

# Democracia y Ciudadanía

Agustín Carrizosa

*Partiendo de un análisis de la situación política en el país desde la transición a la democracia (febrero de 1989) y su efecto sobre la gobernabilidad y representatividad política, el autor señala cómo la incapacidad del Estado para dar respuestas adecuadas a los problemas sociales ha generado una “desafección ciudadana” hacia la democracia y un deterioro de credibilidad en la representatividad política y en la política misma. Se hace referencia, a la manera en la que esta situación pone en riesgo la continuidad de la democracia como sistema político valedero. Como consecuencia de esta crisis de credibilidad institucional, surgen propuestas que proponen una mayor participación de la sociedad civil en la vida pública para contribuir a modelar e incrementar la calidad de las políticas públicas y la legitimidad de los regímenes representativos.*

## ¿La democracia en crisis?

La transición a la democracia en el Paraguay (1989 a hoy) ha coincidido con una creciente situación de desigualdad social, consecuencia de políticas desacertadas que se han traducido en la exclusión de grandes sectores de la población del acceso a servicios básicos como la salud, el empleo, o la seguridad, generando malestar sociales y dudas en la efectividad de nuestra democracia.

**Agustín Carrizosa**

Presidente Ejecutivo del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), Doctor en Medicina y Máster en Administración de Empresas.

**Esta apatía ciudadana esta poniendo en riesgo la continuidad de la democracia como sistema político plausible, en la medida en que es percibida como limitada a lo estrictamente “electoral”, sin posibilidad de incidir realmente en la calidad de vida de las mayorías.**

A consecuencia de esta situación de disconformidad se ha generado una profunda crisis de credibilidad en instituciones claves de nuestra democracia representativa. El ciudadano, ya no se siente representado por estos estamentos políticos, y busca formas de participación cada vez más directas. Una ciudadanía en expansión y diversificación por la aparición de nuevos sectores sociales con carta de ciudadanía (mujeres, indígenas, tercera edad, etc.), que tienen necesidades e intereses distintos, y que como consecuencia de esta crisis de la calidad de la política en general, y de los partidos políticos en particular, no logran respuestas a sus demandas básicas. Una ciudadanía que no sólo pretenden expresar intereses particulares, sino su propia concepción del interés público, interpelando las reglas de juego sobre las que se basan las relaciones sociales, y en especial las relaciones de dominación.

Hoy la apelación a valores universales ya no parece dar suficiente piso o fundamento a la representación política, y se ha vuelto indispensable desarrollar espacios y medios de representación social que posibiliten la mayor expresión y defensa de intereses colectivos y diversos. Esta incompetencia del modelo político actual para dar respuesta a los problemas públicos, son consecuencia de una institucionalidad pública débil, sustentada en un clientelismo político, que actúa con efecto multiplicador, generando un deterioro cada vez mayor de la credibilidad en las instituciones, que no son capaces de dar respuesta a los desafíos de un país cada vez más complejo y desigual.

La falta de respuesta de las instituciones políticas genera síntomas crecientes de “desafección ciudadana<sup>1</sup>”- producto del desencanto con el modelo

político imperante- que eventualmente podría convertirse en falta de apoyo político al modelo democrático. Algunos de estos síntomas son: (a) apatía ciudadana para inscribirse en los registros electorales, especialmente entre los jóvenes; (b) aumento del abstencionismo electoral; y, (c) alta proporción de opiniones negativas acerca de la política y de los políticos.

Esta apatía ciudadana esta poniendo en riesgo la continuidad de la democracia como sistema político plausible, en la medida en que es percibida como limitada a lo estrictamente “electoral”, sin posibilidad de incidir realmente en la calidad de vida de las mayorías. En la actualidad, muchos gobiernos democráticos se apoyan más en el consenso tácito de una mayoría que -a pesar de sus dificultades y limitaciones- considera que la democracia, es la menos mala de las formas de gobierno, y no por sus beneficios o resultados. La falta de credibilidad hacia la representación política responde a una larga historia plagada de manipulaciones, promesas incumplidas, políticas equivocadas -caracterizadas por la corrupción y la sistemática transmisión de anti-valores políticos- consecuencia de una clase política incapaz de adaptarse al nuevo contexto político y cada vez más alejada de la ciudadanía y sus reclamos. Esta crisis de representación política está poniendo en riesgo la institucionalidad democrática, que consecuentemente deja de jugar un papel político central, con lo cual se posterga la consolidación de la democracia y la extensión de los derechos ciudadanos.

Para recuperar la confianza en el modelo democrático, es necesario que los actores políticos y su forma de hacer política, sean aprobados por la ciudadanía y que ésta los reconozca como sus legítimos representantes. Sin embargo, esta legitimidad

1 Falta de interés, desidia, abandono.

de los órganos de representación ya no depende solamente de su “legitimidad de origen” (el voto), sino que además resulta necesario que el actor político construya, paralelamente, una “legitimidad de ejercicio”, consecuencia de la efectividad de su gestión para dar respuesta a las inquietudes y necesidades ciudadanas.

## De la democracia representativa a la participación ciudadana

Para que un sistema democrático sea sustentable, debe tener la capacidad de organizar las relaciones de poder entre la sociedad y el Estado, de manera a ser visto por el ciudadano como apropiado para asegurar sus derechos. Por el contrario, cuando el ciudadano percibe que ni sus intereses, ni aquellos de interés general, están siendo privilegiados por el Estado, éste se debilita.

El fortalecimiento de la democracia requiere de nuevas formas de relacionamiento entre sociedad civil y Estado, que van más allá de la representación política<sup>2</sup>, y se constituyen en formas de influencia directa sobre los procesos de toma de decisión pública. De esta forma, la participación ciudadana representa un nuevo eje del sistema de representación política que da cuenta de espacios públicos no estatales, buscando enriquecer la calidad de las decisiones políticas e inserta en la agenda pública alternativas que responden mejor a las preferencias ciudadanas y permiten un mayor control del ciudadano sobre el ejercicio del poder.

Este cambio de perspectiva en el relacionamiento entre Estado y sociedad civil es un cambio paradigmático en el cual el Estado deja de ser el referente central único, en el proceso de construcción de lo público, y el ciudadano es “corresponsable complementaria.”<sup>3</sup> Esto se requiere necesariamente de un ciudadano fortalecido, autónoma y con capacidad para negociar libremente sus mejores opciones, de manera a que se asegure, en la agenda

2 El Estado debe crear nuevos espacios de consulta y rendición de cuentas a la ciudadanía buscando incorporar mejor sus necesidades y propuestas de solución para incrementar la eficacia y legitimidad de acción, por ejemplo los plebiscitos, Consejos Comunitarios del Brasil, Consultas Populares etc.

3 Esta corresponsabilidad se refiere a que es subsidiaridad, Suplementaria, que lo complementa que es co responsable.

pública, la defensa de los intereses colectivos en los asuntos de interés político y en la defensa de concepciones alternativas sobre este interés.

Pero la mayor participación ciudadana no debe ser entendida como opuesta a la representación política, sino por el contrario, complementaria a ésta<sup>4</sup>. El Estado y las instituciones de representación democrática, siguen siendo instrumentos insustituibles para la universalización del ejercicio de la ciudadanía. No puede haber un proyecto democrático participativo, sin un Estado que asegure condiciones mínimas de ciudadanía, como por ejemplo, educación, salud y seguridad, especialmente para los sectores más carenciados. Es fundamental un Estado<sup>5</sup> que asegure que el ciudadano puede ejercer sus derechos, cuyo cumplimiento no resulta garantizado por la sola existencia de las instituciones democráticas.

Para alcanzar una democracia sustentable, no basta contar con un sector público efectivo, un Estado democrático moderno debe asegurar la existencia de canales institucionales de participación que permitan expresar al ciudadano sus demandas reales y no sólo promover una participación instrumental en función a los objetivos<sup>6</sup> propias del Estado.

En una democracia, la participación puede variar en su contenido o intensidad de acuerdo al contexto en el que se da, pero nunca puede estar ausente. Es preciso construir y desarrollar un nuevo ámbito de lo público, en el cual, ni el Estado tenga un protagonismo excluyente, ni el ciudadano se limite a un papel pasivo de contribuyente y usuario de los servicios públicos.

Hoy necesitamos un más involucramiento de los ciudadanos, con una diversidad mayor de actores, que de forma dinámica y organizada puedan orientar la toma de decisión política y establecer los

4 Cada vez más debemos entender a la “representación política” como una relación de “reciprocidad” entre el mandante y el mandatario.

5 Estado, entendido como el lugar en el que existe capacidades y competencias necesarias para un gobierno efectivo.

6 Existen dos tipos principales de participación de la sociedad civil en lo público, una que es “política”, y que tiene que ver con la capacidad de incidir y controlar la gestión pública, y otra no política, que se refiere a la asistencia de la sociedad civil a la convocatoria de las autoridades para apoyar o facilitar el desarrollo de proyectos definido por estas.

límites y controles necesarios sobre el Estado para lograr la legitimidad necesaria y asegurar la gobernabilidad.

## La participación ciudadana se da en tres momentos o dimensiones de la construcción de lo público.

**1. Cuando el ciudadano “vota” para elegir autoridades:** condición esencial del “ser ciudadano”; constituye la base de la democracia representativa. Hace referencia al momento en el que el ciudadano usa su poder de mandante para nombrar a un mandatario en el que delega su autoridad para un fin político, por ejemplo: gobernar, legislar, administrar lo público, etc. Sin embargo, actualmente este derecho no resulta suficiente para legitimar la representatividad de los políticos electos (crisis de representatividad), o sus acciones públicas.

**2. Cuando incide<sup>7</sup> en las políticas públicas:** la “incidencia” hace referencia a las acciones con las que el ciudadano individual o colectivamente pretende influenciar a personas o grupos con poder de decisión, con el objetivo de afectar los resultados de un proceso político<sup>8</sup>. La sociedad civil participa, incidiendo en una o en varias partes del fenómeno de toma de decisiones del proceso político.

**3. Cuando controla la gestión pública:** la más reciente incursión de la sociedad civil en la construcción de lo público se refiere a su función como agente informal de rendición de cuentas<sup>9</sup>. Esta nueva forma de participación tiene como objetivo fortalecer el funcionamiento de los mecanismos de control y supervisión de las organizaciones de la sociedad civil sobre las instituciones representativas, de manera a mejorar la transparencia y/o “accountability” de la gestión gubernamental.

Esta transformación de la cultura política y del

7 Incidencia política se refiere a influenciar los procesos de toma de decisión política: Lobby, cabildeo.

8 El proceso político, son las etapas sucesivas de definiciones y decisiones políticas, para la construcción de las “políticas públicas”.

9 Denominada también “Política de Accountability Social” ya que accountability, se refiere tanto a credibilidad como a la capacidad de respuesta: “responsabilidad”.

rol del ciudadano en democracia, se traduce en una relación más compleja y tensa entre los ciudadanos y sus representantes. La sociedad civil abandona su papel puramente pasivo de limitarse a votar periódicamente, para asumir una forma activa que supervisa a sus representantes, asegurando que su comportamiento se encuadre dentro de las normas de responsabilidad y legalidad que requiere una democracia real.

Para Guillermo O’ Donnell (1994) , la función contralora sobre la función pública se da en dos niveles diferentes: uno que denomina *horizontal*, que hace referencia al control mutuo entre poderes de Estado; y otro *vertical*, donde la sociedad civil cumple una función contralora entre los periodos eleccionarios. Ernesto Isunza Vera (2002) agrega a estas modalidades una denominada *transversal*, representada por mecanismos que, partiendo de estructuras estatales, penetran e incluyen de forma explícita a la sociedad civil. Esta última modalidad, por su cercanía al Estado, normalmente no se limita a la función contralora sino que además puede poner en marcha mecanismos públicos de control (horizontales).

Esta nueva modalidad de vinculación pone mayor énfasis en los mecanismos de control ciudadano para disciplinar el comportamiento de los representantes políticos: ya que no basta delegar la confianza en un representante, sino que resulta fundamental además complementar la autorización política con el fortalecimiento de control y supervisión del manejo del poder. El mandato representativo contaría ahora con una serie de mecanismos de control, formales e informales, en busca de que los representantes actúen de manera transparente, en consideración de los intereses de sus representados y donde la propia revocación del mandato debiera contemplarse en los casos pertinentes.

En conclusión, en estos 25 años de transición inconclusa, hemos podido reconocer tanto la incidencia del ciudadano en la construcción de lo público como su control sobre la gestión del Estado deberían ser mecanismos complementarios a la representatividad política que permiten su legitimación como mecanismo democrático. La democracia necesita de una sociedad civil fuerte y activa, con canales para participar efectivamente en el gobierno, ampliando los espacios públicos, extendiendo

la democracia a nuevos ámbitos y consolidando el estatuto de ciudadanía a un mayor número de personas.

## Bibliografía

CUNILL, N. (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD.

FOX, J. (2000). *Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion*. Ponencia para la Conferencia “Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America”, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Indiana, Note Dame, 8-9 de mayo.

GUTIERREZ SAXE, M. (2000). *Rendición de cuentas*. Conferencia dictada en el II Curso Interamericano sociedad civil y derechos humanos, IIDH, San José de Costa Rica.

ISUNZA VERA, E. (2002). *Rendición de cuentas, sociedad Civil y derechos humanos*. Ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca.

MUÑOZ, H. (2000). *Rendición de cuentas y representación responsable. Informe final de consultoría*. Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/PNUD, San José de Costa Rica.

O'DONNELL, G. (1994) *Delegative Democracy*. En: Journal of Democracy.

PERUZZOTTI, E. y SMULOVITZ, C. (Eds.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.

WEBER, M. (1964). *Economía y Sociedad (Esbozo de sociología comprensiva)*. México: Fondo de Cultura Económica.

