

Democracia y ciudadanía⁶⁸

Desde la introducción habíamos destacado el hecho de que el concepto de democracia ha sido y es objeto de un profundo debate. Para los fines de este texto, es importante llamar la atención sobre los conceptos centrales en pugna y sobre los procesos históricos que enmarcan la actual discusión del tema en América Latina en general y en México en particular.

El debate sobre la democracia se produce hoy bajo condiciones históricas peculiares: en primer lugar, la consolidación fáctica de la democracia electoral en casi toda América Latina (si bien con altibajos y diversos grados de precariedad institucional). Al mismo tiempo, se ha extendido en toda la región una profunda insatisfacción con los resultados de esas democracias en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política. El extraordinario ejercicio desa-

rrollado por el PNUD (*La democracia en América Latina*) tiene entre sus méritos el haber demostrado claramente la magnitud de la decepción ciudadana respecto al rendimiento de las democracias realmente existentes.⁶⁹ Esta decepción ha obligado a replantear viejas certidumbres.

Las teorías que han sido utilizadas para analizar la transición y la consolidación de la democracia en América Latina se basaron en una versión de la teoría democrática que ha sido dominante en el pensamiento político occidental: el elitismo democrático. Weber y Schumpeter⁷⁰ entendieron a la democracia simplemente como un mecanismo que permite cambiar a los gobernantes en forma cíclica y predecible, es decir, elegir a la élite go-

⁶⁸ No es éste el sitio para hablar *in extenso* de la teoría democrática, tema abordado ya desde muy diversos ángulos en otros Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Se trata aquí únicamente de precisar las relaciones entre los conceptos de ciudadanía y democracia.

⁶⁹ El índice de apoyo a la democracia es bajo en toda la región, debido a la insatisfacción con la pobreza y la percepción de ineficiencia y corrupción del gobierno. Ver Guillermo O'Donnell, *et al.*, *La democracia en América Latina...*, *op. cit.*, pp. 224-234.

⁷⁰ Joseph Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*, Harper, Nueva York, 1942. Para una crítica a ambos autores, ver Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, *op. cit.*, cap. 1.

bernante. Para ellos el Estado moderno es tan complejo que no puede haber intervención ciudadana en la administración estatal. Siendo aún más rígidos, es posible afirmar que lo que define en última instancia a la democracia es el principio de incertidumbre en los resultados electorales.⁷¹ La democracia minimalista (democracia es poder elegir a los gobernantes) y la elitista (la democracia sólo sirve para cambiar a la élite gobernante) se hermanan en este concepto restrictivo. Este concepto de democracia implica que la única ciudadanía es la ciudadanía política, y por tanto los únicos derechos propios de la democracia son los políticos. En efecto, en la práctica sólo los derechos políticos se vinculan directamente con la democracia. La democracia se funda en los derechos políticos, existe en su reconocimiento y deja de existir en su anulación.

El filósofo alemán Jürgen Habermas ha explicado muy bien esta sobredeterminación:

[...] sólo los derechos de participación política fundan la posición jurídica del

ciudadano, es decir, una posición jurídica reflexiva, referida a sí misma. Los derechos negativos de libertad y los derechos sociales pueden, en cambio, venir otorgados en términos paternalistas. Estado de derecho y Estado social son también en principio posibles sin democracia [...] Ciertamente, tanto las libertades subjetivas como los derechos sociales pueden considerarse como base jurídica de esa autonomía social que es la que empieza haciendo efectiva la realización de los derechos políticos. Pero esas son relaciones empíricas, no relaciones conceptualmente necesarias.⁷²

Es así que la concepción minimalista de la democracia y su correlato, la teoría elitista de la democracia, implican un concepto acotado de ciudadanía. Nada hay en la teoría democrática convencional que exija ir más allá de la concesión de derechos políticos para fundar la ciudadanía. No es extraño entonces que la mayoría de los estudios sobre la democracia hagan caso omiso de las otras dimensiones de la ciudadanía.

La teoría democrática convencional opera en realidad sobre la base de muchos supuestos insostenibles. La teoría democrática supone la existencia de

⁷¹ Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 1991.

⁷² Jürgen Habermas, *Facticidad y validez*, op. cit., p. 143.

un Estado y de una nación;⁷³ supone la existencia de ciudadanos como agentes competentes capaces de elegir y libres de toda traba para ejercer esas capacidades; supone que la competencia electoral permite la expresión real de las preferencias; además, la teoría democrática convencional no puede considerar el conflicto social dentro de su propio marco y limita el concepto de la política a la lucha por el poder entendido como el logro de la autorización y la representación a través de las elecciones.⁷⁴

Muchas críticas se han hecho a este concepto de democracia, pero para poder ir más allá de él es necesario ampliar el canon de la teoría, es decir, el marco de los temas considerados posibles de tratar en el campo teórico de la democracia.⁷⁵ Ciertamente, esto va mucho más allá de

nuestras posibilidades en este breve ensayo. Por tanto, nos limitaremos a señalar algunos elementos a ser tomados en cuenta.

Una forma de abordar el tema que es cercano a nuestra experiencia es a través de la crítica a los estudios de la transición y consolidación democráticas, muy abundantes en nuestro medio. Estos estudios permitieron tematizar los retos estratégicos que marcaron una época histórica, pero lo hicieron a un costo muy alto,

[...] pues al recurrir a los conceptos del elitismo democrático y a diversas versiones de la teoría de la elección racional, dejaron de lado el estudio de las innovaciones democráticas que portaba la propia práctica de los actores sociales cuya movilización era reconocida en los estudios transitológicos como detonante del proceso [...] la teoría de la transición se limitó a interpretar la movilización social como respuesta a la baja del costo de oportunidad de la acción derivada de la liberalización. Una vez alcanzada la democracia representativa, la sociedad civil activada deja su espacio de acción a la sociedad política, la cual asume las causas y los intereses de la sociedad civil y monopoliza las funciones de la representación legítima. No hay análisis alguno de las innovaciones

⁷³ Guillermo O'Donnell, "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", en *La democracia en América Latina: contribuciones para el debate*, PNUD, Buenos Aires, 2004.

⁷⁴ Ver Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, "Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina", en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, op. cit.

⁷⁵ Ver la excelente explicación de esta necesidad en Boaventura de Souza Santos y Leonardo Avritzer, "Para ampliar el canon democrático", en Boaventura de Souza

Santos, *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, FCE, México, 2004.

en términos de cultura política, agenda, actores y prácticas derivadas de la apertura de nuevos espacios públicos y de la emergencia de nuevos actores. Al concebir la democracia como mero ejercicio de representación política (electoralmente autorizada) en el campo del Estado, se reproduce y se afirma una separación conceptual entre la sociedad civil y la sociedad política que impide analizar las continuidades entre ellas y por tanto leer la democratización como un proceso que se origina en y transforma a la sociedad misma. Los estudios sobre la consolidación democrática continuaron esta tradición conceptual al concentrarse en el análisis de los diseños institucionales, los pactos y los equilibrios políticos entre civiles y militares, fuerzas autoritarias y democráticas, que posibilitan la continuidad del régimen democrático.⁷⁶

En efecto, la mucha tinta que se ha utilizado en nuestro país acerca de nuestra larga transición a la democracia, caracterizada por consistir en una serie muy prolongada y aún inacabada de reformas electorales, magnificó el protagonismo de los partidos en el proceso y asumió que la democracia electoral era la única democracia posible. Al proceder así, se perdieron de vista los cambios culturales ocurridos, mientras que las ciertamente escasas innovaciones en la forma de go-

bernar, ante todo en las formas de relación entre ciudadanos y Estado, quedaron fuera del foco del análisis. Más aún, el papel de la sociedad civil en el proceso fue considerado irrelevante. La construcción de ciudadanía se limitaba a garantizar el derecho al voto.

Esta limitada perspectiva hacía caso omiso de las prevenciones y críticas que desde hacía mucho había adelantado Guillermo O'Donnell, el politólogo más importante de América Latina. Sus conceptos de “democracia delegativa”, que se refiere a las democracias que se limitan a elegir un presidente que luego se convierte en un autócrata sin límite alguno, y de la “democracia de baja intensidad”, que habla de la carencia de otros derechos de ciudadanía en nuestras democracias, son apenas dos de las formas en que las debilidades de las democracias realmente existentes se definieron de una manera descriptiva.⁷⁷

Ahora, en el informe sobre *La democracia en América Latina*, O'Donnell hace una crítica pertinente a las teorías convencionales de la democracia, ya que

⁷⁶ Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, op. cit., p. 20.

⁷⁷ Ver Guillermo O'Donnell, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democracy*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1999.

demuestra que el modelo liberal-democrático no sólo opera en ausencia de solución a los problemas de la nación y del Estado (al simplemente presuponerlos como dados), sino que asume que la ciudadanía política es un desarrollo de los derechos civiles (que se toman como dados al presuponer al ciudadano como ente racional y libre) y que el tema de las condiciones sociales y políticas generales en las que la democracia puede funcionar no forman parte del campo de atención de la teoría. En efecto, señala O'Donnell, “[...] la igualdad de la democracia política ignora los clivajes sociales, incluyendo sus desigualdades”.⁷⁸

Para trascender esta forma de entender la democracia, dice O'Donnell, es necesario introducir en el análisis de la democracia el estudio diferenciado del Estado, de la nación, del régimen político y del gobierno, especialmente de la “democraticidad del Estado”, vale decir, el grado en que los componentes del Estado (aparato burocrático, sistema legal y discurso y prácticas de construcción de identidad colectiva nacional) en verdad promueven el estatus de la ciudadanía.

Partiendo de esta perspectiva, O'Donnell propone que sólo una ciudadanía integral (es decir, el acceso pleno a los derechos civiles, políticos y sociales) puede garantizar la existencia de una verdadera democracia. Mientras el acceso o disfrute de los derechos sea parcial o no exista para sectores amplios de la población, la democracia electoral será precaria y manipulable. Estas ideas, completamente compartibles, fueron ya defendidas desde años atrás, primero en Brasil y luego en casi toda América Latina.⁷⁹

Sin embargo, esta propuesta no deja de ser normativa, un deber ser que no se ancla en una teoría diferente de la democracia. Para ello habría que retomar elementos de la teoría republicana de la ciudadanía en sus vertientes participativa y “sociedad civilista”. Una “ciudadanía integral” sólo puede entenderse como un proceso de construcción que implica una acción social desde abajo y una capacidad

⁷⁸ Ver Evelina Dagnino, “Cultura, ciudadanía e democracia: a transformacao dos discursos e práticas na esquerda latinoamericana”, en Sonia Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.), *Cultura e politica nos movimentos sociais latinoamericanos*, Novas Leituras, UFMG, Belo Horizonte, 2000; Evelina Dagnino, *Meanings of Citizenship in Latin America*, op. cit.; Alberto J. Olvera, “La construcción de ciudadanía en México en los albores del siglo XXI”, en *Este País*, México, agosto de 2000.

⁷⁸ Guillermo O'Donnell, et al., *La democracia en América Latina...*, op. cit., p. 41.

de articulación y respuesta desde arriba, y por tanto como un proceso de “democratización de la democracia”. Desde el punto de vista empírico, este proceso podría visualizarse así:

[...] los derechos políticos de la democracia [...] deberían ser usados para conquistar otros derechos. Eso fue lo que los movimientos feministas y de otras minorías han hecho en el Noroeste: usar los derechos políticos como base para luchar por derechos civiles y sociales. Esta estrategia no ha sido en absoluto lineal [...] Más bien, ha consistido en un largo movimiento de idas y vueltas, desde y hacia los derechos políticos, los sociales y civiles. Esta es una dialéctica de *empowerment* en una esfera de derechos empujando conquistas en otras.⁸⁰

Para poder teorizar estas prácticas es necesario abordar otra serie de debates sobre la democracia que se sitúan en otro plano, a la vez normativo y descriptivo, de la construcción democrática. Nos referimos a

[...] las teorías contemporáneas de la democracia participativa, de la democracia deliberativa, de la sociedad civil y de los movimientos sociales. Desde este campo emergen desde hace años una serie de críti-

cas a las democracias realmente existentes, incluidas las latinoamericanas, y de aquí surgen también nuevas formas de pensar la agencia en la lucha por la democracia, la estructura o diseño de un régimen democrático y el tipo de derechos y de ciudadanía necesarios a un proyecto democrático que no sólo pide el cumplimiento cabal de las promesas del Estado democrático de derecho, como lo hace el Informe, sino que plantea cambios radicales en la forma de pensar y ejercer la política, esto es, el poder, la representación y la participación de la sociedad.⁸¹

Ciertamente las recientes teorías de la democracia participativa, de la sociedad civil y del espacio público no han logrado construir una propuesta teórica integral de la ciudadanía, pero han avanzado un trecho importante en términos de una ciudadanía activa que no sólo espera que el Estado por fin respete e implemente los derechos universales de ciudadanía, sino que lucha por ellos, coopera con el Estado, se enfrenta políticamente con él, hace valer sus argumentos en el espacio público y busca construir alianzas con la sociedad política en la promoción de un proyecto democrático-participativo. Esta visión de la ciudada-

⁸⁰ Guillermo O'Donnell, *et al.*, *La democracia en América Latina*, *op. cit.*, pp. 57-58.

⁸¹ Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, *op. cit.*, p. 23.

nía como proceso de construcción es completamente opuesta a la neoliberal que campea dominante en nuestro país y que la limita a un ejercicio pasivo de

derechos, cuyo alcance depende del Estado, y en la que sólo el ejercicio del voto permite percibir la existencia episódica del ciudadano.