

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN

Por: Claudia Ortiz
Área de Macroeconomía y Desarrollo
Fundación Nacional para el Desarrollo
El Salvador, junio 2014



¿Democracia?

¿Qué es la democracia? ¿Vivimos en democracia? ¿Entendemos todos lo mismo por "democracia"? La reflexión seria sobre este tema suele levantar más preguntas que respuestas, y es que la democracia es un concepto que desde la antigüedad ha estado en constante construcción. El debate sigue abierto y es importante conocer los diversos puntos de vista que se han aportado al respecto para contribuir nosotros mismos a él desde nuestras realidades y experiencia propias.

1. Democracia de medios y democracia de fines

La primera gran discusión en torno a la democracia es si ésta se trata de las reglas del proceso político o de los resultados que deben obtenerse de la política. La primera visión hace referencia a la **democracia de medios** y la segunda a la **democracia de fines**.

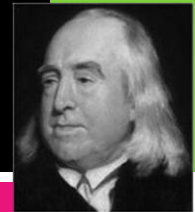
Democracia de medios

Esta visión, también conocida como democracia procedimental, se refiere a que las reglas del proceso político deben ser claras e iguales para todos los participantes en el mismo. Su preocupación es asegurar el *juego limpio* entre todos los actores, garantizando que tengan su oportunidad de intervenir.

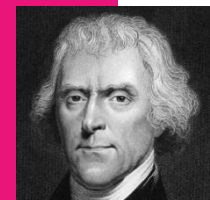
Algunas definiciones de democracia con esta visión son las siguientes:

La selección de los gobernantes mediante decisión popular, en un proceso de competencia abierta entre pluralidad de contendientes: en otras palabras, una selección basada en elecciones periódicas y competitivas. (Schumpeter, Dahl)

La protección de los derechos de cualquier minoría frente a la mayoría, para evitar que una voluntad mayoritaria acabe –política o físicamente– con los que no forman parte de ella y para permitir que la minoría de hoy pueda convertirse en la mayoría de mañana. (Bentham, J. Mill)



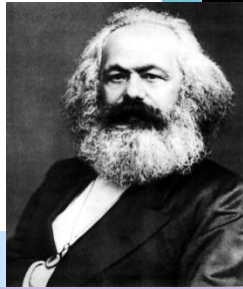
La titularidad última del poder atribuida a todos los miembros de la comunidad, aunque el ejercicio de este poder sea confiado a una parte minoritaria de la misma. (Rousseau, Jefferson)



Democracia de fines

La otra visión de la democracia, calificada también como sustantiva o material, toma como referencia los objetivos políticos: el sistema será tanto más democrático, cuanto más disminuyan las desigualdades económicas y sociales existentes entre los miembros de la comunidad. Esta concepción no se conforma con la fidelidad a reglas de procedimiento, sino que reclama determinados resultados en el ámbito económico y social.

Un par de visiones de la democracia en este sentido son las siguientes:



La capacidad de los ciudadanos para influir directamente sobre el contenido de las decisiones políticas, de tal manera que exista correspondencia entre las acciones del gobierno y las aspiraciones de quienes resultan afectados por las mismas. (Barber)



La intervención popular en las decisiones socioeconómicas –y no sólo políticas–, con el objetivo de promover el pleno desarrollo de las capacidades individuales y garantizar la progresiva igualdad de condiciones entre ciudadanos. (Marx, Macpherson)



Todas las definiciones de democracia levantan objeciones, no sólo porque presentan dificultades técnicas, sino porque penetra en el ámbito de las valoraciones: cada definición presupone una toma de posición de quien la formula respecto de lo que entiende por política y espera de ella.

La idea de política que hemos adoptado condiciona una determinada concepción de la democracia. ¿De qué modo? Si hacer política equivale a la gestión de los conflictos de una comunidad, la democracia consistiría en hacerlo mediante la intervención más amplia posible de los ciudadanos en los diferentes momentos de dicha gestión: en la identificación y selección de los conflictos a regular, en el debate sobre las alternativas que se proponen para cada caso y en la decisión final para seleccionar una de ellas. No se limita, pues, a facilitar la decisión, sea directa o delegada: requiere igualmente que esta decisión sea precedida de un diálogo libre y bien informado entre quienes han de tomarla.

Por esta razón, no reuniría condiciones democráticas un sistema que negara capacidad política a un grupo de la comunidad por razón de género, etnia, lengua, religión, profesión, nivel de instrucción, etc. Tampoco sería democrático un sistema que descansara sobre mecanismos de intervención opacos o inaccesibles al colectivo interesado: ausencia de elecciones libres, falta de control sobre las autoridades delegadas, secreto en las deliberaciones, restricción o reserva de la información, represión de toda forma de crítica y oposición a las autoridades, etc. Finalmente, sería discutible la condición democrática de un sistema que produjera de forma sistemática decisiones con resultados

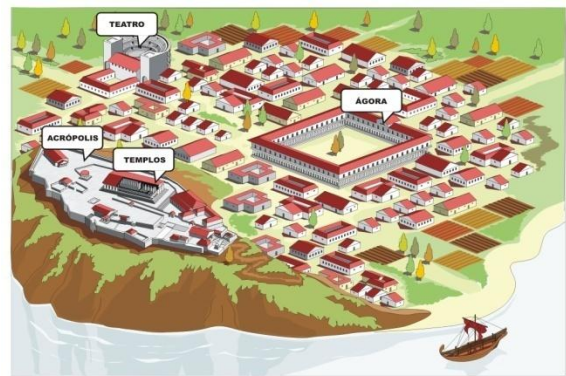
discriminatorios para ciertos individuos o grupos, en lugar de favorecer la equiparación de condiciones entre todos ellos.

2. Del ágora a la plaza: representación, participación y deliberación

Otras formas concebir la democracia están relacionadas con el grado de involucramiento que tienen los ciudadanos en las decisiones públicas, en un intento por simplificar los conceptos que forman parte de la discusión sobre el tema, abordaremos cuatro categorías: democracia directa, democracia representativa, democracia participativa y democracia deliberativa.

a. Democracia directa

La democracia directa, en principio hace referencia al modelo de la polis griega en la que todos los ciudadanos se reunían en el ágora como asamblea para tomar las decisiones importantes para la ciudad. Es un modelo que se ha idealizado ya que los ciudadanos eran solamente aquellos hombres libres no extranjeros, por lo que gran parte de la población era excluida de participar. Otra característica de esta democracia directa era que la comunidad política estaba formada por un número relativamente pequeño de personas, por lo que la toma de decisiones era un procedimiento manejable.



La democracia directa se caracterizaría por 1) el gobierno directo de todos los miembros de la comunidad a través de la asamblea; 2) el gobierno del pueblo mediante delegados sometidos a mandato imperativo y, por tanto, con capacidad de revocarlos en todo momento, y 3) el sometimiento a referéndum de todas las decisiones.

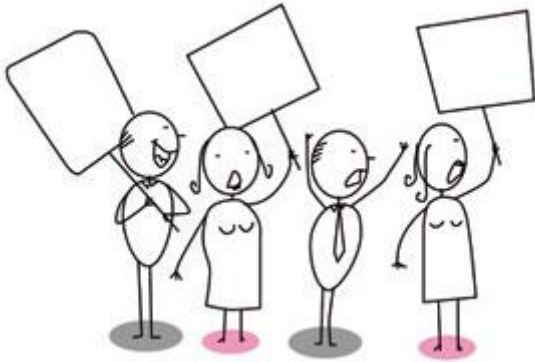
Hoy día no es posible reproducir con exactitud la democracia de Atenas, pero es común que se evoque término "democracia directa" haciendo referencia sobre todo al tercer rasgo, incluso como una fórmula compatible con la democracia representativa.

b. Democracia representativa

Al hacerse más complejas las sociedades occidentales y luego de procesos históricos en los que se establecieron repúblicas como formas de gobierno basados en la soberanía popular (que implica reconocimiento de derechos fundamentales, separación de poderes y elecciones) se desarrolla el concepto de representación. El gobierno representativo es aquel en que el titular del poder político no lo ejerce el soberano por sí mismo, sino por medio de representantes quienes a



su turno, formulan las leyes, las hacen cumplir, deciden los problemas públicos y desempeñan las más importantes funciones de la soberanía. Puede decirse entonces que cuando el pueblo, siendo el titular del poder político, designa representantes suyos para la integración de los órganos que ejercen los diversos atributos del mando, existe la democracia representativa.



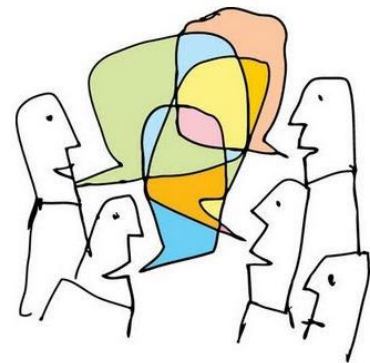
c. Democracia participativa

La característica central de la democracia participativa es que la intervención de los ciudadanos va más allá de la mera delegación del poder a través del voto. Esta implica un ánimo permanente de la ciudadanía de introducir sus demandas en los procesos políticos, a intervenir en los mismos, influyendo sobre el gobierno y sus decisiones; también puede recogerse en esta categoría los esfuerzos por ejercer un control de la actuación de las autoridades exigiéndoles responsabilidades por su actuación.

Ahora bien, democracia directa y democracia participativa no son contrapuestas, sino que esta última complementa a la primera en cuanto convierte al ejercicio ciudadano en un proceso permanente que reclama fidelidad al mandato otorgado por la representación. Para la participación existe una amplia diversidad de mecanismos, tema que se abordará más adelante, orientados en mayor o menor medida a hacer injerencia en las decisiones públicas. La democracia participativa se diferencia de la versión moderna de la democracia directa en que ésta última implica el establecimiento de mecanismos legales para que el pueblo tome las decisiones más importantes para su comunidad política, por ejemplo referéndums o plebiscitos.

d. Democracia deliberativa

La democracia deliberativa, como su nombre lo indica, está basada en la deliberación. No pone el énfasis en el momento de la toma de decisión, como las formas de democracia anteriores, sino en el proceso previo. Propone como método para la toma de decisiones colectivas y de solución de conflictos la deliberación. Dicho proceso implica a su vez una discusión amplia, incluyente, argumentada, razonada y plural.



Así la democracia deliberativa pretende ser una respuesta a los problemas de legitimidad, de búsqueda de consenso y de relacionamiento entre gobernados y gobernantes a los que se enfrentan las democracias contemporáneas. La democracia deliberativa tiene a su base la premisa que los individuos dispuestos a dar razones y a tomar en cuenta las razones de quienes defienden posiciones divergentes, son capaces de transformar su posición tornando una perspectiva individualista ("yo prefiero", "a mí me conviene", etc.) en una perspectiva colectiva, centrada en el acuerdo sobre condiciones justas.

3. Lo que tenemos y lo que aspiramos: Calidad de la democracia

Para que un régimen político sea catalogada como democracia debe presentar ciertas condiciones indispensables (Levine y Molina: 22 -23 y Vallès: 116).

Quizás esta afirmación obedezca a una visión más procedimental, pero no excluye las aspiraciones que plantea la visión sustantiva, ya que el cumplimiento mínimo de estas condiciones permite afirmar que un régimen es democrático, mas dependiendo de qué tanto se cumpla cada una de las condiciones se podrá decir que una democracia tiene una mayor o menor calidad.

1. El gobierno está efectivamente en manos de los funcionarios elegidos.
2. Las elecciones son libres, imparciales y frecuentes.
3. Hay libertad de expresión.
4. Los ciudadanos tienen acceso efectivo a fuentes alternativas de información.
5. Hay libertad de organización y de reunión, y las asociaciones tienen autonomía frente al gobierno.
6. La ciudadanía es inclusiva (sufragio universal) y no hay barreras discriminatorias para la participación electoral y política.

Fuente: Levine y Molina (2007)

De esta forma, cada condición corresponde a una dimensión de la calidad de la democracia.

Dimensión	Elementos
Decisión electoral	<ul style="list-style-type: none"> - Elecciones libres, imparciales y competitivas - Designación de funcionarios que ejerzan poder real - Igualdad política formal (una persona un voto) - Igualdad política sustantiva (posibilidad de cada persona de tomar decisiones políticas informadas)
Participación	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de participación ciudadana - Representación política formal - Mecanismos de democracia directa - Libertad de expresión y organización - Mecanismos de participación popular para exigir responsabilidad y rendición de cuentas a los gobernantes
Respuesta a la voluntad popular	<ul style="list-style-type: none"> - Grado en que los gobernantes, los políticos y los líderes actúan de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos
Responsabilidad de los funcionarios	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos sociales e instituciones que someten a los funcionarios públicos a rendición de cuentas y posibles sanciones - Mecanismos formales, previstos en leyes y normas administrativas - Mecanismos informales, a través de la acción de los movimientos sociales que ejercen presión pública para que se juzgue y sancione a funcionarios - Responsabilidad horizontal, exigida por instituciones del poder público –pesos y contrapesos del poder–

	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilidad vertical, exigida por ciudadanos principalmente mediante elecciones o referendos revocatorios
Soberanía	<ul style="list-style-type: none"> - Los funcionarios elegidos son quienes efectivamente deciden sobre políticas públicas, libres de control directo o indirecto por fuerzas que no son responsables ante el electorado - Soberanía externa, que apunta a la independencia política formal y real - Soberanía interna, que apunta a la supremacía del gobierno en su territorio y a la efectiva vigencia del Estado de Derecho

Fuente: Levine y Molina (2007)

4. Haciendo nuestra parte: Participación ciudadana

Queda claro pues que la calidad de la democracia funciona como una escala que va de lo mínimo aceptable a las mejores condiciones posibles. Para que la calidad de la democracia sea mayor en un país cada una de las dimensiones deben desarrollarse. Pero, ¿qué podemos hacer desde nuestro rol como ciudadanos para elevar la calidad de la democracia? La parte que más nos compete la encontramos en la dimensión de la participación.



Levine y Molina apuntan que: *"Es mediante la participación que los ciudadanos eligen gobierno, le exigen responsabilidad e influyen en las decisiones sobre políticas públicas directamente o indirectamente mediante representantes. A mayor participación mayor probabilidad de que el gobierno y sus decisiones representen la voluntad de los ciudadanos. Por ello, la calidad de la democracia se ve entonces influida por el nivel de participación ciudadana en la vida política, tanto en la toma de*

decisiones, como en las organizaciones partidistas y sociales." (Levine y Molina, 2007: 26)

La participación ciudadana tiene la capacidad de iniciar círculos virtuosos hacia una mayor responsabilidad de los funcionarios, un mejor funcionamiento del Estado y una mejor calidad de vida de la población.

Se participa a través de diversos mecanismos, se los encuentra a distinto nivel (municipal, nacional, regional), para diferentes tipos de decisiones y con mayor o menor grado de formalidad. Participar es tener acceso a un espacio de poder a influir en una decisión que afectará a la comunidad política. Por ello una clasificación útil para clasificar los mecanismos de participación está basada en el tipo de acceso que nos permiten tener.

La siguiente tabla resume de algún modo los tipos de participación que están disponibles a la ciudadanía para tener acceso a influir en: la estructura misma del Estado, las políticas públicas y decisiones administrativas, la justicia y la información pública.

Tipo de mecanismo	Ejemplos
Acceso a la estructura del Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Elecciones - Referéndum - Iniciativa popular legislativa - Revocatoria de mandato - Proceso de inconstitucionalidad
Acceso a la definición de políticas públicas y decisiones administrativas	<ul style="list-style-type: none"> - Plebiscito - Cabildo abierto - Consultas públicas para formular políticas públicas - Consultas públicas para tomar resoluciones administrativas - Organismos decisorios del gobierno que integran a miembros de la sociedad - Organismos consultivos del gobierno integrados con miembros de la sociedad
Acceso a la justicia	<ul style="list-style-type: none"> - Denuncias penales - Demandas civiles - Denuncias administrativas
Acceso a la información pública	<ul style="list-style-type: none"> - Petición de información pública - Solicitud de desclasificación de información reservada

Fuente: Elaboración propia con base en perfiles nacionales de participación pública DDS/OEA

Bibliografía

- DIAB, Fernanda (s.f.). Una aproximación al concepto de democracia deliberativa. Proyecto Juicio Ciudadano Uruguay.
- LEVINE D.H. y MOLINA J.E. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. Revista América Latina Hoy, 45, pp. 17-46.
- OEA – Departamento de Desarrollo Sostenible (2013). Perfil de mecanismos de participación pública de El Salvador.
- VALLÈS, Josep M. (2006). Ciencia Política. Una introducción. 6ª edición. Editorial Ariel.

Esta guía didáctica ha sido realizada en el marco del proyecto “Promoviendo la cultura democrática en la juventud centroamericana”, con el apoyo de:



funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av.
Norte, Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.
P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno.
PBX: (503) 2209-5300
Fax: (503) 2263-0454
E-mail: funde@funde.org
comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org