

Reconceptualizar la democracia desde la ciudadanía

RUPERTO RETANA RAMÍREZ*

Recepción: 10/03/05

Aceptación: 30/10/05

RESUMEN

El objetivo del trabajo es analizar la democracia latinoamericana desde la dimensión de la ciudadanía, particularmente de la ciudadanía social. Esta perspectiva hace evidentes los problemas que afrontan los derechos sociales para su desarrollo. El principal problema es el de la desigualdad y la pobreza, porque limita la realización de derechos sociales básicos como seguridad social, educación y empleo. Se estudian las nociones de democracia y ciudadanía social para luego analizar la situación de los derechos de ciudadanía social en América Latina, encontrando un importante déficit en su realización.

Palabras clave: Democracia, transición, ciudadanía, desigualdad social, pobreza, derechos sociales.

ABSTRACT

* Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Humanidades de la UAEM. Maestro en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Entre sus publicaciones pueden contarse diversos artículos, así como los siguientes libros: *Izquierda y modernidad en América Latina: Venezuela, Cuba y México* (1996), México, UAEM-CCYDEL-UNAM. (Coordinador) *Registro Estatal de Electores: una propuesta mexiquense* (2002), México, IEEM. e-mail: rupertoretana@yahoo.com.mx

These works try to analyze the Latin American democracy from the citizenship dimension, particularly from the social citizenship. This perspective makes more evident the problems affronted by the social rights for its development. The main problem is the inequality and poverty, because they limit the realization of the basic social rights like social security, education and employment. The notions of democracy and social citizenship are studied to analyze the situation of the social rights in Latin America, encountering an important deficit for its realization.

Keywords: Democracy, transition, citizenship, social inequality, poverty, social rights.

La democracia en América Latina comprende por primera vez en su historia prácticamente a la totalidad de sus países. Esta situación política contrasta con la existente hace poco más de dos décadas cuando prevalecieron regímenes autoritarios. No sólo los acuerdos entre las elites políticas para derrocar los regímenes autoritarios formaron parte de los procesos de transición a la democracia, sino también y de manera muy destacada la participación ciudadana. En las transiciones del autoritarismo a la democracia, la ciudadanía desempeñó un importante papel; puede decirse que existe una “explosión de ciudadanía” que incluye formas muy diversas, como el resurgimiento de partidos políticos anteriores o la formación de otros nuevos, la aparición de libros y revistas dedicados a temas que durante largo tiempo habían sido suprimidos por la censura; la conversión de instituciones como los sindicatos, asociaciones profesionales y universidades, de agentes de control oficial en instrumentos para la expresión de los nuevos intereses e ideales; el surgimiento de organizaciones de base que articulan demandas reprimidas o ignoradas durante mucho tiempo por el régimen autoritario (O’Donell, et. al., 1994: 81). En fin, las transiciones a la democracia recuperan entre otros, los derechos a decidir libremente, mediante el voto, a la representación política y a conformar el nuevo régimen democrático.

Los procesos de consolidación de la democracia¹, que en teoría siguen a los de las transiciones, afrontan serios problemas en la

región para normalizar el funcionamiento de las instituciones del poder público, garantizar gobernabilidad y abrir espacios para que los ciudadanos expresen sus demandas para recuperar y/o ampliar nuevos derechos como los de ciudadanía social, en los que las nuevas democracias latinoamericanas son muy deficitarias, comparadas con las democracias de otras regiones como las de Europa.

Desde la dimensión de la ciudadanía social es posible apreciar las limitaciones que tiene el régimen democrático, pero también plantear la necesidad de reformular la conceptualización misma de la democracia, más allá de su visión procedimental predominante en nuestros días.

En tal sentido, la noción de ciudadanía social viene a cuestionar las visiones de democracia que han predominado hasta nuestros días, las cuales enfatizan los procedimientos democráticos y colocan barreras infranqueables entre lo político y lo social. Esta visión ha sido particularmente negativa para América Latina, toda vez que uno de sus problemas más ingentes es el de la extensión de la pobreza y la acentuación de las desigualdades sociales.

Veamos pues lo que es la ciudadanía social y la relación que guarda con la democracia y su consolidación para luego ver sus implicaciones en Latinoamérica.

La ciudadanía, desde sus orígenes en la ciudad-estado griega, es inherente a la democracia. Era un privilegio que se obtenía por nacimiento y daba el derecho a ser miembro de la polis, razón por la cual se obtenía el derecho de tomar parte en la vida política. Esta idea de ciudadanía significó siempre participación para decidir los destinos de la ciudad. Sabine dice que la idea de ciudadanía era mucho más íntima y menos jurídica que la idea moderna, ya que en ésta el ciudadano, como persona, tiene garantizados jurídicamente ciertos derechos; a diferencia

¹ El término consolidación de la democracia se refiere al funcionamiento “normal” del sistema político en el que las elecciones se encuentran institucionalizadas y los derechos de ciudadanía están garantizados y posibilitan democratizar la democracia. Para Dieter Nohlen, la consolidación de la democracia en América Latina no sólo depende de una legitimidad que ofrece el desarrollo (en términos de Robert Dahl) de las dimensiones “liberalización” y “participación”, sino también de una legitimidad de rendimiento. Para él consolidar la democracia es reformar; de aquí la importancia de la reforma del Estado en la consolidación de las instituciones de la democracia (Ver: Nohlen y Solari, 1988: 14 y 17).

de la noción moderna individualista, la ciudadanía era asumida como una vida en común (Ver: Sabine, 1972: 16 y 21).

La noción moderna de ciudadanía, sin duda, significó un cambio en la relación de los gobernantes con los gobernados, al ser estos últimos sujetos del poder y no súbditos. Al estudiar la noción moderna de ciudadanía T. H. Marshall, uno de los autores clásicos de obligada referencia sobre el tema de la ciudadanía, ve una tendencia hacia lo que denomina “igualdad social básica”, como resultado de la evolución de la ciudadanía moderna. De modo tal que la divide en civil, política y social. La primera, producto de la revolución francesa y norteamericana de finales del XVIII, comprende los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. La segunda, construida durante el siglo XIX, incluye el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros.

La ciudadanía social, que constituye el aspecto central de nuestro estudio, surgió en el contexto del siglo XX, abarca, dice Marshall, todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales (Marshall y Bottmore, 1998: 23).

Desde esta perspectiva, la ciudadanía social es particularmente importante porque significa que le otorga al estatus “formal” de la ciudadanía (vale decir a la ciudadanía civil y a la política) los fundamentos “materiales” para hacer valer tales derechos y, asimismo, sustenta los derechos a una vida digna en cuanto a condiciones de igualdad mínima en los aspectos económico, educativo, médico asistenciales, etc. Esto significa buscar eliminar las barreras que se alzan entre los derechos y su ejercicio, además de asumir una actitud nueva ante el problema de la desigualdad. No es que los derechos sociales superen deficiencias de los derechos civiles o políticos, sino que el abismo que separa el derecho de su ejercicio se debe a que no existen derechos sociales.

Marshall no desconoce los efectos sociales del mercado. Este por sí mismo es generador de desigualdades. ¿Cómo igualar lo que el mercado desiguala? Una manera de lograrlo es mediante lo que se ha llamado “provisión mínima de bienes y servicios esenciales” (asistencia médica y suministros de otro tipo, casa y educación) o una renta monetaria mínima para gastos de primera necesidad, como en el caso de las pensiones de los ancianos, subsidios sociales y familiares.

No es difícil advertir que la propuesta de Marshall es una justificación del Estado de bienestar, pero su punto de vista lo trasciende al fundamentar los derechos de ciudadanía social como necesarios en cualquier tipo de Estado para obtener una igualdad social básica que el mercado por sí mismo no logra. Asimismo, esta ciudadanía se ha ampliado en la segunda mitad del siglo XX con nuevos derechos, como los de género, los étnicos, entre otros. Derechos llamados por algunos autores: de tercera generación.

¿Qué ha sucedido con los derechos de ciudadanía en América Latina? A pesar de que no existen todavía muchos estudios al respecto, podemos advertir que no avanzaron históricamente conforme al modelo evolucionista y acumulativo desarrollado por Marshall. Antes bien, han adquirido un carácter mucho más discontinuo y hay momentos en los que el desarrollo de unos ha suprimido completa o parcialmente a otros; su itinerario ha sido diverso:

En el primer itinerario (última década del siglo XIX y las iniciales del XX) la manipulación de los derechos políticos puso al descubierto la vigencia trunca de los derechos civiles y políticos; en el segundo (parte del siglo XX) el impulso hacia el desarrollo de los derechos sociales se plasmó en algunas oportunidades en detrimento de los derechos civiles y políticos y, en el límite extremo de la dictadura, conllevó su radical abolición; en el tercero, contemporáneo a nuestra circunstancia, la expansión de los derechos políticos debe procurar la vigencia de los derechos civiles y sociales, hondamente afectados por un contexto de insuficiencia institucional y de crecimiento de las desigualdades (Botana, 2004:33).

Ahora bien, en lo que se refiere a la democracia es posible identificar que la concepción que ha prevalecido hasta nuestros días es la que bien puede llamarse procedimentalista, toda vez que se funda en el procedimiento electoral mediante el cual los ciudadanos eligen de entre

las distintas elites en competencia y la que obtiene el mayor número de votos es la que gobierna, de acuerdo con la definición schumpeteriana (Ver: Schumpeter, 1983: 311-312). Esta visión procedimentalista es asumida y desarrollada con planteamientos propios por autores tan influyentes como Bobbio, Sartori, Dahl o Huntington (Ver: González y Quesada, 1988, también Huntington, 1994).

Esta noción de democracia, que puede identificarse con la democracia electoral o política, se avino bien a las políticas de corte neoliberal en Latinoamérica impulsadas por el consenso de Washington, cuyos ejes son, como se sabe, la apertura de mercados, los Estados mínimos; en consecuencia, el desmantelamiento del Estado de bienestar, al igual que la disciplina fiscal y el control de variables macroeconómicas, entre otras. Otro fenómeno que vino a contribuir con la conjunción de democracia política-neoliberalismo fue la caída del socialismo que, como se sabe, criticaba a las democracias de los países capitalistas como democracias burguesas o meramente formales. Sartori pronto interpreta como vencedora a la democracia liberal, a la que considera como “la única democracia real que se haya realizado jamás sobre la tierra...”. De tal manera que el principio de legitimidad obtenido por la democracia es ahora más importante; aún más, para Sartori, la mayor victoria es la del mercado en contra de la planificación de la economía, propia de los regímenes comunistas (Ver: Sartori, 1993: 16).

Pero las democracias latinoamericanas, por sus propias especificidades históricas y sociales no pueden quedar reducidas al ámbito electoral, porque el problema social las rebasa y tarde o temprano terminarán por volver los ojos a regímenes autoritarios, como una forma de resolver el problema económico y social.

La consolidación de las democracias latinoamericanas requiere no sólo de fortalecer sus instituciones políticas, algo ya de por sí harto complicado por la tradición autoritaria que caracteriza nuestra vida política, sino avanzar en la solución de la cuestión social. Justamente en sociedades donde se ha transitado a la democracia este problema emerge con toda intensidad. Una vez que la democracia resuelve el problema político o está en vías de resolverlo, la ciudadanía reclama la solución de los problemas sociales.

Pero la mayor llamada de atención se encuentra en los resultados del Informe del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el

Desarrollo) del 2004 que muestran que los latinoamericanos en un 54.7% estarían dispuestos a aceptar un gobierno autoritario si éste resolviera la situación económica.

Ante esta situación, los electores ya no se sienten debidamente representados y cuestionan tanto el funcionamiento, como los resultados de los gobiernos democráticos. La conciencia de ciudadanía, dice Touraine, tiende a debilitarse:

La conciencia de ciudadanía se debilita, ya sea porque muchos individuos se sienten más consumidores que ciudadanos y más cosmopolitas que nacionales, ya porque, al contrario, cierto número de ellos se sienten marginados o excluidos de una sociedad en la cual no se sienten que participan, por razones económicas, políticas, étnicas o culturales (1995: 16).

Hoy se plantea la recuperación del concepto de democracia con base en la ciudadanía. Es el caso del Informe del PNUD: La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Aunque este informe habla más bien de una “ciudadanía integral” que comprende el desarrollo armónico de la ciudadanía civil, política y social, al hacer el balance de esta última encuentra que las tendencias halladas son realmente preocupantes y constituyen el principal desafío de las democracias latinoamericanas, porque los grupos más excluidos del ejercicio pleno de la ciudadanía social son los mismos que sufren carencias en las otras dimensiones de la ciudadanía.

El informe insiste en que los problemas centrales son la pobreza y la desigualdad, factores que impiden a los individuos expresarse como ciudadanos con plenos derechos, de manera igualitaria en el ámbito público y que erosionan la inclusión social. Los indicadores muestran que todos los países de la región son más desiguales que el promedio mundial. En 15 de los 18 países estudiados, más del 25% de la población vive bajo la línea de pobreza y en siete de ellos más de la mitad de la población padece tales condiciones; ello, incluso, aunque en 11 de los países considerados la pobreza disminuyó y el PIB per cápita aumentó en 15% entre 1991 y 2002. Otra de las conclusiones del Informe es contundente y apunta a la necesidad de pasar de electores a ciudadanos:

En América Latina se ha alcanzado la democracia electoral y

sus libertades básicas. Ahora se trata de avanzar en la democracia de ciudadanía. La primera nos dio las libertades y el derecho a decidir por nosotros mismos, trazó, en muchos de nuestros países, la división entre la vida y la muerte. La segunda, hoy plena de carencias, avanza para que el conjunto de nuestros derechos se tornen efectivo y permite pasar de una sociedad de electores a una de ciudadanos. La que utiliza las libertades políticas como palanca para construir la ciudadanía civil y social.

Nuestras democracias tienen un largo camino por recorrer; pero si no resuelven el problema de la pobreza y la desigualdad en términos de los derechos de la ciudadanía social, son democracias condenadas a la ingobernabilidad y al retroceso al autoritarismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Botana, Natalio (2004), "Dimensiones históricas de las transiciones a las democracias en América Latina", en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara, Buenos Aires.
- González, José M. y Quesada, Fernando (Coords.) (1988), *Teorías de la democracia*, Anthropos, Barcelona.
- Huntington, Samuel, P. (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del Siglo XX*, Paidós, Barcelona.
- Marshall, T. H. y Bottomore, Tom (1992), *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid.
- Nohlen, Dieter y Solari, Aldo, (comps.) (1988), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.
- O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Lawrence (comps.) (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, T. 4, Paidós, 297 pp.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara, Buenos Aires.
- Sabine, George H. (1972), *Historia de la Teoría Política*, Fondo de

Cultura Económica, México.

Sartori, Giovanni (1993), *La democracia después del comunismo*, Alianza Editorial, Madrid.

Schumpeter, J. A. (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia*, tomo II, Orbis, Barcelona.

Touraine, Alain (1995), *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México.