

nes del proceso de democratización en Centroamérica. Estos trabajos se han concertado en ámbitos como la concertación social y los acuerdos de paz, la desmilitarización, el fortalecimiento de las democracias electorales y los sistemas de partidos, la integración e inclusión de sectores sociales en los procesos decisorios, los esfuerzos por mantener el crecimiento económico y el desarrollo humano sostenible, la cultura política democrática y la participación ciudadana, y la integración política y económico-comercial.

Ahora bien, una vez consolidadas las respectivas transiciones es hora de perfeccionar los correspondientes sistemas democráticos analizando cuáles son sus carencias o dónde hay que incidir para perfeccionar su funcionamiento a la búsqueda de la conformación y consolidación de las ansiadas sociedades civiles.

El análisis de la consolidación del Estado de Derecho también ha sido considerado en estos estudios, principalmente, a modo de capítulos introductorios de los otros ámbitos citados o como su «marco» y contexto. De esta manera, la definición procedimental de las «reglas del juego» democrático ha devenido en un referente necesario para la evaluación de los «resultados del juego» durante los últimos tres lustros del siglo XX. Sin embargo, el programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica considera que los países del istmo no cuentan aún con un sistema de variables e indicadores adecuado a los regímenes democráticos, en lo institucional y en lo normativo-jurídico. Esta carencia impide la construcción y puesta en práctica de un marco de referencia óptimo para el diagnóstico y evaluación del Estado democrático de derecho y de sus instituciones en los países de la región.

Así, el Programa Observatorio de la democracia en Centroamérica va a procurar definir un conjunto de criterios conceptuales y metodológicos –protocolo técnico– para producir un sistema de indicadores de desarrollo institucional y jurídico. Este sistema definirá parámetros o exigencias mínimas para que operen los presupuestos de gobernabilidad jurídica, coherencia en la gestión institucional, seguridad y certidumbre jurídica y los demás factores inherentes al Estado de Derecho y a la satisfacción de los valores democráticos. El sistema será considerado, por lo tanto, como un «modelo» que establece una tipología básica o «modelo de Estado mínimo-necesario» del espectro institucional y jurídico de la democracia para los países centroamericanos.

La construcción del modelo supone un análisis estructural y funcional: las normas e instituciones establecidas en el concepto y precepto del Estado Democrático de Derecho tienen una finalidad democrática, dentro del concepto más general del Estado Social de Derecho. Además, supone un

análisis de orden sistemático: la «eficacia social» de las estructuras normativas o instituciones deriva de sus interacciones con otras áreas contiguas o aledañas en las que, igualmente, subyacen principios y valores de satisfacción para la convivencia social en democracia.

Modelos empíricos y modelos normativistas del análisis democrático.

La distinción fundamental que debe plantearse aquí es entre las disciplinas de carácter descriptivo-explicativo (ciencias políticas, estadísticas, explicaciones del acontecer social a partir de la sociología, economía, econometría, antropología social, etc.) y modelos que tienen una orientación distinta como la estimativa-jurídica —el derecho comparado, el análisis institucional comparado—, caracterizados por una pretensión esencialmente prescriptiva. Mientras las primeras tienen fundamento en metodologías inductivas y de inferencia empírica, los modelos, con una orientación normativa, tienen su base en métodos de carácter deductivo y analógico. No buscan explicar sino, más bien, normar la realidad. No son ciencias empíricas, puesto que pertenecen al campo del pensamiento lógico, del llamado razonamiento jurídico y de su correspondiente deontología.

A los proponentes del Observatorio de la Democracia en Centroamérica les parece importante reiterar el objetivo que mueve la construcción del arsenal teórico y conceptual en la base de este programa: diseñar, con base en el desarrollo comparado a nivel internacional, una tipología del Estado mínimo y, a partir de ella, elaborar un sistema de variables, indicadores e índices que permitan establecer una propuesta normativa e institucional básica y operativa para los países de Centroamérica. Desde luego que, en relación con este tipo de modelos normativos, se han multiplicado los análisis a partir del derecho, la sociología, la ciencia política y la economía y, dentro de cada una de estas disciplinas, se identifican numerosas perspectivas específicas que generan a su vez modelos particulares, no pocas veces antagonicos. De esta forma, se ha generado una suerte de «explosión modelar» o de tipos ideales de democracia. Inclusive los más serios trabajos teóricos han sido insuficientes para cuantificar todo el árbol genealógico derivado de la raíz democrática⁹.

⁹ A modo de ejemplo confróntese:

– Held, David, *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid. 1.ª edición en Alianza Ensayos. 2001.

– Liphart, Arendt, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press. New Haven - London. 1999.

– Diamond, Larry; Plattner, Marc F (compiladores), *El resurgimiento global de la democracia*, Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Autónoma de México (UNAM). 1.ª edición, 1996.

La búsqueda de un modelo de validez general. Aun sin la pretensión de resolver las polémicas provocadas por este debate, pero sobre la base del análisis de esos elementos considerados como indispensables para el ejercicio democrático del poder, se plantea una cuestión fundamental: ¿Cuál es el conjunto normativo que debe ser enunciado y cuál es el sistema de institutos jurídicos y estructuras institucional-organizativas que debe tener como mínimo un Estado democrático para que funcione de acuerdo con las expectativas de la ciudadanía? Las respuestas tentativas que las ciencias sociales y jurídicas han producido hasta el momento pueden agruparse, a su vez, en dos grandes áreas teórico-metodológicas: las investigaciones con asidero en la «cultura política», donde la sociología y la ciencia política han llevado la vanguardia disciplinaria; y las investigaciones «normativo-jurídicas» de la institucionalidad política en las que el derecho ha generado un aporte indiscutible.

El segundo énfasis corresponde a la decisión analítica del Observatorio de la Democracia en Centroamérica. Si bien se concentra en la prescripción axiológica, jurídica e institucional, explicita como uno de sus objetivos la necesidad de iniciar un diálogo de retroalimentación constante con los muchos trabajos cuyo acento está puesto en la cultura. Con la enunciación de un sistema de estas características, se pretende definir un conjunto de variables, índices e indicadores que evalúen el funcionamiento de las democracias centroamericanas a partir de la eficiencia y coherencia de la institucionalidad del Estado Social y Democrático de Derecho. No se aspira a evaluar las percepciones que la sociedad tiene sobre las normas y la gestión de las instituciones, sino el *corpus* estructural-organizacional del Estado y sus funciones, derivados de preceptos básicamente jurídicos.

Se ha demostrado que en muchos países, y durante la mayor parte de la historia, el orden social y la estatalidad no han estado determinados ni definidos por normas jurídicas; es el caso de monarquías absolutas, tiranías, Estados soviéticos, etc. El Estado de Derecho contemporáneo y el buen gobierno sí las requiere. Las relaciones del aparato institucional mínimo con la sociedad deben fundamentarse en, y estar reguladas por, el derecho. Así con este marco teórico-metodológico, la problemática política fundamental, el manejo del conflicto, se supedita a las normas jurídicas.

En este sentido, el derecho juega un papel de ordenador social, mensajero del posible conflicto y definidor de las reglas del juego de la democracia. Tal y como planteaba Ekkehart Stein a inicios de la década de 1970, «todo conflicto que surge en una comunidad pone a ésta en peligro. Por

ello, dominar el conflicto es una cuestión existencial. Para lograrlo [el jurista legislador] ha elaborado una serie de preceptos vinculantes y ha creado órganos especiales (...) La mayor dificultad consiste en lograr que toda la comunidad acepte determinada solución. En tanto no se consigue continúa el conflicto»¹⁰. Esta perspectiva responde, desde luego, a toda una tradición ideológica, en la cual han desarrollado sus propuestas Duverger, Sartori, Larenz, Bobbio y Habermas, entre otros, así como las reflexiones sobre las reglas del juego y los presupuestos democráticos planteados en su oportunidad por Robert Dahl.

Esta perspectiva está, también, directamente relacionada con las corrientes politológicas de análisis de la ingobernabilidad (vs. gobernabilidad) y de la legitimidad (vs. crisis de legitimidad) del sistema político democrático. Trascendiendo la polisemia que se da en su interpretación, producto de decisiones ideológicas inherentes a sus desarrollos teóricos, estas corrientes abordan la cuestión de viabilidad del Estado democrático en las sociedades contemporáneas, problemática medular objeto del Observatorio. No se asumen dogmáticamente tesis «neoconservadoras», «neoliberales», ni «neomarxistas», sino que se parte de una suerte de equilibrio entre referentes axiológicos provenientes de los aportes de diversos autores como Crozier-Huntington y Watanuki, Luhman, Przeworsky, O'Connor, Alcántara, Tomassini, Lipset y Prats Catalá, entre muchos otros que reconocen, aun con sus importantes énfasis y discrepancias, la centralidad de las normas e instituciones como núcleos constitutivos –no exclusivos– de viabilidad para el buen gobierno en un sistema democrático.

El Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica parte, pues, de la preeminencia que un Estado Democrático de Derecho tiene para la modernización y fortalecimiento del sistema normativo e institucional, un imprescindible acervo de garantías para la correcta concreción y ejecución de los principios de legalidad, seguridad jurídica y representatividad.

Los ejes temáticos del Observatorio de la Democracia. El modelo normativo-institucional propuesto para los países centroamericanos está conformado por cuatro áreas de estudio o ejes temáticos que permitirán ordenar y establecer relaciones entre el conjunto de variables e índices y el sistema de indicadores, desde una aproximación analítica estructural, funcional y sistemática. Este protocolo teórico y metodológico para ser aplicado en Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, establece como núcleo analítico los siguientes ejes:

¹⁰ Stein, E. Derecho Político. Biblioteca Jurídica. 1.^a edición en español. Madrid. 1973. Pág. 15.