

Aportes Andinos N. 14 Participación y Ciudadanía

Democracia, participación y ciudadanía

Romel Jurado Vargas *

Contenido

Introducción

La noción de democracia representativa

Conclusión

Introducción

La noción de democracia moderna planteó desde sus raíces conceptuales tener mayores y mejores posibilidades para organizar la vida de los Estados contemporáneos porque básicamente era presentada como una forma de gobierno opuesta al autoritarismo, es decir como una forma de organizar el poder político con límites precisos constituidos por los derechos humanos (1) y como un mecanismo de regular la potencial participación de todos los ciudadanos por alcanzar tal poder.

Tenía, en ese sentido, una pretensión emancipatoria que hacía pensar a los ciudadanos que las experiencias presentes de vida y organización socio-política pueden ser, y de hecho van a ser, superadas y mejoradas en cuanto se adquiera como forma de gobierno a la democracia.

Esta pretensión emancipatoria se sintetizó en la promesa de progreso continuo y colectivo que caracteriza a la modernidad, y que nos llevó a creer que la noción de bien común gestionada desde las prácticas democráticas encerraba el mandato de aumentar progresiva e ilimitadamente el

bienestar de los asociados en el Estado, es decir de los ciudadanos que lo constituyen. Esa era la dinámica que planteaba el contrato social de Rousseau, por el cual se aspiraba a una sociedad en la que, con base en los derechos inherentes a las personas, ningún hombre fuera tan rico para poder comprar a otro y ninguno sea tan pobre para tener que venderse a otro.

Sin embargo la noción del bien común pronto perdió este sentido básico de equilibrio y colectividad que originalmente le impregnó el liberalismo europeo. En efecto, el bien común pasó de ser el bien de las mayorías (de la comunidad) a ser el resultado de sumar el bienestar de cada uno de los asociados individualmente considerados. Así pues el promedio entre el más rico y el más pobre determina el estado de bienestar en la sociedad, aunque hacer esto encubra las enormes inequidades que existen entre uno y otro. Desde esta racionalidad, el bienestar de una sociedad se mide por su crecimiento económico, aunque la riqueza esté hiper concentrada en pocas manos, y no se mide por el grado de satisfacción de necesidades y acceso a oportunidades que tienen la mayoría de los ciudadanos.

Así pues desde el individualismo subyacente a la dinámica neoliberal, que no admite que los ciudadanos sean o se presenten como *el colectivo social* sino solo como miembros individuales de tal colectivo, la promesa moderna de alcanzar el bien común (progreso y bienestar ilimitados) con ayuda de la democracia no solo ha sido destruida para las mayorías, sino que en la práctica ha resultado invertida por los actores que controlan la economía y la política en muchas de las llamadas democracias contemporáneas; es decir que, la expectativa de cambio que tienen actualmente la mayoría de ciudadanos, sometidos a la dinámica hegemónica (2) de la democracia liberal representativa, es que las condiciones de vida y la organización socio-política del Estado seguramente empeorarán su situación actual; en ese sentido Santos anota:

“Esa posibilidad de que las expectativas sobrepasen las experiencias es fundamental para nuestra interpretación del mundo, y para llamar esa discrepancia usamos diferentes palabras: progreso, desarrollo, modernización, revolución, reformismo. En suma esperar con esperanza. Hoy vivimos un tiempo en que, para la gran mayoría de la población mundial, la idea es que si hay una reforma a la salud, a la seguridad social, o la educación, no es para mejorar sino para empeorar. Por eso la gran mayoría de la población espera sin esperanza. Pero no es simplemente que las expectativas son negativas, es que para una gran parte de la población mundial ni siquiera hay expectativas” (3)

La noción de democracia representativa

El defraudamiento que en la práctica realiza la democracia liberal representativa respecto de las pretensiones que tenía la noción originaria de democracia moderna y las expectativas que alrededor de esa noción tenían los ciudadanos nos llevan inevitablemente a preguntarnos ¿Por qué esta noción ha sido tan fuertemente distorsionada?

Respecto de tal cuestionamiento consideramos que el sistema capitalista es incompatible con una noción emancipatoria de democracia que incluya participación ampliada en la definición de los asuntos de interés general y las formas de su procesamiento, por lo que consecuentemente, promueve una versión neoliberal de ella condensada en lo que reconocemos como democracia representativa, la cual apela al respeto irrestricto de las libertades negativas, entendidas como reductos de acción individuales e individualistas en que las personas deben realizar sus transacciones económicas y políticas; y, simultáneamente valida como la expresión totalizante de la participación de los ciudadanos en democracia el hecho de elegir gobernantes (4) a través de procesos electorales, en los cuales, la pluralidad de tendencias ideológicas puedan presentar candidatos en la competencia por captar el poder político; calificando así de países democráticos a aquellos que aceptan y adoptan sus prácticas y referentes formales, y de no democráticos o de democracias en consolidación a aquellos que no han alcanzado los niveles de formalidad requeridos (5).

Desde esa perspectiva la democracia como tal y los procesos democráticos constituyen una suerte de procedimiento en que la participación de los ciudadanos se constriñe a definir quienes los gobernarán pero no tienen la posibilidad real de orientar, condicionar o determinar la forma en que el poder público debe ejercerse para procesar las demandas, expectativas y necesidades que tienen los ciudadanos. Dicho en otros términos, la democracia representativa permite definir *quién* tomara las decisiones con un grado de legitimidad reconocido por las mayorías, pero margina a estas mayorías de la posibilidad real de definir sobre *qué* se actuará, esto es de establecer los asuntos específicos de interés general que se incorporaran en las agendas de gobierno; y también las margina de definir *cómo* se actuará en el procesamiento de los asuntos públicos incorporados en la agenda de gobierno.

Al respecto los teóricos que apuntalan la noción procedimental que encierra la

democracia representativa, tales como Shumpeter y Bobbio, han señalado que no es necesario definir los *qué* ni los *cómo* de la gestión que se encomienda a los elegidos para gobernar, puesto que los asuntos de interés general ya fueron definidos en la enunciación de los derechos humanos y su incorporación al ordenamiento jurídico de cada Estado, en tanto que las formas en que se procesarán esos asuntos desde el poder público también están definidas en las leyes que organizan, limitan y controlan las potestades de los gobernantes para gestionar la cosa pública.

Sin embargo de que tal objeción en términos ideales resultaría admisible, lo cierto es que en términos reales las agendas de gobierno, constituidas bajo la dinámica de la democracia representativa, muy a menudo son divergentes y hasta opuestas a los mandatos, obligaciones y priorizaciones constitucionales, las cuales han sido formuladas como aquellas disposiciones supremas que dan sentido, condicionan y orientan la existencia del Estado; y a las cuales deben adscribirse y subordinarse los gobernantes de turno si quieren proclamar fundadamente legitimidad en el ejercicio del poder público.

Para apuntalar este planteamiento me permito transcribir un segmento de las reflexiones que formulé en torno a las agendas constitucionales y las agendas de gobierno en el marco de la elaboración del Informe Alternativo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Ecuador, en el 2001:

“Hay al menos dos agendas públicas (6) que coexisten en el ámbito nacional, la primera considerada sistemática o constitucional y la segunda considerada real o de gobierno.

La agenda sistemática comprende el conjunto de prioridades fijadas constitucionalmente como finalidades supremas de un Estado, y para cuyo cumplimiento debe servir el poder público en todas sus manifestaciones.

Desde los presupuestos de la agenda sistemática, todas las formas de gobierno (las funciones del Estado, los organismos seccionales autónomos, las instituciones públicas, etc.) deben desplegar sus recursos, capacidades y voluntades para realizar las finalidades o prioridades establecidas. De no hacerlo, sus actuaciones se constituirían en formas ilegítimas de ejercicio del poder público.

Por otro lado, la agenda real o de gobierno la constituye el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos sobre los que han decidido actuar prioritariamente.

En todos los casos la agenda pública se materializa a través de políticas públicas, que son los cursos de acción gubernamentales adoptados para enfrentar problemas considerados públicos.

Existen dos grandes tipos de políticas públicas: 1) aquellas que sirven para la concreción de los objetivos estatales (políticas de Estado) y 2) aquellas que se implementan para satisfacer las demandas o necesidades que prioriza cada gobierno (políticas públicas gubernamentales).

En teoría, las políticas justificadas en la agenda sistemática constituyen el marco general de acción del Estado, que independientemente de la tendencia política del gobierno deben cumplirse y respetarse (7). Consecuentemente, tanto la agenda pública de gobierno como

sus políticas públicas concretas deben ante todo cumplir una condición para que pueda afirmarse su legitimidad: la coherencia con la agenda sistemática.

Sin embargo, en países de la región, y, por tanto, en el Ecuador, quienes ejercen el poder de gobernar olvidan o ignoran voluntariamente esta noción básica de coherencia entre la agenda constitucional y la agenda de gobierno, y optan por implementar políticas públicas no solo inconexas sino abiertamente contrarias a la agenda constitucional.

Así se explica, por ejemplo, que el propio poder Ejecutivo promueva proyectos de ley para restringir los derechos de los trabajadores, como sucedió con la restricción del derecho a huelga de los trabajadores del sector público impulsada por el gobierno del Dr. Rodrigo Borja (1984 -1988); o como sucedió recientemente con establecimiento de la flexibilización laboral que permite el trabajo por horas sin que el empleador esté obligado a respetar la estabilidad laboral y otros derechos y garantías constitucionales de los trabajadores, que fue una reforma impulsada desde el gobierno del Dr. Gustavo Noboa, ex Presidente del Ecuador; o cuando el Dr. Jamil Mahuad, en 1999, mientras se desempeñaba como Presidente de la República, ordenó mediante decreto ejecutivo el congelamiento de fondos bancarios pertenecientes a personas particulares, en una suerte de incautación injustificada del ahorro nacional, con la finalidad de beneficiar a los poderosos intereses de la banca privada.” (8)

Es decir que, en el ejercicio del gobierno las distancias entre lo que mandan hacer las leyes y lo realmente se hace, las distancias y contradicciones entre el *deber ser* y el *ser* de la gestión de gobierno, son tan grandes que resulta imposible afirmar que la democracia representativa haya

cumplido con las expectativas de los electores por el mero hecho de haberlos llamado a elegir.

Sin embargo de esta insoslayable contradicción la versión hegemónica de la democracia promovida desde el capitalismo, esto es, la democracia representativa, ha alcanzado tal centralidad en el debate político de las élites políticas y económicas, y tanto afianzamiento en el imaginario colectivo de las sociedades contemporáneas que existe la percepción generalizada de que los problemas de la democracia no se articulan en torno a mejorar y aumentar la participación de los ciudadanos para influir en la gestión de gobierno sino en cómo consolidar la representación política y como organizar las burocracias que sirven para la gestión pública de modo que ellas no sustituyan, minimicen o distorsionen el poder de los gobernantes al trasladar sus decisiones a la gestión pública cotidiana.

De otro lado la versión hegemónica de la democracia que promueve el capitalismo aspira a deconstruir en rol social que el Estado había asumido tanto por la influencia de las tesis socialistas como de la social democracia, y que se expresaron en las democracias capitalistas a través de la apuesta por construir el Welfare State o Estado de Bienestar.

En efecto autores como Moore y Przeworski, establecieron que la democracia no podía agotarse en el procedimiento para la elección de gobernantes, sino que su potencia organizadora de la convivencia pacífica y civilizada debía estar relacionada con las condiciones estructurales que tienen o no tienen los Estados para hacer accesibles a sus habitantes un conjunto de bienes, servicios y prestaciones que, con el carácter de públicos, permitieran gozar de un mínimo de condiciones materiales para su desarrollo individual y colectivo en términos de equidad.

La incidencia de esta corriente de pensamiento socio-económico y su carácter legitimador en el ejercicio del poder público empujó a los Estados a sacar del mercado ciertos bienes, prestaciones y servicios relacionados con derechos

humanos y considerados indispensables para el desarrollo y el progreso de las personas y los pueblos, tales como educación, salud, seguridad social, etc.

A estos bienes y servicios les otorgó el Estado un carácter de disponibilidad pública que se sostenía a través de un ejercicio redistribución de la riqueza social articulado en base de políticas fiscales.

Esta corriente de pensamiento también empujó a los Estados a aumentar su potestad regulatoria en relaciones jurídico-sociales abiertamente desequilibradas como la contratación laboral o estratégicamente relevantes como el control de los mercados financieros, las telecomunicaciones y la explotación de recursos energéticos.

Sin embargo de los avances descritos, la ofensiva neoliberal articulada a partir de la década de los 80 con alcance global ha logrado progresivamente que se omita deliberadamente las referencias al rol social que el Estado debe cumplir y que consiste básicamente en desmercantilizar aquellos bienes y prestaciones sociales que son necesarios para el desarrollo integral de todos los asociados (ciudadanos), lo cual equivale a hacer accesibles esos bienes y prestaciones a todas las personas que los requieran y sobre todo a aquellas que no tienen capacidad de pago para adquirirlos de oferentes privados.

Paralelamente la corriente neoliberal trata de imponer la práctica gubernamental que permita que el Estado se despoje, mediante procesos de recomposición institucional, de su rol regulador en las relaciones jurídicas inequitativas así como su potestad de control y organización sobre la producción, destino, uso y beneficios de bienes estratégicos.

Este avance hegemónico de la versión capitalista de la democracia ha tenido en el terreno de los imaginarios colectivos el poder para hacer creer a la generalidad de personas tres planteamientos (9), que confirman la tendencia a “esperar sin esperanza” de las que nos habla Santos, y que son:

1) Que la mundialización de la economía ha disuelto la capacidad ciudadana para la acción política;

2) Que la acción política de las clases desprotegidas en contra de la dominación económica se agota en la protesta sin llegar e generar propuestas viables para dar continuidad y proyección a su accionar;

3) Que a pesar de la ineficacia y opresión del orden institucional, éste es impermeable a las reivindicatorias de los actores ciudadanos con pretensiones de equidad y solidaridad. Lo cual en buenas cuentas significa que nada se puede hacer para resignificar la democracia o actualizar sus pretensiones emancipatorias originarias.

Estas supuestas constataciones que han querido promoverse como conclusiones históricas, por supuesto, no son tales, es decir que todavía es posible (y de hecho se hace realidad en el accionar de los emergentes movimientos sociales) ampliar los cánones de participación de los ciudadanos en el juego democrático desde perspectivas clásicas y también desde perspectivas innovadoras.

Conclusión

Esta lectura de la democracia como un terreno de recreación complejo pero siempre inacabado de las relaciones de poder para generar formas de autoridad que le den cierto carácter nómico, de bienestar y de permanencia a las sociedades contemporáneas, es lo que propone la noción de “demodiversidad” (10), que parte de reconocer que aunque existe una versión hegemónica de la democracia ello no significa que sea la única versión existente o la única que es posible construir, luego, hay que reconocer que han existido y pueden existir otras formas de entender la democracia, diversas a la versión capitalista de la democracia representativa.

De entre esas versiones diversas se pueden levantar versiones contra hegemónicas; es decir versiones de resistencia a la unidireccionalidad que plantea la democracia liberal representativa y que al mismo tiempo generen o

presenten opciones distintas para entender el rol de los ciudadanos o su participación, el papel del Estado y los límites del mercado en la configuración de la democracia.

Así pues el supuesto básico, consistente en que la democracia lejos de ser un instrumento de articulación y del poder político y de dominación social (que en los extremos puede expresarse como fascismo social) es en realidad un sistema de gestión del poder público orientado a propiciar el bienestar de las mayorías. Es por tanto necesario recuperar la potestad deliberativa de los ciudadanos para

participar en la definición de los asuntos públicos específicos en un contexto temporal y geográfico determinados así como la forma en que estos asuntos públicos serán tratados por los gobernantes electos. Entonces la potestad deliberativa de los ciudadanos que caracteriza a la noción emancipatoria de democracia, y que por supuesto no se agota en elegir, deber ser proyectada como uno de los pilares más fuertes de la democracia en tanto permite su redefinición perpetua tanto a nivel abstracto cuanto a nivel operativo, es decir, en la cotidianidad de las relaciones entre los individuos, entre éstos y el Estado y entre ambos y el mercado.

Notas

1. "(...) para ser precisos, es necesario decir que la democracia de los antiguos es una democracia no liberal. Entonces, era una democracia solamente en el sentido de la participación de los ciudadanos en el poder, pero sin que fueran garantizados esos derechos que forman parte de las Constituciones modernas (...) Puedo incluso agregar que, justamente por esto, los antiguos no reconocieron jamás, o raramente, a la democracia como la mejor forma de gobierno. Porque no veían sus límites, y no se los veían porque su democracia no estaba fundada sobre los derechos fundamentales." BOBBIO Norberto, *Fundamento y Futuro de la Democracia*, pp. 41 y 42, Edival, Valparaíso, 1987.

2. "Entendemos el concepto de hegemonía como la capacidad económica, política, moral e intelectual de establecer una dirección dominante en la forma de abordaje de una determinada cuestión, en este caso la cuestión de la democracia" SANTOS Boaventura y AVRITZER Leonardo, *Capítulo Introdutoria: Para Ampliar el Canon Democrático*, en *Democratizar la Democracia*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 2003.

3. SANTOS Boaventura, Conferencia presentada en el Foro social Mundial temático sobre Democracia, Derechos Humanos, Guerras y Narcotráfico, en Cartagena de Indias, junio de 2003.

4. "Podemos definir a la democracia como aquel régimen que permite tomar decisiones con el máximo de consenso de los ciudadanos, fundado sobre los principios de libertad de modo que los ciudadanos puedan elegir a sus gobernantes, y, al mismo tiempo, fundado sobre el principio de estado de derecho, que es lo que obliga a los gobernantes a no exorbitar su poder y a *ejercerlo* en el ámbito de un sistema de normas escritas". BOBBIO Norberto, *Fundamento y Futuro de la Democracia*, p. 46, Edival, Valparaíso, 1987.

5. "Las democracias solían ser pocas y casi todas estaban en la parte noroeste del mundo. Pero durante las últimas décadas muchas naciones se ha desembarazado de regímenes autoritarios. Entre esos países hay numerosas variantes. Algunos revistieron a nuevos tipos de autoritarismo (aún si celebran elecciones de vez en cuando), mientras que otros adoptaron claramente la democracia. Y todavía hay otros que parecen habitar un área intermedia: tienen un parecido de familia con las viejas democracias, pero carece de algunos de sus atributos claves, o solo los poseen precariamente (...)

Precisar los alcances reales de esta tipología teórica sobre las consolidaciones democráticas nos plantea dos tareas. Una es establecer un punto límite que separe todas las democracias de todas las no democracias. La ubicación de ese punto depende de las preguntas que hagamos, y por, lo tanto siempre será arbitraria. Se han propuesto muchas definiciones de democracia; la que encuentro particularmente útil es el concepto de "poliarquía" de Roberth Dahl (...) Según la define Dahl, la poliarquía tiene siete atributos: 1) funcionarios electos; 2) elecciones libres y limpias; 3) sufragio universal; 4) derecho a ser candidato; 5) libertad de expresión; 6) información alternativa; libre asociación (...) Habría que añadir otros atributos a la lista de Dahl.

Uno es que los funcionarios electos (y algunos designados) no deberían ser arbitrariamente destituidos antes de que termine su mandato constitucional. Un segundo añadido es que las autoridades electas no deberían estar sujetas a restricciones fuertes, vetos o exclusión de ciertas esferas políticas, por parte de actores no elegidos, especialmente de las fuerzas armadas. En tercer lugar, debe haber de manera incontrovertible un territorio nacional que defina con claridad la población votante. Finalmente, una definición apropiada de la poliarquía debería también incluir una dimensión intemporal: la expectativa generalizada de que en un futuro indeterminado seguirá existiendo una vida electoral limpia con sus libertades implícitas.” O’DONELL Guillermo, “ilusiones sobre la consolidación”, en Revista Nueva Sociedad, N° 144, julio-agosto, 1996.

6. En realidad hay muchos tipos de agendas públicas que pueden ir desde agendas mundiales, continentales, regionales, nacionales, locales hasta institucionales, dependiendo del conjunto de actores y problemáticas que se tomen en cuenta para su conformación.

7. La Constitución del Ecuador no solo ha determinado las prioridades que definen la agenda constitucional y la forma en que éstas deberán ser atendidas, tales como el derecho al trabajo, a la vivienda, a elegir y ser elegido, al debido proceso, etc. Incluso, en determinados, casos ha establecido decisiones de política pública que definen el comportamiento del gobierno, cualquiera que este fuese, frente a un derecho en concreto; como la asignación presupuestaria anual que por mandato constitucional se asignará a Educación, según el Art. 71 de la Constitución no podrá ser menor al 30% de los ingresos corrientes del gobierno central.

8. Informe Alternativo sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDHDD-Ecuador, Quito, 2001.

9. Ver, TOURAINE Alain, ¿Cómo salir del liberalismo?, PAIDOS, Barcelona, 2000.

10. “La comparación entre los estudios y debates sobre la democracia en los años 60 y en la última década nos lleva fácilmente a la conclusión de que en el nivel global se perdió la demodiversidad en los últimos treinta años. Por demodiversidad entendemos la coexistencia pacífica o conflictiva de diferentes modelos o prácticas democráticas (...) Sin embargo, a medida que esas prácticas políticas fueron perdiendo fuerza y credibilidad, se fue imponiendo el modelo liberal como modelo único y universal, y su consagración fue consumada por el Banco Mundial y el Fondo Monetarios Internacional al transformarlo en condición política para la concesión de empréstitos de ayuda financiera” SANTOS Boaventura y AVRITZER Leonardo, Capítulo Introductorio: Para Ampliar el Canon Democrático, en Democratizar la Democracia, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003.

***Romel Jurado Vargas.** Doctor en Jurisprudencia, Universidad Central del Ecuador; Diploma Superior en Ciencias Sociales con mención en Derechos Humanos y Seguridad Democrática, FLACSO-Ecuador; candidato a Magíster en Derechos, UASB-Ecuador. Docente del Programa Andino de Derechos Humanos, PADH-UASB.