuras y relaciones del poder político y el aparato estatal dependen -de manera crucial- de la coyuntura que atraviesen los intereses, tensiones y conflictos en la sociedad. Esto es, de una particular dinámica de confrontación entre actores estatales, públicos y privados, así como de la correlación de fuerzas presentes en un momento determinado de la confrontación.

En esta condición, las crisis no se originan en la ausencia de proyectos, sino por el enfrentamiento irresuelto entre ellos. La multiplicidad de centros y la privatización de grandes porciones del aparato y el poder político, hacen que se pierdan los límites entre política y economía. Mientras que los políticos hacen de su labor, cada vez menos profesional, una actividad empresarial que le debe producir un rendimiento económico, los empresarios convierten su empresa en una tarea de cabildeo (lobby) en la que cada vez más la expansión de su negocio y sus márgenes de utilidad dependen de su poder con los políticos. Así, en el desarrollo de la función gubernativa es cada vez más traumática. La labor de conducción política, se va reduciendo a la simple administración de intereses privados.

En la función gubernativa no hay continuidad en los procesos ni en los esfuerzos. Todo cambio altera el orden precedente. La baja institucionalización de los procesos administrativos, volatilidad política e institucional de los niveles superiores en las organizaciones públicas no asegura la continuidad ni la consistencia de las políticas públicas. Un cambio de ministro impone algo más que un cambio de política. Los procesos están regidos más por el talante personal de quien gobierna la organización, que por formas y procedimientos establecidos. Los traumatismos llevan a la creencia de que gobernar es reformar.

Por su parte, en la tarea legislativa, la multiplicidad de intereses en juego pone en evidencia la incapacidad de los partidos no sólo para reconocer y agrupar los intereses presentes en la sociedad, sino también para movilizarlos y ponerlos en juego de manera que efectivamente representen a la sociedad. Sin una capacidad para agrupar intereses y expresarlos, buscando que se resuelvan en la arena política, los partidos políticos dejan de ser los mediadores naturales de los regímenes democráticos, para quedar reducidos a una simple maquina electoral.

Finalmente, la función judicial termina convertida en el gran factor de compensación institucional o de corrección de los desarreglos que se produzcan en las funciones gubernativa o legislativa. Bien para enmendar las malas decisiones o la no toma de decisiones del gobierno frente a un problema

determinado, o bien para contener los desafueros que se produzcan en el parlamento, de manera que pueda mantenerse el máximo de tiempo que pueda hacerlo. En un régimen de obediencias endeblas, la justicia aparece como un gran mediador entre el Estado y la sociedad. En este modelo lo público todavía no logra constituirse completamente. Los partidos políticos, las asociaciones empresariales, de trabajadores y demás formas de organización política, económica y social emergen como instancias de negociación de intereses individuales, en un escenario en donde el gobernante también se presenta con su propio frente.

5.1 La institucionalización parcial o el régimen de la informalidad

Uno de los elementos más característicos a los regímenes de obediencias endeblas, quizá el que más, es el de la informalidad. Ya no entendido como desviación o desarrollo incompleto de la formalidad (política, social, institucional) que debería regir a las sociedades reguladas, sino como un rasgo propio de unos determinados Estados y sociedades, que dan forma a un orden particular que tiene su propia lógica interna y una estructura bien definida. Se trata, entonces, de observar aquellos regímenes tutelados por la informalidad de las relaciones más que bajo la figura tradicional de la institucionalización "incompleta", propuesto por Dahl (1993) o por Huntington (1991), para intentar un camino mucho más complejo, pero más completo el orden de la "otra institucionalidad" planteado por O'Donnell, 1996)²⁰. Me refiero a ese ordenamiento particular que emerge como el que da forma específica a lo político, imponiendo su estructura y dinámica interna, y que se hace visible cuando se exponen al filtro de los comportamientos sociales e institucionales que cumplen con todas las condiciones y atributos de la democracia. Es decir, los atributos²¹ de tener: autoridades públicas electas; elecciones libres y limpias; sufragio universal; derecho a competir por los cargos públicos; libertad de expresión; información alternativa; y libertad de asociación, que en caso de cumplirse configuran un *orden formal* y que se contraponen a aquellos que no cumplen una o varias de esas las condiciones y atributos de la democracia, que para este caso serían regímenes que configuran un *orden informal*.

En su desarrollo, O'Donnell (1996)²² aborda las implicaciones analíticas que tienen los problemas de adecuación entre los comportamientos y las expectativas de comportamiento, por una parte, y lo prescrito en los patrones formales que deben regularlos, por la otra. Siguiendo el modelo de O'Donnell (1996), "Cuando la adecuación es razonablemente amplia, las normas formales simplifican nuestra tarea; ellas son buenas predictoras del comportamiento y las expectativas". Esto es, que en condiciones de una sociedad institucionalizada, los comportamientos tienden a estar normatizados dentro de unos patrones preestablecidos, de manera que si el gobierno decide expedir una norma que implica un cambio en el comportamiento de los individuos (p.e. prohibición de fumar en lugares públicos), se puede anticipar que la medida tendrá una altísima probabilidad de éxito en la medida que los ciudadanos la va a acatar.

20 Dice O'Donnell, "El problema de muchas poliarquías no es la falta de institucionalización. En ellas existen dos instituciones extremadamente importantes, pero la manera como los científicos políticos acostumbran a conceptualizar las instituciones, no nos ayuda a reconocerlas como tales. Una es la institución altamente formalizada pero intermitente y no siempre se materializa en organizaciones formales en continuo funcionamiento: las elecciones. La otra institución es informal, permanente y ubicua: el particularismo (o clientelismo en sentido amplio). Ver un desarrollo más detallado en O'Donnell, Otra Institucionalización", en La Política, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad, 1996, Segundo Semestre, p.6

21 Son los atributos propuestos por Robert Dahl en "La Poliarquía", p.211

22 El principal antecedente de este enfoque se encuentra en el volumen sobre la quiebra de las democracias que en 1978 editaron Juan Linz y Alfred Stepan, en el que se aparta de la ortodoxia general de su tiempo subrayando la importancia de las variables políticas, el liderazgo y la posibilidad de elegir y destacando la importancia del contexto institucional y las normas formales del juego para explicar los fracasos democráticos (Linz y Valenzuela, 1997:16)

Ahora, como argumenta O'Donnell, "cuando la adecuación es escasa o prácticamente inexistente debemos enfrentar la doble tarea de describir el comportamiento real y de especificar los patrones (a menudo informales) que ese comportamiento y esas expectativas siguen". Esto es, que en condiciones de frágil institucionalización los comportamientos de los individuos (y las instituciones) tienden a estar regidos por particularismos²³, que impiden que ante cualquier medida que tome un gobierno, en cualquier dirección impida hacer cualquier previsión de comportamiento futuro de los individuos con respecto a la norma. Para O'Donnell, "eso no significa que el proceso político no esté institucionalizado. El problema es que, concentrar la atención en las instituciones formales y organizacionalmente materializadas de la poliarquía, nos impide ver otra institución: la informal y en ocasiones encubierta, que tiene enormes influencias en muchas nuevas poliarquías: el clientelismo y más generalmente el particularismo" (pág. 17).

En este mundo informal, para O'Donnell, "Los actores son tan racionales en estos escenarios informales como en los altamente formalizados, pero su racionalidad no puede ser entendida sin conocer las reglas y el conocimiento compartido de esas reglas, que efectivamente establecen los parámetros de su comportamiento y sus expectativas" (p. 16).

El modelo interpretativo de O'Donnell, nos permite ver las limitaciones de los análisis formales-legales, y las clasificaciones de políticas según actores e intereses, para decir algo con respecto a la formalidad o informalidad de los encuadramientos que fundamentan las instituciones políticas y sus modalidades de regulación. Ni tampoco sobre los ordenamientos en que los actores se constituyen como tales. La capacidad explicativa de los modelos aparece claramente desbordada. Lo único cierto es que, en condiciones de formalidad es más fácil para los gobiernos predecir cual sería el comportamiento de un ciudadano medio frente a una decisión del Estado, en el que a un cambio en las normas, siguen un cambio es las actitudes y en se disposición de a ser legítimo y eficiente,

La distinción entre comportamientos formales e informales tiene una insospechada importancia. Permite inferir que la acción del Estado no está determinada por la coyuntura particular que puedan atravesar los actores e intereses en un momento dado, sino que fundamentalmente lo está por la especificidad de los tejidos institucionales y territoriales en que se desenvuelven los individuos generadores y receptores de las políticas; por los patrones particulares que regulan los comportamientos de esos individuos; y por los dispositivos característicos que son utilizados en la conducción hacia un orden como miembros de una sociedad y ciudadanos de un Estado.

Así, si se intentase un ejercicio de observación mucho más detallada, se podría observar que no en todos los casos, los ciudadanos han logrado interiorizar las normas que deben regir el comportamiento. Ya pusimos de presente cómo, en condiciones de institucionalización parcial, hay ciudadanos que no conocen, no aceptan o no practican un mínimo de reglas de juego.

En esa institucionalización parcial del orden puede producirse bajo dos formas distintas:

- a) Como institucionalización parcial formal²⁴ que se caracteriza por configurar una situación en la que inclusive aquellos que no conocen, no aceptan o no practican los principios y valores

23 Para O'Donnell, con este término se refiere a "diversos tipos de relaciones no universalistas, desde transacciones particularistas jerárquicas, patronazgo, nepotismo, favores y jeitos, hasta acciones que, según las reglas formales del complejo institucional de la poliarquía, serían consideradas corruptas", p. 17.

24 El Diccionario Larousse de Sociología (1993:104) establece que lo formal está definido por aquellos modelos comportamentales cuyos principales rasgos de actuación cotidiana describen de manera clara y sistemática las secuencias conductuales de la realidad social. Su generalidad no significa que ellas puedan dar cuenta de todas las situaciones observables, pero por más que las situaciones sean diversas, los comportamientos pueden ser inteligibles, gracias a los parámetros precisos que desarrollan.

institucionales mantienen comportamientos transparentes y previsibles o por lo menos dentro de parámetros que son perfectamente contrarios a los que rigen aquella institucionalidad que rechazan y por ello pueden ser predichos. Y, b) Como institucionalización parcial informal que se caracteriza por configurar una situación que la que todos aquellos que no conocen, no aceptan o no practican los principios y valores institucionales mantienen comportamientos que son cada vez más difusos y complejos. La multiplicidad de parámetros que tales comportamientos pueden generar es tal, que es capaz de apropiarse y distorsionar los principios y valores de la institucionalidad formal. El quiebre del orden formal es total. Los patrones de regulación y control social se muestran incapaces para dar cuenta de las secuencias conductuales de la realidad social. Este tipo de institucionalidad parcial tiene los caracteres propios de los que O'Donnell (1996) denomina la otra institucionalidad que se erige como paralela a la institucionalidad formal plasmada en las leyes.

5.2 Los regímenes de la informalidad: entre la abstención y el clientelismo

Al seguir el modelo de O'Donnell encontramos que la informalidad es el rasgo característico de los regímenes de obediencias endeblés. Y que el principal elemento constitutivo dentro de esa informalidad es el clientelismo. En la teoría política este fenómeno se considera más como un fenómeno propio de sociedades tradicionales o de formaciones sociales atrasadas (citas de Mastropaolo, (p. 236), que como una manifestación de las formas irregulares a las que han tenido que recurrir los políticos para asegurar la sobrevivencia de la democracia. Así por ejemplo, Moreno Luzón "Se trata de relaciones informales, no reguladas mediante contrato y distintas del orden institucional, por lo que han sido consideradas "paralelas" al mismo. No deben ser confundidas con las económicas objeto de contrato ni con las propias del feudalismo, admitidas en público y sancionadas legalmente, aunque a menudo se utilicen las evocadoras imágenes del señor y del vasallo para ilustrar la descripción. Los lazos clientelares se apartan de la moral proclamada oficialmente. En las instancias administrativas, las prebendas arrancadas por las clientelas atacan, como es obvio, a la raíz del principio equitativo plasmado en el ordenamiento jurídico²⁵.

Me explico, en los regímenes de frágil institucionalización, las reglas del juego político e institucional están regidas por sistemas de favores o de intercambio en los cuales los individuos incurren con el único y exclusivo propósito de obtener un beneficio particular. Aquí la primacía de interés público se ha diluido ante la primacía del interés privado. Según O'Donnell, "El particularismo -y su contraparte, concepciones y prácticas neo patrimonialistas y delegativas de gobierno-, es antagónico con uno de los principales aspectos del complejo institucional de la poliarquía: la distinción en términos legales, normativos y de comportamiento, entre una esfera pública y una privada." (p. 18). Esta distinción resulta crucial. Se supone que los individuos que llegan a la dirección de las instituciones públicas no están dominados por principios particularistas, sino por principios universalistas a través de los cuales solo se busca el bien público (ibídem).

Sin embargo, desde la filosofía política clásica se ha insistido en que no son las instituciones, sino los comportamientos de los individuos los que tienden a degradar los ordenes construidos. Así, en condiciones en las que el Estado no cubre a toda la nación y ésta no llega a todo el territorio, y

25 Javier Moreno Luzón, en su "Teoría del Clientelismo y el Estudio de la Política Caciquil", publicado en la Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 89. Julio-Septiembre 1995

que no todos los ciudadanos conocen, no todos aceptan, ni todos practican un mínimo de reglas de juego, es evidente que, para el conjunto de problemas de territorialidad es evidente que no todos los individuos se sienten o son reconocidos como ciudadanos. Y en el segundo caso, los problemas de institucionalización del orden pone de presente que el orden del Estado no es el que rige para todos.

En condiciones en las que no todas los habitantes se sienten ciudadanos, ni todos se sienten en la obligación de respetar un orden establecido, se da por descontado que, como diría O'Donnell (1996) "los particularismos o las relaciones individuales de intercambios de favores son la principal forma de acceso a y de ejercicio del poder político" (p.18). La razón es evidente. Los partidos políticos lejos de ser instancias a través de las cuales las personas se organizan, de acuerdo a sus creencias, y expresan sus puntos de vista, de manera que privilegian el interés público sobre los intereses privados, se convierten en empresas electorales o burocráticas a través de las cuales se canalizan los favores o se institucionalizan los intercambios. Los partidos son organizaciones privadas al servicio de intereses privados. En este sentido, aprovechando la argumentación de Lipset (1992) no ayudan a cristalizar, ni a hacer explícitos los intereses contrapuestos y los contrastes y tensiones latentes de la estructura social existente. Lejos de propiciar las alianzas entre ciudadanos por encima de las divisiones estructurales de la sociedad, solo asumen sus funciones instrumentales. La representación solo es una invocación. Su retórica no es para la acción, sino para el aprovechamiento, y sólo están dispuestos a poner sobre la mesa puntos de vista e intereses contrapuestos a llegar a acuerdos, escalar peticiones y agregar presiones" (p. 68)

Sin referencia a intereses públicos prevalecientes, ni partidos políticos convertidos en maquinarias electorales y burocráticas, la política se reduce a la administración de intereses. Una nueva "otra institucionalidad" emerge con su propia lógica interna y unas reglas de juego que se realizan "dentro" de las instituciones democráticas. Aquí el ejercicio de la ciudadanía está reducido al pago de impuestos y ocasionalmente al ejercicio electoral cada cierto tiempo.

En esa perspectiva, reducida a la administración de intereses, la política lleva a los ciudadanos a una disyuntiva: abstención o clientelismo. Esto es, entre negarse a participar de las elecciones o entregar su voto a cambio de dinero o un favor particular. Es una situación tan particular, que sirve para ilustrar cómo reaccionan los ciudadanos en los distintos tipos de régimen político, ante un cierre de posibilidades en la acción política.

Así por ejemplo, en los regímenes altamente institucionalizados la tradición de participación ha llegado a ser tan fuerte que, antes que abandonar la política, los ciudadanos tienden a preferir invocar y promover la llegada de formulas anti-políticas, de corte autoritario y/o nacionalista, que restablezcan la autoridad perdida (si es el caso), o impongan un orden distinto sin importar si ello supone reducir los espacios democráticos o, incluso, el recorte de libertades ciudadanas y por tanto, la desaparición de la democracia. Es su manera de reaccionar²⁶.

Por su parte, en los países en donde la institucionalidad es completa, pero la política y los partidos no están debidamente consolidados, o los límites entre el gobierno, el parlamento y los partidos

26 En sus estudios sobre Política y Gobierno, muestra cómo para el caso del Reino Unido, "A medida que se ampliaba el derecho a votar, también aumentaba el número y la proporción de quienes votaban efectivamente. En 1874, los votantes efectivos llegaron a 1.6 millones, o sea el 53% de quienes tenían derecho a votar. Cerca de un siglo más tarde, en 1970 los votantes efectivos llegaron a 28.3 millones de votantes, o sea el 72% de los votantes registrados"... Sin embargo, la proporción de quienes votaron en 1950 se redujo del 84% al 72% veinte años después. Deutsch recuerda cómo "esta disminución en la votación, estuvo acompañada de una declinación en la preferencia de los partidos políticos"... "La proporción de quienes contestaron 'No Sé' a la pregunta en la encuesta anual de Gallup relativa al partido por el que votarían aumentó del 13% en 1947-55, hasta otro de 16% para el periodo 1956-67 y al 20% en 1968-71" (p. 413)

no son tan claros, los ciudadanos tienden a reaccionar más bien, abandonando las urnas. Dejan de ejercer su derecho a elegir y ser elegidos. O cuando vota, lo hace como un voto de protesta (en blanco) como expresión de su descontento frente a los distintos candidatos. No importa quien llegue a gobernar. Para ellos, el camino de salida está en el abandono de la política. Es el repliegue a su mundo interior (su trabajo, su hogar, su tiempo de ocio). No les importa quien llegue al gobierno, ni tampoco que hagan una vez se hayan electo²⁷.

Finalmente, en los países en los que además de problemas de territorialidad parcial e institucionalización del orden, se han perdido los límites entre el gobierno, el parlamento y los partidos, las personas cuando no se abstienen de participar en las votaciones, optan por una fórmula de mercado: vender su voto al mejor postor. Ante la evidencia de que su participación en la política no produce un cambio que lo beneficie o mejore sus condiciones de vida, entrega su voto, bien a cambio de favores específicos que mejoren su condición, o bien a cambio de dinero²⁸.

5.3 Deberes vs derechos: el problema de la responsabilidad del elector

“¿Pero que has hecho por mí últimamente?”

Un granjero de Kansas

Con toda la razón, Manin, Przeworski y Stokes (2002), han dicho que "en democracia los gobiernos son representativos porque son elegidos: si se compite libremente en las elecciones, si la participación es alta, y si los ciudadanos gozan de plena libertad política, entonces los gobiernos actuarán en función del mejor interés del pueblo" (p.19). De esta formulación se puede decir que, en condiciones en las que no hay elecciones competitivas, si abstención y la participación se disputan los votos y si los ciudadanos no gozan de completa libertad política, es de esperarse que los gobiernos no actúen en función del interés del pueblo.

El problema es, evidentemente, de representación política. El razonamiento es simple: en una sociedad institucionalizada, en la que se ha convertido en una tradición que los gobernantes cumplan con los ofrecimientos hechos durante la campaña electoral, pues hay la convicción de que las elecciones obligan a los candidatos a que cumplan con lo que ofrecen asegurando que de verdad se trate de gobiernos verdaderamente representativos. Manzano (2010) muestra cómo en la literatura sobre democracia y representación, se ha hecho énfasis en dos mecanismos por los cuales las elecciones inducen, presumiblemente, a los representantes a actuar en beneficio de sus electorados: el control (accountability) y cumplimiento (responsiveness). Mientras que el primero implica la obligación de rendir cuentas al electorado, el segundo obliga a que los gobiernos respondan a las demandas que le plantean los ciudadanos²⁹.

27 Es lo que en su estudio sobre Cultura Política, Almond y Verba (en su edición original de 1963), caracterizan como "Cultura de participación", es decir, "aquella en que los miembros de una sociedad tienden a estar orientados explícitamente hacia el sistema como un todo y hacia sus estructuras y procesos políticos y administrativos. En otras palabras hacia los aspectos input y output del sistema político. Los diversos individuos de este sistema de cultura política de participación pueden estar orientados, favorable o desfavorablemente, hacia diversos tipos de objetos políticos. Tienden a orientarse hacia un rol activo de la persona en la política, aunque sus sentimientos y evaluaciones de semejante rol, pueden variar desde la aceptación o el rechazo total del sistema" (p. 184)

28 Es la relación de clientela típica. Un patrón que, en palabras de Hermet (1996), basado en un "contrato siempre precario" se convierte en "proveedor de trabajo y de medios de subsistencia, en también protector de sus 'subditos' frente a las amenazas exteriores, en su garantía ante los temidos agentes del Estado cuando se manifiestan, en dispensador de ayudas de supervivencia..." (p. 86 y 87).

29 Ver Manzano, D., "¿Son las elecciones un mecanismo efectivo de representación?", en Revista Zona Abierta, Nos 100/101, 2002, Madrid. p. 1-18

No hay que perder de vista que, siguiendo a Ferejhon, en los procesos electorales, la relación entre gobernantes y gobernados siempre estará marcada por la asimetría en la información a favor de los primeros. Los gobiernos conocen las condiciones exógenas antes de tomar decisiones, mientras que los electores, tendrán que tomar sus decisiones sin conocer tales condiciones³⁰. De esta manera, "los electores votan por el partido que les proporcionará mayores beneficios en el futuro. Escuchan los mensajes electorales y toman nota de la actuación del ejecutivo con miras a predecir el comportamiento futuro de los distintos partidos. Finalmente, votan por aquel cuyas posiciones estén más próximas a las suyas" (p. 10). Es el principio de que "gracias al voto, los ciudadanos fuerzan a los gobiernos a responder a sus demandas".

Sin embargo, no siempre los electores tienen garantizada la representación. Bien porque el candidato, una vez ganó las elecciones quiso gobernar no en función de la representación que le dieron sus electores, sino buscando sus propios intereses, o bien porque la maquinaria institucional fue insuficiente para cumplir con lo pactado, o responder a las exigencias que le planteaba el entorno personal e institucional para cumplir con los compromisos adquiridos. En este caso, los electores saben que tienen a su disposición las próximas elecciones para forzar un cambio que garantice que se cumplan los ofrecimientos.

En este sentido para Manin, Przeworski y Stokes (2010), "La representación política es un estado que depende de que los ciudadanos puedan y quieran atribuir correctamente la responsabilidad al gobierno por la marcha del país. De este modo el electorado podrá sancionar adecuadamente al gobierno y, en consecuencia, inducirlo a actuar de forma representativa" (p.33).

Ahora, para el caso de una sociedad muy poco institucionalizada, si se parte del hecho que los ciudadanos no cuentan con partidos políticos capaces de estructurar y movilizar ideologías asociadas a proyectos políticos, a formas particulares de ver y querer cambiar el mundo, y si además quienes están al frente de las instituciones y organizaciones públicas no están completamente persuadidos de que su tarea está inspirada única y exclusivamente en el logro del bien común, los espacios que les ofrece la participación política no son precisamente los de unas elecciones ni un gobierno representativo.

En estas condiciones, los electores no tienen posibilidades de controlar los resultados del gobierno, de manera que se vea forzado a cumplir con los compromisos, ni mucho menos cuenta con las herramientas para garantizar tal cumplimiento. Sin un vínculo real de partido que asegure una cierta disciplina para que respondan por lo ofrecido en campaña, y desprovistos del poder de presión que da el voto, los ciudadanos cuando no se repliegan y abandonan la participación política, optan por orientar su participación política en una de dos direcciones. Primera, optando por seguir como votante, sin esperar que efectivamente el candidato en caso de ser elegido cumpla; y segunda, buscar un rendimiento personal del voto que deposite. Bien porque prefiere vender su voto directamente a los que cuestiona, caso en el cual el único compromiso del aspirante a la elección, es de pagar el valor del voto efectivamente depositado, o bien porque prefiere un favor o un beneficio particular (no monetario) a cambio de su voto que puede ir desde un nombramiento, hasta la entrega de bienes o servicios públicos que puedan ser debidamente aprovechados. De ahí en adelante, el

30 Un desarrollo detallado se encuentra en Ferejhon, J. "Acción gubernamental y control electoral", en Revista Zona Abierta, Nos 100/101, 2002, Madrid, p. 51 a 71

elegido ya no tiene compromisos distintos a los que personalmente quiera adherir y con los que quiera cumplir.

En estos escenarios el voto gregario tiene una profunda base histórica³¹. Las relaciones de patronazgo que se van configurando desde mediados del siglo XIX para estas sociedades, se reproducen a través del tiempo, coexistiendo con formas modernas y desarrolladas de participación política formal en las que los votantes, vinculados o no a partidos políticos, votan por aquellas propuestas electorales posiciones estén más próximas a las suyas. Se trata de una coexistencia paradójica. Unas veces confronta y combate, abierta y duramente, al cacique o a las estructuras clientelares, sin lograr imponerse ni dejarse cooptar.

Todo esto pone de presente una preocupante situación. En la medida que los partidos políticos son frágiles y los funcionarios que llegan por designación o por elección popular no trabajan para ningún interés distinto del suyo propio, los ciudadanos tienden a desechar el valor de su voto, revelando que en realidad lo que está perdiendo es la proporcionalidad entre los deberes que tiene como ciudadano (p.e. participar en política) y los derechos que debe ejercer como ciudadano (p.e. elegir y ser elegido).

No se trata de un fenómeno cualquiera y sin trascendencia. Se trata de un fenómeno en el cual la legitimidad se disuelve como valor público, a la misma velocidad con la que desaparece la noción de responsabilidad política. Desde el punto de vista de la acción política, termina reducida a una invocación recurrente en las discursos, pero ausente en las prácticas. Y desde el punto de vista institucional, termina reducida a una rendición de cuentas en la que más valen las relaciones de procedimiento, que la deliberación sobre el curso a seguir. Los parámetros de organización y control social están más a expensas de los individuos que por el peso y la trascendencia de las instituciones.

Sin referencia a una proporcionalidad entre deberes y derechos, el sentido de la participación política queda subordinado a una nueva realidad. Deja de ser un referente ético y moral de las tareas que debe adelantar el ciudadano para asegurar que la sociedad y el Estado en donde se desenvuelve, lo haga en las mejores condiciones de equilibrio e inclusión. Siguiendo a Marshall, "Al garantizar todos los derechos civiles, políticos y sociales, el Estado asegura que cada integrante de la sociedad, se sienta como un miembro pleno, capaz de participar y disfrutar de la vida en común. De manera que allí, donde alguno de estos derechos sea violado o limitado, habrá gente que sea marginada y quedará incapacitada para participar" (Citado por Kymlicka y Norman, op cit, p. 8)

Un interrogante emerge con toda la vehemencia: ¿acaso el incumplimiento de un deber, no impone también límites ante quienes reclaman con un derecho? Esta cuestión ha dado para un extenso debate. Mientras que para la izquierda los derechos deben preceder a las responsabilidades³², para la derecha las responsabilidades son las que deben preceder a los derechos³³. ¿Cómo resolver el dilema?...

31 Para un análisis detallado de este fenómeno en América Latina, Ver, Alain Rouquié, "América Latina, Extremo Occidente.", Siglo XXI, editores, Buenos Aires 1987, en especial p. 260 en adelante. En su capítulo sobre "Caudillos, Caciques y Clientelas, afirma que, "en condiciones de precariedad estatal, son pues los hombres más enérgicos y hasta los cabezallas más violentos, los que se consolidan, y los vínculos personales, el vasallaje a aquel que es capaz de ofrecer cierta protección, estará en la base de toda estructura política. El jefe del clan arrastra a su familia y a quienes le deben favores a la lucha por el poder local, regional o nacional. Su clientela de favorecidos comprende a todos aquellos a quienes da trabajo, a aquel a quien prestó dinero o simplemente le hizo un favor. Así se crea un vínculo de reciprocidad desigual entre poderoso y dependientes" ... (p. 261 y 262)

32 La izquierda acepta el principio general de que la ciudadanía implica tanto derechos como responsabilidades. Considera que los derechos de participación deben, en cierto sentido, preceder a las responsabilidades. "Esto es: solo es apropiado exigir el cumplimiento de las responsabilidades una vez que se han asegurado los derechos de participación" (p. 12).

33 Desde la llamada "Nueva Derecha", Mead (1986), argumenta que "La incapacidad de satisfacer las obligaciones comunes es un obstáculo a la plena pertenencia a la sociedad, tan grave como la ausencia de derechos iguales"... "el esfuerzo por asegurar la integración social y cultural de los más pobres, debe ir 'más allá de los derechos', focalizándose en su responsabilidad de ganarse la vida"

Visto desde la perspectiva política, el derecho a votar (elegir y ser elegido) debería estar precedido por el acto de participar, que lejos de constituirse en un derecho, no es otra cosa que un evidente deber. No se trata de coartar libertades, ni de establecer patrones de sometimiento. De lo que se trata, es de dar un giro de tuerca a una frágil institucionalidad, con el propósito de reinstalar el concepto de responsabilidad política en el centro de las preocupaciones públicas en los regímenes de obediencias endebles. Esto es, el concepto de responsabilidad de los votantes a la optar por una opción. Lo más responsable sería exigir y acceder a una información mínima sobre los candidatos y las plataformas de actuación que proponen; y luego de votar, exigir el cumplimiento de lo ofrecido. Por su parte, para los gobernantes, reinstalar el concepto de responsabilidad, implica no sólo asumir que cuando llega a la cabeza de una organización pública, solo debe actuar inspirado y movido por el bienestar de todos, también que no debe olvidar los compromisos que adquirió y cumplir con los ofrecimientos que hizo. De otra manera, no hay posibilidad alguna de progreso, o por lo menos, de institucionalización política del país.

6. Colombia: un régimen de elecciones no competitivas

6.1 Una fractura estructural

Ya se ha mostrado cómo el carácter no-competitivo de las elecciones se constituye en uno de los más importantes indicadores de solidez de un régimen democrático. Hay elecciones competitivas cuando la oferta de candidatos es tan amplia y pluralista, que los ciudadanos pueden votar por aquellos por quienes se van a sentir mejor representados; los ciudadanos están persuadidos que con su voto va a influir en el curso de acción gubernamental; y la consistencia y regularidad técnica en los escrutinios (acceso a las urnas, recuento de votos) aseguran la confiabilidad y autenticidad de los resultados. Por el contrario, hay las elecciones no competitivas cuando, según la clasificación de Rouquié (1994), "los electores no están en condiciones de desechar a los dirigentes que han sido propuestos por el régimen establecido" o según Guy Hermet (1994) porque "se constituyen en una consulta cuyo resultado se conoce con anterioridad".

En apariencia, Colombia cumpliría con los requisitos de elecciones competitivas, de no ser por la recurrencia de una serie de prácticas electorales que cuestionan el carácter abierto y pluralista de las elecciones, desestiman la influencia de las votaciones en las decisiones del gobierno y menoscaban la calidad de los escrutinios. Se trata de tres principios básicos que marcan una especie de cultura electoral que, con la invocación formal de elecciones nacionales, parlamentarias o locales, da rienda suelta a lo que Linz llamaría el "carácter festivo, ritual, casi mágico de las elecciones y el acto de votar". En este contexto, tres principios básicos han definido el carácter no competitivo de las elecciones en Colombia:

- i) La política se ha convertido en un medio de mejoramiento económico y ascenso social. Es el principio que revela como la degradación de la política la ha convertido en un oficio para excluidos. Es decir, para aquellos que no han tenido la oportunidad de estudiar o que no han podido encontrar un empleo. Su vida política se ha iniciado como un pequeño promotor de actividades a favor de la comunidad. El conocimiento del vecindario, de las necesidades de sus vecinos y sus

deseos de progreso laboral, lo han ido convirtiendo en un intermediario de favores entre las necesidades de los vecinos y las "oportunidades" de inversión que ofrece un político. Inicialmente, aporta información para bases de datos para los políticos o indica el contenido de las ofertas electorales que debe hacer el candidato a sus potenciales electores. Luego, el aumento de su capacidad de movilización y su credibilidad con el político, lo lleva a ser un "teniente" electoral. Los quinientos o mil votos que puede asegurar, le permiten un margen de negociación con cualquiera que aspire a ser electo. La negociación, para el "teniente" va desde un monto por cada voto aportado, hasta la garantía de cargos burocráticos o contratos con la administración pública. Desde allí comienza su "carrera" como político. En la medida que su capacidad de movilización aumenta, es mayor su disposición a montar su propia empresa electoral. Convertido en "político", su labor se nutrirá de otros "tenientes" que se han ido formando a su lado, en un ciclo de nunca acabar.

- ii) En elecciones no importan las propuestas formales, importan los compromisos informales. Se trata de una cultura electoral en la que la decisión de "lanzarse" a un cargo de elección, ha dependido del apoyo que le puedan dar los barones políticos al aspirante. Es el inicio de una larga cadena de compromisos informales, a través de los cuales se han establecido las reglas de juego político que aseguran su elección y a los barones electorales sostenerse. A partir de allí se han definido las contraprestaciones al apoyo, que se ponen de presente en la configuración de las listas o la composición del equipo que maneja la campaña. Los contenidos temáticos, las propuestas programáticas vienen después. Para una campaña, es claro que cualquier propuesta temática, cualquier oferta pública por absurda que pueda ser, es buena. Sólo tiene el carácter de requisito o condición para cumplir con la parte "formal" de las campañas. Por eso, para los electores, no importan no definen nada, ni modifican nada. Es un principio culturalmente aceptado. No importa que se trate de la lucha contra la corrupción o contra la pobreza, los servicios públicos o la reforma política. Todos saben que la relación con los votantes está mediada por una cadena de favores marcados por el compromiso de "reparto" político y la venta del voto. Es el compromiso que a los electos les garantiza su capital político y a los electores una oportunidad de ingreso o empleo. Es la base que ha permitido "institucionalizar" (en el sentido de la aceptación cultural) las prácticas clientelistas. Es decir, esa relación asimétrica de intercambio entre un demandante y un oferente de apoyo electoral, en la que el demandante define qué puede ser intercambiado y bajo qué condiciones, y se desarrolla bajo una amalgama entre los dos extremos del voto clientelista: el voto comprado (que implica pago en dinero o especie y es individual) y el voto gregario (que es colectivo y pasivo y supone una organización del electorado para el día de la votación).
- iii) El que escruta, elige. Se trata de uno de los principios de mayor visibilidad para los hacedores de la política nacional, regional y local. Consiste en la manipulación de las urnas o de los conteos electorales de manera que se alteran los resultados electorales. Es la práctica del "chocorazo" que hace que un departamento (o un municipio) se acueste con un gobernador (o un alcalde) y se levante con otro. Los testimonios, uno tras otro, son contundentes. "El día de las elecciones, cuando se presagiaba que nuestro candidato podía ganar, contaba uno de los entrevistados, una alianza de los barones electorales acabó con nuestras posibilidades. Nunca en mi municipio

hubo tantos votos. Más del 90% de la población apareció votando, a pesar del diluvio que cayó ese día en la región". Una tras otra, las historias se repiten. Así como las elecciones se definen mediante "chocorazos", "carruseles" o "bingos", las ocasionales protestas y demandas terminan sumidas en interminables procesos o en una declaración de improcedencia en la que brillan los argumentos legales y las invocaciones institucionales. La "profesionalización" de la política, la primacía de los compromisos informales y la manipulación de los resultados, no reflejan otra cosa que la expresión de la profundidad y magnitud de la fractura del régimen presidencial.

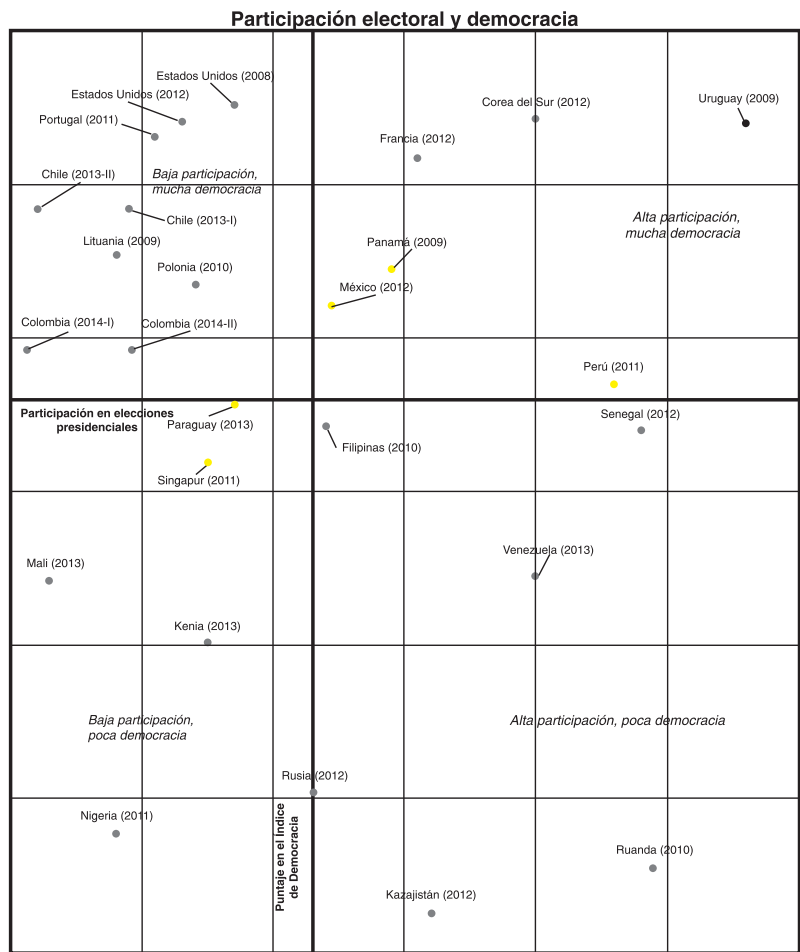
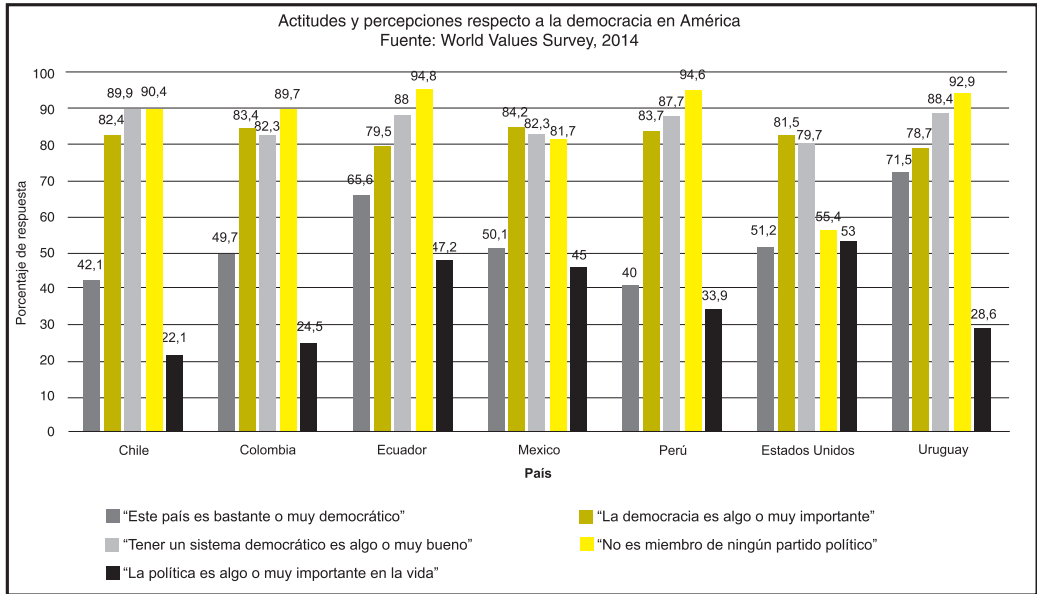
Por las razones anteriores no se puede hablar de elecciones competitivas en un país como Colombia. En primera instancia, lo que ha aparecido como pluralismo, en realidad no ha sido otra cosa que una mixtura de pequeños focos de poder local, regional o nacional que, en defensa de intereses determinados (empresariales, religiosos, cívicos o ligados al conflicto armado), ha utilizado las elecciones como una forma de legitimación y extensión institucional de su poder. Es la fragmentación del poder que, al edificar una asociación directa entre un candidato y una unidad natural (profesionales, ligas de usuarios, sindicatos, organizaciones patronales o comunidades locales), han terminado por excluir a los partidos como formas orgánicas de expresión y representación política. Además, lo que ha aparecido como la convicción ciudadana de cambiar el rumbo del gobierno con el voto, en realidad no ha reflejado otra cosa que el cumplimiento por una de las partes, del compromiso con el que se aspira que el electo satisfaga las peticiones del elector. Eso, independientemente de lo que haga o pacte con otros sectores o con otros intereses en juego.

Sin referencia a un proyecto político o a una propuesta de gobierno, elegidos y electores, saben que no importa elegir a un gobernante, sino a un buen "administrador" de intereses particulares. Y, finalmente, la manipulación de los escrutinios que pone en evidencia no sólo hasta donde llega la fragilidad institucional frente a la voracidad de los intereses privados, sino la ausencia de una ética que lleve a los ciudadanos y a las organizaciones políticas a rechazar los resultados y a exigir revisión de los conteos.

6.2 La evidencia empírica: todo cambia, para que todo siga igual

Colombia tiene un régimen de obediencias endebles. Los reportes de investigación o los informes de inversionistas, los análisis sociológicos, los estudios políticos en torno a los fenómenos de violencia social y la violencia política, la acción de la guerrilla, el desarrollo del narcotráfico, los índices de corrupción, los niveles de elusión y evasión tributaria, muestran no sólo los problemas de territorialidad que tiene el Estado colombiano, sino también los bajísimos niveles de institucionalización política del país.

A primera vista, estamos ante un país presidencialista, con alta estabilidad política, una tradición partidista relativamente sólida y una ciudadanía con alta vocación democrática, pero con poca participación política y poca democracia.



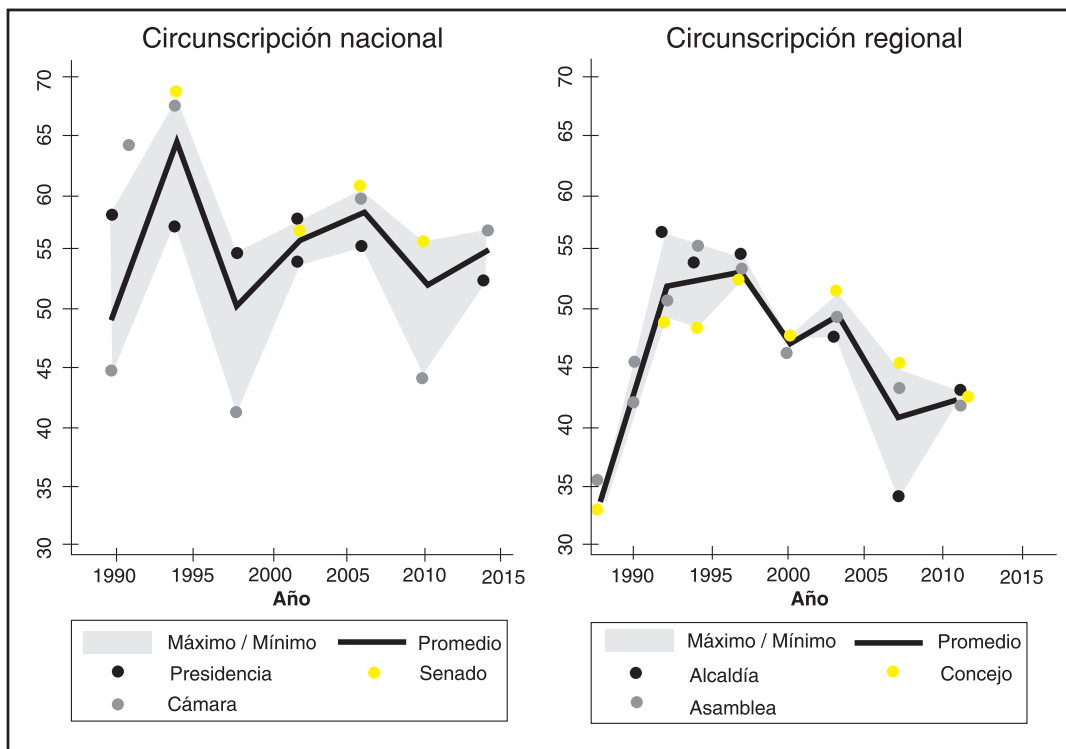
Sin embargo, los datos electorales, no dejan translucir esa compleja realidad colombiana, o mejor, no dejan ver la realidad de cómo y porqué votan los colombianos. Así por ejemplo, una observación de los datos electorales desde 1990, muestran un comportamiento relativamente homogéneo. Esto es, no hay una gran dispersión no solamente con respecto a los tipos de elecciones, en términos de los cambios importantes entre una elección y otra, sino que también se observa un comportamiento similar en lo que sería la "racionalidad del elector".

Es decir, que las votaciones entre más cercanas sean a los ámbitos en que vive el individuo, entre más locales sean, mayor será la tendencia a participar por parte de los ciudadanos. Y, por el contrario, entre más lejana a la realidad del ciudadano sea la elección, menor será la disposición de los ciudadanos a participar.

En los últimos 25 años en Colombia, los promedios de votación están marcados por un 54.1% de los votantes efectivos que participan de las elecciones de alcaldes; un 48.4% para las elecciones a concejo municipal; un 48.3% para las asambleas departamentales; 46% para las presidenciales y 43.3% en promedio para senado y algo más de 42% para las elecciones a cámara de representantes en promedio.

De estos datos, se pueden hacer tres grandes afirmaciones:

- a. Se puede decir que se trata, sin duda, de unos comportamientos electorales que no se salen de la horma de lo esperado en este tipo de procesos. Entre más cerca está la autoridad que se va a elegir, mayor disposición a votar tendrán los ciudadanos;



- b. Las distintas reformas políticas y al sistema electoral, no se han traducido en un aumento en la participación de los colombianos. Pese a los estímulos establecidos y al mejoramiento en la capacidad de operación de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la mejora en las condiciones de facilidad para que los colombianos voten, la participación no ha cambiado de manera sustantiva en los periodos de las reformas;
- c. Los comportamientos electorales de los colombianos, están asociados a factores propios de una cultura de la informalidad que no sólo impide predecir cuales son los comportamientos futuros de los electores, sino que no parece haber unas reglas de juego claras para todos. Una especie de economía subterránea y de sociología informal parecen adivinarse detrás de la larga lista de historias y demandas electorales de las que se hace recuento en el país.

6.3 Los determinantes de la participación electoral en Colombia

Los datos que reportan las encuestas y resultados electorales, revelan una sociedad muy activa con parámetros muy contradictorios. Lo que no dejan ver los resultados, son los evidentes problemas de legitimidad y competitividad del sistema electoral colombiano. Así por ejemplo, en el Estudio Colombiano de Valores³⁴, realizada hace poco más de 8 años, se encontraba cuan contradictorias eran las opiniones de los colombianos, de asuntos como la democracia y la calidad democrática. Así por ejemplo, según el ECV, "Siete de cada diez colombianos consideran que es bueno y muy bueno tener un sistema democrático y que, además, puede tener problemas pero es el mejor sistema que se conoce ... pero sólo uno de cada tres encuestados declara algún grado de satisfacción con su funcionamiento, uno de cada cinco tiene algún grado de confianza en el Congreso de la República, uno de cada seis en los partidos políticos, y sólo uno de cada diez considera que es importante proteger la libertad de expresión en el país"...

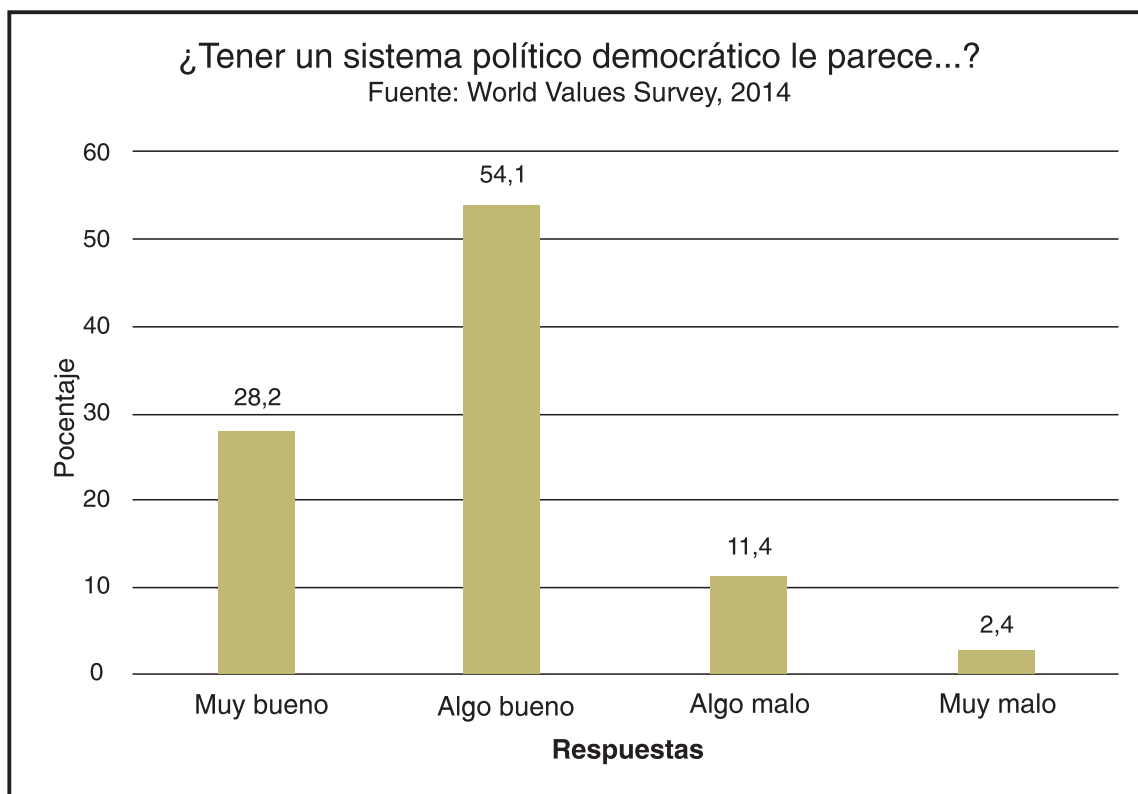
En el ECV es evidente la disposición que tienen los colombianos al ejercicio de formas autoritarias. Uno de cada dos entrevistados considera que es bueno o muy bueno que el país pueda tener un líder político que no se tenga que molestar por el Congreso y las elecciones. Según el estudio, 1) Los colombianos desconfían del sentido público de las acciones gubernamentales. Dos de cada tres entrevistados consideran que el país esta gobernado por unos cuantos intereses poderosos que actúan en su propio beneficio, al tiempo que ocho de cada diez encuestados tiene poca a ninguna confianza en la burocracia pública; 2) No creen que el camino de las reformas haya sido el apropiado para resolver los problemas del país. Pese a que el 54% de los entrevistados considera que la sociedad puede ser gradualmente mejorada con reformas, el 46% de los encuestados considera que Colombia estaba mejor antes de la reforma constitucional de 1991, mientras que el 17% piensa que el país estaba igual, y sólo dos de cada diez personas justificaron la reforma constitucional de 1991; y 3) No esta dispuesto a hacer los sacrificios que sus demandas exigirían. Así por ejemplo, mientras que uno de cada cinco colombianos se pronuncian muy de acuerdo con "dar parte de su ingreso para combatir la contaminación", esta proporción se duplica cuando se le plantea la posibilidad de que el Estado combata la contaminación, pero sin que le cueste a los ciudadanos.

Los colombianos no respetan las reglas de juego, ni tienen disposición para hacerlo. O, para decirlo de manera más suave, los colombianos no parecen creer que las reglas de juego institucional

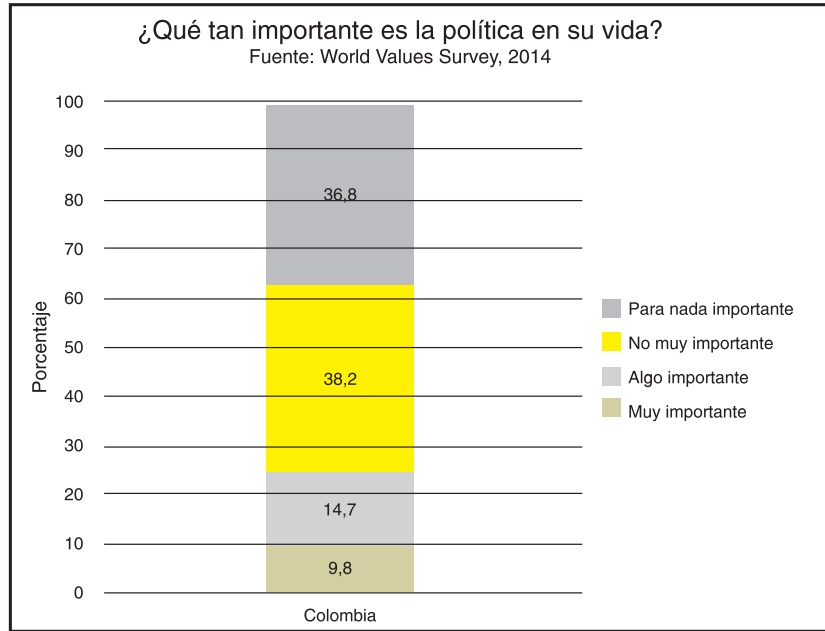
34 Ver, "Nuestra Identidad. Estudio Colombiano de Valores, Ed Raddar y McCaan Erikson, Bogotá, Marzo de 1996

y político sean "mecanismos de precompromiso o autorrestricción, elaboradas por el cuerpo político con el fin de protegerse a sí mismo contra su previsible tendencia a tomar decisiones imprudentes" (Elster, 2002: p.111). una de cada dos personas encontraría una justificación para "exigir beneficios al gobierno a los que sabe que no tiene derecho" o para "evitar el pago de un pasaje en el transporte público", aún cuando cerca del 83% de los encuestados diga que no se justifica que un funcionario "acepte un soborno por el desempeño de sus deberes" o el 75% afirme que "no se justifica hacer trampas si se tiene la oportunidad". El ECV revela bien el perfil del colombiano: desconfiado, dispuesto a aprovechar todas las oportunidades que se presentan, que invoca la responsabilidad como el principal valor para heredarle a los hijos, pero que está dispuesto a evadirla cuando se requiera. Ese quizá sea su principal rasgo cualitativo.

Puestos a 2014, los datos reportados por el Estudio Mundial de Valores, reportan que, pese a las reformas y los intensos cambios políticos en el país, las tendencias se mantienen como se habían expresado una década atrás.

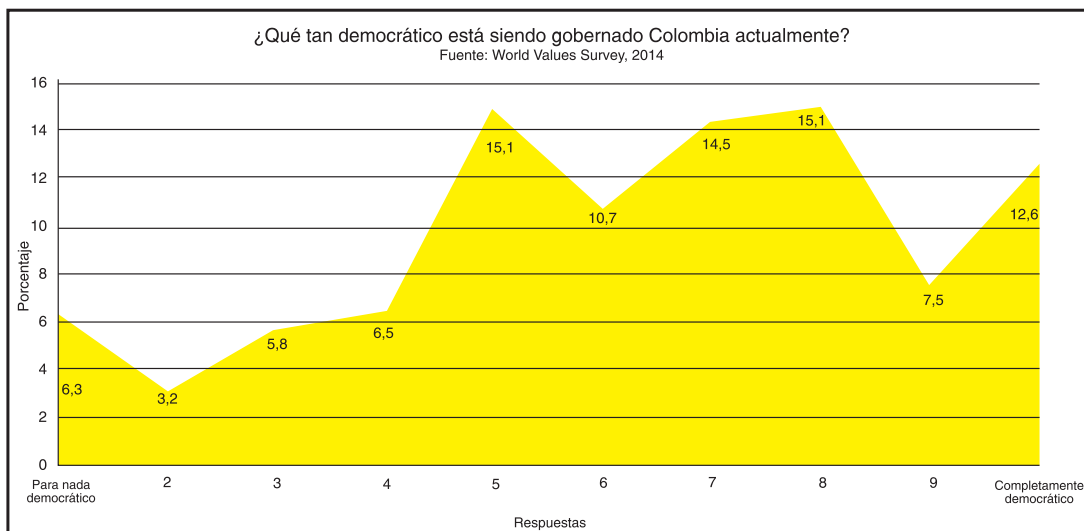


Además, continúa sin detener la tendencia de desafección a la política. Esto es que solo uno de cada cinco colombianos considera que la política es un elemento fundamental en la vida de los colombianos.



Y esa desafección se expresa en la resistencia a hacer parte de los partidos políticos, como lo muestra la gráfica siguiente, según la cual cerca de nueve de cada diez colombianos, no se reconocen como miembro de algún partido político.





7. Elementos para una propuesta alternativa. El modelo de la “disposición cívica”³⁵

En los regímenes democráticos y en los que no lo son, está claro que el grado en que los ciudadanos participan políticamente está determinado por tres factores específicos. En primer lugar, está la **cultura política** que se ha consolidado en la sociedad. Esto es, el conjunto de Principios (pr), Valores (v) y Tradiciones (tr) que, traducidos en normas sociales³⁶ o normas de comportamiento colectivo, rigen los comportamientos políticos de los individuos³⁷; Luego esta el **grado de institucionalización política**, es decir, el grado de madurez y consolidación de las instancias y mecanismos a través de los cuales los individuos pueden organizar en torno a unas ideas políticas y un proyecto político de sociedad, para expresarlas y traducir ese proyecto en acciones y decisiones políticas³⁸; y finalmente, está el nivel de **compromiso político**. Esto es, el nivel en que los individuos asumen unas obligaciones al vincularse a una organización política, aportar en trabajo o dinero para su sostenimiento y proyección, o simplemente como votante, porque están convencidos de que es un medio idóneo para hacer valer un proyecto político y porque existen unos derechos que se deben ejercer.

La cultura política, el grado de institucionalización política, y el nivel de compromiso, no sólo dan cuenta de la disposición real del individuo a actuar políticamente, a estar informado, a ser participe de las actividades y a tomar decisiones políticas. También dan cuenta del grado de consolidación y desarrollo del sistema político o, en su defecto, su fragilidad y atraso.

35 El desarrollo de este punto lo hago a partir de un trabajo elaborado con Ulises Rinaudo, "La Disposición Cívica como determinante de la Gestión Urbana en Bogotá", investigación auspiciada por la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia, Bogotá, 1999

36 Para efectos de este ensayo, nos proponemos trabajar con el concepto de normas desarrollado por John Elster. En el que afirma, "Defino las normas sociales por la característica de no estar orientadas por resultados. Las normas sociales más simples son del tipo Haga X o No haga X. Normas más complejas dicen Si haces Y haz X; o Si otros hacen Y, haz X". ... Al mismo tiempo las normas son vigiladas por los demás y no siempre se fundan en el interés individual" ... "Las normas sociales, como las entiendo, son propensiones emocionales y conductuales de los individuos" ...

37 Para Lipset, "Los factores culturales parecen desempeñar incluso un papel más importante que los económicos para promover la democracia. Para florecer, la democracia requiere de la aceptación por parte de la ciudadanía y de las élites políticas de la libertad de expresión, reunión, religión y de prensa. Más fundamentalmente, la democracia requiere del respeto universal para las instituciones y procedimientos de la vida política así como que los resultados que produce -leyes, reglamentos, políticas, y resultados electorales- sean respetados y obedecidos aun si no son gratos. En una cultura democrática, los procesos e instituciones confieren legitimidad sobre los resultados, por impopulares que puedan ser". Lipset, Seymour M. (ed.), The encyclopedia of democracy, Routledge, Londres, 1995, p. lx.

38 Aquí retomamos el concepto de institucionalización en el doble sentido propuesto por O'Donnell. Es decir, por una parte, como normatización de los comportamientos y su adecuación frente a las expectativas de comportamiento político de los ciudadanos. Y por otra como grado de solidez de las instituciones para reflejar la dinámica de los comportamientos al interior de la institucionalidad y en relación con otras instituciones con otras de similar peso

39 Por compromiso vamos a entender, el conjunto de acuerdos con los que los individuos buscan definir comportamientos futuros, de modo que puedan ser predecibles o que se puedan anticipar, tratando siempre de eliminar al máximo el patrón de incertidumbre que sientan los comportamientos irracionales. En su Ulises y ls Sirenas, Elster sostiene que a esos compromisos previos, se les denomina "precommitment"

7.1 La condición de “racionalidad imperfecta”

Puestos en la perspectiva de su cotidianidad, las conductas de los individuos tiende a ser generalmente interpretada como el resultado de un proceso regido por la racionalidad en la que cada quien opera buscando obtener el máximo de beneficio de sus actuaciones. En los desarrollos de Elster, los individuos pueden ajustar sus actuaciones considerado una de dos "racionalidades".

La primera, es considerar que su conducta y sus intereses son los únicos válidos en la búsqueda de su beneficio, sin considerar que, como él, hay otros agentes que también busca beneficiarse. El resultado no podría ser peor: lo que individualmente podría ser perfectamente racional, para el colectivo puede ser una para todos. Es lo que Elster llama, la "racionalidad paramétrica". Existe otra alternativa de actuación: la llamada "conducta estratégica". Se trata de un comportamiento en el que el agente así como es consciente de sus objetivos y metas, también lo es sabiendo que al "mercado" concurren unos agentes que -como él- tienen también objetivos definidos y un interés legítimo por obtener un beneficio. Aquí el resultado es mejor. En la medida en que puede saber que es lo que los demás van a escoger o cómo van a actuar, y conoce de antemano las decisiones de los demás, son mayores las posibilidades que obtenga un beneficio mayor.

En términos de la participación política, no hay duda que estos dos tipos de comportamiento, son los que se observan en los sistemas de partidos. En un régimen político altamente institucionalizado, los partidos tienden a actuar bajo una conducta estratégica, de manera que el gobierno y la oposición buscan que a pesar de sus diferencias, sus actuaciones fortalezcan el sistema político que los sostiene. Es lo normal. Lo que todos los agentes esperan.

En cambio, en un régimen débilmente institucionalizado, o de obediencias endebles, los comportamientos partidistas y los agentes políticos están regidas por una especie de "racionalidad paramétrica", en el que los individuos consideran que su interés es el único (y nadie más debe obtenerlo) terminan actuando de una manera que resquebraja el sistema político que actúan con un cierto sentido de colaboración y reconocimiento de los otros, tenderá a tener cada vez mejores resultados.

Sin embargo, las conductas de los individuos (o agentes) no siempre son racionales. Sus actuaciones no siempre están guiadas por la razón. La confluencia de una multiplicidad de comportamientos relacionados con el ego, la codicia, las creencias religiosas, para señalar solo algunas que, como señala Elster, hacen que el individuo no logre actuar de manera racional: "la flaqueza de voluntad". Esto es, que un agente racional puede, a sabiendas de que su voluntad va a flaquear, "apelar a atarse a sí mismo, tal como lo hizo Ulises para evitar sucumbir ante el canto de las sirenas". La tesis de Elster, establece que "atarse a sí mismo es un modo privilegiado de resolver el problema de la flaqueza de voluntad" y, según esa tesis, la principal herramienta para atarse estaba en la realización de los que este autor llama "compromisos previos" que se van agregando para "limitar la capacidad de actuar con una conducta perfectamente racional" (Elster, 1989).

Para Elster, es entonces cuando surgen situaciones en las cuales el individuo puede descender de una escala de racionalidad plena, a una de racionalidad imperfecta, a la racionalidad problemática y finalmente a la irracionalidad plena. Sin embargo pueden recurrir a estrategias para evitar ser vícti-

mas de las decisiones irracionales. Es aquí cuando la existencia de la normas y la constitucionalización de ciertos deberes y derechos, que opera como la atadura al mástil y la cera en los oídos de su tripulación que decidió Ulises para escapar del canto de las sirenas. Esto se logra mediante los compromisos previos.

En la medida que los individuos no siempre actúan bajo criterios de racionalidad, sus conductas no pueden ser anticipadas o previstas adecuadamente⁴⁰. La producción y reproducción del orden social está atravesada por la imprevisión y la incertidumbre. Elster acierta por completo, cuando acusa de "hiperracionales" a aquellos que insisten en que toda la acción humana puede ser explicada por medio de la racionalidad; son incapaces de reconocer las limitaciones y fronteras de la racionalidad, manteniendo "la creencia irracional en la omnipotencia de la razón". (Rutherford, 79).

Si se acepta, como premisa básica, que los individuos no siempre actúan racionalmente, se debe aceptar entonces que sus decisiones de participar en política pueden estar mediadas por el grado en que las normas y conductas sociales se han interiorizado de tal manera en la vida de los individuos, que han modificado e impuesto nuevos principios, valores y tradiciones que han modificado (en desarrollo o desmedro de la cultura política), sus reacciones iniciales a una cierta situación están regidas por esa norma interiorizada. Ese mediador puede ser tan determinante que aún en condiciones que privilegien su ego o den rienda suelta a su codicia, los valores interiorizados terminarán imponiéndose.

El problema no está es cuan irracionales pueden llegar a ser los individuos, sino en que tanto se han interiorizado las normas, de manera que aún en sus reacciones más primarias o primitivas, o en sus "reacciones en automático" actúe sin salirse de los parámetros establecidos por el orden social.

Ahora, si el grado de internacionalización de las normas y las conductas colectivas es bajo, las reacciones de los individuos responderán a otros criterios (por ejemplo, la violencia), que quiebran las bases del orden establecido. Y si esas reacciones son cada vez más extendidas, se pone en cuestión la propia supervivencia del sistema.

Es aquí en donde la participación en política aparece como una tarea también mediada por las necesidades que va planteando la coyuntura, y puede tener lugar a través de estas formas:

- a. Vincularse a una organización política cuyo ideario refleja y recoge las aspiraciones de esa persona, y las expresa a través de sus acciones. Estas organizaciones pueden tener carácter electoral o no. En el primer caso, si lo tienen, el voto es su máxima forma de expresión política; en cambio en el caso en que la organización no tiene un móvil electoral (porque solo busca ser contestatario, reactivo o de carácter denunciante) la expresión de su pensamiento y el de su organización se constituye en el principal móvil de su acción política;
- b. Actuar con el propósito de hacer visible su opinión o posición política con respecto a un hecho determinado o a un orden de cosas específico. Estas actuaciones pueden comprender, por una parte, la elaboración de documentos o comunicados, con el propósito de ser difundidos en la

40 Un mayor desarrollo se encuentra en, Elster, Jon, 1989 Ulises y las sirenas: estudios sobre racionalidad e irracionalidad México, Fondo de Cultura Económica, 1989. Para un desarrollo más detallado ver, Kalmanovitz, Salomón, en http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/Elster-paraeconomistas-final.pdf

comunidad, de manera que puedan formarse una opinión acerca de lo que está sucediendo, y por otra, la movilización para hacer parte de manifestaciones públicas en favor o en contra con respecto a un determinado asunto político;

- c. Participar en elecciones y votar, sin que necesariamente haga parte de organizaciones políticas o tenga la intención de que su posición política sea conocida, o siquiera tenga una opinión sobre lo que está ocurriendo.

7.2 La relación entre interés en la política y participación política⁴¹

A primera vista, existe una alta correlación entre quienes están interesados en la política y los que efectivamente están participando en política. Sin embargo, dado el carácter no necesariamente racional que está implícito, conviene establecer una relación de causalidad en torno a estos dos elementos.

Como se observa en la siguiente tabla, cuando se trata de variables tan potentes como son interés en política y participación en política. Cuando se cruzan estos dos factores, se tienen cuatro formas distintas de relación entre uno y otra:

		<i>Participación en política</i>		
			<i>Alta</i>	
<i>Interés en la política</i>	<i>Baja</i>	<i>Comprometidos No Activos</i>	<i>Comprometidos Activos</i>	<i>Alta</i>
		<i>Comprometidos No Activos</i>	<i>Comprometidos Activos</i>	
			<i>Baja</i>	

A partir de este esquema se pueden identificar cuatro tipos de ciudadanos:

- ***Comprometidos activos***, se trata de aquellos ciudadanos que tienen alto interés en la política y eso se traduce en una alta participación en política
- ***Comprometidos inactivos***, nos referimos a aquellos ciudadanos que tienen alto interés en la política pero una baja participación en política
- ***No comprometidos activos***, es decir aquellos que sin tener interés en la política, tienen una alta participación
- ***No comprometidos inactivos***, esto es aquellos que no tienen interés en política y tampoco participan en ningún tipo de actividad política.

Estas formas parten del supuesto que se acepta que la sustancia de los regímenes políticos está fundada en la acción política de los individuos, bien sea en un régimen democrático o en uno que no lo es, se tiene que el espectro de la participación no solo no está determinado por la decisión última

41 Los desarrollos en éste acápite, se producen a partir de un modelo analítico encontrado en una investigación doctoral sobre la participación política en México. De la aproximación metodológica se extraen los principales elementos analíticos. Ver: http://caterina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lco/bolivar_b_f/capitulo3.pdf

de elegir o ser elegido, sino también por el hecho de actuar para oponerse a un estado de cosas específico.

Como se puede deducir, Hasta aquí, apenas hemos esbozado lo que sería una primera afirmación central: la participación política de los ciudadanos está determinada por la *cultura política*, el grado de *institucionalización política* que hayan logrado consolidar los Estados y las sociedades y el nivel de *compromiso político*. Como hemos visto, así las cosas, en un régimen altamente institucionalizado (sea democrático o no), la disposición de los individuos a participar será mucho mayor y más activa, que la que podría observarse en los regímenes de muy baja institucionalización.

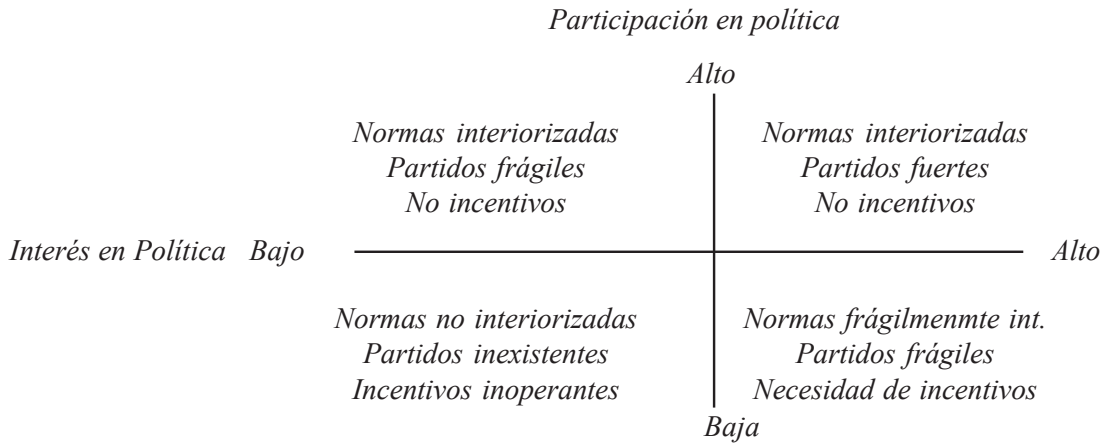
Hay tres elementos que explican esa diferenciación. En primer lugar está el grado en que las normas se han logrado *interiorizar*⁴² en los individuos, de manera que orienta y regula sus comportamientos hasta un punto en que los disciplina y los hace parte de un orden social específico y bien consolidado. Esto es, el grado en que los ciudadanos han logrado reconocer y aceptar lo que les compete en su comportamiento en la sociedad. Así por ejemplo, en un régimen en el que el pago de impuestos se asume como un deber que los individuos deben cumplir como una obligación que beneficia a todos, las personas estarán más dispuestas a hacer los pagos, que en un régimen en el que las personas al no percibir beneficios colectivos, tienden a eludir sus obligaciones.

En segundo lugar está la existencia de un conjunto de instituciones y reglas de juego (electoral o no) a través de los cuales los individuos pueden expresar efectivamente su opinión o posición política. En este caso, los partidos políticos son la institución por excelencia a través de la que se expresan los individuos. Es decir, son las instancias a través de las cuales se canalizan los intereses y representaciones de los ciudadanos (Linz, 1982). En el concepto de expresar se manifiesta el doble proceso de aceptación y práctica de los ciudadanos con respecto a un mínimo orden normativo. Así, en un régimen de partidos fuertes, la disposición ciudadana a participar será mayor, que en un régimen en el que los partidos son tan frágiles que no son capaces de representar ni movilizar a nadie. Incluso para los regímenes de partido único, sean dentro de la democracia o no, una de las condiciones básicas para su subsistencia es la altísima institucionalización del orden. Sin referencia a la alta institucionalización, no hay posibilidad de funcionamiento de este tipo de régimen, ni ningún otro. La condición de partida de los partidos únicos es el control que tiene sobre todas las instancias de la sociedad y el Estado.

Y finalmente, en tercer lugar, está el nivel de compromiso político que está nutrido por un conjunto de incentivos que son los que finalmente llevan a que los individuos estén dispuestos a participar, de manera que los hace conscientes de que, con sus acciones, pueden determinar el estado futuro de cosas en la sociedad en la que viven, incluso a costa de su propia seguridad. Los incentivos pueden ser internos o externos. Internos, cuando provienen del convencimiento propio que tiene sobre la necesidad de actuar en uno u otro sentido, y externos, que son proveídos al individuo por la propia sociedad o por el Estado. Esto es, el conjunto de medidas que busca complementar la falta de convencimiento que tienen los ciudadanos con respecto a las virtudes y beneficios del orden social vigente.

42 Según Kalmanovitz, "Las normas se mantienen porque su trasgresión produce sentimientos intensos tanto en el infractor como en los demás que repudian abierta o soterradamente las conductas desviadas. Las normas no requieren de sanciones externas para ser efectivas. Cuando ellas están internalizadas son mantenidas aún si su violación pasa inadvertida o no produce castigos. La vergüenza o su anticipación es una sanción interna suficiente que puede impedir conductas censuradas en los individuos, o la culpa, que es todavía más efectiva, castiga a la persona que se desvía de sus deberes con un profundo malestar con respecto a sí misma". Ver un desarrollo más detallado en: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/Elster-paraeconomistas-final.pdf

Si ponemos el esquema anterior a la luz de los componentes constitutivos de los elementos de interiorización/ homologación/incentivos, tenemos la siguiente tabla deducida:



¿Que sucede en cada caso?

En los regímenes tipo I, los regímenes de altamente institucionalizados, en donde el alto interés en la política se expresa en alta participación política, se puede argumentar una razón básica. Los ciudadanos tienen una conciencia mínima sobre su papel en la sociedad. Hace parte de un colectivo y su opinión es importante. Paga impuestos, contribuye a la existencia del Estado, luego tiene unos derechos y unos deberes que ejercer. Esa conciencia es la base de dos hechos. Existe un sistema de incentivos internos que lo induce a actuar. Y además, cuenta con las instancias u los instrumentos institucionales para hacerlo. Por una parte, con la existencia de partidos políticos que ejercen una función de mediación en la sociedad entre el Estado y lo ciudadanos.

En estas sociedades, los partidos políticos se constituyen en el núcleo principal de la representación. Aquí se cumplen los argumentos de Lipset, (1992), en el sentido de que ayudan a cristalizar y a hacer explícitos los intereses contrapuestos y los contrastes y tensiones latentes de la estructura social existente, y fuerzan a los ciudadanos a aliarse entre ellos por encima de las líneas de división estructural, así como a establecer prioridades entre sus fidelidades hacia los papeles establecidos o eventuales del sistema. Los partidos tienen una función expresiva, elaboran una retórica para la acción o la no acción. También tienen funciones instrumentales y representativas: fuerzan a los portavoces de los diversos puntos de vista e intereses contrapuestos a llegar a acuerdos, escalar peticiones y agregar presiones.

En este sentido, representan a una porción de la sociedad y hay tantos partidos como grupos de ciudadanos representados. Sus actuaciones responden a una lógica (y una ideología) política clara y bien definida y su fin último es conquistar el poder del Estado. Si lo logra, se proyecta como fuerza gobiernista, si no lo logra, se constituye en fuerza opositora. Así mismo, cuentan con una legislación que privilegia sus derechos a expresar sus desacuerdos, o su oposición frente a un estado de cosas. Independientemente del grado de desafección por la política o los políticos, es de esperar que participará.

Ahora, en los regímenes de baja institucionalización, en los que existiendo un alto interés en la política, no necesariamente se expresa en una participación política proporcional, se puede hablar que hay problemas en la interiorización de las normas. Los individuos utilizan el instrumental normativo para sacar provecho de unas determinadas situaciones. Si están al frente de las instituciones, la convicción es que está en instituciones privadas. "A mis enemigos, la Ley. A mis amigos todo", pareciera ser el principio básico que rige su acción en la conducción de las organizaciones. Aquí los partidos existen pero en condiciones de precariedad política e ideológica. Su función básica no es la representación, sino la movilización de unos intereses particulares.

Como ciudadanos, los miembros de este tipo de sociedades, tienen un muy bajo sentido de las obligaciones públicas. Si se pueden eludir, hay que hacerlo. Su tendencia es a exigir de manera permanente el respeto al ejercicio de sus derechos, pero no está dispuesto a cumplir con sus deberes. Su participación en política estará determinada por los favores que pueda recibir y los incentivos de los que pueda hacer uso.

7.3 La centralidad de la disposición cívica⁴³

La calidad y persistencia de la democracia y las instituciones democráticas, depende de manera clara de la disposición que puedan tener los ciudadanos a interactuar o convivir en sociedad en función de unas reglas de juego preestablecidas, de manera tal que los comportamientos individuales o colectivos se puedan predecir en unas determinadas circunstancias. Es el fundamento de la existencia misma del Estado y de su posibilidad de regular los comportamientos de los individuos.

Sin embargo, como hemos visto, no en todos los casos se pueden tener sociedades cuyas conductas puedan ser previsibles o anticipables. Esto es, que logran tener un determinado grado de institucionalización que asegure que al menos una proporción de los ciudadanos está dispuesto a acogerse a un mínimo de reglas de juego que están establecidas. Esto quiere decir, que las condiciones en las que se desenvuelve la vida de los individuos en la sociedad, dependen de una inmensa variedad de determinantes, pero su amplitud e intensidad depende básicamente (aun cuando no exclusivamente) de la simetría real de los vínculos que establece el sujeto con el Estado y con los demás individuos y de la legitimidad social de las reglas de vinculación que las partes están de hecho aceptando como "normas instituidas" (Habermas).

De modo que las condiciones en las que se desenvuelve la convivencia ciudadana depende de factores objetivos (la simetría de las reglas que rigen realmente la relación) y de factores subjetivos y si bien estos están determinados por aquellos, lo cierto es que la disposición de la gente a relacionarse con los demás está sobre determinada por la necesidad reconocida (que variará en relación al beneficio que se supone obtienen las partes con esa relación) y por la confianza en su propia capacidad de predecir como actuarán los demás, la cual parece depender básicamente de la convicción de todos los involucrados en que cada uno cumplirá lo acordado y todos acatarán las normas instituidas de conducta.

⁴³ Todo el desarrollo de este acápite se basa en los modelos y reflexiones iniciales que elaboré con Ulises Rinaudo sobre el concepto de disposición cívica como factor con el que se pretende validar la veracidad de los argumentos que explican la dispersión Inter-personal e Inter-conformacional que determinan el grado de disposición que tienen los ciudadanos cívica a creer en el Estado (y que son parte del acervo colectivo de capital social). Una primera aplicación se hizo para considerar el componente de los ciudadanos frente a la gestión urbana, aplicado específicamente para el caso de Bogotá. Ver el proyecto de investigación, "La disposición cívica como determinante de la gestión urbana en Bogotá". 2002-2003, Programa de Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia, Bogotá, 2005

Aun cuando es obviamente más fácil evaluar los factores subjetivos, porque basta con establecer si la gente "cree", siente y piensa que puede confiar en los demás y que él mismo está dispuesto a cumplir los pactos y a actuar de acuerdo con las normas establecidas, es imprescindible evaluar también la simetría real de las relaciones sociales, entre otras cosas, porque la poca evidencia disponible revela que, tal como lo prevé la teoría, las asimetrías pueden subsistir gracias a que la gente no puede reconocerlas, o bien, porque las reconoce pero las considera inevitables.

7.4 El modelo

Como se expone en el modelo DICÍ (Rinaudo, Medellín, 2004), para evaluar los factores subjetivos que determinan la amplitud e intensidad de la interacción social, podrían tenerse en cuenta al menos cuatro grupos de dimensiones, que son las siguientes:

- * La necesidad reconocida de interacción (que puede verse como la medida central del acervo de capital social);
- * La confianza mutua y su relación con la auto estima y la predictibilidad recíproca;
- * El sentido de pertenencia

Las escalas con las que se debe evaluar la necesidad reconocida de interacción, de los individuos permiten establecer como califica cada sujeto sus relaciones vigentes y como evalúa las relaciones posibles, para lo cual se requiere referentes objetivos que permitan reconocer y calificar las alternativas reales. Estas escalas permiten involucrar aspectos tales como la legitimidad que tiene para cada agente social, la relación implicada y la intensidad del vínculo.

Rinaudo y Medellín (2005), muestran que existen al menos tres enfoques diferentes para evaluar la confianza mutua; tal vez la más conocida es la que puede derivarse del enfoque propuesto por Fukuyama y que presta especial atención al efecto modelador del esquema de relaciones familiares, como determinante del modelo con el que la gente se relaciona labora, institucional y políticamente. El otro enfoque es el que ha utilizado el Consejo Internacional para el Desarrollo, que está específicamente orientado a medir (de un modo rudimentario, pero muy económico) la confianza en sus propios compatriotas. El tercer enfoque es el que planteó originalmente Niklas Luhman en 1973, en el que el problema de la confianza se plantea en términos de la reducción de la complejidad: la interacción social es posible si y solo si, todos pueden confiar en que (al menos) los demás, sí acatarán las normas y cumplirán los pactos preestablecidos; de otro modo el nivel de complejidad que podría adquirir la interacción sería tan alto, que difícilmente los costos superarían los beneficios. Nótese que en la tesis de Luhman la confianza se convierte en un determinante objetivo de la posibilidad de relación y no es (como en otras visiones) un requisito que para cumplirse basta con que sea percibido.

Es evidente que concretar en un sistema la propuesta de Luhman en un indicador operacional, que pueda medirse con validez y confiabilidad, tiene algunas complejidades técnicas, pero podría estudiarse como alternativa y evaluar su relación con respecto a los resultados que pueden obtenerse con otros procedimientos; sin embargo, la capacidad (reconocida) de estimar la reacción de los demás y la determinación de que tan predecible es cada uno en su relación con los demás, parece un

asunto directamente ligado a la recomposición del tejido social, porque eso dependerá la disposición que tendrán los agentes para relacionarse entre sí.

El "*sentido de pertenencia*" es una variable que desde los modelos teóricos de Homman se viene incluyendo como variable relevante en la sociología de los grupos, de modo que ya existe un considerable desarrollo conceptual y una variedad de estudios empíricos en el ámbito mundial y varios realizados en Colombia. El sentido de pertenencia está relacionado con el acatamiento de las normas del grupo, con la fidelidad probada y con la disposición a mantener la relación, entre otros aspectos; pero además, visto desde una perspectiva de desarrollo puede analizarse en relación con el nivel de arraigo que puede ser un factor subjetivo esencial para explicar la disposición a involucrarse en procesos de participación social con la disposición a participar en procesos colectivos y a involucrarse en procesos sociales. En todo caso, la evidencia muestra que el sentido de pertenencia es un excelente predictor de variables muy complejas y que, por lo mismo, tiene un buen elevado poder heurístico con relación a problemas sociales complejos.

Para obtener información primaria de campo sobre los factores objetivos que determinan la amplitud y la intensidad de las interacciones, pueden considerarse aspectos tales como:

- * El número de veces que un determinado sujeto ha participado en reuniones convocadas para discutir asuntos de interés para la colectividad;
- * El número de veces que ha convocado por su propia iniciativa a una reunión en la que se discutirán asuntos de interés común;
- * La proporción de tiempo que permaneció en una reunión de este tipo;
- * La cantidad de veces que participó;

El conjunto de estas medidas puestas en relación mediante un procedimiento estándar (como principales componentes) permitirá obtener un índice de participación social, que tendrá que evaluarse en función de la información que se capture por otros medios de triangulación de la información.

7.5 Las dimensiones de la participación en política

Los determinantes y las condicionantes psicosociales de la posición política, a la luz de la teoría que ha propuesto H.J. Eysenck en los años 60 y 70⁴⁴, es posible reconocer que las preferencias políticas están fuertemente asociadas a los rasgos psicosociales de cada sujeto, de modo que tanto las expectativas como las actitudes sociales y las opiniones y eventualmente sus preferencias electorales, varían de un sujeto a otro en función de como percibe y valora, tanto los fenómenos sociales, como las propuestas que puede reconocer, para defender el orden establecido o para corregir y hasta eliminar los problemas sociales preexistentes.

Eysenck postula que todas las diferencias políticas que pueden reconocerse entre grupos agregados de electores, pueden caracterizarse (es decir, describirse y eventualmente, explicarse y hasta predecirse) en relación de la posición que logra cada sujeto, con respecto a solo dos dimensiones continuas, que son ortogonales entre sí⁴⁵, que son las siguientes:

44 Eysenck, H. J. "Psicología de las decisiones políticas".

45 Una dimensión es un aspecto particular de la personalidad de un sujeto que permite distinguirlo de los demás. Las dimensiones son continuas, cuando un sujeto con respecto a otro solo manifiesta una diferencia de grados en ese aspecto específico, se dice que dos dimensiones son ortogonales entre sí, cuando, una de ellas no influye para nada sobre la otra. Eysenck, H. J. "Psicología de las decisiones políticas".

- La dimensión autoritario democrático
- La dimensión conservadurismo radicalismo

En el gráfico que se presenta en la página siguiente, se muestra como se interrelacionan estas dos dimensiones que, en principio son ortogonales (es decir, que el puntaje en una de ellas verbigracia "conservadurismo radicalismo no tiene nada que ver con el puntaje que se puede obtener en la otra, por ejemplo, "autoritario democrático"⁴⁶.

• La dimensión conservadurismo-radicalismo

De acuerdo con el modelo propuesto por Eysenck, cualquier elector puede ser clasificado en algún puntaje de la dimensión radicalismo conservadurismo, teniendo en cuenta como reacciona a un conjunto de reactivos políticos que miden aspectos tales como su sensibilidad frente a los problemas de la pobreza, o sus reacciones afectivas frente a los símbolos patrios.

Las personas que pueden considerarse más conservadoras (o de derecha) suelen creer que...

"...el éxito de cada uno depende de su propio esfuerzo personal y no de las oportunidades que le de su medio social..."

"...las ayudas que el Estado le da a los pobres, solo logra que ellos mismos, no se preocupen por resolver sus problemas..."

"...las oportunidades que tiene cada persona de sobresalir, solo dependen de sus propias cualidades personales"

En cambio las personas que pueden ser catalogadas como de izquierda y que son más "radicales", tienden a estar de acuerdo con afirmaciones como las siguientes:

"...los pobres son las víctimas de la inadecuada distribución de la riqueza nacional"

"...El Estado debe brindarle ayuda a los pobres para corregir las graves iniquidades preexistentes"

"...el éxito social no depende de cada uno, sino de las oportunidades que ofrece el medio de sobresalir"

La dimensión radicalismo conservadurismo permite caracterizar la posición política de cada sujeto en relación a como califica el orden social vigente y en que medida corresponde (o no) a lo que el mismo considera como el orden social deseado, de modo que cabe considerar como:

Conservadores a quienes creen que solo es necesario introducir algunos cambios sociales e institucionales, para garantizar que el Orden Social Vigente no cambiará en el futuro previsible⁴⁷. A quienes creen (además) que todo tiempo pasado fue mejor ; o por lo menos, que cualquier cambio en profundidad, empeoraría la situación actual.

46 Para Adorno el Autoritarismo está indisolublemente asociado al conservadurismo Adorno, TH. "La personalidad autoritaria", Editorial Paidós, 1976 (reimpresión); Buenos Aires. La evidencia empírica mostró (ya en la década del 50) que las personas con convicciones de izquierda pueden ser tan autoritarias como las de derecha.

47 Rinaudo U. y colaboradores "El Clima Laboral en Bogotá: evaluación y perspectivas". Uniexcol (resúmen en mimeo); 1989; Bogotá

Radicales a los que consideran que el orden social vigente tiene muy poca semejanza (o correspondencia) con el orden social deseado y que creen que el futuro es substancialmente diferente y mejor que el presente

- **La dimensión democrático autoritaria**

La dimensión autoritario democrático permite clasificar a los sujetos en función de la rigidez de sus propias convicciones personales y de su disposición a tolerar (o no) las diferencias de opinión sobre asuntos sociales de gran importancia, etc.; de modo que, en términos generales, las personas autoritarias tienden a adoptar puntos de vista extremos, bien sea de izquierda, si son progresistas o de derecha, si son conservadores y suelen ser muy intolerantes con quienes no piensan como ellos. Los muy radicales de izquierda, suelen estar de acuerdo con la guerrilla, mientras que los muy radicales de derecha son partidarios de los grupos neo-nazis y eventualmente participan en ellos⁴⁸ en ambos casos.

Cuando las personas más moderadas tienen un punto de vista de izquierda (progresista) pueden adoptar una posición humanista, que están de acuerdo con la conveniencia de generar un gran cambio social, pero están en desacuerdo con que sea necesaria una acción violenta para lograrlo. En cambio, cuando las personas moderadas adoptan puntos de vista de derecha es decir, que son conservadores no están de acuerdo con que sea necesario un cambio social fundamental, pero pueden aceptar que los pobres necesitan la ayuda del Estado, aun que sea para que no causen problemas de seguridad.

Las personas extremadamente autoritarias (bien sean conservadoras o progresistas) suelen ser catalogadas como fanáticas por los demás y son menos tolerantes a la desviación con respecto a una norma de referencia, que las personas que son más moderadas. El fanatismo de los autoritarios puede ser tan severo que quien lo manifiesta se niega a discutir sus propios puntos de vista con quien no esté totalmente de acuerdo con él.

En el extremo autoritario (fanáticos, psico rígidos, etc.) que puede combinarse, con diversos grados de conservadurismo radicalismo, es posible catalogar a las personas que:

...a partir de un planteamiento totalizante (como una doctrina política, religiosa o científica) pretenden explicar la más variada clase de fenómenos⁴⁹

...se resisten, hasta de forma violenta, a conocer doctrinas que no están de acuerdo con su propia visión del mundo

...descalifican los argumentos de los demás, por el mero hecho de que contradice, sus propias convicciones

...desestima la necesidad de revisar sus propios puntos de vista en función de nueva evidencia o en comparación con argumentos alternativos

48 Eysenck, H. J. "Las Dimensiones de la personalidad". Editorial Fontanela, 1979, Madrid), la dimensión "moderacionismo radicalismo" esté asociada a las diferencias entre "introversión extroversión", de modo que los extrovertidos suelen ser más radicales que los introvertidos, mientras que estos son más moderados en sus posiciones políticas. Desde los trabajos pioneros de Adorno, TH. "La personalidad autoritaria", Editorial Paidós, 1976 (3ª reimpresión); Buenos Aires. Pp. N° 78) se ha reconocido que las personas autoritarias (radicales) de derecha tienen algunos rasgos de personalidad neurótica (como distimia y/o histeria). Aun cuando algunos estudios posteriores (comentados por F. Murillo y por Dowuse, R. y Hughes J.A. ya citados reiteradamente) mostraron que, contra la suposición del modelo de Adorno, la personalidad autoritaria pueden ser conservadoras o progresistas

49 Entre los radicales extremos de derecha se clasifica, por ejemplo, al fundamentalismo religioso y a los grupos neo nazis. Entre los radicales extremos de izquierda se puede clasificar a los partidarios y militantes de los grupos guerrilleros.

Por su parte las personas extremadamente moderadas (democráticas) podrían ser catalogadas por los demás como pusilánimes, que es como se califica a quien no parece tener un punto de vista propio, sino que adopta posiciones intermedias y conciliadoras, que constituyen una "...verdadera definición, por la indefinición", sobre cualquier asunto relevante. En el extremo moderado (pusilánime, indeciso, etc.) que como en el caso anterior puede combinarse con diversos grados de conservadurismo radicalismo, es posible ubicar a las personas que:

...suelen condicionar su propio punto de vista personal, sobre un asunto particular, al que adopte (o cree que adoptará) su colectivo de referencia

...suelen estar firmemente convencidas de que cualquier punto de vista es correcto si algunos creen en él⁵⁰

...no se comprometen, en lo posible, con ninguna opinión definitiva

...expresan sus propios puntos de vista en términos ambiguos y conciliatorios

...creen que es posible encontrar una posición intermedia en cualquier debate

La evidencia obtenida en varios países del mundo que se ha obtenido sobre la distribución entre autoritarios y democráticos, muestra⁵¹ que en todo caso, los radicales extremos, sean de derecha o de izquierda, representan una pequeña minoría de la población normal. La evidencia disponible es menos contundente sobre la distribución del polo moderado, pero sugiere que la gente prefiere tener un punto de vista definido y distintivo sobre los temas que su colectividad de referencia considera relevantes, de modo que desestima el moderacionismo extremo.

Tal como la propuso Eysenck en su teoría⁵², las diferencias entre autoritarios y democráticos es solo de grados: las personas son más autoritarios cuanto menos democráticos son y viceversa; sin embargo, es posible distinguir del colectivo a los que son autoritarios extremos por que siendo manifestaciones exageradas de un aspecto común a todo el mundo, adoptan posiciones tan extremas que el conjunto es decir, el teórico hombre promedio no puede identificarse con ellos.

La dimensión autoritarismo democraticismo permite caracterizar las respuestas de un sujeto cualquiera en función de su patrón típico de reacción frente a estímulos que miden la rigidez de sus propias convicciones y su intolerancia frente al punto de vista de los demás; pero estas formas típicas de responder no dice absolutamente nada sobre las ideas políticas o religiosas, debido a que podrán encontrarse tantos autoritarios de derecha, como democráticos de izquierda y viceversa. Por ejemplo, tanto los autoritarios de izquierda, como los de derecha, suelen estar de acuerdo en que la pena de muerte debería poder aplicarse, "al menos en ciertos casos" y en que "...en algunos casos el terrorismo es la única forma de hacer valer un punto de vista...".

Más allá de las diferencias inter personales que se tipifican en función de las dos dimensiones previamente comentadas y de los cambios intertemporales asociados a la evolución de la coyuntura económica, la evidencia muestra⁵³ que la posición política también depende de las características de la **conformación social**⁵⁴ a la que pertenece un sujeto; por ejemplo...

50 Las expresiones típicas son "...ese es su punto de vista y si Usted cree en el, entonces está bien..."

51 Eysenck, H.J. y Willson, G. D. "Texto de psicología humana".

52 Esta presentación se aleja del punto de vista de Eysenck sobre muchos aspectos particulares y solo se atiene a la estructura básica y general de las dos dimensiones continuas y ortogonales.

53 Downs, A. "Teoría económica de la democracia". Editorial Aguilar, 1978 (2ª edición); Madrid.

54 Una conformación social se define como un segmento de un colectivo más amplio geográficamente localizado, que puede delimitarse por su nivel de ingreso y por el tipo de actividad del cual obtienen sus miembros la mayor parte de los ingresos familiares.

- las personas de mayores ingresos tienden a ser más conservadoras que el común de la población, pero las diferencias están más polarizadas con respecto a los estratos de ingresos medios, que con los grupos de ingresos bajos⁵⁵,
- sin embargo, las personas de altos ingresos que tienen mayores niveles educativos (comparados con la media de su colectividad de referencia) tiende a adoptar como grupo, posiciones más progresistas que sus iguales de clase menos educados,
- la mayoría de los posiciones radicales que como ya se ha dicho, constituyen una pequeña minoría con respecto al potencial electoral están conformadas por miembros de los estratos de ingresos medios más altos, para las posiciones de extrema izquierda y por sujetos de los estratos de ingresos medios más bajos, para los que forman grupos neo-nazis, satánicos y similares⁵⁶,
- los grupos de ingresos medios y altos en general, parecen particularmente receptivos al discurso de la modernización del Estado, la privatización; pero aún cuando suelen estar de acuerdo con la desregulación laboral, pueden ser muy críticos con respecto a los programas públicos de apoyo a la micro-empresa⁵⁷ y es muy probable que a nivel regional (por ejemplo, en Casanare) no sean partidarios de la internacionalización de la economía,
- los jóvenes tienden a adoptar posiciones políticas mucho más radicales que el promedio de su colectivo social de referencia⁵⁸.

El accionar político es una variable de criterio con la que se alude al tipo de accionar colectivo que es capaz de generar alguna consecuencia perceptible sobre la estructura dada de poder en el escenario local.

La variabilidad social del accionar político está sobredeterminada por la DICI, la cual se define como el *nivel dado de reconocimiento, confianza y acatamiento del orden instituido* y de las políticas públicas.

Partiendo del supuesto de que el Estado actúa como un mediador que garantiza a todos, que quien incumpla las normas será sancionado, puede suponerse que un ciudadano con alta DICI es el que cree que el Estado es capaz de *reconocer y sancionar* a quien incumpla las normas.

La DICI actúa entonces como una medida de proclividad a confiar y a creer que el Estado, además de que actúa de buena fe, tiene toda la capacidad técnica para modificar variables de la mejor manera. Así pues, una alta DICI en la población es un factor esencial para que la democracia opere a costos viables, eliminando la intermediación onerosa.

La DICI es el mediador cognitivo que determina la posición a priorística (esto es, antes de conocer lo suficiente) que adopta cada ciudadano frente a los enunciados de política pública. Se supone que la DICI es un conjunto de representaciones sociales que están estructuradas en función del *reconocimiento de las virtudes del orden, la confianza en las instituciones* y el nivel dado de *acatamiento*.

En este sentido resulta necesario precisar, a manera de síntesis, que los componentes que determinan esa disposición de los ciudadanos. Decimos que la disposición cívica (en adelante, DISCI)

55 Eysenck, H.H. y Willson, G. D.

56 Eysenck, H.J. "Psicología de las decisiones políticas". Editorial Manual Moderno, 1986; México.

57 Rinaudo, U. y colaboradores "El Clima Laboral en Bogotá: evaluación y perspectivas". Ya citado.

58 Eysenck, H.J. "Psicología de las decisiones políticas".

es la medida de tendencia a reaccionar positiva o negativamente, de aceptación o rechazo, frente a cualquier acción política que tome el gobierno, el parlamento, los partidos políticos o la propia ciudadanía y que lo afecte como individuo o los afecte a todos. En este sentido, la DISCI estaría determinada por tres componentes básicos:

- a) *El reconocimiento*, es el grado en que los ciudadanos pueden identificar un estado de cosas, en sus ventajas como en los costos, que se producen como consecuencia de las actuaciones en el territorio de los funcionarios públicos, de manera que les permita tomar una determinada decisión de participar en política e invitar a otros a que participen o a auto excluirse, o ser excluido.
- b) *La confianza*, es el grado en que los individuos de una sociedad consideran que los responsables de las organizaciones públicas actúan de buena fe y buscan el beneficio común de todos los ciudadanos.
- c) *El acatamiento*, es el grado en que los ciudadanos están dispuestos a acogerse a las reglas de juego definidas y establecidas por el régimen político.

Es esta trilogía la que le permite al aparato estatal mantener un orden mínimo de convivencia, dictar medidas y establecer instancias reguladoras que le permitan a los individuos hacer sus intercambios, orientar el desarrollo de su economía, procurar el mayor bienestar de su sociedad, impartir justicia cuando las condiciones lo exijan e imponer los castigos a que haya lugar, de modo que se asegure la vigencia y el respeto a las reglas de juego.

Sin embargo, el acatamiento de las normas no solo es posible sin el reconocimiento que de ellas hagan los ciudadanos, esto es, que hayan sido identificadas e interiorizadas como normas reguladoras de los comportamientos ciudadanos. Todo reconocimiento también requiere, como validador, de un nivel de confianza ciudadana en el hecho de que por cada norma que reconoce, hay una institución que lo respalda y un sujeto instituido de poder dispuesto a hacerla cumplir de buena fe y con una cierta racionalidad técnica que garantiza su correcta aplicación. Sin ese criterio de confianza, cualquier reconocimiento resultaría vacío, vacuo, sin sentido.

Si bien es cierto que esa capacidad de predecir los comportamientos individuales y colectivos de los ciudadanos, no revela otra cosa que la existencia de una especie de disciplina social que es la base del orden social, también es cierto que es de esa capacidad de predicción que se construye la legitimidad del Estado, y sobre esas predicciones es que se estructuran los partidos políticos para actuar y los políticos para hacer sus ofertas con las que aspiran llegar a gobernar.

Por el contrario, cuando la gente no le "camina" a las instituciones en el momento en que la convocan, o cuando se resiste a adoptar las medidas de política pública y más bien las desacredita o se movilizan en protesta, o cuando la gente se pronuncia electoralmente en contra de esas medidas o cuando acatan liderazgos alternos a los que propone el gobierno y que son capaces de canalizar el descontento, es cuando comienza a erosionarse la legitimidad del Estado y a quebrantarse el orden social que lo fundamenta.

Así la disposición cívica, se constituye en el mediador cognitivo por excelencia del accionar político de los ciudadanos frente a las actuaciones de los políticos y del Estado, por ejemplo, las preferencias electorales revelan que tan dispuestas están las personas a optar por una u otra opción política.

¿Por qué se cataloga la disposición cívica como el principal mediador cognitivo?, porque si la gente no reconoce que la existencia de reglas de convivencia reduce los costos de transacción y es la vía más llevadera para todos, entonces no reconoce la pertinencia de necesidad del orden institucional y habrá una baja disposición cívica; por que si la gente no confía en sus autoridades (confianza en dos sentidos: 1. que las autoridades actúan de buena fe y 2. que actúan con racionalidad técnica) habrá una baja disposición cívica y por que si la gente no demuestra acatamiento a las propuestas del Estado habrá una baja disposición cívica.

Por su naturaleza, la disposición cívica debe ser entendida como una de las formas a través de las cuales se desdobra y expresa la institucionalización política. Esto es que, mientras la institucionalización hace referencia al grado en que los ciudadanos conocen, aceptan y practican un mínimo de reglas de juego, la disposición cívica es representación del grado de reconocimiento de las virtudes del orden, la confianza en las instituciones y un determinado nivel de acatamiento de las normas. En este sentido, la disposición cívica (*Dici*) es la variable dependiente, en tanto que el reconocimiento (*rvo*), la confianza en las instituciones (*coin*) y el acatamiento de las normas (*anor*) son las variables independientes que están determinadas por un cúmulo de factores. Esto es:

$$Dici = f_x (rvo + coin + anor)$$

8. Conclusiones y recomendaciones

Entender las razones por las que los colombianos están dispuestos o no a participar electoralmente, no puede hacerse a la luz de teorías generales y agregados generales con las que si se puede llegar a explicar las realidades y situaciones de otra sociedades.

La razón es crucial: la especificidad de las sociedades, marcadas en sus diferencias por distintos valores y tradiciones y por disímiles niveles de institucionalización política, para citar tan solo los más importantes, debe ser el punto de partida a través de los cuales se puedan entender y explicar los fenómenos políticos y sociales que ocurren en una determinada organización social.

En el caso colombiano, los escasos niveles de institucionalización política y la creciente disposición de los ciudadanos a no votar o, a vender su voto, tienen que ser entendidos y explicados a la luz de una argumentación teórica propia y particular. Una teoría que permita dar cuenta de las especificidades políticas, sociales e institucionales que la sociedad colombiana ha ido construyendo a través de su todavía corta historia republicana.

Ese propósito suponía no sólo un largo proceso de elaboración teórica, sino también de recuperación de estudios e investigaciones particulares que hubieran avanzado en la misma dirección.

Este trabajo se propuso elaborar ese marco teórico que, a partir del reconocimiento de la arquitectura política e institucional como propia de un régimen político de *obediencias endebles o de*

frágil institucionalización, pudiera dar cuenta de una manera más ajustada a la realidad de cómo y qué motiva a los colombianos a participar en política y a través de qué mecanismos lo hace. Por eso no sólo recoge los desarrollos alcanzados por este modelo en la interpretación de los procesos de estructuración de las políticas públicas, sino que los hace extensivos al análisis político de la participación electoral de los ciudadanos.

El modelo de obediencias endebles permitió llegar al concepto de disposición cívica que, reconociendo las particularidades colombianas y esa particular (i)racionalidad con la que actúan los colombianos, para aproximarse a una explicación sobre los determinantes de la participación electoral.

De aquí en adelante, a manera de recomendación, cabe decir que lo que viene es un trabajo ya de enriquecer el sustento empírico de la aproximación teórica. Esto es, adelantar los trabajos de recolección de información y procesamiento estadístico que permita contrastar las distintas hipótesis que se han formulado en este documento, de manera que permita consolidarlas o ajustarlas o, si es del caso, rechazarlas completamente, de manera que se pueda llegar a su reelaboración.

Por esa razón recojo y anexo la guía metodológica que en su momento elaboramos con Ulises Rinaudo, para intentar una primera medición de la disposición cívica de los colombianos. Solo que debe ser ajustada bien para aplicarla a manera de prueba piloto en Bogotá, para la cual ya hay una medición primaria, o bien para todo el país.

Se trata, sin duda, de un primer esfuerzo de elaboración teórica y conceptual de esos que parecen tan ajenos o extraños a los trabajos de consultoría que generalmente se realizan para las entidades públicas. Dado el carácter que se le ha querido imprimir al CEDAE, creemos que este esfuerzo teórico de ninguna manera disuena de los propósitos y la misión institucional y, eso sí, en cambio nos obliga a hacer un esfuerzo mayor de sistematización y desarrollo académico a quienes desde las universidades, centros de investigación o investigadores independientes quieren contribuir al país.

Anexo

Guía Metodológica⁵⁹

La evaluación de la disposición cívica, se debe hacer mediante un estudio *ex post facto*, en los que no se manipulan variables, sino que se analiza la existencia de alguna relación estadísticamente significativa (esto es, que no pueda atribuirse al efecto del mero azar) entre variables cuyo desempeño puede suponerse sistemáticamente relacionado entre sí, de acuerdo con los referentes teóricos que se utilizan.

Es necesario utilizar información obtenida mediante encuestas multiescales⁶⁰. Dicha información se cualifica utilizando técnicas estadísticas (conjunto de procedimientos estandarizados que generan información cuyo contenido es susceptible de reconocimiento y cualificación).

⁵⁹ La guía metodológica que aquí se propone, ya fue aplicada en 2002/2003, en una primera experimentación en la ciudad de Bogotá y tenía únicamente un carácter exploratorio. Ahora, diez años después de recogida una base de datos empíricos, conviene hacer una segunda aplicación para contrastar que tanto ha servido para explicar fenómenos tan particulares como los que ocurren en Colombia.

⁶⁰ Una encuesta multiescalar es un procedimiento estandarizado.

Los instrumentos deben ser validados por jueces y se debe realizar un pilotaje en cada investigación (para evaluar aspectos tales como tiempo de aplicación, comprensión de las instrucciones por parte de los encuestadores y de los ítems por parte de los abordados, etc.).

Cada pilotaje debe tener una muestra aleatoria simple de 50 tomas (lo cual arroja para los hogares de Bogotá, un error estadístico del orden del 14%) y la aplicación debe lograr una muestra de 410 jefes de hogar en la investigación, para obtener muestras con una fiabilidad del 95,5%, un error aceptado de muestreo del 4,95%, calculado bajo el supuesto de que la dispersión de las respuestas es la máxima. Esta estimación debe efectuarse con base en proyección oficial del DANE que calcula un total de hogares en la ciudad o el país para el año 2014.

Procedimiento estadístico:

Los datos obtenidos con el levantamiento de datos que resulta de la aplicación de la encuesta multiescalar, se utilizarán con tres tipos de procedimientos estadísticos (todos en SPSS), a saber:

Estadísticas descriptivas

Se generarán las frecuencias y las medidas de tendencia central de respuesta para cada ítem y se procederá en los casos en los que se justifique teóricamente a realizar las tablas de contingencia que se consideren necesarias.

Para poder evaluar la escalabilidad debería disponerse de una toma numerosa de jueces que calificarán la validez de constructo de los ítems⁶¹ y además sería conveniente (aún cuando no sea estrictamente necesario) determinar la confiabilidad de cada una de las subrutinas, para no sobreestimar el valor ordinal e intervalar de los resultados que podría arrojar una toma masiva.

No obstante y con el propósito de estimar cual podría ser el poder heurístico de los reactivos y subrutinas que se incluyeron en este formato, se obtendrán los valores "z" y otros valores normalizados, para poder comparar y obtener gráficos dimensionales en escalas comparables. Además, los procedimientos de regresión requieren de la normalización de los datos para poder obtener resultados que puedan interpretarse con mayor facilidad⁶².

En el marco de estas estadísticas descriptivas se generarán las medidas habituales de distribución normal y de dispersión para todos los datos que lo justifiquen, bien sea por la naturaleza del dato obtenido, o bien, por la pretensión de escalabilidad.

Adicionalmente se producirán medidas como la curtosis, la cual indica la concentración de los datos con respecto a medidas de tendencia central, mediante las cuales es posible estimar la forma que adquiere en cada caso, la distribución de probabilidad de normalidad en la muestra.

61 Padua, Jorge "Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales". Editorial Fondo de Cultura Económica, 1994 (5ª reimpresión); Santiago de Chile

62 Escotet, M. "Diseño multivariado en Psicología y educación". Editorial.

Estadísticas relacionales

Para determinar las cualidades escalares de las subrutinas se partirá del análisis de las relaciones internas de los ítems entre sí y con respecto al valor que representa al agregado, con y sin normalización previa. Para realizar este ejercicio se utilizará una matriz lineal de Pearson, la cual estima el grado de dependencia lineal entre dos conjuntos de datos relacionados por pares y varía entre +1 y -1, en la que se incluirá el cálculo de la significancia estadística, medida por la probabilidad de que la relación encontrada sea producto del azar. En los casos en los que se crea conveniente se utilizará alternativamente Spearman y Kendall, dos estadísticos relacionales, apropiados para valores que no tienen homogeneidad intervalar o que no puede suponerse una muestra con distribución normal, respectivamente.

Estadísticas de agrupación

En la medida en que el análisis estadístico de los datos lo justifiquen, se realizará un análisis factorial por el método de componentes principales, para obtener valores normalizados y comparables de cada una de las subrutinas. El análisis factorial es un procedimiento (que se basa en una estimación de la comunalidad en una Matriz de Pearson) mediante el cual es posible generar una super variable que expresa las relaciones subyacentes en un conjunto de variables, si estas están interrelacionadas entre sí.

Si los datos lo permiten y esto se justifica de acuerdo con los resultados preliminares de la comparación de medias, se realizará algún tipo de estadística de agrupación, como la que brinda el análisis de la función discriminante que es un procedimiento que permite comparar sistemáticamente dos (o más) grupos (si son muestras independientes, etc.) y determinar si las diferencias que puedan presentar deben atribuirse al azar o al criterio de agrupación empleado. También podrían generarse grupos con patrones de preferencias estéticas significativamente diferentes, utilizando *cluster* u otros procedimientos de agrupación (como conglomerados jerárquicos, etc.).

Diseño y selección de la muestra (descripción de la base de datos: número de variables, número de casos, fuentes, paquete estadístico, tamaño)

Elementos que componen el universo: Número de hogares registrados

Fiabilidad:	95.5%
Supuestos sobre la dispersión:	50/50
Margen de error aceptado:	4.9%
Cantidad de tomas a efectuar:	400

Bibliografía

- Almond, G. A. y Verba, S. (1963) La cultura política, Princeton University Press, Ed. original, p 184
- Anduiza, Cristancho, Sabucedo (2013). Mobilization through online social networks: the political protest of the indignados in Spain, p 5
- Dahl, (1987). Un prefacio a la teoría democrática, Grupo Editor Latinoamericano, p 11
- Dworkin, R. (1993) Ética privada e igualitarismo político, Barcelona, Paidós,
- Dworkin, R. (2006) La Democracia Posible. Ed Paidós, Barcelona, p. 119 a 163.
- Elster, J (1989) El cemento de la sociedad: paradojas del orden social, Gedisa
- Elster, J. (2006) Tocqueville on revolution, in C. Welch (ed.), The Cambridge Companion to Tocqueville, Cambridge University Press. p 120
- Eysenck, H.J (1986) Psicología de la decisiones política. Editorial Manual Moderno, México
- Ferecjhon, J. (2002) Acción gubernamental y control electoral, en Revista Zona Abierta, Nos 100/101, 2002, Madrid, p. 51 a 71
- Habermas, J. (1992) Ciudadanía e identidad nacional. Algunas reflexiones sobre el futuro de Europa, en Praxis Internacional, No 12, p 7
- Heater, Derek (2007) Ciudadanía: una breve historia, Alianza Editorial
- Hermet, G. (1996) En las fronteras de la democracia, México, FCE, p 86 - 87
- Huntington S. (1991) El Orden Político en las Sociedades en Cambio, Ed Paidós, Buenos Aires.
- Kalmanovitz, Salomón, en http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/Elster-paraeconomistas-final.pdf
- Lechner, N. (1990), Los patios interiores de la democracia, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Linz, JJ (1987). La quiebra de las democracia, Madrid, Alianza Editorial, p 93
- Lipset, Seymour Martin (1992). La primera nación nueva: los Estados Unidos desde una perspectiva histórica y comparativa, Buenos Aires, Eudeba, p 30
- Manzano, D. (2002), ¿Son las elecciones un mecanismo efectivo de representación?, en Revista Zona Abierta, Nos 100/101, Madrid, p 1-18

- Marshall, T.H. Ciudadanía y clase social, p 7
- Moreno Luzón, J. (1995) Teoría del Clientelismo y el Estudio de la Política Caciquil,
- Nozick, Robert (1988) Anarquía, estado y utopía, México, F.C.E.
- O'Donnell. G. y Schmitter, P.(1991) Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas No 4, Ed Paidós, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1978) Formación del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio, Cedes, Buenos Aires, No 3, p. 10 y 11
- Pasquino, Gianfranco (1995). Manual de ciencia política, Madrid, Alianza Editorial, p 9 publicado en la Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 89. Julio- Septiembre
- Padua, J. (1994) Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales. Santiago de Chile, Editorial FCE (5ª reimpresión);
- Rawls, J., (1971). "Teoría de la Justicia". Cuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica. p 68
- Rinaudo, U. y Medellín, P. (1999) La Disposición Cívica como determinante de la Gestión Urbana en Bogotá, investigación auspiciada por la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia, Bogotá D.C.
- Rouquié, A. (1987) América Latina, extremo occidente, Siglo XXI, editores, Buenos Aires p. 260 en adelante
- Sartori, Giovanni (1987). ¿Qué es la democracia?, Buenos Aires, Taurus, p 79, 108, 140, a 146
- Schumpeter, (1979) p 250
- Vogel, Ursula y Moran, Michael (1991) The frontiers of citizenship, Nueva York, St. Martins's Press, p 5
- Will Kymlicka, Wayne Norman (1997) El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía, en La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad, Buenos Aires, p 8

Este libro se terminó de imprimir en los
Talleres Gráficos de Litográficas Pabón 2844427