

# **La democracia participativa: sistema político-jurídico que posibilita la erradicación de la pobreza y de la desigualdad**

**Marta Itzel Achurra Moreno<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, USMA.

*email:* martachurra@cwpanama.net

---

## **Palabras claves**

Ciudadanía plena, democracia discursiva, democracia participativa, desarrollo humano, desigualdad, Estado de Bienestar, Estado de Justicia, participación ciudadana, pobreza.

## **Resumen Ejecutivo**

Superar la pobreza a nivel mundial debe ser el principal mandato de todas las organizaciones internacionales y, de cada uno de los Estados del mundo sin diferencias entre países desarrollados y subdesarrollados, ya que su solución es una tarea de la especie humana que abarca lo ético, lo económico, lo socio-cultural y sobre todo lo político-jurídico. En efecto, uno de los principales problemas en el diseño de las estrategias para erradicar la pobreza, ha sido precisamente su falta de enfoque integral y el haber dejado fuera el rol integrador y de garante de legitimidad que debe jugar el sistema político-jurídico. En este sentido, las políticas y programas han girado en torno a aspectos únicamente económicos en los cuales se potencia el incremento de la riqueza material y el crecimiento económico evadiendo una meta más legítima, por cuanto se centra en el desarrollo humano sostenible y la promoción de una ciudadanía integral.

En efecto, el interés que nos animó a realizar este trabajo investigativo, fue precisamente brindar un aporte a nuestra sociedad en cuanto al análisis, desde una perspectiva transdisciplinar, de la pobreza y la desigualdad, que incluya los diversos aspectos que pueden contribuir a su erradicación enfocados en la propuesta del desarrollo de un nuevo sistema político-jurídico con base participativa, y poder superar con esto la crisis del Estado de Bienestar y el deterioro social que han causado las políticas neoliberales.

## **Introducción**

En la primera parte de este ensayo hemos querido establecer que la pobreza, como problema que aqueja a la mayoría de los países latinoamericanos, no surge como un fenómeno espontáneo, sino que es el resultado de ideologías, modelos jurídico-políticos y presiones externas que con el transcurrir del tiempo han hecho de ella un fenómeno estructural de gran complejidad y difícil solución.

En este sentido, para entender las verdaderas raíces del problema es importante determinar el marco socio-jurídico del mismo, a través de los diversos elementos, factores y actores que intervinieron en la generación de la pobreza y las desigualdades sociales como un problema muy propio de los pueblos latinoamericanos en general. En efecto, desde sus inicios se fue gestando un Estado Latinoamericano con gran acumulación de poderes que no dejaba espacio para la iniciativa particular cooptando cualquier germen de participación ciudadana. Un Estado autónomo y omnipotente frente a una población altamente atomizada por la gran diversidad de razas, grupos, clases y etnias permitió la creación de una estructura político-jurídica de control del aparato estatal de los actores sociales y de los bienes colectivos.

En la segunda parte exponemos, el objetivo general que anima el presente ensayo, es decir, presentar una propuesta desde una perspectiva integral, utilizando primero el planteamiento económico del premio Nóbel de Economía Amartya Sen del desarrollo como libertad, en el cual se enfoca la pobreza como la privación de las capacidades básicas, superando la perspectiva utilitarista basada en los ingresos. Al enfoque económico le sumamos la visión filosófica de Adela Cortina sobre la necesidad de crear un Estado de Justicia, en el cual es necesario implementar una democracia participativa que debe educar a sus ciudadanos dentro de un marco social que garantice como requisitos sine qua non la igualdad y la justicia.

La profundización teórica de la postura de Cortina la desarrollamos a partir del marco teórico del concepto procedimental de democracia del alemán Jürgen Habermas. En efecto, nuestra propuesta consiste en demostrar que sólo dentro de una Democracia Participativa se puede generar el desarrollo humano necesario para combatir efectivamente la pobreza. Esto es posible sólo a través de la capacitación de la población (mundo de la vida adecuadamente racionalizado) para su participación en la vida nacional, sobre todo en lo relacionado a los problemas que los afectan.

El marco teórico para solucionar el problema antes planteado, lo enfocamos en la tercera parte del ensayo a través del Paradigma Discursivo del Derecho, pues, consideramos que sólo dentro del contexto de un marco legal transparente y de una Democracia Participativa se puede solucionar el problema crítico de la pobreza. El buen gobierno requiere de la participación de la comunidad, de transparencia en sus acciones y de rendición de cuentas. Es eficaz en cuanto al mejor aprovechamiento de los recursos, es equitativo y promueve el imperio de la ley. Finalmente en la cuarta parte presentamos nuestras aportaciones específicas a la erradicación de la pobreza, que consiste en la creación y consolidación de un marco constitucional que se fundamente en la teoría discursiva del derecho y la democracia.

## **El Peso de la Historia**

Hemos considerado de vital importancia realizar un análisis que involucre todos los factores que se encuentran en la génesis del problema. En este sentido, la historia no puede dejarse de lado, ya que el origen de nuestros logros, fracasos y desafíos lo encontramos en el proceso histórico de la Nación panameña.

Este recorrido histórico lo dividimos en tres periodos: la Huella Española, el amanecer de una nueva etapa en el siglo XIX y los desafíos del siglo XX.

En cuanto a la herencia que recibimos del Imperio español aportó elementos y factores condicionantes a las etapas históricas subsiguientes. En el plano intelectual y espiritual, recibimos un carácter fanático y supersticioso más que religioso, producto de una instrucción pública deficiente y reducida de manera mezquina a infundir temor, a través de la inquisición y la censura .

En cuanto a las estructuras jurídico-políticas basadas en la doctrina tomista, éstas sirvieron para mantener el control de la Corona española en los distantes territorios americanos, y para establecer una política económica y fiscal que generalizó las prácticas monopolísticas en todas las actividades económicas, y por ende, el abandono de la agricultura y la industria, por la explotación de metales preciosos tan codiciados por la Metrópoli. Aunado a lo anterior, el control del Rey en América creó un Estado burocratizado e interventor que necesitaba altos ingresos que fueran generados por cargas tributarias para solventar el pago de los numerosos funcionarios. Este factor estableció el germen, tan nefasto en los países hispanoamericanos, de vivir de los empleos públicos y de esperarlos todo del Estado, aniquilando de esta forma el espíritu empresarial.

En lo social, la diversidad de razas, etnias, clases, capas sociales y grupos, así como los constantes conflictos entre ellos, dificultó la unidad necesaria para la formación de una sociedad civil integrada, capaz de enfrentar el poder desmesurado del Estado. Esto produjo la búsqueda de una igualdad nominal que nunca llegó a ser efectiva, pues estaba regida por instituciones abiertamente aristocráticas. Además, sin ejemplos claros de trabajo y esfuerzo individual, la población se vio seducida por la vida fácil y por la disipación de los juegos de azar .

La colonización española, en definitiva, fue una obra que dejó muchas anomalías en el establecimiento de las ciudades y puertos americanos y que creó hábitos funestos de reclamarlo todo de un Estado todopoderoso, el que a su vez repartía dadas y concedía privilegios, propiciando desigualdades y corrupción.

La segunda etapa histórica inicia hasta finales del siglo XVIII, cuando las colonias comenzaron a cuestionar la herencia española en la vida ideológica, política y económica de América y, por ello, a anhelar cambios en el sentir nacional. Dentro de este cuadro de anhelos imprecisos se inició un análisis más profundo y radical del destino nacional y de todo lo que España había significado para las nuevas naciones. Comenzó un nuevo ciclo de pensamiento americano, que representó una mezcla de lo propio con la herencia española. El mismo surgió en un ámbito lleno de frecuentes

juicios pesimistas y adversos que provenían de observadores de las que entonces eran las potencias europeas: Inglaterra y Francia. Estos países ponían en duda el futuro socio-económico de las nacientes repúblicas americanas.

Para el siglo XX todas las naciones latinoamericanas habían alcanzado su independencia e iniciaban la búsqueda de una identidad espiritual, política y socio-económica que las insertara como Estados independientes en el concierto de las naciones del orbe. No obstante, el advenimiento del siglo XX no produjo los resultados esperados y, en cambio, mostró desde sus albores, que las naciones latinoamericanas, contrario a sus anhelos, continuarían jugando un rol dependiente y periférico, el que se acentuará, posteriormente, con la aplicación del modelo económico neoliberal en el mundo occidental.

En un contexto de acentuada influencia extranjera, se fue afianzando en el siglo XX, el Estado Latinoamericano, con las mismas debilidades existentes durante la colonia y los primeros años de la República, es decir con la carga de la anarquía, el caudillismo, la inexistencia o debilidad de la sociedad civil, lo mismo que de los actores y procesos de la democratización social y política. En definitiva, la existencia de un orden político elitista-oligárquico que ha desplegado ambigüedades entre el ser y el deber ser, la forma y el contenido, la intención proclamada y el resultado producido.

La forma de gobierno que adoptan los países latinoamericanos estaba inspirada por el papel legitimador del liberalismo político, siguiendo las pautas del pensamiento de la Ilustración (Rosseau, Montesquieu) y las tradiciones revolucionarias de Francia y Estados Unidos. En efecto, se importa y se aplica sobre todo los prototipos europeo y norteamericano de Estado independiente, centralizado, republicano, democrático-representativo, bajo el imperio del derecho, con división de poderes y consagración solemne de los derechos y garantías individuales en y para las esferas política y civil. Pero, este modelo fue adoptado por el prestigio de los países de origen, que muestran paradigmas de poder y progreso; la inexistencia de otro mejor modelo; la formación intelectual y la dependencia cultural de las clases cultas que lo adoptan .

Es así como el nuevo orden político-estatal se instauró y se desplegó para asegurar las condiciones de estabilidad y seguridad requeridas por la hegemonía de las élites públicas y de los principales grupos oligárquicos, el modelo liberal de economía y desarrollo y de integración en el orden mundial y en la división internacional del trabajo, la legitimidad a través del consenso de mayorías subalternas y dominadas respecto a un Estado centralizado .

Entonces, el Estado se estructuró y se institucionalizó; creó un orden político-militar y una legalidad, a través de un flujo de constituciones, códigos y leyes. No obstante, estas constituciones y leyes se han formulado y acatado, pero en mayor o menor medida no se han cumplido, o se han desplegado en la realidad con modalidades que se apartan de su prototipo. Esto es así, debido a la dependencia externa, la concentración de los principales instrumentos de poder en minorías nativas y extranjeras, la marginación de mayorías; factores que han restringido la vigencia de los principios de autonomía y centralización del Estado, de soberanía popular y democracia representativa .

Lo que sucedió en Latinoamérica, en realidad, fue una parodia del modelo copiado, pues careció desde su nacimiento de las bases espirituales y culturales que inspiraron la democracia norteamericana. A nuestros países les faltaron todas las herramientas y elementos para que una democracia liberal representativa pudiera ser realmente eficaz. Es así como, por la latinamericanización del patrón político, que resultó en un monstruo de varias cabezas, en el cual la división de poderes se convirtió en el predominio del Ejecutivo, ya que, siendo una sociedad acostumbrada al caudillismo, mal podía sustentar una ciudadanía participativa, donde imperara el balance y la independencia de los Órganos del Estado. Las propias normas constitucionales profundizaron esta anomalía al ampliar las preeminencias del poder presidencial y favorecer su ejercicio de forma paternalista, arbitraria o despótica.

En efecto, el problema nunca estuvo en el modelo escogido, sino en los lastres, cargas y deficiencias de una sociedad latinoamericana que no estaba preparada para la democracia liberal, que funcionó perfectamente en Estados Unidos y Europa Occidental. En estos dos casos, el liberalismo (económico) entró a reforzar el correlato democrático (político), a pesar de sus contradicciones internas. Por el contrario, la circunstancia latinoamericana, como era totalmente opuesta, provocó que se reforzara el conservadurismo en detrimento de la democratización, dando origen a un híbrido de concepciones opuestas: la “autocracia democrática”.

En esencia el régimen constitucional y jurídico en Latinoamérica sirvió sólo como conjunto de normas positivas para dar validez formal, es decir, legalidad a la estructura de gobierno y a sus acciones. Además, como hemos visto su fundamentación filosófica, basada en el contractualismo europeo y la democracia liberal norteamericana, le otorgan un grado de prestigio y un halo de legitimidad justa. No obstante, su legitimidad, entendida por eficacia real en su aplicación y en su cumplimiento por parte de las autoridades y la sociedad, se ha visto restringida por la convergencia o divergencia de diversos factores y circunstancias.

Sin embargo, a pesar de que las élites dirigentes no tenían ninguna intención de aplicar plenamente el modelo liberal clásico y debido, también, al resquebrajamiento de éste a nivel internacional, durante las primeras décadas del siglo XX Latinoamérica siguió regida por este paradigma constitucional. Éste se mantuvo hasta la Revolución Mexicana de 1917, que instauró el denominado constitucionalismo social, el cual incluyó de manera novedosa una serie de derechos, como el derecho de trabajo y de bienestar social, hasta entonces desconocidos por las cartas constitucionales. Pero la incorporación de estos derechos fue debido a la presión de las clases medias y bajas, sobre la clase tradicionalmente dominante, por ende, no hubo un cambio en las estructuras filosóficas. Por el contrario, se mantuvo el híbrido entre el tradicionalismo, en el fondo de la estructura jurídica, y el positivismo contractualista-kelseniano, en la forma, sumándosele los nuevos matices de la sociología jurídica.

El panorama constitucional latinoamericano ha estado inmerso en esta amalgama iusfilosófica que acentuó su falta de legitimidad y eficacia. Por tanto, sus esquemas de concepción e interpretación no han logrado afianzarse, ni temática ni institucionalmente, en toda la región, incluyendo Panamá.

## **Del Estado de Bienestar al Estado de Justicia**

El legado histórico antes descrito indica las razones por las que América Latina aún hoy sufre en sus instituciones la poca o lenta asimilación de las nuevas corrientes filosóficas que permitieron en las sociedades europeas y norteamericanas, la creación de bases sólidas sobre las cuales se edificarían sus instituciones políticas y jurídicas.

Ante este panorama ensayamos el establecimiento de un Estado de Justicia, sustentado en la concepción económica de Amartya Sen del desarrollo como libertad, y de la perspectiva filosófica de Adela Cortina que nos indica la vía para su realización y plena vigencia en el marco de la realidad actual.

Comenzamos con Sen, quien nos indica que el Estado de Bienestar surgido en la realidad occidental y sustentado en el utilitarismo de Jeremy Bentham contribuyó a profundizar la pobreza al excluir deliberadamente del cálculo utilitario de las políticas económicas la adecuación a los derechos y a las libertades. Frente al pensamiento utilitario, la concepción de Sen, implica que ninguna institución social puede ser considerada justa sólo con base en la utilidad, o la aceptación de derechos clásicos (derechos civiles y políticos), excluyendo las consecuencias. El énfasis está en la responsabilidad que sobre esas consecuencias tienen las instituciones sociales para con la libertad real de las personas de elegir el modo de vida que valoran. En otras palabras, el criterio de justicia de las instituciones sociales se mide en la igualdad de capacidades que brinde a las personas, puesto que sólo estas competitividades representan la libertad real de elegir los modos de vida.

El planteamiento de Sen sobre la integración de los derechos a los análisis económicos, representa un cambio sustancial de visión, ya que según él, la mera utilidad no debe ser vista como medición de desarrollo.

En efecto, Sen considera que es crucial concebir el desarrollo como un proceso integrado de expansión de libertades fundamentales relacionadas entre sí. En este tipo de enfoque amplio es posible hablar de un proceso de desarrollo integral, pues se incluyen las consideraciones económicas, las sociales y las políticas. En consecuencia, su aplicación permite apreciar simultáneamente el papel que desempeñan en el desarrollo de un país diferentes elementos, circunstancias y las diversas organizaciones, entre los cuales se encuentran los mercados, y las instituciones relacionados con ellos; los gobiernos, las autoridades nacionales y locales, los partidos políticos y otras organizaciones de la sociedad, las estructuras educativas y las oportunidades de diálogo y de participación ciudadana (incluido a los medios de comunicación).

A diferencia de la concepción del bienestarismo clásico, la nueva cosmovisión económica que presenta Sen nos provee de más información y mejores elementos, al momento de examinar problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad. De hecho, a partir de esta perspectiva es posible concebir a la pobreza como la privación de capacidades básicas y no sólo como un problema de falta de ingresos, como lo planteaba el utilitarismo.

Como complemento de la perspectiva económica la filósofa Adela Cortina plantea la alternativa de gozar de una ciudadanía social sustentada por un Estado de Justicia. En esta nueva perspectiva el Estado sentiría el compromiso ético de proteger tanto los derechos humanos de primera generación: los civiles y políticos que se defienden en los Estados Liberales, como también defender los derechos económicos, sociales y culturales, considerados como derechos humanos de segunda generación. De esta forma, el Estado se afianzaría como un procurador de Justicia y no de Bienestar, pues la primera debe garantizarla el Estado a través de un sistema jurídico imparcial, mientras que el bienestar, por ser subjetivo, propio de la concepción de cada grupo o persona, debe procurárselo cada quien.

A través de esta nueva concepción filosófica se eliminaría uno de los problemas fundamentales del Estado de Bienestar, en cuanto a la institucionalización de la solidaridad, por generar una enorme burocracia y grandes déficits presupuestarios que no solucionaron la pobreza y la desigualdad, como problemas éticos que tienen serias implicaciones para el sistema democrático.

Queremos resumir la concepción del Estado de Justicia planteado por Adela Cortina, diciendo que según su criterio éste debe hacer a todos partícipes de los bienes sociales indispensables para vivir una vida digna, en el sentido de gozar:

“...de aquellos bienes tan básicos para una vida humana que no puede quedar al libre juego del mercado... Porque el imperativo de la competitividad sólo puede cumplirse obedeciendo al imperativo de la humanidad” .

Haciendo un balance de los puntos señalados, tanto por la concepción económica, como por la visión filosófica, tenemos que concluir que el sistema de bienestar a pesar de haber cumplido su rol histórico, resulta ya hoy de poca ayuda. En tanto, la alternativa jurídico-política presentada implica la creación de un Estado de Justicia que garantice mínimos de equidad que les permitan a los ciudadanos vivir dignamente, pues de otra manera implicaría la exclusión de aquéllos que no los disfruten. Por último, si bien es cierto que los ciudadanos de un Estado gozan de derechos, también están obligados a cumplir ciertos deberes (aunque el Estado de Bienestar olvidó crear conciencia de los deberes ciudadanos); pero mal puede exigírseles a quienes no se les han garantizado los recursos materiales básicos. Incluso, hasta podemos decir con propiedad, que este Estado le desconoce la calidad de ciudadano a la persona o al grupo excluido del disfrute de los beneficios mínimos de justicia.

Partiendo de estos razonamientos es que pretendemos en la sección siguiente delinear cómo sólo a través de un concepto de Democracia Participativa se puede lograr implantar, promover y garantizar la participación ciudadana plena que haga prosperar el Estado de Justicia.

### **Hacia un Estado de Justicia por la vía de la Democracia Participativa**

En esta difícil tarea utilizaremos como marco teórico conceptual la estructura política denominada por Habermas como política participativa o deliberativa, donde el proceso democrático de toma de decisiones se centra en la esfera comunicacional de la opinión

pública. En este sentido, la fuerza legitimatoria del sistema político recae en la estructura discursiva de una opinión pública que cumple sus funciones socialmente integrativas, porque los ciudadanos esperan que los resultados del diálogo posean una calidad razonable. Por lo tanto, el nivel discursivo de los debates públicos constituye la más importante variable .

En efecto, el factor más importante en el desarrollo y consolidación de una política deliberativa o teoría del discurso, no es la capacidad de acción colectiva de la ciudadanía, sino la institucionalización de los correspondientes procedimientos y presupuestos comunicativos, así como de la interacción de deliberaciones institucionalizadas con opiniones públicas desarrolladas informalmente . Para esto, la teoría del discurso cuenta con una mecanismo a través del cual las comunicaciones, que se producen tanto dentro del sistema político oficial, legislativo o parlamentario, como fuera del mismo, en el espacio de la opinión pública, constituyen ámbitos públicos de formación más o menos racional de la opinión y de la voluntad sobre asuntos relevantes para la sociedad y que necesitan ser regulados. De esta manera, el flujo de comunicación producido en este esquema garantiza la influencia de la opinión pública y del poder generado comunicativamente en la actividad legislativa y a través de éste por el poder administrativo del Estado, ya que es el órgano político encargado de cumplir y hacer cumplir las leyes, regulaciones y políticas emitidas por el aparato legislativo.

Para hacer efectiva esta nueva teoría política, es necesario que existan formas institucionales y no institucionales de hacer política y de producir derecho, todas ellas articuladas como ‘poder comunicativo’ en procesos de participación: elementos plebiscitarios en la Constitución, consultas populares, democratización de los partidos, oposición extraparlamentaria, etc.; al mismo tiempo cierta institucionalización de los medios, para que, independientes de élites políticas o de otra clase, aseguren la libertad comunicativa de los ciudadanos para la formación de la opinión pública .

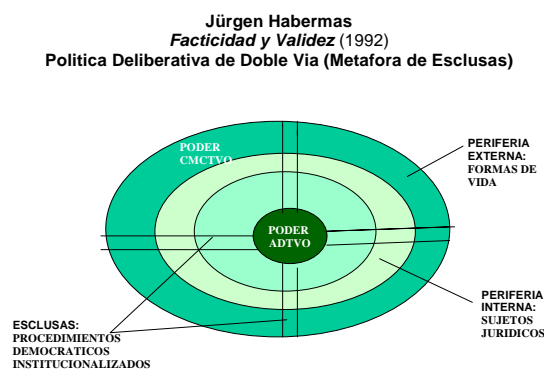


Fig. 1 Política Deliberativa de Doble Vía (Metáfora de Esclusas). Fuente MEJÍA QUINTANA, Óscar, Tomado de las filminas presentadas por el Profesor en el Programa de Doctorado en Derecho, Universidad Santa María La Antigua, Panamá, 2003.

En la Gráfica se plasma esquemáticamente el concepto procedimental de democracia que encierra la política deliberativa, en la cual se presenta la opinión pública política no sólo como antesala del complejo parlamentario, sino como la periferia que impulsa y



encierra el centro mismo de lo político: el público influye con un presupuesto de razones normativas, sin pretensión de conquista, en todas las órbitas del sistema político.

En este sentido, el Estado de Justicia según la política deliberativa se ordena conforme a un eje centro-periferia, estructurados por un sistema de esclusas y se caracteriza por formas ordinarias y extraordinarias de elaboración de problemas, dependiendo si provienen del centro o la periferia. El ámbito medular del sistema está formado por la Administración (incluyendo el gobierno), la administración de justicia y el órgano legislativo. Pero dentro de ese núcleo, el parlamento u órgano legislativo es el más abierto a la percepción y tematización de los problemas de la sociedad. En los bordes de la Administración se forma una especie de periferia interna integrada por diversas instituciones que gozan de cierta autonomía (la universidad, los sistemas de seguridad social, las cámaras de comercio, las sociedades benéficas, las fundaciones, etc.). En el ámbito más alejado del núcleo está la periferia externa, donde están las formas de vida no organizadas (esfera de la autonomía privada).

Por el lado de la implementación, esta estructura opera a través de un sistema de complejas conexiones entre la Administración y las entidades de tipo privado como las organizaciones y grupos de interés que en los ámbitos sociales cumplen funciones de coordinación. En este sistema, estos grupos y asociaciones privadas se presentan ante la Administración para plantear problemas sociales, exigencias políticas y ejercer influencia sobre la formulación de los proyectos de ley o de las distintas políticas. De esta manera, estas asociaciones tienen un rol fundamental como formadoras de opinión, al generar temas, contribuir con ellos y, en general, en ejercer influencia pública, como infraestructura de la sociedad civil sobre la que se apoya un espacio de opinión pública dominado por medios de comunicación, por donde fluyen de manera informal el poder comunicativo y, que a su vez, constituyen la periferia propiamente dicha, y la base legitimadora de toda la estructura político-jurídico .

Luego entonces, en este esquema, la idea de democracia descansa, en última instancia, en que los procesos de formación de la opinión pública política en la periferia deben resultar determinantes para la legitimidad y evolución política. Dicho en otras palabras, en la democracia en términos de teoría del discurso, las decisiones vinculantes, para ser legítimas, tienen que ser controladas por el poder comunicativo que parte de la periferia y pasa por las esclusas de los procedimientos democráticos institucionalizados en la entrada (parlamento) y en la salida (gobierno que implementa las decisiones).

Así, la importancia de las estructuras de comunicación del espacio de la opinión pública radica en que éstas estén ligadas con los ámbitos de la vida privada de modo que la periferia, que es la sociedad civil, frente al núcleo de la estructura política (la Administración) tenga la ventaja de tener mayor sensibilidad para la percepción e identificación de los problemas. Esto puede probarse en el hecho que los grandes temas de las últimas décadas del siglo XX, como la carrera armamentista, el deterioro del medio ambiente, el galopante empobrecimiento del Tercer Mundo y los problemas generados por los procesos de globalización y liberalización económica, casi ninguno empezó a debatirse a partir del aparato estatal o de las grandes organizaciones, sino por medio de grupos de la sociedad civil o bien por intelectuales radicales, que actuaron como abogados de los afectados actuales o posibles .

En este sentido, el poder comunicativo descansa en el peso de la sociedad civil a través de espacios públicos autónomos y capaces de la resonancia suficiente, que desarrolle la vitalidad y los impulsos necesarios como para que los conflictos que se producen en la periferia (pobreza y desigualdades económicas) se los logre transferir al sistema político. Pero también ha sido enfático Habermas al decir que este esquema tiene como requisito que exista una cultura política habituada a la libertad y a la socialización política de tipo ilustrado . Este señalamiento parece descartar de raíz a los países latinoamericanos donde la experiencia demuestra lo contrario. No obstante, esto no nos invita al desaliento sobre la alternativa de evolución de una política deliberativa en la región, sino hacia la consecución de un ambiente propicio para que ésta se desarrolle.

En lo referente a la creación de circunstancias favorables para la ejecución de esta teoría política, tenemos que el propio filósofo alemán sugiere que son públicamente relevantes las cuestiones relativas a la desigual distribución de aquellos recursos de los que fácticamente depende el ejercicio de iguales derechos de comunicación y participación. Esto implica que las desigualdades de riqueza o la ausencia de medidas institucionales para compensar las consecuencias de esas desigualdades pueden tener por resultado minar la igualdad exigida en las propias esferas deliberativas . De allí, vemos como la lucha para erradicar la pobreza y la desigualdad es un tema que requiere ser problematizado con la debida fuerza y énfasis por la opinión pública, pues constituye, a su vez, un obstáculo para la propia vigencia de la política deliberativa.

En efecto, las estructuras del espacio público pluralista, que son la base del poder comunicativo, se forman de manera más o menos espontánea dentro de un marco garantizado en términos de derechos fundamentales, los que para Habermas son cinco: derechos individuales, derecho de asociación, derecho de tutela, derechos políticos y derechos humanos de la segunda y tercera generación. Esto significa que el espacio público donde se configuran opiniones informales, debe apoyarse en una base social en la que los iguales derechos de ciudadanía hayan cobrado eficacia social. Pues, sólo sobre una sociedad que haya escapado de las barreras de clase y haya eliminado la estratificación social, la pobreza y la explotación, puede desarrollarse plenamente el potencial de un pluralismo cultural capaz de generar una convivencia pacífica .

En conclusión, la posición medular de la política deliberativa consiste en una red de discursos y formas de negociación que tienen por fin posibilitar la solución racional de cuestiones pragmáticas, morales y éticas, es decir, de aquellos problemas que dificultan la integración funcional, moral y ética de la sociedad que, por la razón que sea, no se han solucionado en algún otro nivel . Entonces, el derecho moderno en este esquema político cumple una función socio-integradora, como correa de transmisión, según lo define Parsons .

De la aplicación de la política deliberativa surge como medio, pero a la vez como sustento legitimatorio, un nuevo paradigma discursivo del derecho que se apoya en un principio rector fundamental, llamado por Habermas el Principio Discursivo o Democrático:

"sólo son válidas aquellas normas de acción con las que pudieran estar de acuerdo como participantes en discursos racionales todos aquellos que de alguna forma pudieran ser afectados por dichas normas" .

Este principio es el fundamento básico de la alternativa de democracia participativa o deliberativa, que es la vía que hará posible alcanzar un Estado de Justicia. Este tipo de Estado tendrá como fin domesticar el sistema económico capitalista neoliberal, para reestructurarlo socialmente por una senda que simultáneamente ponga límites al poder administrativo del Estado, para hacerlo más eficaz y efectivo a través de formas de regulación y control indirectos, así como conectarlo y retroalimentarlo con el poder comunicativo para que tenga legitimidad.

En esencia, la democracia radical se opone al paternalismo del Estado Benefactor y cierra el camino de vuelta hacia el neoliberalismo que propugna la supremacía del sistema económico capitalista. En este sentido, se reconoce que los derechos sólo pueden volverse socialmente eficaces en la medida en que los afectados están suficientemente informados y sean capaces de gozar de la protección jurídica garantizada por los derechos fundamentales relativos a la administración de justicia. Igualmente, el planteamiento del paradigma discursivo toma en cuenta que la capacidad y competencia de movilizar el derecho depende en general de la educación formal que uno ha recibido, de la procedencia social y de otras variables, tales como son el sexo, la edad, la experiencia procesal, el tipo de relación social afectada por el conflicto, etc. Por tanto, se plantea la exigencia de una política de protección jurídica de tipo compensatorio que reforzará el conocimiento jurídico, la capacidad de percibir, de articular y de hacerse representar de algunos individuos o sectores de la sociedad. No obstante, esto parece reforzar las políticas paternalistas, por lo tanto, lo que realmente pretende el paradigma procedimental del derecho, como contrapoder que representan los intereses relacionados con el Estado Benefactor, es producir una colectivización de la imposición del derecho. Este planteamiento va más allá de lograr la representación de los individuos vulnerables por asociaciones, comunidades o por el establecimiento de "defensores del pueblo"; implica que el individuo sea incluido en la percepción, articulación, representación e imposición organizada de sus propios intereses. Entonces, esta perspectiva encierra un empoderamiento de los individuos que pasan de ser sujetos pasivos de la protección institucional a agentes partícipes de su propio destino. Con esto, la democracia participativa pretende evitar, bajo la excusa de la protección o ayuda a personas o grupos necesitados, que se refuerce aún más el paternalismo del Estado de Bienestar. Desde esta nueva visión, el ciudadano afectado ha de poder considerar y experimentar la organización de la protección jurídica como un proceso político; y es él mismo quien debe participar en la construcción del contrapoder y en la articulación de intereses sociales .

Igualmente, la teoría discursiva del derecho explica la legitimidad del derecho con ayuda de procedimientos y presupuestos comunicativos–institucionalizados a su vez jurídicamente - que fundan la presunción de que los procesos de producción del derecho y aplicación del derecho conducen a resultados racionales. Y como la racionalidad se fundamenta en que las leyes y los derechos reconocidos por la Administración en el mandato, implican el trato igual de las personas protegidas y, a la vez, el respeto de su integridad. Este mandato incluye la igualdad en la aplicación del derecho, es decir, la igualdad de los ciudadanos ante la ley; pero es también sinónimo de un principio de más

alcance, a saber, del principio de la igualdad jurídico-material, según el cual lo igual en todos los aspectos relevantes ha de ser tratado de forma igual y lo desigual de forma desigual.

En este sentido, el paradigma discursivo establece que el derecho legítimo cierra el círculo entre la autonomía privada de sus destinatarios, que son objeto de un trato igual, por un lado, y, por otro lado, la autonomía pública de los ciudadanos que, en tanto autores del orden jurídico, dotados de los mismos derechos, tienen que ponerse de acuerdo acerca de los criterios de trato igual. A partir de esta perspectiva procedimental, se realiza la crítica al Estado Benefactor, el que, so pretexto de una igualdad jurídica, pretende asegurar una igualdad fáctica de circunstancias vitales y posiciones de poder, pero que históricamente sólo ha conseguido esa meta en condiciones o por medios que a la vez restringen sensiblemente la autonomía privada de los presuntos destinatarios, ya que crea dependencias e intervenciones gubernamentales en la esfera privada de los beneficiarios, condenados a la obediencia, adaptación pasivas y a un tratamiento de tipo asistencial .

Por el contrario, el paradigma discursivo del derecho, al fundamentarse en el diálogo, el discurso y el debate público, está más interesado en reforzar la autonomía privada de las personas que en imponerles políticas para alcanzar igualdad fáctica. Conforme a este nuevo criterio, los ciudadanos, con el fin de ejercitar su autonomía pública, tienen que trazar los límites de la autonomía privada, de suerte que ésta califique a las personas privadas para ejercer su papel ciudadano. Esta relación es imprescindible para la evolución hacia una Democracia Participativa, pues el sistema está basado en el poder comunicativo centrado en el espacio público formado por personas privadas situadas en los distintos contextos de la sociedad civil, por ende, depende de la autenticidad de las formas de vida que se sitúan en la periferia externa. Por tanto, el otorgamiento de prestaciones sociales de cualquier tipo (igualdad fáctica), para cumplir el mandato de trato igual (igualdad jurídica), supone la necesidad prioritaria de garantizar la autodeterminación individual como condición necesaria de autodeterminación política.

En este sentido, el sistema jurídico-político cuya legitimación depende de una sociedad civil, robusta, madura y dotada de herramientas de participación pública política, debe estar interesado en eliminar la desigual distribución de bienes y de oportunidades, pues éstas merman la calidad de la participación ciudadana y, como consecuencia, también de la racionalidad que se alcance en las decisiones colectivas. Sólo siguiendo estos lineamientos son sustentables las políticas públicas que pretenden eliminar las desigualdades fácticas en cuanto a la distribución de los bienes disponibles en una sociedad, es decir, como una política de calificación del ciudadano . Esto se vincula con el criterio de justicia expuesto por Sen, en el cual la justicia se mide en la igualdad de capacidades que se brinde a las personas.

Adicionalmente, mientras que el Estado de Bienestar se orienta a una justa distribución de los bienes y oportunidades vitales, es decir, reduce la justicia a su aspecto distributivo; la democracia deliberativa se centra en la garantía de un sistema de derechos que lleva implícita la convivencia en una sociedad justa aparejada a la promesa de emancipación y de dignidad humana. Así, el aspecto distributivo de la equiparación jurídica y del igual trato jurídico, no es sino resultado del sentido

universalista de un derecho que tiene por fin garantizar la libertad e integridad de cada uno.

Finalmente, nos encontramos ante el núcleo mismo de aplicación y desarrollo en las sociedades complejas del paradigma procedimental del derecho y la democracia radical, es decir, de la combinación completa y la mediación recíproca de la soberanía popular jurídicamente institucionalizada y de la soberanía popular jurídicamente no institucionalizada . Ante las críticas sobre la aplicabilidad de este sistema político, tenemos que este proyecto es, sobre todo, lo contrario de la utopía de una unidad de razón colectiva y de omnipotencia secularizada, centrada en el Estado, pues sólo se trata de la idea de sociedad civil y de la capacidad de la misma para obrar sobre sí misma en procesos discursivos y mediante institucionalizaciones inteligentes .

### **Hacia un Proyecto de Democracia Participativa para el Desarrollo**

En el planteamiento de nuestro problema central definimos que las estructuras jurídico-político vigentes representadas por el Estado de Bienestar no sólo no han podido solucionar el problema central de las sociedades latinoamericanas inmersas en un espiral de pobreza e inequidad social, sino que debido a sus deficiencias ideológicas históricas han contribuido a afianzar una situación de dependencia que ha agravado la situación de los hombres y mujeres pobres de la región. En este esquema, planteamos que la pobreza no es un problema coyuntural y limitado a la esfera socio-económica de los países por su baja efectividad económica, sino que tiene raíces ideológicas, políticas y culturales profundas. En este sentido, consideramos que para brindar soluciones efectivas al problema, es necesario cambiar los fundamentos teóricos tradicionales por el Paradigma de la Política Deliberativa que fundamenta la creación de una nueva visión política para América Latina basada en un concepto procedimental de democracia. La perspectiva discursiva como esquema político nos permite priorizar sobre la solución de la pobreza no por razones de bondad o de filantropía, sino por el hecho que la misma afecta directamente los cimientos que le confieren legitimidad a la estructura política, pues la misma está obligada a respetar la producción legítima del derecho, la cual necesita de una sociedad civil debidamente racionalizada y capaz de participar en todos los asuntos de interés colectivo.

En este enfoque, presentamos un cambio radical que trasciende las esferas de la democracia electoral vigente en la mayoría de los países del área, y que sólo podrá lograrse por el avance hacia una democracia discursiva. Lo llamamos avance, pues consideramos que la democracia electoral de por sí representa un cierto progreso en el conflictivo y muchas veces cruenta historia política de la región, no obstante, esto no es suficiente y muchos latinoamericanos han comenzado a sentir poco aprecio por esos logros y parecen circunscribirse más a mantener una buena imagen internacional que al interés por tener instituciones realmente democráticas y legítimas. Frente a este panorama, la democracia discursiva es una alternativa real que no debe ser desechada por pensamientos derrotistas ya que esto podría implicar una renuncia al futuro, en el sentido que sin equidad social no existe futuro para la sociedad, ya que esta sólo puede existir en la medida que todos y todas estemos debidamente capacitados para interesarnos en solucionar los problemas colectivos a través del uso racional de los bienes sociales.

Los esfuerzos de consolidación democrática en América Latina han puesto de relieve la necesidad de retomar el concepto del Estado Nación en su acepción original e inclusiva, de modo que los asuntos que afectan seriamente a la colectividad, como el de la pobreza, además de ser considerados como temas de agenda de Estado, deben promover la participación organizada de una ciudadanía informada y fortalecida, en las diferentes fases del proceso de las políticas públicas, lo que será realmente efectivo a través de la democracia discursiva estudiada y analizada en este trabajo. La misma encierra una concepción moderna de la gobernabilidad democrática, amplía y supera las visiones tradicionales de considerar que la gobernabilidad sólo atañe al ejercicio gubernamental o que se refiere a la colaboración armónica entre los órganos del Estado, o que es patrimonio de la clase política. Muy por el contrario, la misma tiene una connotación inclusiva, a través de la cual sectores como la empresa privada y la sociedad civil compartirán con el gobierno los procesos de adopción y ejecución de políticas encaminadas a atender los grandes problemas nacionales, sin que esto signifique que las esferas periféricas ejerzan pretensiones de conquista y control sobre el sistema político.

Finalmente, para el caso panameño consideramos que, la alternativa de la Democracia participativa se podrá implementar sólo a través de la reestructuración total del marco constitucional panameño, el cual se debate entre sus bases tradicionales sumando aspectos de un Estado de Bienestar en plena crisis, y elementos del neoliberalismo económico. Como vemos es una amalgama constitucional amorfa y sin dirección ideológica concreta que nos tiene a la deriva como país, que sirve a lineamientos de corto plazo, y carece de un fundamento ideológico integral. El llamado a una Asamblea Constituyente parece ser el mecanismo más democrático y acorde con el paradigma discursivo del derecho y de la política deliberativa que de acuerdo con nuestro trabajo debe servir de fundamento teórico a la Nueva Constitución Política panameña. El nuevo marco político debe incluir como principio básico, el Principio Democrático (Principio D), el cual es la clave del concepto procedimental de democracia discursiva planteada.

### **Bibliografía:**

- HABERMAS, Jürgen, Aclaraciones a la ética del discurso, Edit. Trotta, Madrid, 2000.
- HABERMAS, Jürgen, Ciencia y técnica como “ideología”, Tecnos, Madrid, 2001.
- HABERMAS, Jürgen, Facticidad y Validez, Edit. Trotta, Madrid, 1998.
- HABERMAS, Jürgen, La constelación posnacional, Ensayos Políticos, Paidós, Barcelona, España, 2000.
- JARAMILLO URIBE, Jaime, El pensamiento colombiano en el siglo XIX, Alfaomega Grupo Editor, México, 2001.
- KAPLAN, Marcos, El Estado latinoamericano, universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.
- MEJÍA QUINTANA, Óscar, Derecho, Legitimidad y Democracia Deliberativa, Editorial Temis, S.A. Santa Fe de Bogotá, 1998.
- MEJÍA QUINTANA, Óscar, Filminas presentadas por el Profesor en el Programa de Doctorado en Derecho, Universidad Santa María La Antigua, Panamá, 2003.

- MEJÍA QUINTANA, Óscar, La problemática iusfilosófica de la obediencia al derecho y la justificación constitucional de la desobediencia civil, Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C., 2001.
- SEN, Amartya, Bienestar, justicia y mercado, Paidós, Barcelona, España, 1998.
  
- SEN, Amartya, Desarrollo y Libertad, Planeta, Barcelona, España, 2000.
- SEN, Amartya, Economía de bienestar y dos aproximaciones a los derechos, Estudios de Filosofía y Derecho No. 2, Centro de Investigación en Filosofía y Derecho, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.
- SEN, Amartya, El derecho a no tener hambre, Estudios de Filosofía y Derecho No. 3, Centro de Investigación en Filosofía y Derecho, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.
- SEN, Amartya, La desigualdad económica, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- SEN, Amartya, Nuevo Examen de la desigualdad, Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- SEN, Amartya, Sobre ética y economía, Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- SOLER, Ricaurte, Pensamiento panameño y concepción de la nacionalidad durante el siglo XIX, Universidad de Panamá, 1954.